



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08-624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

Solna 20 maj 2021

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten, Vattenmiljö
103 33 Stockholm

E-post:
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Dnr: M2021/00092

WWFs remissyttrande avseende Miljömålsberedningens delbetänkande "Havet och människan" (SOU 2020:83)

Världsnaturfonden WWF har mottagit delbetänkandet från Miljömålsberedningen med förslag om en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser och önskar lämna följande synpunkter.

WWF vill först uttrycka att vi anser att betänkandet är välskrivet, faktabaserat och att analysen gör att det är lätt att följa resonemanget kring lagda förslag. WWF anser att betänkandet som helhet är väldigt bra med starka förslag som skulle bidra till en stärkt och mer sammanhållen förvaltning av våra hav om de genomfördes. Nedan följer våra mer detaljerade inspel.

Sammanfattande synpunkter

- WWF är positiv till att Miljömålsberedningen nu föreslår en ny havsmiljölag. Vi tror att detta är en möjlighet till synergi mellan politikområden och den förstärkning som den sammantagna havspolitikens behöver då förvaltningen av haven är komplex, otillräcklig och splittrad. WWF stödjer förslaget att lagen införs som utgångspunkt för riksdagens och regeringens havsmiljöarbete, att den fastställer att syftet med regeringens havsmiljöarbete är att uppnå miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" och att varje ny regering en gång per mandatperiod ska presentera en havsmiljöpolitisk proposition som talar om vilka insatser som ska genomföras under mandatperioden – det skulle skapa den tydliga riktning och långsiktighet som förvaltningen av haven behöver.
- WWF anser att den "funktion" som föreslås kopplat till havsmiljölagen för att bistå regeringen med uppföljning och analys är mycket viktig. WWF menar att denna funktion måste vara oberoende och tvärvetenskaplig för att trovärdigt kunna utvärdera det arbete som görs och vad som saknas för att målet i havsmiljölagen ska nås, inklusive vilka resurser som krävs.
- WWF stödjer att ekosystembaserad förvaltning ska genomsyra allt havsmiljöarbete och hela havspolitikens. WWF tillstyrker förslaget att lagfästa en definition om ekosystemansatsen i havsmiljölagen och stödjer den formulering av definition som föreslås. WWF stödjer även att det tydliggörs i havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) att ekosystemansatsen ska tillämpas.

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen
Stiftelsens tf generalsekreterare:
Peter Westman

Registrerad som:
Världsnaturfonden WWF
Org.nr: 802005-9823
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746
Verksamheten kontrolleras av
Svensk Insamlingskontroll

- WWF delar Miljömålsberedningens bedömning att en stor utmaning är att det finns många olika mål som är tänkta att vara styrande för de offentliga aktörernas genomförande av havsmiljöpolitiken. WWF stödjer de föreslagna preciseringarna av miljömålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" som presenteras. Genom att ändra preciseringarna så att det får ett tydligt fokus på att nå mål och åtaganden i Havsmiljödirektivet, Vattendirektivet och Art- och Habitatdirektivet skapas en röd tråd där miljömålet tydligt bidrar till att genomföra EU-direktiv och förordningar samt andra internationella åtaganden.
- WWF är positiv till förslaget att göra ändringar i myndighetsinstruktionen för Havs- och vattenmyndigheten om att redovisa den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" i årsredovisningen samt ansvara för att vart fjärde år till regeringen redovisa en utvärdering av de uppnådda resultaten i förhållande till miljökvalitetsmålet.
- WWF stödjer även att uppföljningsmått för miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" så långt möjligt och där det är relevant, harmoniseras med de uppföljningsmått som används i EU-direktiven.
- WWF stödjer förslaget på nytt etappmål för skydd av marina områden som innebär att till 2030 ska ett nätverk av skyddade områden omfatta minst 30 procent av Sveriges havsområde, och att minst 10 procent ska vara strikt skyddade. WWF anser att det är viktigt att tydliggöra definitionerna för skydd resp. strikt skydd och att samma definitioner tillämpas i olika länder.
- WWF stödjer även förslaget att strandskyddets syfte ska förtydligas så att det framgår att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten också innebär att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).
- WWF saknar en samlad åtgärdsplan som anger hur Sverige ska nå miljömålet "Ingen övergödning". Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för tredje cykeln 2021–2027 innebär att Sverige når 50 procent av reduktionsbetinget för kväve och 70 procent av reduktionsbetinget för fosfor för jordbruket. För att miljömålet ska nås är det centralt att tillräckligt med resurser för åtgärder och samordning av åtgärder tillförs.

Inledning

Världens hav är i kris och globalt sett mår världshaven mycket dåligt. Och det är inte bättre på hemmaplan. Östersjön, vårt vackra innanhav, är ett av världens mest förorenade hav och det har länge stått inför allvarliga hot som överfiske, föroreningar och övergödning. Därtill påverkar klimatförändringar havet och livsvillkoren för många arter. I dag förstörs havens livsmiljöer och arter försvinner snabbare än de hinner återhämta sig.

Havens hälsa är en förutsättning för människans framtid på jorden och det är bråttom att ställa balansen i haven till rätta. Haven har en gräns för hur mycket de tål innan de inte längre kommer kunna försörja oss mer. Agerar vi inte nu riskerar vi att passera en "tipping point" då det blir väsentligt svårare eller rent av omöjligt att återställa haven. Akuta åtgärder måste sättas in och WWF har länge pekat på att det behövs en samlad förvaltning av haven. Regeringen presenterade redan 2005 en skrivelse om en nationell strategi för havsmiljön, och 2008, som följd av den dåvarande Havsmiljöutredningen, en proposition som handlade just om behovet av en sammanhållen svensk havspolitik, men hittills har allt för lite hänt i praktiken.

