



## KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

### Synpunkter från Kungl- Skogs- och lantbruksakademien på Havs- och vattenmyndighetens uppdatering av åtgärdsprogrammet för havsmiljön (Dnr 2807-20)

Innehåll	Synpunkter
1. Vad som behöver göras av myndigheter och kommuner	<p>Avgörande för att miljömålen ska kunna nås, och vara meningsfulla, är att de är realistiska. I denna uppräknig av vad olika myndigheter ska göra, saknas initiering av arbeten som syftar till att kritisk granska relevansen hos de kriterier som används för att klassificera miljöstatus. Hur relevanta är exempelvis de värden som nu används för att avgöra om 'god miljöstatus' uppnåtts? I en sådan granskning ingår självfallet även att utvärdera kriteriernas relevans med beaktande av t.ex. vattnets omsättningstid i Östersjön. Skulle exempelvis 'god miljöstatus' snabbt uppnås ens vid noll-utsläpp, eller är vattenomsättningstiden sådan att det även vid noll-utsläpp krävs decennier innan 'god miljöstatus' uppnås? Om målet 'god miljöstatus' inte realistiskt kan uppnås, beroende på givna naturliga förutsättningar, ska detta betonas så att kostsamma men ineffektiva åtgärder inte initieras eller fullföljs. Se även kommentarer på punkt 4 nedan.</p> <p>I avsnitt 3 <i>Undantag – om god miljöstatus inte kan nås</i> berörs ovanstående, men i avsnitten som rör övergödning lyser dessa viktiga aspekter generellt med sin frånvaro. Sådana analyser är centrala eftersom miljöklassificeringen har juridiska implikationer.</p> <p>Miljömålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i> inkluderar inte endast naturmiljön, utan även kulturmiljön och människors möjligheter att leva och verka i kustbygderna. Om de använda miljökriterierna är orealistiska, kan de på ett avgörande sätt bidra till att göra det omöjligt att bibehålla och utveckla näringslivet i kustbygderna.</p> <p>Vår förståelse för Östersjön är inte sådan att befintliga miljöindikatorer/-kriterier, när de en gång blivit föreslagna och införda, får vara huggna i sten. Miljöarbetet ska hela tiden granskas mot nya data och analyser.</p>
2 Inledning	<p>På sidan 18-19 står att läsa att <i>Havs- och vattenmyndighetens roll är också att se till att vårt eget mandat inom havsmiljöförvaltningen, den gemensamma fiskeripolitiken, havsplaneringen, vattenförvaltningen och vårt arbete med arter och habitat sker i samklang.....</i> I detta perspektiv är det anmärkningsvärt att man genomgående i samrådsunderlaget underlåtit att problematisera kring att framgångar i arbetet för att nå ett mål kan motverka uppnåendet av ett annat</p>

	<p>mål. Exempelvis kommer arbetet mot övergödning att minska produktionen av fisk.</p>
<p>3 Undantag - om god miljöstatus inte kan nås</p>	<p>KSLA är kritisk till att Havs- och vattenmyndigheten anser att endast punkterna 1 och 4 är aktuella att åberopa som skäl för undantag. För Östersjön är undantagsvillkor 2 (<i>Naturliga eller andra exceptionella orsaker som inte kunnat förutses eller förhindras</i>) högst relevant eftersom en viktig förklaring till de stora arealerna av syrefria/syrefattiga bottnar i Östersjön är en minskning av stora saltvatteninbrott. Detta i sin tur gör att fosfor mobiliseras från de syrefria bottenarna och genom vattenomsättningen även når kustvattnen. Som en följd av detta kan miljömålen bli omöjliga att nå i dessa kustvatten, vilket då kan vara helt oberoende av lokal antropogen belastning från land. Avsaknaden av analyser av dessa kopplingar kan då leda till felaktiga slutsatser, med rättsliga och ekonomiska konsekvenser. Exempelvis kan etablering av verksamheter som leder till små utsläpp av näringsämnen stoppas, trots att dessa utsläpp saknar signifikant relevans för områdets miljöstatus.</p> <p>Även undantag 3 (<i>Förändringar av fysiska förhållanden som beror på åtgärder som vidtagits på grund av ett tvingande allmänintresse</i>) bör utnyttjas om detta är till gagn för miljön. Ett sådant exempel kan exempelvis vara om en överledning av avloppsvatten från ett sämre till ett bättre fungerande reningsverk orsakar lokalt ökad belastning i det bättre fungerande reningsverkets recipient. Nettoresultatet blir ju att det totala utsläppet minskas, vilket kan hävdas som ett <i>tvingande allmänintresse</i>.</p>
