



Datum
2021-06-01
Vår referens
Anders Eriksson
Utvecklingssekreterare
anders.p.eriksson@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Miljödepartementet - Havet och människan (SOU 2020:83) STK-2021-294

Sammanfattning

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på Miljöberedningens delbetänkande *Havet och Människan* (SOU 2020:83). Utredningen föreslår flera lagändringar och andra åtgärder för att förstärka åtgärdsarbetet för bevarande av ett hållbart hav och marina resurser.

Under ärendets beredning har miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden getts möjlighet att yttra sig. Stadsbyggnadsnämnden välkomnar förslagen till ändringar av plan- och bygglagen, eftersom Malmö genom sin översiktsplan redan idag arbetar aktivt med att planera och utveckla kustvattenområdet. Ändringarna leder även till större hänsyn till havs- och vattenmiljön i detaljplaneringen, vid beslut om lov och vid startbesked.

Tekniska nämnden är överlag positiv till förslaget om en ny havsmiljölag samt föreslagna lagförändringar och åtgärder men framför ett par synpunkter om framförallt potentiella intressekonflikter samt behov av förtydliganden. Även miljönämnden är överlag positiv till utredningens innehåll och förslag men framför synpunkter kring kapitlen som berör undervattensbuller, marint områdesskydd samt kushavet där alla vill vara.

Utöver det som anförs av nämnderna har en genomgång av hur förslagen i delbetänkandet påverkar arbete med *Handlingsplan för att arbetet 2019–2023 med att stärka Malmös roll som framtidens kuststad* (Senast reviderad i ärendet STK-2021-130). Då genomförande av förslagen i remissen ligger flera år framåt i tiden och handlingsplanen avslutas 2023 så är påverkan främst teoretisk.

Förslaget är att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skickar det till Miljödepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar det till Miljödepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Miljödepartementet - Havet och människan (SOU 2020:83)
- Havet och människan (SOU 2020:83) Volym 1
- Havet och människan (SOU 2020:83) Volym 2
- Anstånd beviljat till 9 juni
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 210422 § 136
- Remissvar från tekniska nämnden
- Tekniska nämnden beslut 210427 § 144
- Remissvar från miljönämnden
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210531 Remiss från Miljödepartementet - Havet och människan (SOU 2020:83)
- Förslag till yttrande
- Miljönämnden beslut 210525 § 94 med Särskilt yttrande (V)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-05-31

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-06-07

Kommunstyrelsen 2021-06-09

Beslutet skickas till

Miljödepartementet

Stadsbyggnadsnämnden

Tekniska nämnden

Miljönämnden

Ärendet

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på Miljöberedningens delbetänkande *Havet och Människan* (SOU 2020:83). Under ärendets beredning har miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden getts möjlighet att yttra sig.

Ärendets disposition är följande:

- En sammanfattning av betänkandets huvudsakliga innehåll.
- Sammanfattning av nämndernas yttrande.
- Stadskontorets bedömning samt förslag till beslut.

Bakgrund

Regeringen beslutade i juni 2010 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen kan nås genom politiskt förankrade förslag till strategier. Strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder. Kommittén har antagit namnet Miljömålsberedningen och har som övergripande uppdrag att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Uppdraget löpte till och med 2020 och beredningen har fått ett antal tilläggsdirektiv.

Enligt ett tilläggsdirektiv från 2018 (dir.2018:44) ska beredningen, i ett delbetänkande, föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resur-

ser. Strategin ska bidra till att relevanta delar av Generationsmålet, de berörda miljö kvalitetsmålen samt mål 14 i Agenda 2030 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt. Miljöberedningen överlämnade sitt delbetänkande till regeringen i december 2020. Uppdraget redovisas i den nu föreliggande SOU 2020:83, *Havet och människan*.

Miljömålsberedningen har genomfört en omfattande kunskapsinsamling som genomgående bedöms hålla hög kvalitet. Områdena som belyses bedöms vara heltäckande på en nationell nivå och det samlade dokumentet utgör en bra grund för föreslagna åtgärder och förändringar.

Delbetänkandet i korthet

Med strategin för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser vill Miljömålsberedningen skapa bättre förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och samtidigt miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Förslagen omfattar verksamheter inom fler politikområden och utgiftsområden än vad som vanligtvis ingår i området havsmiljö. Syftet är att fånga upp fler påverkansfaktorer på havsmiljön som behöver åtgärdas. Frågorna om kopplingen mellan hav, klimatförändringen och havsförsurning samt frågan om ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning har genomsyrat hela utredningen.

I betänkande beskrivs att ambitionen har varit att strategin inte ska förstärka målkonflikter utan snarare integrera och harmonisera målen för olika verksamheter. Miljömålsberedningen poängterar att det kommer behövas ett långsiktigt, enträget och målmedvetet arbete för att kunna nå miljö kvalitetsmålen nationellt, i EU och i internationella forum. Arbetet berör både riksdagen, regeringen och dess myndigheter, kommuner samt ideella föreningar och privata och lokala aktörer.