Den främsta lösningen är att arbeta med helhetssyn och införa en integrerad ekosystembaserad havsförvaltning – att ta fram en bra förvaltningsplan för haven som helhet. Eftersom vi är beroende av ett dynamiskt, välmående hav behöver vi arbeta med de förändringar som sker. Det måste finnas en flexibel tillämpning och adaptiv förvaltning där vi kontinuerligt utvärderar och

anpassar åtgärder och skydd efter rådande verklighet och täcker upp inför framtiden. Vi måste bevara den biologiska mångfalden och öka resiliensen mot klimatförändringar för att försäkra oss om att vi har ett levande hav även framöver.

Sverige har under de senaste åren profilerat sig internationellt med havsfrågor. Exempelvis vid havskonferensen om SDG14 i New York 2017 och Sverige har haft betydelse för FN:s avtal utanför nationell jurisdiktion (BBNJ) och Friends of the Ocean. Sverige har även många åtaganden rörande haven genom arbete inom Arktiska Rådet, OSPAR, HELCOM, IMO, FAO, IOC, EU och CBD för att nämna några. WWF anser att denna profilering även bör innefatta ett moratorium för Deep Seabed Mining som är en rättighetsfråga som kan få stora miljökonsekvenser.

Det finns ett stort genomförandegap angående de internationella åtaganden som Sverige förbundit sig till, vilket kräver ytterligare åtgärder och budgetmedel för genomförande för myndigheter och civilsamhälle.

Detaljerade synpunkter på beredningens förslag

WWF är positiv till att Miljömålsberedningen nu föreslår en ny havsmiljölag och anser att detta är en förstärkning som havspolitikerna behöver för att nå synergi mellan politikområden och för det långsiktiga arbetet. Enligt beredningens förslag innebär en sådan lag som antas av riksdagen med fokus att nå miljömålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" att varje ny regering en gång per mandatperiod ska presentera en havsmiljöpolitisk proposition som talar om vilka insatser som ska genomföras under mandatperioden. Det skulle "binda" kommande regeringar att driva havsmiljöpolitiken framåt i riktning att nå miljömålet, vilket skulle skapa den tydlighet och långsiktighet som förvaltningen av haven behöver. Genom beredningens förslag att ändra preciseringarna för miljömålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" så att det får ett tydligt fokus på att nå mål och åtaganden i Havsmiljödirektivet, Vattendirektivet och Art- och Habitatdirektivet skapas också en röd tråd. Miljömålet bidrar då tydligt till att genomföra EU-direktiv och förordningar, inklusive den gemensamma fiskeripolitiken med ekosystembaserad förvaltning, samt andra internationella åtaganden.

Den "funktion" som föreslås för att bistå regeringen med uppföljning och analys är mycket viktig och WWF anser att denna funktion, hur den än utformas, måste vara oberoende och tvärvetenskaplig för att trovärdigt kunna utvärdera det arbete som görs och vad som saknas för att målen ska nås, inklusive vilka resurser som krävs.

Kapitel 1 – Författningsförslag

WWF anser att kapitel 1 om författningsförslag generellt sett är positivt, till exempel att rapporteringen tydliggörs angående miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" där olika myndigheter ska rapportera till Havs- och vattenmyndigheten framöver. WWF anser dock att sektorsansvaret bör förtydligas, även om en tvärsektoriell ansats är nödvändig för ekosystembaserad havsförvaltning.

Kapitel 9 - Ekosystemansatsen och ekosystembaserad havsförvaltning

WWF välkomnar beredningens förslag att lagfästa en definition om ekosystemansatsen, med en tydlig koppling till miljömålen. Det finns idag många tolkningar av vad ekosystemansatsen innebär. Ekosystemansatsen som begrepp är inte heller direkt uttryckt i de havsanknutna miljö kvalitetsmålen. WWF är därför positiv till beredningens förslag att ekosystemansatsen definieras i 3 § havsmiljölagen: "I sitt havsmiljöarbete ska regeringen tillämpa ekosystemansatsen som en utgångspunkt. Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser

nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.” WWF är även positiv till att det tydliggörs i havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) att ekosystemansatsen ska tillämpas (jämför havsplaneringsförordningen).

Enligt Havs- och vattenmyndigheten är åtgärdsprogram viktiga verktyg för att rädda ett urval av hotade arter och deras livsmiljöer. WWF anser att det är grundläggande att utformandet av åtgärdsplaner utgår ifrån en ekosystembaserad ansats där man tar hänsyn till marina, akvatiska och landbaserade livsmiljöer och arter. WWF menar att grunden måste vara att ekosystemens naturliga strukturer, funktioner och värden prioriteras och bibehålls.

WWF stödjer att ekosystembaserad förvaltning ska genomsyra allt havsmiljöarbete och hela havspolitikerna gällande både bevarande och nyttjande. WWF är positiv till beredningens ansats att föra ihop förvaltningen av sötvatten och havsmiljöer, men anser att oklarhet kvarstår gällande ansvarsfördelning och förvaltning över och under ytan. En sådan gränsdragning kräver mycket god samordning för att helheten ska förvaltas så att ekosystemens naturliga strukturer, funktioner och konnektivitet prioriteras och bibehålls.

WWF välkomnar ekosystembaserad förvaltning i Östersjön men anser att det är viktigt att vidhålla ett holistiskt perspektiv, där grundprincipen bör vara att hela Östersjön betraktas som ett ekosystem, men inser även att det kan vara komplicerat rent förvaltningsmässigt. Vi menar ändå att strävan bör vara att arbeta med hela havsbassänger och med gränsöverskridande förvaltning då många arter migrerar över landsgränser. När det gäller det kommersiella fisket sker förvaltningen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik, men även fågel, säl och tumlare bör inkluderas av gränsöverskridande förvaltning. Som exempel har Norge och Sverige redan en gemensam förvaltningsplan för fjällräv och det förs nu även diskussioner om järv mellan Sverige och Finland.

