

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

2022-10-14, Dnr 48/22

Havs och Vattenmyndigheten
Remiss Havsplanering
Dnr: 2340-2022
havochvatten@havochvatten.se

Remissyttrande: Avgränsningssamråd för miljökonsekvensbeskrivning av ändrade havsplaner, Dnr 2340-2022

Övergripande kommentarer

Havsmiljöinstitutet lämnar synpunkter på dokumentet *Avgränsningssamråd för miljökonsekvensbeskrivning av ändrade havsplaner (2340-2022)*. Institutet svarar på remissens frågor, samt ställer egna frågor tillbaka och ger konkreta förslag om institutets möjliga bidrag till den påbörjade processen. Tidigare ställningstaganden och konkreta förslag till bl.a. havsplanen och utvärderingen av deltagandeprocessen är fortfarande relevanta. Det viktigaste i korthet:

- Institutet ser mycket positivt på dokumentet i sin helhet samt att man – med stöd i Miljöbalkens portalparagraf och helt i linje med ekosystemansatsen – tar ett brett grepp i konsekvensbedömningen, som förutom miljömässiga, även ska inkludera sociala och ekonomiska hållbarhetsaspekter.
- Genom sitt nya regeringsuppdrag är institutet som central inkörsport till akademien redo att förmedla eller bidra med kompetens men även skapa mötesplatser och processer för att utforska kunskaps- och metodutvecklingsbehov och diskutera den sortens breda och komplexa analyser som krävs. Tiden är knapp, institutet föreslår att omgående ta en diskussion.
- Innehållsmässigt stödjer institutet Stockholms (SU) och Umeå universitets (UmU) yttranden (se respektive yttranden) och kompletterar ur ett bredare perspektiv (se svar till frågorna).
- Ett antal viktiga process- och systemrelaterade frågor bör ställas till havsplaneringen:
 - Vilka sannolika framtidsscenarioer och bör beaktas vid viktiga val? Vilka målkonflikter finns som bör lösas på övergripande, politisk nivå - och för långsiktig samstämmighet även internationellt - även över majoritetsgränser?
 - Hur ska interaktioner mellan kust och hav och relaterade intressekonflikter hanteras i aktiviteterna och mellan olika planeringsnivåer - även regional och kommunal? Hur kan analysverktygen säkerställa detta?
 - Efter lärdomarna från den första planomgången: hur tänker man med en knapp tidsram på ett meningsfullt sätt aktivera och involvera grupper som hittills har fått mindre uppmärksamhet (politiker, företag, civilsamhället) och därmed främja social hållbarhet?
- Symphony som verktyg för att hantera ekosystemkomponenter utgör en bra bas för systemiska beslutsunderlag, men behöver utvecklas vidare (hav-land, regionala och samhällsperspektiv, vinst/förluster mellan platser/grupper, högre upplösning). Institutet och de ingående lärosätena bidrar gärna med kompetens.

Ärendet har beretts av Andrea Morf som sammankallande samt Andrea Belgrano och Madeleine Prutzer samt Ulla-Li Zweifel från Havsmiljöinstitutets kansli.

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

Kajsa Tönnesson, Föreståndare för Havsmiljöinstitutet

Svar på frågorna

Nedan svaras på frågorna både övergripande och genom konkreta kommentarer till själva dokumentet.

Kap. 1 Inledning - bra med brett perspektiv - även i dialogen

- Saknas något perspektiv, vad gäller syfte och tolkning av de lagstadgade kraven på strategisk miljöbedömning?

S 4: 1.3.1 Institutet stödjer det breda perspektivet som tas – med stöd i Miljöbalkens portalparagraf och ekosystemansatsen som utgångspunkt.

S 5 ff.: 1.3.2 Institutet hänvisar till kommentarerna från SU och UmU som påpekar vad man kunde förtydliga/fördjupa ur ett ekosystemperspektiv (t.ex. Habitatdirektivet, konnektivitet, hur havsplanerna kan bidra till god miljöstatus). Även om förbättring av miljöstatus inte bara kan ske genom fysisk planering som instrument, vore det viktigt att förtydliga havsplaneringens möjliga roller och var andra verktyg tar vid (ex. bevarande- och restaureringsåtgärder). Detta är även relevant för kap. 2.

