

Reflektioner från Havsmiljöinstitutet avseende slutrapporten från projektet *Tre skärgårdar*

1. **Positionsförflyttning eller profilering?**

Projektet Tre skärgårdar syftar till att ge rekommendationer för utveckling av en ekosystembaserad förvaltning som stimulerar till regional utveckling. Både slutrapportens titel och den graf (Figur 6) som ska förklara begreppet positionsförflyttning ger intrycket att projektet förordar en tämligen dramatisk förändring av förvaltningen som på kort tid ökar både miljö kvalitet och leveransen av ekosystemtjänster.

De sammanfattande förslagen i slutet av huvudrapporten ger en något annorlunda bild. De mest konkreta förslagen handlar mer om profilering, samverkan och bättre data än om positionsförflyttning genom en ny förvaltningsstruktur. Ett förslag är att de tre skärgårdarna föreslås utvecklas till ett profilområde i världsklass genom att utnyttja att Ålands hav tillsammans med Åland och Skärgårdshavet redan av internationell expertis blivit bedömt som en unik marin miljö och registrerats i den internationella databasen EBSA (Ecologically or Biologically Significant Marine Areas). Det framgår dock inte särskilt tydligt hur befintliga miljö störningar inom Tre skärgårdar ska hanteras bättre än idag. Den saknas även en analys huruvida det finns en konflikt mellan den önskade positionsförflyttningen och tidigare beslutade politiska handlingsprogram. I ett skärgårdspolitiskt program för dåvarande Stockholms läns landsting (RAPPORT 4:2010) framhölls exempelvis att det är landstingets mål att bidra till att positionera skärgården som besöksmål. Hur skärgårdens attraktionskraft vidmakthålls är således centralt för lyckosam en positionsförflyttning kan tänkas bli.

Om projektet Tre skärgårdar ska leva vidare är det nödvändigt att ta ställning till om en samtidig positiv utveckling av miljö tillstånd och ekosystemtjänster kräver en ny förvaltningsstruktur eller om den önskade positionsförflyttningen kan ske genom bättre samverkan och nytänkande inom befintlig struktur. Det är också nödvändigt att precisera vad som gör eller kan göra att området uppfattas som unikt och därmed också attraktivt att besöka eller arbeta och bo i.

2. **Nuvarande status och trender i områdets marina ekosystem**

Projektet Tre skärgårdar har inte haft till uppgift att göra en fördjupad analys av tillståndet i den marina miljön. För att kunna genomföra en ekosystembaserad förvaltning krävs dock att befintliga miljö störningar och deras utveckling över tid utvärderas och att det genom en kollektiv lärandeprocess skapas en brett accepterad problembild.

En genomgång av vattenkemiska data i Helcoms databas och en färsk rapport från Svealandskustens Kustvattenvårdsförbund visar att övergödning fortfarande är ett problem i Tre skärgårdar. I vissa delar av Skärgårdshavet, till exempel de inre delarna av Södra Skärgårdshavet, har fosforhalterna till och med ökat under de senaste decennierna. Det är också helt klart att det finns en stark koppling mellan miljö tillståndet i Tre skärgårdar och den allmänna utvecklingen av övergödningssymptomen i Egentliga Östersjön och Bottenhavet.

Det har vidare blivit alltmer uppenbart att den nuvarande förvaltningen av fiskbestånden i Tre skärgårdar och omkringliggande havsområden inte är hållbar. Strömming eller sill är ur

såväl kommersiell som ekologisk synvinkel Östersjöns dominerande fiskart. Den utgör bytesfisk för många djur och utövar dessutom ett predationstryck på djurplankton och bottendjur och ibland även på fisk. Strömming tycks viktigare som föda åt torsk än alternativet skarpsill. I enlighet med riksdagens riktlinjer om ekosystembaserad fiskeförvaltning, fastställda i havsmiljöförordningen, bör strömmingen således förvaltas med särskild omsorg.

Idag sviktar sill- och strömmingsbestånden i Östersjön på ett sätt som måste ses som historiskt unikt. Vid sidan om de stora populationerna i öppna havet har kusten sin egen problematik. Här tycks nedgången vara särskilt tydlig och småskaliga fiskare vittnar om dramatiskt sämre fångster. Problemet omfattning har länge kommit i skymundan då det saknas en egentlig övervakning av de kustnära strömmingsbestånden.

Det kan till exempel tänkas att strömming växer sämre än tidigare eller att klimateffekter börjar märkas. Det går dock inte att bortse från att det storskaliga fiskets roll är betydande. Det som nu sker hotar att spolia mer än femtio års miljöarbete längs ostkusten. Utan strömmingen som näringsbas hotas sälar, fåglar och rovfiskar. Redan nu finns tecken på att det tidigare fisksamhället kan vara på väg att ersättas av stora mängder av spigg.

Ett gott miljötillstånd är en nödvändig bas för att inom ramen för en ekosystembaserad förvaltning öka nyttjandet av ekosystemtjänster. Detta kräver betydande ansträngningar att komma till rätta med såväl övergödning som sviktande fiskbestånd.

3. Omfattningen av områdets ekosystemtjänster

Skärgårdar ger tillgång till havsområden som är relativt skyddade mot oväder. Detta skapade under flera århundranden en stabil grund för lokala fiskarsamhällen i Tre skärgårdar. I takt med att den bofasta skärgårdsbefolkningen med utkomst från lokala näringsverksamheter minskat samtidigt som befolkningen ökat i städerna på fastlandet har dock skärgårdarna i allt högre grad kommit att betraktas som rekreationsområden för stadsbefolkningen på fastlandet. Detta har haft och kommer att ha stor betydelse för såväl den totala omfattningen av Tre skärgårdars ekosystemtjänster som vilken efterfrågan som anses viktig att prioritera och vilka sektorer som har en betydande utvecklingspotential.

Eftersom tillgängliga data över ekosystemtjänster är både ofullständiga och osäkra går det inte att exakt beräkna hur omfattande dessa tjänster är. Det råder dock inte någon tvekan om att så kallade försörjningstjänster, där fisk och andra varor står för det levererade värdet, nu har fått en betydligt mindre volym än så kallade kulturella tjänster, som innefattar att naturskönhet, kulturmiljöer och rekreation bidrar till mänsklig hälsa och känslomässigt välbefinnande. Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta. Exempelvis kan ett fiskbestånd få ett betydligt större ekonomiskt värde som bas för fritidsfiske än för industrifiske, om förvaltningen möjliggör en sådan rollförskjutning.

Stödande ekosystemtjänster, såsom fotosyntes, och regulatoriska systemtjänster, såsom kolinlagring, lyfts inte fram i slutrapporten trots att det får anses ha ett överordnat intresse att sådana tjänsters funktionalitet upprätthålls. Detta innebär att även skärgårdens biodiversitet behöver finnas med i diskussionen om ekosystemtjänster.

Man måste också beakta att ökade leveranser av ekosystemtjänster kan komma i konflikt med andra intressen. Både vattenbruk och besöksnäringen kan öka belastningen på havsmiljön om inte en ökad volym av sådana ekosystemtjänster kompenseras med att de samtidigt ändrar karaktär. Huvudrapporten ger inga betydande, konkreta exempel på försörjningstjänster eller besöksnäringar som bara har positiva effekter på havsmiljön.

Det är lätt att instämna i behovet av att förbättra och harmonisera data rörande ekosystemtjänster och att stimulera till ökad leverans av sådana tjänster genom innovativa affärsmodeller. I praktiken är det dock i många fall de marina ekosystemen som sätter gränser, eftersom en frisk havsmiljö med välmående fiskbestånd är en viktig förutsättning för att skärgården ska upplevas som attraktiv och unik. Att skydda och delvis återuppbygga regulatoriska och stödjande ekosystemtjänster är dessutom väsentligt för samhället i stort.

4. Beslutsdomäners hierarki och rumsliga utbredning

I huvudrapporten ges åtskilliga upplysningar om vad som idag beslutas på lokal, regional, nationell respektive internationell nivå. Det framgår också av denna rapport att det är stora olikheter mellan förvaltningsstrukturerna för Stockholms skärgård, Åland och Skärgårdshavet. Detta gör det extra angeläget att tydliggöra vad som idag beslutas av olika myndigheter och politiska organ på olika nivåer - från kommundelar till internationella organ - samt var det finns luckor eller överlapp och möjliga konfliktområden mellan dessa organ. Speciellt behöver kopplingarna mellan hav och land belysas.

Det är också angeläget att utreda hur flexibel dagens beslutsordning är. Ekosystembaserad förvaltning kräver möjligheter till utvärdering, anpassning och lärande. Hur tillämpas närhetsprincipen? Vilket utrymme finns det för att ändra struktur, ansvarsfördelning och praxis i dagens förvaltning?

Det skulle vara till stor hjälp med beskrivningar och kartor som visar såväl hierarkin som ansvarsfördelningen och kommunikationslänkarna inom dagens beslutsordning samt vilken rumslig utbredning olika beslutsdomäner har. Informationen från sådana grafer och kartor behöver sedan ställas i relation till de rumsskalor som är relevanta för de marina ekosystem som ska förvaltas. Likaså behöver förvaltningssystemets flexibilitet utredas.

5. Vem ska ha tillgång till skärgårdarnas natur- och samhällsresurser?

Historiskt sett har den bofasta befolkningens tillgång till skärgårdarnas naturresurser utgjort grunden för den lokala ekonomin. Numera ser ekonomin helt annorlunda ut och den förändras fortfarande snabbt. I Tre skärgårdars huvudrapport framhålls vikten av att skärgårdarna upplevs som attraktiva både att besöka och bo i. Detta handlar i hög grad om vem som har företräde eller tillgång till skärgårdarnas naturresurser, men även vem som har tillgång till samhällsresurserna, beslutsmakt över dessa och efter vems livsformer samhället och infrastrukturen är organiserade.

Det lokala fisket må idag ha liten betydelse om man räknar fiskfångstens värde i kronor eller euro. Men detta fiske är också en del av skärgårdens kulturmiljö och sociala liv – ett levande maritimt kulturarv. Om det inte går att livnära sig på lokalt fiske försvinner en viktig del av Tre skärgårdars identitet och historiska arv.

Fritidsfiskets och det rörliga friluftslivets tillgång till skärgårdarna och deras naturresurser är en annan viktig fråga för den framtida lokala ekonomin. Detta reser frågor om konkurrens mellan fritidsfiske och kommersiellt fiske och om strandskydd gentemot önskemål att bebygga eller på annat sätt exploatera stränder.

Skärgården är, som många andra landsbygdsområden, beroende av både naturen, individer, social sammanhållning och infrastruktur. Detta lyfter behovet av att koppla platsspecifika sociala hållbarhetsperspektiv till ekonomiska och ekologiska perspektiv. Skärgårdsbors försörjning är ofta beroende av olika inkomstkällor under året. Man är också i många fall starkt beroende av varandra, så det sociala nätverket är en nyckelresurs.

I centralorterna fattas inte sällan beslut med stor påverkan på landsbygden. Inte minst kan områden som Tre skärgårdar påverkas av att det lönearbete- och fritidssamhälle som utvecklats i och runt storstadsområdena bygger på delvis andra levnadsmönster och behov av samhällsresurser än hos skärgårdens bofasta befolkning. Detta lyfter ytterligare en social hållbarhetsaspekt – delaktighet i beslut.

En hållbar ekosystembaserad förvaltning av Tre skärgårdar behöver hantera både regleringar och stimulanser av de ekosystemtjänster som ska bygga en framtida ekonomi i detta område. Detta kräver en medvetenhet om de ofta mycket platsspecifika sociala hållbarhetsaspekterna och deras kopplingar till ekonomi och ekosystem.

2020-09-10

Anders Grimvall, Henrik Svedäng, Eva-Lotta Sundblad, Andrea Morf