Östersjön är en mycket viktig övervintringsplats för alfågel (östersjöländerna har här ett stort gemensamt ansvar då en stor del av de arktiska populationerna övervintrar just här) och de största hoten är oljespill, fågeljakt och att ”utsjöbankarna” förstörs av annan verksamhet, exempelvis etablering av vindkraftparker. Detta är typiska exempel där havsbaserad ekosystemförvaltning bör tillämpas.

Kapitel 10 - Agenda 2030 och Mål 14

Miljömålsberedningen bedömer att den befintliga regleringen i nationella författningar, mål och styrmedel tillsammans med de förslag som beredningen lämnar i detta betänkande för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen motsvarar behovet av (nationella) insatser för att nå Agenda 2030:s hållbarhetsmål 14 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling. WWF vill dock betona att även om det finns tydliga nationella regleringar så är implementeringstakten alltför långsam. Av den anledningen ifrågasätter WWF om genomförandet av styrmedlen och andra åtgärder ger resultat tillräckligt snabbt.

WWF ställer sig positiv till att beredningen vill trycka på vikten av att arbetet med Agenda 2030 och hållbarhetsmål 14 fullt ut integreras i det ordinära havsmiljöarbetet. Att hållbarhetsmål 14 inkluderar delmål 14.4 om hållbar förvaltning av fiskresursen är korrekt men WWF vill dock framhålla att det saknas en direkt koppling mellan hållbar fiskförvaltning och miljökvalitetsmålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”. Även om Miljömålsberedningen bedömer att preciseringen om att nå God miljöstatus i enlighet med havsmiljöförordningen också inkluderar hållbara fiskbestånd så vill WWF lyfta att detta noga måste följas upp för de kommersiella fiskbestånden i en samsyn med tydlig implementering av EU:s gemensamma fiskeripolitik där ekosystemansatsen ska vara en ledstjärna.

WWF vill se att Sveriges insatser i internationellt arbete angående havsförvaltning och skydd av haven återspeglas av PGU (politiken för global utveckling) inklusive stöd till utvecklingsländer och deras engagemang i internationellt arbete samt deras genomförande. Det finns goda exempel på Sveriges stöd till insatser för utvecklingen av ekosystembaserad och rättvist förvaltningshavsområden, till exempel i västra Indiska oceanen i afrikanska länder, och andra initiativ i Stilla havet i Fiji och andra små önationer.

Kapitel 11 - Många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

WWF anser att en stor utmaning är att det finns många olika mål som är tänkta att vara styrande för de offentliga aktörernas genomförande av havsmiljöpolitiken. Otydligheten om vilket mål som är viktigast gör att det finns utrymme för olika aktörer att välja att arbeta mot de mål som bäst motsvarar deras egna intressen och ambitionsnivåer. Detta skapar målkonflikter och gör det svårt att fatta informerade beslut om styrning, styrmedel och åtgärder. Genom beredningens förslag att ändra preciseringarna för miljömålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" så att det får ett tydligt fokus på att nå mål och åtaganden i Havsmiljödirektivet, Vattendirektivet och Art- och Habitatdirektivet skapas också en röd tråd. Miljömålet bidrar då tydligt till att genomföra EU-direktiv och förordningar samt andra internationella åtaganden.

WWF tillstyrker de föreslagna preciseringarna:

- Målet God miljöstatus: Kust- och havsvatten har god miljöstatus med avseende på fysikaliska, kemiska och biologiska förhållanden i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341).
- Målet God ekologisk och kemisk status: Kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Målet Gynnsam bevarandestatus: Livsmiljöer och arter knutna till kust och hav har gynnsam bevarandestatus i enlighet med områdesskyddsförordningen (1998:1252), artskyddsförordningen (2007:845) samt arter och livsmiljöer förtecknade inom HELCOM och OSPAR.

WWF är positiv till förslagen:

- att Havs- och vattenmyndigheten redovisar den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet "Hav i balans och levande kust och skärgård" i årsredovisningen.
- att Havs- och vattenmyndigheten vart fjärde år till regeringen ska redovisa en utvärdering av de uppnådda resultaten i förhållande till målkvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård".

Då WWF ser att kust- och skärgårdslandskapets natur- och kulturvärden hänger samman vill vi lyfta frågan kring hur arbetet med och uppföljningen av dessa sammansvetsade värden på bästa sätt kan hanteras om preciseringen kring bevarade natur- och kulturmiljövärden tas bort dvs. "Havs-, kust- och skärgårdslandskapets natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena".

Kapitel 12 - Miljökvalitetsnormer

WWF delar beredningens åsikt att det är viktigt att miljökvalitetsnormerna bör utformas med så stor precision som möjligt för att slå fast vad som kännetecknar god miljöstatus. De fyra olika kategorier av miljökvalitetsnormer som anges i miljöbalken har olika rättsstatus och får därmed olika genomslag i myndighetsutövning. I vattenförvaltningsförordningen framgår att kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus antagits som gränsvärdesnorm. För kvalitetskrav som anger god ekologisk status har typ av norm inte specificerats. De flesta normer som antagits för vatten samt havsmiljö utgör övriga normer vilka betraktas som icke bindande målsättningar.

Även om svenska tillståndsmyndigheter har tagit fram miljökonsekvensbeskrivningar som omfattar även denna typ av miljökvalitetsnormer så har de ekologiska miljökvalitetsnormerna inte getts en sådan tyngd att de medfört högre krav på verksamheter eller utgjort grund för att stoppa verksamheten i rättsliga prövningar vilket kan ske när gränsvärdesnormer tillämpas.