Huvuddragen i Miljömålsberedningens förslag är:

- **En ny havsmiljölag och en tvärvetenskaplig funktion**

Miljömålsberedningen bedömer att det behövs en bred politisk uppslutning för en ambitiös och kraftfull havsmiljöpolitik. För att denna ska vara ekonomiskt, socialt och ekologiskt långsiktigt hållbar behöver den kännetecknas av ambitiösa mål och väl utformade styrmedel, samt ett strukturerat och transparent arbetssätt. För att den ska kunna nå sina mål är det avgörande att regeringen och riksdagen får möjlighet att se till helheten av de problem som råder inom havsmiljöarbetet.

Utifrån detta föreslås i delbetänkandet att det instiftas en havsmiljölag. Avsikten är att skapa bättre förutsättningar för breda och uthålliga havsmiljö- och havspolitiska insatser både nationellt och internationellt. Av havsmiljölagen ska det framgå att Sveriges havsmiljöarbete ska syfta till att uppnå det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Vidare ska det framgå att ekosystemansatsen ska vara en utgångspunkt för regeringens havsmiljöarbete och att detta ska vila på en vetenskaplig grund. I lagen ska anges att regeringen med jämna mellanrum ska lämna en havsmiljöpolitisk proposition till riksdagen.

Miljömålsberedningen föreslår även en tvärvetenskaplig expertfunktion med uppdrag att ta fram analyser och bedömningar ur ett brett samhällsperspektiv om den samlade havsmiljöpolitiken.

- **Två nya etappmål om återföring av växtnäringsämnen och marint områdesskydd**

Miljömålsberedningen föreslår två nya etappmål inom miljösystemet. Det ena avser hur stor andel av fosfor och kväve som ska återföras till livsmedelsproduktion från stallgödsel, avlopp och matavfall till 2030.

Det andra innebär att ett nätverk av skyddade områden, till 2030, ska omfatta minst 30 procent av Sveriges havsområden genom formellt skydd eller andra områdesbaserade bevarandeåtgärder samt att minst tio procent ska vara strikt skyddade.

- **Harmoniserat genomförande av EU-direktiv och EU-förordningar**

I betänkandet finns flera förslag som avser att bidra till att harmonisera genomförandet av EU-direktiv och förordningar som sätter mål för havsmiljöarbetet. De aktuella direktiven är främst havsmiljödirektivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet och EU:s gemensamma fiskeripolitik.

- **Effektiv utvärdering och rapportering av mål för havets tillstånd**

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag som ska bidra till att underlätta uppföljningen, utvärderingen och rapporteringen av mål för havets tillstånd. Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* föreslås bara ha tre preciseringar som motsvarar målen i de tre EU-direktiven; havsmiljödirektivet, vattendirektivet samt art- och habitatdirektivet. För att understryka ansvaret ska miljökvalitetsmålet rapporteras direkt till regeringen.

- **Ändringar i myndigheters ansvar och beslutsfattande**

Miljömålsberedningen menar att det behövs ändringar i mandat och beslutsfattande för att effektivisera havsmiljöförvaltningen. Därför föreslår beredningen att regeringen ska besluta om ett åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöförvaltningen. Beredningen föreslår även att det bör vara ett gemensamt organ som beslutar om miljökvalitetsnormer i enlighet med vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen samt referensvärden i enlighet med art- och habitatdirektivet och fågel-direktivet för akvatiska arter och livsmiljöer.

Flera förslag innebär ett ändrat ansvar för nationella myndigheter, bland annat föreslås Jordbruksverket ta över miljömålsansvaret avseende övergödning, samt få ett större ansvar för att säkerställa genomförandet av åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för hela den akvatiska miljöövervakningen, inklusive miljögifter och undervattensbuller. Havs- och vattenmyndigheten föreslås även få ett utpekat ansvar för att sjöfartens påverkan på havsmiljön beaktas och även ett tydligt ansvar för marint skräp.

Sjöfartsverket och Transportstyrelsen föreslås få tydligare ansvar för sjöfartens påverkan på marina ekosystem.

- **Finansiering**

I betänkandet lämnar Miljömålsberedningen flera förslag för en effektivare finansiering av havs- och vattenmiljöarbetet.

- **Länsstyrelserna får en samordnande roll i havs- och vattenmiljöarbetet**

Miljöberedningen föreslår att kustlänsstyrelserna får tydligare och utökade uppgifter och ansvar för att samordna det lokala havs- och vattenmiljöarbetet och samordna detta med fiskevårdsar-

betet.