<p>4 Fördjupad analys av vilka åtgärder som behöver vidtas per temaområde</p>	<p>Utsläppen av näringsämnen till Östersjön har reducerats till en nivå som motsvarar 1950-talets. Men den långsamma vattenomsättningen och de för närvarande sällsynta större saltvatteninflödena förklarar sannolikt varför vattenkvaliteten inte förbättrats i motsvarande grad. Detta berörs också i Samrådsunderlaget. Trots detta skriver man i Tabell 6 (sid.35) att <i>Tillförsel av näringsämnen från mänsklig verksamhet ska minska tills den inte orsakar koncentrationer av kväve och fosfor i havsmiljön som förhindrar att god miljöstatus uppnås</i> och gör bedömningen att <i>Normen följs inte</i>. Givet gjorda utsläppsminskningar och Östersjöns hydrografi, kan endast tiden utvisa om vi redan gjort det som behövs för att uppnå miljökvalitetsnormerna för näringsämnessituationen. Konsekvensen kan bli krav på mycket kostsamma åtgärden mot små närsaltskällor och stopp för etablering av verksamheter som leder till små utsläpp, trots att dessa åtgärder inte bidrar till miljöförbättringar. Sådana åtgärder skulle direkt motverka miljömålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i>.</p> <p>Avsaknaden av analyser kring de samhälls- och privatekonomiska kostnaderna för att nå "normen" är en brist. Utan sådana analyser kan inte konsekvenserna, kostnadseffektiviteten och rimligheten i olika åtgärder bedömas. Det är förståeligt ifall sådana analyser inte redovisas i detta samrådsunderlag, men problematisering kring resultaten av sådana analyser hade varit relevanta för att bedöma realismen i de förslag som redovisas.</p>
<p>4.3 Fiskar och skaldjur som påverkas av fiske</p>	<p>I inledningen står att läsa <i>Fiske, klimatförändring, övergödning och förlust av livsmiljöer bedöms vara betydande belastningar i både Nordsjön och Östersjön (tabell 14)</i>. Denna verklighetsbeskrivning är alltför förenklad. Vissa arter av fisk har gynnats av antropogen påverkan. Ökningen av gös i Östersjön under 1950-70-talen förklaras sannolikt av tilltagande eutrofiering. Produktionen av fisk kan</p>

	<p>också påverkas positivt av t.ex. bottentrålning som ökar produktionen av kortlivad och högproduktiv bottenfauna (Frid et al. 1999). Se även kommentarer till avsnitt 4.4.3 nedan. Generellt saknas problematisering i skrivningarna kring antropogena aktiviteters effekter på fisk och skaldjur. Fisk är ett viktigt livsmedel, och fiske ett betydande näringsfång och en del av kulturen i kustbygder. Inskränkningar i fisket behöver därför vara väl motiverade och ha empirisk och vetenskaplig grund (jfr undantaget <i>tvingande allmänintresse</i>), annars riskeras miljöarbetets legitimitet bland medborgarna.</p> <p>Frid, C.L.J., Hansson, S., Ragnarsson, S.A., Rijnsdorp, A., Steingrimsson, S.A., 1999. Changing levels of predation on benthos as a result of exploitation of fish populations. <i>Ambio</i> 28, 578-582.</p>
<p>4.3.1 Nya åtgärder för fiskar och skaldjur som påverkas av fiske.</p>	<p>Rörande begränsningar av gråsäl och skarv, se kommentarer till 4.4.1. Det saknas motivering till varför reduktionsåtgärder inte föreslås även mot de lokalt mycket stora bestånden av knobbsäl i Skagerrak och Kattegatt.</p>