WWF anser därför att vattenförvaltningsförordningen borde ändras så att det tydligt framgår att samtliga vattenkvalitetskrav, dvs. både god kemisk och ekologisk status som följer av ramvattendirektivet utgör gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2§ första stycket 1 p miljöbalken. Denna rekommendation lyftes även fram av forskningsprogrammet SPEQs som under perioden 2012–2016 studerade det svenska systemet för miljökvalitetsnormer¹.

WWF stödjer även beredningens förslag om att Havs- och vattenmyndigheten får ett samordningsansvar för att främja ökad harmonisering av genomförandet av EU-direktiv som rör havsmiljöarbetet, vilket som beredningen påpekar skulle medföra att andra störningar som inte fångas upp i dagsläget på grund av den begränsning som statusklassificeringssystemet av vattenförekomster (utifrån vilket miljökvalitetsnormerna sätts) utgör. WWF delar uppfattningen att en ökad harmonisering i genomförandet av direktiven skulle effektivisera miljöövervakning, uppföljning och rapportering, tydliggöra på vilken grund miljöbedömningar och tillståndsgivning ska ske samt minska risken för att viktiga frågor faller mellan stolarna.

Kapitel 13 - Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

WWF instämmer i Miljömålberedningens bedömning att havs- och vattenmiljöförvaltningen behöver stärkas och kopplas samman med varandra i större utsträckning än idag och att det finns många fördelar med att ta fram ett samlat åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön. Ett samlat åtgärdsprogram skulle tydliggöra hur åtgärder på land kan bidra till genomförandet av de havsrelaterade målen samt hjälpa till att identifiera och minska luckor och överlapp mellan havsmiljödirektivet och vattendirektivet.

Det finns ett genomförandeunderskott i både havsmiljön och vattenmiljön. Av de senaste rapporteringarna till EU framgår att endast 25 procent av åtgärdsprogrammet för havsmiljön har genomförts och endast 20 procent av åtgärder i vattendistriktens åtgärdsprogram. WWF instämmer med Miljömålsberedningens analys att genomförandeunderskottet beror på åtgärdsprogrammets begränsningar som styrmedel och brist på finansiering och utformning. WWF är positiv till förslaget att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet för havs- och vattenmiljön. En sådan ansvarsförflyttning innebär att åtgärdsprogrammen blir mer verksamma och kraftfulla då nya rättsliga och ekonomiska styrmedel kan föreslås vilket ligger utanför myndigheternas mandat.

WWF tillstyrker även beredningens förslag om att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna behåller ansvaret för att ta fram underlag och förslag till åtgärdsprogrammet, att det införs en beredningsfunktion på länsstyrelserna för arbetet med havs- och vattenmiljöfrågor samt att åtgärdsprogrammen ska innehålla en analys och beskrivning av hur åtgärder i programmet ska finansieras. Då alla länsstyrelserna redan idag har beredningssekretariat som tillsammans med vattenmyndigheterna ansvarar för att ta fram kunskapsunderlag till åtgärdsprogrammen, samt stötta samordning och genomförande av åtgärdsprogrammen anser WWF att det i betänkandet borde klargöras hur länsstyrelsernas roll i vattenförvaltningsarbetet föreslås förändras, samt hur deras roll skiljer sig från vattenmyndigheternas. Vattenmyndigheterna har samlat på sig en stor erfarenhet av vattenförvaltning under åren, och det är viktigt att denna kunskap inte går förlorad i en eventuell omorganisering. Vi vill även understryka att det är av yttersta vikt att en omorganisering inte stoppar upp eller saktar ner genomförandet av nödvändiga åtgärder. God ekologisk och kemisk status i alla EU:s yt- och grundvatten ska uppnås till 2027 enligt Vattendirektivet men fortfarande

¹ [SPEQS slutrapport - Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer \(gu.se\)](https://gu.se)

så har hälften av Sveriges vattenförekomster inte uppnått god status. WWF instämmer därmed med beredningens åsikt att det är mycket angeläget att ett beslut om förändringar i vattenförvaltningen fattas skyndsamt.

Kapitel 14 - Ingen övergödning till havet

WWF delar Miljömålsberedningens bedömning att åtgärdsbehovet är omfattande och att åtgärdsarbetet för att minimera tillförseln av fosfor och kväve till vatten och hav måste stärkas för att vi ska nå uppsatta mål. WWF instämmer med beredningens synpunkt att en konkret åtgärdsplan som innebär att Sverige når sina övergödningsbeting, från planering av åtgärder på relevant geografisk skala till genomförande och uppföljning, med en tydlig ansvarsfördelning saknas. Vattenmyndigheternas förslag till vattenförvaltningens åtgärdsprogram innebär att Sverige når 50 procent av reduktionsbetinget för kväve och 70 procent av reduktionsbetinget för fosfor för jordbruket, vilket är en bra bit på väg men inte leder hela vägen fram. Dessutom är åtgärder som föreslås i VISS bara förslag på möjliga åtgärder och deras genomförandegrad är mycket osäkert. WWF anser att det är svårt att se hur åtgärder i nödvändig skala kommer att genomföras i praktiken med befintliga planeringsverktyg och medel. För att miljömålet ”Ingen övergödning” ska nås är det centralt att tillräckligt med resurser för åtgärder och samordning av åtgärder tillförs.

WWF ser ett stort behov av att regeringen beslutar om de etappmål som utredningen ”Stärkt lokalt åtgärdsarbete” (SOU 2020:10) identifierade rörande våtmarker och enskilda avlopp. Vad gäller etappmålet om minskad mineralgödselmedelanvändning förordar WWF att det omformuleras till ett mål om ökat växtnäringssutnyttjande (se [WWFs remissvar](#)).