S 5: 1.3.2.1 *Nationellt och internationellt*: Institutet stödjer till fullo ambitionen att bredda och fördjupa processen utöver kretsen man lyckades mobilisera i första rundan; detta är även en utgångspunkt i ekosystemansatsen, som kräver ett brett perspektiv på både kunskap och värden som ska inkluderas. Förutom transparens (tydlighet var man befinner sig och vad som är planerat i processen) handlar det då även om att informera och mobilisera bredare och djupare. I och med den knappa tidsplanen bör detta ske genast och kanske genom fler kanaler än tidigare. HaV kan även ta tillvara andra myndigheters nätverk och kanaler. Vi hänvisar även till slutsatserna och rekommendationerna från institutets utvärdering av deltagandeprocessen.

För den internationella dialogen, förutom Esbo-konventionens starkt formaliserade samråd som nämns i dokumentet, bör även möjligheter till informell dialog och synergier genom internationella regionala samarbeten och konkret test- och utvecklingsarbete utnyttjas - BSAP och EUSBSR nämns - för konkreta exempel se kommentarer under kunskap.

S 6: 1.4 Terminologi och definitioner

Generellt: Vissa begrepp hänger ihop med varandra - en liten grafik skulle underlätta förståelsen.

Belastning: Det handlar väl om något negativt (ej positivt)? Kan man formulera begreppet mer neutralt? Skulle istället tillförsel eller förändring vara mer neutrala och relevanta begrepp? Behövs det både belastning och effekt?

Ekosystemansatsen: Man kunde förtydliga processdelen i ansatsen, t.ex. genom följande formulering. ”Processmässigt innebär ansatsen därför dialog och samverkan mellan aktörer som har en bredd av olika kunskaper, perspektiv över sektorsgränser och discipliner i horisontalt och vertikalt led.”

Kap 2 Avgränsning - konkreta förslag och erbjudande till dialog

- Hur bör alternativ hanteras i havsplaneringen respektive miljöbedömningen?

- Bör miljökonsekvensbeskrivningen avgränsas i tid och rum på ett annat sätt? I så fall hur?

- Vilken detaljeringsnivå bör miljökonsekvensbeskrivningen ha för att göra mest nytta som beslutsunderlag? Exempelvis geografisk upplösning, tematisk inriktning, dokumentets omfattning

Institutet hänvisar till de delvis mycket konkreta kommentarer från SU och UmU och inte minst SU:s resonemang om vilka alternativ kan komma att vara relevanta för att på ett meningsfullt sätt bedöma planerna gentemot: nuläget, nollalternativet, om inget görs, om planerna inte implementeras fullt ut.

S. 9: Uppdelningen i havsbassänger kan vara för grov för att bedöma vissa effekter och fördelningen därav på ett meningsfullt sätt. Ambitionen borde vara att allmänt höja upplösningsgraden i förhållande till den befintliga bedömningen. Frågan blir om relevant data i tillräckligt hög upplösning går att få fram i tid.

Ur ett ekosystem(ansats)perspektiv vore det viktigt med följande analyser/redovisningar:

- De viktigaste land-hav-land sammanhangen och interaktionerna kommer att behöva analyseras och tydliggöras, kanske både rumsligt, flödesmässigt, eller även aktörmässigt. Vindkraft behöver länkas över ekosystem- och andra

gränser. Komplettering ur ett bevarandeperspektiv och koppling till god miljöstatus behöver markanvändningen tydligare vara med (t.ex. jord- och skogsbruk).