<p>4.3.2 Nuvarande status gällande miljö kvalitetsnorm för naturligt förekommande fiskarter och skaldjur som påverkas av fiske</p>	<p>Klassificering av populationsstatus baserat på beståndsstorlek och fisketryck förutsätter att bestånden är definierade. För många av fiskarterna under rubriken <i>C.3.3 Hållbart nyttjande av nationellt förvaltade fisk- och skaldjurspopulationer</i> saknas biologiskt meningsfullt definierade bestånd. Att exempelvis hävda att det finns <u>ett</u> bestånd av gädda längs svenska kusten av Egentliga Östersjön saknar vetenskaplig grund. En sådan klassificering utgör ett hot mot det småskaliga yrkesfisket, liksom mot en livsmedelsförsörjning baserad på lokal produktion. Olika områden/fjärdar kan ha egna populationer (även om dessa inte är genetiskt distinkta) med olika status.</p> <p>Vattenkemiska variabler bedöms ofta lokalt (per vattenförekomst), trots att storskaliga hydrografiska förhållanden är styrande. Fiskförekomster däremot, som ofta är lokala, klassificeras samtidigt per havsområde (t.ex. Egentliga Östersjön). Förhållandena borde således generellt vara de omvända. Om verkligheten och den önskade kartan inte överensstämmer, måste förvaltningen utgå från verkligheten. Motsatsen gör att miljöarbetets legitimitet bland medborgarna riskeras, samtidigt som risken ökar för misslyckanden i miljöarbetet.</p>
<p>4.3.3 Belastning och aktiviteter som påverkar fiskar och skaldjur</p>	<p>Det är viktigt att man, som görs i detta avsnitt, på ett sammanhållet sätt redovisar hur de politiskt beslutade fångstkvoterna (TAC) beslutats i relation till den vetenskapliga rådgivningen. Figurerna 4 och 5 ger värdefulla illustrationer av utvecklingen, men då kvoter kan vara svåra att tolka (är beroende av både täljarens och nämnarens värde) borde figurerna kompletteras med figurer över hur TAC förändrats över tiden.</p> <p>I detta sammanhang vore det relevant att inte endast analysera TAC i relation till den vetenskapliga rådgivningen, utan också titta på hur TAC fördelas mellan fiskets olika sektorer (storskaligt utsjöfiske resp. småskaligt kustfiske). HaV tar upp konflikter mellan säl/skarv och småskaligt fiske, men belyser inte det storskaliga utsjöfiskets effekter på kustfisket. För många fiskarter är det storskaliga fiskets effekter på bestånden mångdubbelt större än effekterna av säl/skarv.</p> <p>Studier har vidare visat att småströmming från den årliga leken i skärgårdarna ökar tätheten av fisk tiofalt under juli månad (Axenrot &amp; Hansson 2004). Det är realistiskt att anta att dessa små strömmingar har stor betydelse för</p>

	<p>produktionen av kustlevande rovfisk som abborre, gädda, gös och havsöring. Eftersom det intensiva utsjöfisket reducerar beståndet av vuxen strömming, kan det minska mängden småströmming i kustvattnen och därmed minska produktionen av den kustrovfisk som är viktig för det småskaliga fisket.</p> <p>Levande fiskesamhällen är ett utpekat inslag i miljömålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i>, varför konkurrensen mellan utsjö- och kustfiske, och hur denna ska regleras, rimligen borde belysas av HaV.</p> <p>Axenrot, T., Hansson, S., 2004. Seasonal dynamics in pelagic fish abundance in a Baltic Sea coastal area. <i>Estuarine, Coastal and Shelf Science</i> 60, 541-547.</p>