WWF delar även beredningens bedömning att det måste finnas en styrning mot mer cirkulära flöden av fosfor och kväve som säkerställer att växtnäringen tas tillvara som en resurs i livsmedelsproduktionen. WWF är därför positiv till de etappmål om ökad återföring av växtnäringssämnen till livsmedelsproduktionen som beredningen föreslår, förutsatt att målen inte äventyrar Sveriges miljömål ”En giftfri miljö”, men menar att det även behövs ett långsiktigt mål om nära 100 procent återföring av växtnäringen som ser bortom dagens tekniska lösningar och avloppssystem. WWF menar att en successiv övergång från dagens avloppssystem till källsorterande system skulle göra det möjligt att nå ett sådant mål på lång sikt.

WWF tillstyrker förslaget att regeringen ger Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Vinnova och Formas ett gemensamt uppdrag att ta fram förslag på hur stallgödsel, avloppsvatten och -slam samt matavfall kan utvecklas till en högvärdig resurs, bland annat i form av biogödsel eller återföring av näringsämnen till mineralgödsel. Nya och transportabla former av dessa växtnäringssfraktioner kan bidra till att minska de negativa effekter som specialiseringen inom lantbruket har med avseende på ojämn tillgång på stallgödsel i olika regioner. WWF anser samtidigt att jordbrukspolitiken så långt möjligt, utifrån ett bredare hållbarhetsperspektiv, ska styra mot en mer jämnt spridd djurhållning i Sverige inte minst eftersom det har stor betydelse för biologisk mångfald och för goda mullhalter i odlingsjorden.

WWF stödjer beredningens förslag att regeringen ska driva på för att det i EU införs en kvotplikt på inblandning av återvunnen fosfor och kväve i mineralgödsel. Ett sådant styrmedel kan få stor effekt på utbudet av mer hållbara gödselmedel och innebär likvärdiga konkurrensvillkor för jordbruket inom EU.

WWF tillstyrker förslaget att Jordbruksverket blir ansvarig myndighet för miljömålet ”Ingen övergödning”, eftersom myndigheten förfogar över många av de styrmedel som har möjlighet att påverka belastningen från land, så som jordbruksstöden inom CAP, föreskrifter och rådgivning (exempelvis Greppa Näringen).

WWF vill liksom beredningen se en långsiktig satsning på lokala åtgärdssamordnare. Enligt Vattenmyndigheternas bedömning i förslaget till nytt åtgärdsprogram kommer åtgärdsarbetet behöva fortsätta in i programperioden 2027–2033. I en första etapp bör finansieringen av minst 80 åtgärdssamordnare i särskilt prioriterade områden säkerställas. WWF instämmer i beredningens förslag att regeringen ska se över och bedöma det fortsatta behovet av åtgärdssamordnare till år 2030 och att länsstyrelserna får till uppgift att samordna och stödja åtgärdsarbetet. WWF instämmer även med att det behövs vägledning från Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten i form av en nationell stödfunktion. Det är även önskvärt att det inrättas ett nytt statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete som disponeras av länsstyrelserna för anställning av åtgärdssamordnare vid länsstyrelse, kommun eller ideell sammanslutning. Flerfunktionalitet i åtgärdsarbetet bör eftersträvas, genom att även ta hänsyn till klimat och biodiversitet i arbetet med att minska övergödningen.

WWF vill att krav på växtodlingsplaner (inklusive fosfor) omfattar samtliga jordbruk över en viss storlek och inte enbart jordbruk inom övergödningsskänsliga områden, som beredningen föreslår. WWF anser att växtodlingsplaner, gödslingsplaner och växtnäringsbalanser är ett viktigt verktyg för att se till att gödsling är i enlighet med grödornas behov och för att öka resurseffektiviteten i jordbruket.

WWF understryker vikten av internationella och havsregionala samarbeten, så som HELCOM, för att komma till rätta med övergödningens problematik och välkomnar att beredningen lyfter dessa. WWF vill poängtera att Sverige genom HELCOM har en viktig roll för att höja den regionala ambitionen och driva på arbetet på havsregional nivå.

Kapitel 15 – Farliga ämnen

WWF bifaller förslaget om att stärka kopplingen mellan miljömålet ”Giftfri miljö” och ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”. Det är grundläggande att miljögifterna i haven minskar och förhindras att förorena havsmiljön. Åtgärder av kemikalieutsläpp genom avloppsvatten behöver ses över och stärkas och att gamla kemikaliesynder i haven behöver även åtgärdas på bästa sätt. Förutsättningarna för ett hav i balans är både att minska miljögifterna och att värna om mångfalden av arter, där uttaget av fisk inte kan vara större än vad ekosystemet tål.

Kapitel 17 - Förvaltning av fisk

WWF yrkar på förslag av åtgärder och regleringar som säkerställer ett biologiskt långsiktigt hållbart fiske samt skyddar ekosystemets känsliga marina arter, livsmiljöer och funktioner för att områden ska säkras eller kunna återhämta sig. WWF menar att fisket måste grundas på en ekosystembaserad förvaltning med betoning på resursens och ekosystemens biologiska mångfald, både artmässigt och genetiskt, för att bibehålla livskraftiga bestånd av fisk och skaldjur vilka har en balanserande roll i ekosystemen. Ambitionen måste vara att lämna företräde till fiske som bedrivs med minsta negativ miljöpåverkan. Detta är en förutsättning för att även säkra en långsiktigt lönsam och hållbar fiskerinäring.