- Ekosystemansatsperspektivet bör inkludera en detaljerad analys av:
 - a) hur havsplanförslagen och verktygen kommer att spela roll för god miljöstatus enligt Havsmiljödirektivet och hur detta inkluderar klimatförändring/-anpassning på regional nivå;
 - b) länkarna mellan befintliga marina skyddsområden och andra rumsliga åtgärder/instrument i relation till havsplanförslagen och hur biodiversiteten främjas/bevaras;
 - c) länkarna mellan havsplanerna och ekosystemtjänsterna ur ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv i förhållande till andra effektiva rumsliga bevarande- och fiskeförvaltningsåtgärder.
- En redovisning hur konkret havsplanförslagen bidrar till EU:s biodiversitetsstrategi för 2030 och 30% och 10% målen (som beskrivs i kap. 4).
- Både i förhållande till klimatförändring och till biodiversitetsförlust behövs ett risk-/försiktighets-/ restaureringsbaserat förhållningssätt som t.ex. frågor - i alla fall ur ett strategiskt planeringsperspektiv: Hur återställbar är en förändring ifall den skulle visa sig vara ogynnsam? Hur kunde den kompenseras? Delar finns integrerad i kriterierna i tabell 2 (varaktighet s. 15), dock om vi uppfattat rätt, inte i förhållande till sociala och ekonomiska aspekter.

Bedömningsgrunder och metod - bra början, men utveckla

- Finns särskilda bedömningsgrunder för de uppräknade miljöaspekterna som behöver beaktas särskilt i arbetet?

- Miljökonsekvensbeskrivningen föreslås omfatta en miljöbedömning enligt kap.6 miljöbalken kompletterad med en bedömning av sociala och ekonomiska effekter. Finns alternativa eller kompletterande ansatser och metoder som borde beaktas i arbetet?

Havsmiljöinstitutet ser mycket positivt på den bredare ambitionen och anser att det kan finnas en rad relevanta aspekter och metoder för att svara på dessa frågor. Vissa har lyfts i Stockholms och Umeå universitets yttranden; även scenarioanalys med koppling till samhälls- och ekosystemmodeller och behovet av rumsliga svar. Institutet stödjer den kaskadbaserade analysen (s. 12 ff.) - för en vidareutveckling, se bla. Frederiksen et al. (2021¹). När det gäller genetisk mångfald, ett fält under snabb utveckling och relevant inte minst i klimatsammanhang, kunde även ett evolutionsbaserat förvaltningsperspektiv tas (evolutionary environmental management). Principer är under utveckling (kontakt: [Centre for Marine Evolutionary Biology](#) vid Göteborgs universitet). Det sker en snabb teknisk och forskningsmässig utveckling, man skulle helst vilja bjuda in till en konkret och kontinuerlig dialog, t.ex. i form av möten/workshops med en bredare expertgrupp eller även mera kontinuerligt i projektform för 2023 och framåt. Internationellt finns bl.a. expertgrupper inom internationella havsforskningsrådet ([ICES](#)) som har en överblick och t.ex. kan ha tillgång till de senaste kunskaper och metoder (t.ex. om sociala och ekonomiska analyser eller vindkraftens biologiska effekter), se institutets förslag i kap. 3 nedan.

Symphony har blivit ett viktigt verktyg för Sveriges havsplanering, speciellt för arbetet med miljöpåverkan i havsplanerna och behöver utvecklas vidare för att om möjligt även rymma mera samhälleliga aspekter och andra skalnivåer. För att Symphony ska kunna användas för miljöbedömningar behövs inte minst miljökvalitetsnormer som anger en acceptabel kumulativ påverkan eller acceptabel förlust av habitat som resultat av mänsklig påverkan. I dagsläget anger miljökvalitetsnormen D.1.2 (Fysisk förlust av sandbankar och rev) målvärden för ett begränsat antal habitat medan för miljökvalitetsnormen D.2 (Arealen av biogena substrat ska bibehållas eller öka) saknas indikatorer. Fortsatt utveckling av indikatorer och målvärden, inklusive för kumulativ påverkan, behövs för miljökonsekvensbedömningar samt för att Symphony ska kunna vägleda i beslut om aktiviteter som leder till störning eller förlust av havsbotten.

- Vilka är de viktigaste aspekterna att beakta vid hantering av osäkerheten i miljöbedömningen?