<p>4.3.4 Åtgärdsbehov för fiskar och skaldjur som påverkas av fiske</p>	<p>Sidan 52: <i>År 2013 infördes skyldighet att landa all fångst av fisk- och skaldjursbestånd med fiskekvoter...Sverige jobbar kontinuerligt för att skyldigheten att föra i land all fångst ska genomföras.</i> Här saknas en redovisning över hur detta arbete utvecklats och hur utkosten minskat sedan bestämmelserna kom.</p> <p>Det saknas även en kvantitativ redovisning över hur fiskerikontrollen utvecklats, då <i>Kontrollåtgärderna är viktiga för att säkerställa att reglerna följs och att åtgärdseffekt kan bedömas</i> (sid. 54).</p> <p>EU:s gemensamma fiskeförvaltning baseras numera på att fisket ska producera "Maximum Sustainable Yield", förkortat MSY. Utgående härifrån ger ICES råd om hur detta kan uppnås. De politiskt beslutade fångstkquoterna har emellertid ofta varit större än de råd som ICES givit, även om skillnaderna mellan råd och beslut generellt minskat under senare år. Det har för östersjötorsken beräknats att de verkliga fångsterna över tid hade kunnat bli mycket större om de politiska besluten sedan 1980-talet följt ICES råd, i stället för de högre fångstkquoter som verkligen beslutades. Man fångade fler, och mindre, torskar i närtid, men förlorade då möjligheten att fånga fler och större torskar några år senare. Resultatet blev ett nästan oavbrutet minskande torskbestånd. När man under det senaste dryga decenniet verkligen började följa ICES råd, ökade beståndet först som ICES förutsagt. Sedan förändrades torskens tillväxthastighet och trots stora reduktioner i fiskeintensiteten minskade beståndet åter. Trots att torsken är en av Östersjöns mest studerade arter, är vår kunskap om arten så begränsad att vi misslyckats i förvaltningen.</p> <p>MSY är utformat för en sammanhållen fiskpopulation, men är inte ens teoretiskt lämpat för att förvalta ett bestånd som består av flera delpopulationer. Detta kan resultera i att delpopulationer fiskas bort en efter en, utan att beräkningarna visat på risken. Det tycks ha skett med lokala torskbestånd längs kusten av Kattegatt och Skagerrak. MSY tillämpas dessutom i regel för en art i taget, och tar då inte hänsyn till att mängden av en art som säkert kan fångas, kan påverkas av hur mycket som fiskas av dess bytesfiskar. MSY tar inte heller hänsyn till storleksfördelningen i det förvaltade beståndet, vilket för östersjötorsken har lett fram till dagens magra och fördivärgade bestånd. Nu ser vi en utveckling för strömmingen i Östersjön som påminner om det som redan hänt östersjötorsken — minskande bestånd, sämre tillväxt och fortplantning vid mindre storlek. Strömmingen har många lekpopulationer längs kusten och lämpar sig därför inte för en förvaltning baserad på antagandet att det bara finns ett fåtal strömmingsbestånd i Östersjön. I detta sammanhang vill vi också påtala det omedelbara behovet av att stoppa det storskaliga kustnära</p>

	<p>fisket, i synnerhet när detta sker i samband med att fisken ansamlas för lek. Det är därför nödvändigt att man från politiskt håll ger ICES i uppdrag att ge råd som tar större hänsyn till bristerna i vår kunskap om bland annat delpopulationer, beståndens storleksfördelning, trofiska interaktioner inom fisksamhället och kopplingar till bottenfaunan, som är viktig föda för unga torskar och större strömming.</p>
<p>4.3.5 Undantag från att uppnå god miljöstatus avseende kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur (deskriptor 3) samt fisk inom biologisk mångfald (deskriptor 1)</p>	<p>På sidan 55 står <i>Fiskpopulationer påverkas av många olika faktorer men främst av olika typer av fiske, både genom direkt uttag av arter och genom bifångst. Även övergödningseffekter och olika effekter av exploatering kan bidra till att god miljöstatus inte nås.</i> Framgångar i arbetet mot övergödning kommer att resultera i att produktiviteten i Östersjön kommer att minska, vilket påverkar produktionen av fisk. En art som, utgående från dess biologi, kan förväntas missgynnas av minskad övergödning är gösen. Givet de framgångar vi haft med att reducera lokala utsläpp av större mängder näringsämnen, har vi sett hur vattenkvaliteten förbättrats. Sådana förbättringar kan med stor sannolikhet förklara varför gösen minskat i vissa områden. Detta gör att klassificeringen av gös i <i>Faktablad för att bedöma indikator till miljö kvalitetsnorm enligt 19 § havsmiljöförordningen C.3.3 Hållbart nyttjande av nationellt förvaltade arter</i> delvis kan vara helt irrelevant.</p> <p>Det behövs problematisering kring att effekterna av en minskad övergödning kan motverka möjligheten att uppnå de miljömål som diskuteras.</p>