WWF anser att fiske ska tillståndsprövas i både befintliga skyddade områden och nya skyddade områden som inrättas. Generellt fiskeförbud bör gälla i dessa områden till dess att tillståndsprövning genomförts. Fiske kan tillåtas om provningen visar att fiskemetoder kan bedrivas utan att påverka områdets bevarandevärden eller ekosystemet negativt som helhet. I provningen ingår även att beakta situationen för den målart man fiskar i ett större ekosystemsperspektiv. I de fall då det visar sig att dataunderlaget är bristfälligt så att en genomgripande bedömning inte kan göras, ska försiktighetsprincipen tillämpas. WWF vill uppmana att Sveriges deltagande i ICES ska stärka en samlad rådgivning för fiskeripolitikens mål för en hållbar förvaltning av bestånd, inklusive delbestånd och interaktioner mellan arter, och de delar inom havsmiljödirektivets kvalitativa deskriptorer som berör fisk.

WWF anser att fortsatt övervakning och vetenskapliga uppföljningar och utvärderingar är av största vikt för att säkerställa om införda åtgärder är förenliga med gällande målsättningar om skydd och åtgärder. Likaså bör man i implementeringen av förvaltningen säkra att kontrollen stärks för att säkerställa efterlevnad av regelverket. Krav på möjligheter att följa fisket och dess påverkan på ekosystemet med hög geografisk noggrannhet är avgörande för att kunna övervaka och följa ändringar i regleringar. Full dokumentation och tydlig spårbarhet är viktiga verktyg för en effektiv fiskförvaltning och absolut nödvändiga för att uppnå bärkraftiga och långsiktigt hållbara fiskbestånd samt livskraftiga och väl fungerande marina ekosystem. WWF menar att kontrollen till havs bör stärkas genom att införa krav på kamera ombord (så kallad elektronisk fjärrövervakning) i fisket generellt. Detta blir ett komplement på artsorteringsnivå till den områdeskontroll som idag sker genom AIS och VMS.

Utan implementering, effektiv kontroll och uppföljning så är incitamentet inte tillräckligt starkt för fisket att leva upp till regler och åtgärder eller att sträva efter att bedriva ett mer skonsamt och miljövänligt fiske. Det vore därför önskvärt att man premierade skonsamma och selektiva fiskemetoder där definitionen av sådana fisken är ekosystembaserad.

Det är nödvändigt att utformandet av åtgärdsplaner utgår ifrån en ekosystembaserad ansats där man tar hänsyn till marina, akvatiska och landbaserade livsmiljöer och arter. WWF menar att grunden måste vara att ekosystemens naturliga strukturer, funktioner och värden prioriteras och bibehålls.

Gällande ekosystembaserad förvaltning av skarv och säl så är den komplex och bör ske på internationell nivå sammankopplat med den svenska regionala nivå som omnämns i utredningen. WWF anser att säl och skarv bör förvaltas med en helhetssyn för arter och ekosystem medan man i utredningen mer tar upp frågan om säl och skarv ur ett konfliktperspektiv i fisket. Jakten på säl och fåglar ligger helt separat utan helhetstänkande. Det gäller främst skarv och säl där utgångspunkten är att de äter fisk och ställer till skador för fisket och speciellt framförs argument att fisket är så ansträngt och därför ska skadegörande sälar bort. Något som sällan förs fram är att andra predatorer som rovfiskar och andra fågelarter också lever av blandade fiskarter i olika levnadsstadier. Det förs inte heller fram att människan i huvudsak är nyttjaren som minskat fiskbestånden i våra vatten.

WWF ställer sig inte bakom förslaget att regeringen verkar inom EU för undantag från förbudet om försäljning av sälprodukter för sälpopulationer även om arter når gynnsam bevarandestatus.

Kapitel 18 – Sjöfarten och havet

När det gäller att skärpa regleringarna för utsläpp av tvättvatten från skrubbrar så bifaller WWF ett förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inom 12 nautiska mil från kustlinjen i svenska vatten och att verka för strängare regleringar av utsläpp generellt. WWF vill dock understryka att Östersjön redan sedan tidigare är klassat som ett särskilt känsligt havsområde (PSSA) inom IMO (Internationella maritima organisationen) och vill därför att Sverige tydligt driver frågan om förbud av tvättvattenutsläpp i hela Östersjöregionen genom sitt samarbete med andra kuststater.

Östersjön med sitt känsliga ekosystem behöver som förslaget beskriver ökad hänsyn i kust och havsområden, så WWF bifaller förslaget om att ta större hänsyn i samband med fartygsleder i känsliga kust- och havsområden och att regeringen ska verka för att IMO fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygstrafiken i särskilt känsliga områden i Östersjön ändras/läggs om. Följande områden avses i skrivningarna från utredningen: Över Salvorev, mellan Fårö och Gotska sandön samt mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank. WWF vill även se att sjöfartsleden i Natura 2000-området för östersjötummlaren där leden nu går genom delar av Natura 2000-området inkluderas. Skrivningar om detta finns även under kapitlet om buller.

WWF anser också att den större hänsynen i känsliga kust- och havsområden skall inkludera reglering och restriktioner i nära kustområden med höga naturvärden, exempelvis Horssten som fortsatt hotas av en ny sjöfartsled trots dokumenterade höga naturvärden, som ålgräs och födosöksområde för ejder.