S 16: Tabell 3: Kulturella ekosystemtjänster - byt ut ”Intellektuell” interaktion med naturmiljö under kolumn Grupp mot ”Meningsbärande” - det kan mycket väl även innebära känslor och aktiviteter. Institutet tar gärna en diskussion om bedömningsgrunder samt kategorisering och avgränsning av kulturella ekosystemtjänster. Vid analys av kulturella

¹ Frederiksen P., Morf A., von Thenen M., Armoskaite A., Luhtala H., Schiele K. S., Stråke, S., Hansen H S. (2021). Proposing an ecosystem services-based framework to assess sustainability impacts of maritime spatial plans (MSP-SA), *Ocean and Coastal Management*, [Volume 208](#), 1 July 2021, 105577. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105577>

ekosystemtjänster bör man även ta hänsyn till relationella aspekter mellan människa och natur - som en gemenskap - dvs. havet som en del av den sociala gemenskapen för lokalbefolkningen.

S 17: Tabell 4: Bör inte sysselsättning betraktas som ekonomisk och inte social dimension?

S. 17/18. Osäkerheter: Genomgången är bra och visar på en stor komplexitet både av osäkerheter och hur de kan påverka det övergripande resultatet. Det är viktigt med transparens och tydlighet hur dessa påverkar bedömningen. Det är bra att HaV kommer att redovisa alla antaganden etc. Transparens och tydlighet hur de påverkar bedömningen bör även inkludera ett respektfullt övervägande av olika relevanta perspektiv som kommer med under deltagandeprocessen.

Kap 3 Kunskapsunderlag - använd Havsmiljöinstitutet i sin helhet

- Finns kunskapskällor och underlag att använda i miljöbedömningen som HaV bör ta del av?

Havsmiljöinstitutet anser att det kan finnas en rad fler relevanta källor, underlag, men även metoder än de som listas och vill helst bjuda in till en konkret dialog, t.ex. i form av ett möte med bred kompetens eller även mer kontinuerligt genom att inför 2023 lägga upp ett konkret projekt - till exempel en aktualisering av ett projekt med expertstöd för utvecklingen av ett utvärderingssystem för havsplaneringen där både ex ante och ex post utvärdering kunde utforskas tillsammans. Det känns inte minst viktigt att konsekvenserna och fördelningen undersöks, i rummet och i samhället, till exempel om skev fördelning av förluster och nyttor uppstår mellan olika regioner/kommuner eller grupper i samhället.

I en situation med tidspress och när kunskaps- och metodutvecklingsfronten rör sig snabbt, är det viktigt att vara agil, skapa och upprätthålla relevanta nätverk och utnyttja andras kunskap och erfarenheter direkt, även internationellt. Institutet ser ett behov av både råd, utredningar samt kunskaps- och metodutveckling. Det gäller att snabbt kunna skilja mellan olika typer av frågor som behöver olika typer av agerande. Institutet, i samverkan med en rådgivande expertgrupp till processen, kunde hjälpa till att sälla och skicka vidare frågor till rätt mottagare. Institutet har i tidigare remissomgångar för Sveriges havsplaner påpekat att akademien med expertis inom många relevanta ämnen kunde spela en större, utvecklande roll i uppbyggnaden av Sveriges havsplaneringssystem. Trots brådskan i denna planeringsomgång, är det angeläget att börja utveckla ett systematiskt sätt för att involvera akademien (strategi, kontakter, samarbetsformer mm). Man kan just börja med teman havsbaserad energi, bevarande/restaurering och klimat. Bland annat bedriver SLU en grupp med fokus på vindkraft och miljö - än så länge främst med naturvetenskapligt - teknisk perspektiv. MISTRA har haft en utlysning om blå ekonomi med projekt som kan komma att bli relevant för HaV.