<p>4.4 Marina näringsvävar</p>	<p>Det skrivs (s. 58) att <i>Det är svårt att definiera om en näringsväv är i balans eller inte ... Och lite längre ner på samma sida: behövs för att återställa balansen i marina näringsvävar.</i> Denna syn på havens ekosystem är problematisk, i synnerhet när <i>att återställa balansen</i> ses som ett miljömål med legala implikationer. Stora naturliga variationer i förekomsten av olika arter, och därmed även i näringsväven, är klassiska. Relevanta exempel är de enorma sillperioderna som förekom långt innan människan satt sin prägel på naturen. Hydrografiska förhållanden i Nordsjön under 1960–80 talet resulterade i 'The gadoid outburst' (Cushing 1984). Sådana stora variationer förekommer inte enbart hos fisk, utan även på lägre trofinivåer. I början av 1900-talet resulterade en sjukdom i drastiskt minskade förekomster av ålgräs.</p> <p>Marina ekosystem, och därmed näringsvävar, karaktäriseras således inte av en enkel stabilitet, utan av dynamik och emellanåt långa perioder med ovanligt stora/små bestånd av olika arter (Hislop 1996). Det är inte minst denna naturliga variation som gör det så svårt att belägga signaler från såväl negativa antropogena effekter, som återhämtning efter att dessa antropogena tryck minskat/upphört.</p> <p>Cushing, D.H., 1984. The gadoid outburst in the North Sea. <i>Journal Du Conseil</i> 41, 159-166 Hislop, J.R.G., 1996. Changes in North Sea gadoid stocks. <i>ICES Journal of Marine Science</i> 53, 1146-1156..</p>

<p>4.4.1 Nya åtgärder för att gynna marina näringsvävar</p>	<p>Med hänvisning till <i>Åtgärdsfaktablad 60</i> föreslås begränsningar i förekomsten av säl och skarv, för att möjliggöra starkare kustfiskbestånd. Bakgrunden till detta är beräkningar som visat att dessa predatorers konsumtion av många fiskarter kan förväntas påverka bestånden negativt. Dessa beräkningar motiverar att säl och skarv beaktas i miljöförvaltningen, men forskningsresultaten är inte sådana att de entydigt påvisar predatorernas negativa effekter på fiskbestånden. Detta har också gjort att den aktiva förvaltningen av säl och skarv är omtvistad. Av den anledningen är tillvägagångssättet som föreslås i <i>Åtgärdsfaktablad 60</i> olämpligt. Där står att åtgärder för att minska säl/skarv ska alltid genomföras i kombination med andra åtgärder som främjar lokala kustfiskbestånd (t.ex. beståndsfredningar, införande av fredningstider, fredningsområden) som syftar till att främja eller bevara lokala kustfiskbestånd. Med ett sådant upplägg kommer slutsatser om betydelsen av säl och skarv som fiskpredatorer aldrig att erhållas, och de handlingsförlamande tvisterna om detta att bestå. Reduktion av säl/skarv ska göras i områden där andra åtgärder inte satts in.</p> <p>Forskningsresultat felciteras i <i>Åtgärdsfaktablad 60</i>: Hansson et al. (2018) har inte visat att naturlig predation från främst säl och storskarv minskar återhämtningstakten av lokala kustfiskbestånd. Detta berörs inte i den aktuella artikeln.</p>