Kapitel 19 - Undervattensbuller

WWF är positiv till förslag om att fastställa fler miljökvalitetsnormer för undervattensbuller. De skyddade områden som i dag tydligt är förknippade med buller är exempelvis områden i södra Östersjön för tumlare. År 2016 skyddade den svenska regeringen ett viktigt habitat för tumlare i Östersjön genom att utse det till Natura 2000. Emellertid saknas förvaltningsplaner och utvärdering om bullernivåer samt att inga bevarandeåtgärder ännu har vidtagits för att mildra undervattensbuller från sjöfarten då ett stort antal fartygslinjer passerar området. WWF anser att det här även finns ett behov av att flytta fartygslinjer utanför området alternativt att eventuellt titta på reducerad hastighet för sjöfarten. Avseende Natura 2000-områden anser WWF att det inte ur undervattensbullersynpunkt får ske några aktiviteter avseende pålning, exempelvis kopplat till vindkraftsetablering, inga seismiska undersökningar eller att inga tillstånd ges för verksamheter kopplat till explosioner i eller i närheten av dessa områden. WWF rekommenderar att driva på regionalt samarbete genom HELCOM för att etablera harmoniserade indikatorer för undervattensbuller och fastställa åtgärder för sjöfart i känsliga havsområden och för att driva frågan vidare på internationell nivå i IMO.

WWF ser även att förslagen har koppling till marint områdesskydd (MPAs). För att anpassa undervattensbuller i känsliga områden och ta hänsyn till ekosystembaserad förvaltning bör det inkluderas "tysta zoner" av skyddade marina områden med buffertzoner kring områden kopplat till de 10 procent strikt skyddade områdena som utses. För alla övriga områden föreslår WWF att använda sig av en undervattensbullerbudget som tar kumulativa effekter i beaktande samt sätter gränsvärden för den totala bullernivån både avseende naturligt bakgrundsbuller samt mänskligt orsakat buller då förutom marina däggdjur ett stort antal arter påverkas av undervattensbuller som till exempel fisk och dykande fåglar.

Kapitel 20 - Marint områdesskydd

WWF stödjer förslaget på nytt etappmål för skydd av marina områden som innebär att till 2030 ska ett nätverk av skyddade områden omfatta minst 30 procent av Sveriges havsområde (territorialvatten och ekonomiska zon), och att minst 10 procent ska vara strikt skyddade. Det är i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald. Att avsätta 30 procent skyddade områden stämmer även överens med pågående diskussioner inom CBD. WWF anser att det är viktigt med tydliga definitioner för skydd respektive strikt skydd och att samma definitioner tillämpas i andra länder för att uppnå relevant skyddsnivå inom olika områden.

WWF vill betona vikten av att det marina områdesskyddet, i enlighet med Miljömålsberedningens förslag, ska bilda ett representativt, ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk. Nätverket av skyddade områden behöver därmed vara representativt såväl vad gäller naturtyper som geografisk utbredning och vara ekologiskt sammanhängande så att de möjliggör och gynnar arters förflyttning och spridning, inklusive för migrerande arter.

WWF stödjer att skyddet kan bestå av formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECMs). WWF anser att huvudfokus ska vara formellt skyddade områden. WWF anser även att andra effektiva arealbaserade bevarande åtgärder (OECMs), för att räknas in, ska uppfylla den definition och de principer som överenskommits inom [CBD](#) samt [IUCNs vägledning](#) och ge ett effektivt, heltäckande och långsiktigt skydd samt effektivt bidra till ett representativt och ekologiskt sammanhängande nätverk av skyddade områden vad gäller såväl naturtyper som geografisk utbredning.

WWF anser att samtliga områden, både befintliga och nya och oavsett skyddsform, ska ha tydliga bevarandemål och ett effektivt skydd med förvaltnings-/skötsel-/bevarandeplaner som tagits fram baserat på vetenskap och ekologiska behov samt ha tillräckliga bevarandeåtgärder på plats för att långsiktigt säkra områdets bevarandevärden och att syftet med skyddet uppnås.

WWF är positiv till och stödjer förslaget att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket i uppdrag att utifrån CBD:s definition och EU:s riktlinjer, klargöra vilka rättsliga verktyg som kan klassas som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECMs) och räknas mot skyddsmålet. Detta behövs för att tydliggöra vad som kan klassas som OECMs i en svensk kontext och även säkra att det är i linje med definitioner och tolkningar i andra länder inom EU och övriga världen.

WWF anser också att det måste finnas en adaptiv och flexibel tillämpning som medför att de områden som skyddas kan justeras vid behov för att säkra att skyddsmålen nås. Klimatförändringarna med ökad havstemperatur som medför ändrad utbredning av arter och dess populationer ska vara en del av skyddsaspekterna. Scenarioanalyser kan vara ett kriterium för att säkerställa att "rätt" områden skyddas för framtiden (se [WWFs ArcNet](#)). Områden som pga. ändrat klimat inte längre fyller sin bevarandefunktion bör kunna justeras eller ersättas, och nya komma till. Det är viktigt att över tid ha ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden som sammantaget ger ett effektivt skydd för havens ekosystem. Detta är även viktigt för resiliens som en "försäkring" mot framtida hot och med tanke på förändrade utbredningsområden för arter och livsmiljöer till följd av klimatförändringar.

En förutsättning för hållbar naturresursförvaltning är att de som direkt beror av naturen kan hävda sina rättigheter, delta i och påverka förvaltningen. I många länder där WWF arbetar ökar ojämlikheten och trycket på naturen samtidigt som utrymmet för civilsamhällesorganisationer, lokalbefolkningar och urfolk att tala i egen rätt minskar. Vi vill lyfta behovet av inkluderande naturvård även i svensk naturvård. WWF verkar för att allt naturvårdsarbete – från planering, genomförande, uppföljning och kommunikation, och från etablerande av skyddade områden, artskydd, naturrestaurering samt ekosystembaserad förvaltning – ska vara inkluderande och rättighetsbaserat.