- **Kommunernas planeringsansvar för kustvattenområdet stärks**

Kommunerna förfogar över översiktsplanering, detaljplanering och strandskydd. Därför lägger Miljömålsberedningen ett antal förslag för att stärka kommunernas havsmiljöarbete och förtydliga deras ansvar.

- **Fokus på åtgärder**

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag som ska bidra till ett mer effektivt åtgärdsarbete. Exempel är länsstyrelsernas samordnande roll och förslagen avseende effektivare finansiering. I betänkandet föreslås även en särskild satsning för att återfå stor fisk i kustvatten.

- **Fortsatt behov av regleringar**

Miljöberedningen menar att det behövs ett fortsatt arbete med regleringar inom vissa områden. Det gäller främst tillämpning av befintliga regelverk som till exempel regleringar av fiske med stöd av EU:s gemensamma fiskeripolitik, regleringar av fritidsbåtar i skyddade områden eller beslut om flytt av farleder för internationell sjöfart bort från områden med höga naturvärden.

- **Stort behov av havsmiljödata och kunskap**

Miljömålsberedningen beskriver att det finns ett stort behov av data och kunskap och lämnar därför flera förslag för att få fram nödvändiga data och underlag. Vidare bedömer miljömålsberedningen att det saknas forskning och kunskap inom flera områden för att vidta rätt åtgärder som leder till att miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård nås. Därför föreslår Miljömålsberedningen att Havsmiljöinstitutets uppdrag förlängs till 2030 samt att Havs- och vattenmyndigheten får disponera ett nytt forskningsanslag för havs- och vattenmiljöforskning.

Sammanlagt lämnas 37 författningsförslag rörande till exempel havsmiljö, fiskerilag, instruktioner för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, instruktioner för Havs- och vattenmyndigheten och instruktioner för Läkemedelsverket.

De förslag som bedöms direkt beröra Malmö stad är:

Förslag till ny havsmiljölag

Havsmiljölagen syftar till att lyfta ansvaret för havsmiljöarbetet till regeringsnivå och slår fast att arbetet ska syfta till att uppnå miljökvalitetsmålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”.

Havsmiljölagen slår även fast att arbetet ska vila på vetenskaplig grund, att ekosystemansatsen ska tillämpas och att en havsmiljöproposition som konkretiserar arbetet ska tas fram varje mandatperiod. Havsmiljöpropositionen ska samordnas med åtgärdsprogrammen för havsmiljön och vattenmiljön som, enligt en föreslagen ändring i miljöbalken, i framtiden ska beslutas av regeringen.

Förslag till förändringar i miljöbalken

I 5 kap 8 a § föreslås det att regeringen ska fastställa åtgärdsprogrammen enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660). I dagsläget fastställs dessa av Havs- och vattenmyndigheten respektive vattendelegationerna i de 5 vattendistrikten.

I 7 kap 4 § föreslås det att naturreservat, utöver nuvarande grunder, även ska få inrättas för att bevara opåverkade områden samt för att klimatanpassa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter.

I 7 kap 13 § föreslås införande av ett förtydligande om att strandskydd ska användas som ett verktyg för att uppnå och bibehålla god status enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Förslag till förändringar i plan- och bygglagen

I 3 kap 5 § föreslås införande av ett förtydligande om att kommunen i sin fysiska planering av kustvattenområdet ska ta hänsyn och samordna översiktsplaneringen med de nationella havsplanerna.

I 4 kap 12 § föreslås att kommuner i detaljplaner ska få bestämma skyddsåtgärder för att motverka havs- och vattenförorening samt för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön.

I 4 kap 14 § föreslås att kommuner ska få ge lov eller startbesked först när, utöver markföroreningar, även havs- eller vattenföroreningar har avhjälpats alternativt när skyddsåtgärder vidtagits.

Vidare består delbetänkande av 27 kapitel. I texten nedan finns en mycket kort sammanfattning av innehållet i dem.

I betänkandet beskrivs att det är väl känt att havets arter och livsmiljöer har stora problem. Problemen består inte bara av miljömässiga utmaningar utan beror även på kunskapsbrist och det faktum att havet förvaltas av flera olika aktörer med olika ansvarsområden och mandat. Det finns därmed flera mer eller mindre synliga målkonflikter som försvårar arbetet. I samband med det redogörs även för de olika nationella miljömålen och hur arbete med dem genomförs och förs upp. Miljömålssystemet omfattar för närvarande:

- Ett generationsmål som anges inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske för att nå miljökvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmål som anger det tillstånd som miljöarbetet ska leda till. I nuläget finns 16 miljökvalitetsmål.
- Etappmål som anger de samhällsomställningar som behöver göras för att nå miljökvalitetsmål och generationsmål. Exempel på detta är minskning av utsläpp av växthusgaser och ökad återanvändning av förpackningar.

En kartläggning visar på en komplex bild av nationella och internationella mål samt ett stort antal resultatmått.