<p>4.4.2 Nuvarande status gällande miljö kvalitetsnormen för marina näringsvävar</p>	<p>Det är felaktigt att lyfta ut kriteriet storleksstrukturer ur ett sammanhang, som en "stand alone" indikator. Det är väl känt att fiskbestånd kan genomgå fleråriga populationscykler, vilka drivs av variationer i reproduktionsframgång. Under en period med återkommande god reproduktion, kommer först mängden små fiskar att öka, och som ett resultat av detta minskar andelen stor fisk. På motsvarande sätt kommer perioder med svag reproduktion att ge ökad andel stor fisk. Den föreslagna indikatorn kommer alltså att indikera problem när det ser bra ut (god rekrytering), och ger positiva signaler när det kan vara problem (svag rekrytering).</p>
<p>4.4.3 Belastning och aktiviteter som påverkar näringsväven</p>	<p>I detta avsnitt framhålls på flera ställen att <i>habitatförlust genom fysisk störning eller fysisk förlust påverkar artsammansättning och reproduktion</i>. KSLA är kritiska till detta påstående. På bl.a. Havs- och Vattenmyndighetens begäran har en noggrann genomgång av den vetenskapliga litteraturen gjorts av effekterna av olika typer av habitatexploatering (Macura m.fl. 2019). Författarna sammanfattar resultaten med att <i>This review revealed a very limited evidence base for how structural modifications and marine urban sprawl can affect fish recruitment</i>. Detta är långt från HaV:s skrivningar, och det är anmärkningsvärt att HaV inte refererar till Macura m fl (2019).</p> <p>Macura, B., Bystrom, P., Airoidi, L., Eriksson, B.K., Rudstam, L., Stottrup, J.G., 2019. Impact of structural habitat modifications in coastal temperate systems on fish recruitment: a systematic review. Environmental Evidence 8</p>
<p>4.4.4 Åtgärdsbehov gällande marina näringsvävar</p>	<p>Vi instämmer till fullo i HaV:s bedömning (sid. 62) att <i>kunskapsbristen [är] stor gällande näringsväven, både hur god miljöstatus kan definieras och bedömas samt vilka åtgärder eller kombination av åtgärder som är mest effektiva</i>. Detta gäller inte enbart frågor kring näringsvävar, utan också många andra aspekter av Östersjöns miljö. Det vore önskvärt att HaV tog initiativ till att tillsammans med aktiva forskare identifiera realistiska storskaliga <i>in situ</i> experiment, som syftar till att kritiskt testa de förklaringsmodeller som miljöåtgärder ofta baseras på, eller som föreslås som nya åtgärder/mätverktyg. Med en sådan</p>

	<p>adaptiv förvaltningsansats genereras såväl kunskap om vilka åtgärder som verkligen får effekter, som förståelse för vilka orsakerna är till oönskade miljöförändringar. Alltför ofta är utgångspunkten att vi vet vilken orsaken är till en förändring, och att åtgärder därför fokuseras mot den orsaken. Om förklaringen istället är en annan, har resurser förlösats och tid förspillts.</p> <p>Exempel på detta problem i samrådsunderlaget är att man utgår från att ökade bestånd av rovfisk skulle få positiva miljöeffekter (interaktion med övergödningen). Detta baseras dels på generella ekologiska teorier, dels på erfarenheter från främst små och slutna limniska system. Empiriska data från Östersjön är ytterst begränsade. Det är därför tveksamt att använda förekomsten av stora rovfiskar som en miljöindikator på ekosystemnivå.</p>
<p>4.5.1 Nya åtgärder mot tillförsel av näringsämnen och organiskt material</p>	<p>Utredningen skriver (s 66): <i>För att följa miljö kvalitetsnorm A.1 samt uppnå god miljöstatus i havet med avseende på övergödning är det nödvändigt att de åtgärder som ingår i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram genomförs fullt ut och i tid.