WWF vill betona vikten av att såväl skydd som strikt skydd måste respektera rätten till fritt och på förhand informerat samtycke (FPIC), behov och rättigheter för urfolk och lokala samhällen med traditionella livssätt och säkerställa deras tillgång och respektera deras rättigheter till traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med ekosystemens ekologiska bärkraft, inklusive kraven för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. WWF vill även understryka att samförvaltning med urfolk och lokala samhällen kan vara ett effektivt sätt att skydda natur genom att integrera lokalt anpassade förvaltningssystem och traditionell och lokal kunskap i förvaltningen.

Kapitel 21 – Kusthavet, där alla vill vara

WWF stödjer Miljömålsberedningens förslag att ett tydligare ansvar för att samordna arbetet i kustvattenområden när det gäller underlag för fysisk planering och stöd till kommunerna, skydd av marina områden med andra områdesbaserade bevarandeåtgärder samt åtgärdsplanering och genomförande av åtgärder. Dock menar WWF att ansvaret för uppföljning behöver förtydligas ytterligare.

WWF anser även att uppföljningen är avgörande för att bedöma om ekosystemansatsen ska kunna tillämpas och uppfyllas i alla delar, från den kommunala fysiska planeringen till åtgärdsplanering och skydd.

Det är också viktigt att i kunskapsunderlagen ta med erfarenheter och kunskap från Unescos biosfärområden, som kan utvecklas i svenska kustområden, till exempel i Stockholms skärgård. Biosfärområden bidrar till hållbar samhällsutveckling genom att vara modellområden där nya

metoder utvecklas i lokal samverkan. I ett biosfärområde testas nya metoder och söks ny kunskap för att ge exempel på hur vi kan bevara ett naturområde samtidigt som människor lever där. Biosfärprogrammet bygger på lokalt engagemang för hållbar samhällsutveckling i linje med Agenda 2030 i biosfärområdena.

WWF stödjer förslaget om ett tydligare planeringsansvar för kommunerna i kustvattenområden och att det specificeras i plan- och bygglagen och anser att det är bra om kommunerna får ett helhetsansvar från land till hav, förutsatt att staten tillför resurser för kustvattenplanering i kommunerna samt att länsstyrelsen tar fram underlag och samordnar arbetet i länets kustvattenområden. Idag är det många kommuner som saknar kompetens för ett sådant ansvar. Det är dock viktigt att noga följa frågan om ansvarsfördelning och resurser från staten för att kunna genomföra en kvalitativ kustvattenplanering i kommuner samt att samarbetet med länsstyrelserna liksom åtgärder följs upp.

WWF stödjer även beredningens förslag om att havs- och vattenförhållanden ska kunna inkluderas i kommunal detaljplan men anser att det är viktigt att underlaget från länsstyrelsen ligger i grunden. Dock bör länsstyrelser ges mandat att frånta kommunal beslutsrätt, om kommuner inte hanterar bestämmelserna rätt, för att säkerställa att ekosystemansatsen kan uppfyllas.

WWF stödjer även förslaget att strandskyddets syfte ska förtydligas så att det framgår att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten också innebär att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Angående beredningens bedömning kring att minska exploatering av grunda och vågskyddade områden anser WWF att det kan behövas en skrivning om att i möjligaste mån uppmuntra till att bygga samfällda bryggor, även för enskilda fastighetsägare inom samfälligheten. Strandskyddsregler kan idag begränsa möjligheten för kommuner att bygga anläggningar för landförvaring av fritidsbåtar. Med ett kommande krav på mer landförvaring behöver möjlighet att tillgodose sådan för båtägare också tas i beaktande.

WWF instämmer i beredningens bedömning kring vikten av att påskynda en omställning till miljövänliga motorer men anser att det finns ett flertal frågeställningar som inte besvarats: Vem ska ha ansvar för att det finns infrastruktur, bränslepumpar och laddstationer i skärgården? Det är dyrt att ha olika bränslesystem på små mackar ute på öar. Kommer ersättning ges till dem som investerar? Finns elkapacitet? WWF ser en jämförelse med nuvarande lag om toatömningsstationer som har goda intentioner, men där ansvar helt ligger på den enskilda mark- och vattenägaren och utan resurser för tillsynen, som då brister. Den lagen har inte givit önskat resultat då den är för spretig och implementeringen går sakta.

Kapitel 25 - Förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande

WWF är positiv till att Miljömålsberedningen nu föreslår en ny havsmiljölag. Vi tror att detta är en möjlighet till synergi mellan politikområden och den förstärkning som den sammantagna havspolitikern behöver då förvaltningen av haven är komplex, otillräcklig och splittrad.

WWF stödjer förslaget att lagen införs som utgångspunkt för riksdagens och regeringens havsmiljöarbete, att den fastställer att syftet med regeringens havsmiljöarbete är att uppnå miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" och att varje ny regering en gång per mandatperiod ska presentera en havsmiljöpolitisk proposition som talar om vilka insatser som ska genomföras under mandatperioden - det skulle skapa den tydliga riktning och långsiktighet som förvaltningen av haven behöver.

WWF anser att den "funktion" som föreslås kopplat till havsmiljölagen för att bistå regeringen med uppföljning och analys är mycket viktig. WWF menar att denna funktion måste vara oberoende och tvärvetenskaplig för att trovärdigt kunna utvärdera det arbete som görs och vad som saknas för att målet i havsmiljölagen ska nås, inklusive vilka resurser som krävs.

WWF vill även gärna belysa att även [kommuner och regioner \(The European Committee of the Regions, CoR\) efterlyser en ny EU-havslag](#) för att skydda den marina miljön, minska föroreningar och vända förlusten av biologisk mångfald.

För Världsnaturfonden WWF

Peter Westman
Tf. Generalsekreterare
Världsnaturfonden WWF

Maria Schultz
Avdelningschef, Hav och Vatten
Världsnaturfonden WWF