Det rekommenderas att fortsätta delta i relevanta projektsamarbeten och söka synergier med forskare i riktade utlysningar. Observation av projekt indikerar att det händer en gynnsam och snabb utveckling både i personlig kunskap, färdigheter och kontakter men även på organisationsnivå. Exempel är praxisinriktade internationella konferenser som MSP Forum (snart i Barcelona), pågående internationella samarbeten (OSPAR, HELCOM, VASAB - MSP WG samt Planning Forum), samt samarbetsprojekt som HaV själv deltar i (t.ex. BalticLiNES, NorthSEE, Pan Baltic Scope, eMSP_NBSR). Trots (eller med anledning av) tidspressen bör HaV använda det redan uppbyggda internationella nätverket och pågående aktiviteter för att driva egna kunskaps- och metodutvecklingsbehov och även länka till ICES och dess expertgrupper, där det finns ett antal som kan vara relevanta (t.ex. WGMPCZM, WGSOCIAL, WGBESIO, samt de tre grupperna som jobbar med olika aspekter av vindkraft, och de som gör övergripande ekosystemanalyser för Östersjön och Nordsjön).

Kap 4 Förhållande till planer och policyer - systemkoll och målkonflikter att lösa

- Behöver något lyftas särskilt i arbetet, i synnerhet vad gäller hur andra planer och policyer påverkar avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen?

Övergripande kommentarer

De viktigaste dokument, planer, program och relevanta processer listas. Men det blir inte lika tydligt hur konflikter mellan dessa ska lösas (se även SU och UmU:s yttranden). Men hur tänker man visa på ett systematiskt och transparent sätt vilka av alla de komplexa målen och skyldigheter uppfylls just genom havsplaneringen (för en illustration av EU policy - se

Boyd & Elliotts 2014 EU horrendogram²)? Både i analysen här och en eventuell redovisning av avvägningen (som kräver mer samhällsvetenskaplig-statsvetenskaplig-juridisk kompetens) och bedömningsmetodik i sin helhet, verkar det finnas en hel del tvärvetenskaplig forsknings- och utvecklingsbehov.

Havsplaneringsaktörerna bör vara medvetna om att i och med att nationell säkerhet har fått större prioritet och energiproduktions- och försörjningssystemet är under allt större tryck kommer prioriteringsordningen mellan olika planeringsnivåer hamna på tapeten inte bara på expertnivå men även samhälleligt och politiskt (dvs kräva avvägningar och bindande beslut), då enkel dialog och samverkan är viktiga i början men inte nödvändigtvis kommer att räcka ifall olika nivåer står kvar vid sina ståndpunkter.

Konkret

S 20: 4.1.2 Utbyggnad av transmissionsnätet: här blir även försörjningssäkerhet i form av multipla komplementära energiformer och lagring, ringledning och annan typ av redundans/resiliens/resistens i systemet viktiga. Den internationella dimensionen är i högsta grad relevant här - finns det någon internationell process som lämpligt kopplar till land- och havsplaneringen eller behöver denna typ av internationell samordning och nätutveckling först skapas? Institutet vill betona viktigheten av denna dimension och dess relevans internationellt och den gröna transformationen av hela energisystemet som dessutom påverkas av den nuvarande geopolitiska situationen.

S 22: 4.1.3 Strategier för hållbar utveckling, en svensk maritim strategi, samt EU: Gällande sista stycket som börjar ”När det gäller sektorspecifika strategier...” och med tanke på ekosystemansatsen och land-hav interaktionerna undrar Havsmiljöinstitutet om inte jord- och skogsbruk bör finnas med och hur man ser på kopplingen till den regionala utvecklingsplaneringen, som hittills inte riktigt kopplats till havsplaneringen.

S 23: 4.1.5 Kommunal och regional översiktsplanering: Politiken kommer att behöva förtydliga prioriteringsordningen på nationell nivå för riksintressena - men även prioriteringsordningen mellan lokal-regional-nationell kommer sannolikt att bli aktuell - se övergripande kommentar.

² S. J. Boyes, M. Elliott. (2014). Marine legislation – The ultimate ‘horrendogram’: International law, European directives & national implementation, Marine Pollution Bulletin, Volume 86, Issues 1–2, pp 39-47, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2014.06.055>