</i></p> <p>Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram är inte beslutade, utan ute på samråd. KSLA anser inte att det är realistiskt att åtgärdsprogrammet genomförs fullt ut, bland annat på grund av problem med finansiering. Det kan vidare bli svårt att exempelvis genomföra strukturkalkning i den stora omfattning som föreslås. Andra åtgärder, såsom att anlägga fosfordammar och skyddszoner, måste ske med hänsyn tagen till livsmedelsproduktionen och till att finansiering kan ske via landsbygdsprogrammet. Förslag på fysiska åtgärder i fält mot fosforförluster såsom dammar, skyddszoner, kalkfilterdiken och tvåstegsdiken är kostsamma och till stor del också dåligt utredda ur effektsynpunkt. Vem står för kostnaderna om de genomförs så att produktionen minskar?</p> <p>Det bör vara möjligt att föra fram andra åtgärder i jordbruket som förutom att minska näringsförlusterna även gynnar produktionen, t.ex. anpassad gödsling, precisionsodling, anpassad utfodring och utveckling av system för minskad jordbearbetning. Det kommer fortsatt att behövas arbete inom jordbruket och på land för att minska näringstillförseln till havet, men det är ett långsiktigt arbete som med nödvändighet tar tid.</p>
<p>4.11.2 Nuvarande status gällande biologisk mångfald</p>	<p>Stora framgångar som vissa delar av miljöarbetet haft behöver lyftas fram. Tack vare minskade halter av miljögifter, har beståndet av gråsäl i Östersjön vuxit till 1940-talets nivå. Samtidigt har övergödningssituationen i många tidigare hårt belastade recipienter förbättrats dramatiskt (t.ex. Stockholms inre skärgård). Trots detta skriver Hav att <i>Det finns tecken på återhämtning i framförallt Västerhavet och för vissa arter och artgrupper i Östersjön, till exempel för knobbsäl och gråsäl...</i> Dessa framgångar är mer än bara tecken på återhämtning. Därefter framhålls ökningen av fiskätande och betande fåglar i Östersjön som ett tecken på miljöförbättringar. Det finns starka skäl till att ifrågasätta detta. Att det blir mer av några arter innebär inte <i>per se</i> att miljön förbättrats, utan det kan mycket väl vara tvärt om. Frågan är hur stora bestånden av dessa fåglar var innan människan satte sin prägel på naturen. Ifall data om detta saknas, kan förekomsten av arterna inte användas för att karaktärisera miljöstatus. Om vi istället har som mål att få en natur liknande naturen vid någon godtyckligt vald tidsperiod, t.ex. förra sekelskiftet, måste</p>

	<p>abundansdata för dessa djur under den perioden presenteras. Eftersom ingen sådan presentation görs, framstår bedömningen i detta hänseende som godtycklig.</p> <p>Figur 20 ger en olämplig sammanfattning av miljötillståndet. Att reducera den dimensionsrika verkligheten till två dimensioner (Fig. 20) stämmer inte överens med verkligheten. En förenkling av detta slag kan medföra stora samhälls- och privatekonomiska kostnader, och även kan få rättsliga konsekvenser.</p>
15 Bilaga 3	<p>Åtgärdsfaktablad 27. Införandet av områdesskydd som berör privat ägda områden (land eller fiskevatten) innebär en inskränkning av den grundlagsskyddade äganderätten. Det är därför angeläget att effekterna av områdesskydd utvärderas, och att det i avsnittet <i>Uppföljning av åtgärdens effekter</i> tydligt anges att om önskade effekter inte uppnås kan områdesskyddet upphävas. Exempel på områdesskydd som redan i nuläget kan behöva upphävas är salskyddsområden. Populationen av gråsäl i Östersjön är nu så stor att den utgör ett påtagligt problem för såväl vissa fiskbestånd som för fiske.</p> <p>Om områdesskydd införs i syfte att uppnå vissa miljömål, måste dessa områdesskydd kunna omprövas när miljömålen uppnåtts. Annars riskeras legitimiteten i denna typ av skyddsåtgärd, samtidigt som möjligheten att nyttja havets naturresurser onödigtvis reduceras. Detta skapar då onödiga hinder för bibehållandet och utvecklandet av näringsliv och medborgarnas livskvalitet i kustområdena. Detta riskerar att direkt motverka miljömålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i></p>