Vidare innehåller betänkande en diskussion om vikten av att det sker ett internationellt samarbete om havsmiljön samt beskrivningar av FN:s arbete med havsmiljö, ett urval av de konventioner som berör havsmiljön och arbetet med den samt beskrivningar av internationella samarbeten om havsmiljö.

Beredningen lyfter även det faktum att havsmiljön är viktig för att hejda klimatförändringar och att havsmiljö och havsmiljöförvaltning bör få större och tydligare roll i klimatarbetet och i kapit-

let utvecklas dessa aspekter.

Beredningen har, i tilläggsdirektiv, fått i uppdrag att värdera behovet av att ytterligare förstärka kopplingen mellan havsanknutna miljö kvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030. Vidare finns en redogörelse för arbete med miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken sker inom havsmiljöarbetet.

I betänkandet finns ett antal beskrivningar av konsekvenser av olika former av mänsklig påverkan på havsmiljön. I korthet är dessa:

- Övergödning påverkar hela det marina ekosystemet hela tiden. Det finns även forskning som visar att övergödningen kan leda till en ökning av utsläpp av metan från havsbottnar vilket i sin tur påverkar den globala uppvärmningen.
- Farliga ämnens, som till exempel kemikalier eller tungmetallers, påverkan på havsmiljö och ekosystem inte blivit tillräckligt uppmärksammat och beredningen redogör för omfattningen av problemet med farliga ämnen, konsekvenser för såväl havsmiljö, djur och människor samt effekter av arbetet mot det.
- Marint skräp, främst plast, beskrivs i delbetänkandet som ett av de främsta hoten mot de marina ekosystemen.
- Det är kris i stora delar fiskerinäringen, särskilt i Östersjön och fiskbeståndet påverkar hela ekosystemet såsom till exempel sjöfåglars tillgång till föda och häckning.
- Undervattensbuller kommer främst från den täta fartygstrafiken i östersjön och västerhavet. Dess påverkan på havsmiljön är ett förhållandevis nytt kunskapsområde och tillgången till forskning och underlag är lägre jämfört med andra områden.

Eftersom kustvatten och även arter och livsmiljöer längre ut till havs är utsatta för stor press av flera samverkande faktorer som till exempel övergödning, föroreningar, buller och fritidsbåtar finns ett behov av ett mer långsiktigt formellt skydd.

Vidare beskrivs behov av ökad kunskap och forskning om havsmiljön, effektivare myndigheter, ett förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser samt olika konsekvensanalyser avseende de förslag som lämnas i betänkandet.

Remissinstansernas yttrande

Stadsbyggnadsnämnden

Sammanfattningsvis välkomnar stadsbyggnadsnämnden förslagen till ändringar av plan- och bygglagen, eftersom Malmö genom sin översiktsplan redan idag arbetar aktivt med att planera och utveckla kustvattenområdet. Ändringarna leder även till större hänsyn till havs- och vattenmiljön i detaljplaneringen, vid beslut om lov och vid startbesked.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden är överlag positiv till förslaget om en ny havsmiljölag samt föreslagna lagförändringar och åtgärder men framför ett par synpunkter om framförallt potentiella intressekonflikter samt behov av förtydliganden.

Miljönämnden

Miljönämnden är överlag positiv till utredningens innehåll och förslag men framför synpunkter

kring kapitlen som berör undervattensbuller, marint områdesskydd samt kusthavet där alla vill vara.

Stadskontorets bedömning

Utöver det som anförs av nämnderna har en genomgång av hur förslagen i delbetänkandet påverkar arbete med *Handlingsplan för att arbetet 2019–2023 med att stärka Malmös roll som framtidens kuststad* (Senast reviderad i ärendet STK-2021-130). Då genomförande av förslagen i remissen ligger flera år framåt i tiden och handlingsplanen avslutas 2023 så är påverkan främst teoretisk. Något exempel på hur det kan påverka stadens framtida arbete är att:

- Det föreslås införas fler grunder för inrättande av naturreservat vilket direkt kopplar till aktiviteten om att utreda fler skyddade områden i Malmös havsområde.
- Kommuner föreslås kunna ställa högre krav på sanering och skyddsåtgärder i vattenmiljöer i detaljplaner vilket kopplar till aktiviteten om återskapande av grunda bottnar i äldre hamnbassänger. Detta är positivt ur miljöperspektivet men troligtvis kostnadsdrivande.
- Införandet av miljö kvalitetsnormer för undervattensbuller kan vara positivt för aktiviteten om att utreda lokaliseringmöjligheter för havsbaserad vindkraft i Malmös havsområde. Något som kan förkorta tillståndsprocessen för havsbaserad vindkraft.

Stadskontorets förslag

Förslaget är att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skickar det till Miljödepartementet.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör