

Till statsrådet Carlgren

Regeringen beslutade den 13 juli 2006 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur forskning och miljöövervakning bättre kan användas för att återskapa en god havsmiljö i Östersjön och i Västerhavet. Som särskild utredare förordnades samma dag generaldirektören Göran Enander. Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv den 16 maj 2007. Tilläggsdirektiven rör bl.a. internationell förvaltning av Östersjön och planering av svenska havsområden. Utredningen har antagit namnet Havsmiljöutredningen.

Som sakkunnig förordnades den 20 november 2006 departementssekreteraren Rolf Carman. Som experter förordnades den 20 november 2006 ämnesrådet Johan Appelberg, kanslirådet Erik Arnberg, kanslirådet Ingela Byfors, avdelningsdirektören Sverker Evans, ämnesrådet Stellan F. Hamrin, stabschefen Maria Hellsten och departementssekreteraren Sofia Karlsson. Den 12 mars 2007 förordnades vattenvårdsdirektören Dea Carlsson, byråchefen Ingemar Cato, docenten Bertil Håkansson och professorn Lena Kautsky. Den 15 augusti 2007 förordnades utredaren Bengt Larsén.

Som huvudsekreterare förordnades den 18 september 2006 Thomas Nilsson. Som utredningssekreterare förordnades den 9 oktober 2006 Katarina Vrede och den 16 juli 2007 Josefin Dahlander.

I december 2006 överlämnades delbetänkandet Ett svenskt havsmiljöinstitut (SOU 2006:112).

Jag överlämnar härmed slutbetänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning. Mitt uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 9 maj 2008

Göran Enander

Thomas Nilsson
Josefin Dahlander
Katarina Vrede

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	27
Författningsförslag	39
1 Inledning	61
1.1 Uppdraget.....	61
1.2 Genomförande och arbetsmetoder	62
1.2.1 Uppdrag till konsulter och forskare	62
1.2.2 Sammanträden med expertgrupp	64
1.2.3 Hearingar.....	64
1.2.4 Besök i andra länder.....	64
1.2.5 Andra besök och möten	64
1.2.6 Samråd med andra statliga utredningar	65
1.3 Havsområdena som omger Sverige.....	65
1.3.1 Havsmiljöproblemen	69
1.3.2 Havet som resurs	74
1.4 Regelverket.....	75
1.4.1 Internationell havsrätt	75
1.4.2 Särskilda regler för havsområden i Sveriges närhet	76
1.4.3 Regionala konventioner och organisationer för skydd av havsmiljön.....	76
1.4.4 EG-lagstiftning som rör havsmiljön.....	78
1.4.5 Svensk lagstiftning.....	80
1.5 Samhällets svårigheter att hantera miljöproblemen	83

1.5.1	Att politiskt åstadkomma mellanstatliga överenskommelser och regleringar	84
1.5.2	Bakomliggande orsaker till havsmiljöproblemen av politisk karaktär	86
1.5.3	Perspektiv på förändring	90
1.5.4	Reflektioner	92
2	Femton punkter till en strategi för havsmiljön	95
3	Mellanstatligt havsmiljösamarbete och en svensk havsmyndighet	101
3.1	EU:s marina direktiv	101
3.1.1	Direktivets mål och syfte	101
3.1.2	Marina regioner och åtgärdsprogram	102
3.1.3	Införandeprocessen	103
3.1.4	Gemensam internationell förvaltningsstrategi	104
3.1.5	Möjligheten att tillskapa pilotområden inom EU:s marina direktiv	104
3.2	Relation till andra politikområden	104
3.2.1	Subsidiaritetsprincipen och det marina direktivet	105
3.2.2	Förberedelser inför det marina direktivet i övriga Östersjöländer	107
3.3	En svensk myndighet med ansvar för genomförandet av EU:s marina direktiv	108
3.3.1	Bakgrund	108
3.3.2	Myndighetens uppgifter	108
3.3.3	Möjliga ansvariga myndigheter	109
3.3.4	En specifik myndighet som ansvarig	112
3.4	Samarbete genom mellanstatliga organ och konventioner för att genomföra det marina direktivet	113
3.4.1	Betydelsen av mellanstatligt miljösamarbete	114
3.4.2	HELCOM som mellanstatlig aktör	115
3.4.3	OSPAR som mellanstatlig aktör	120
3.4.4	Analys och slutsatser	121
3.5	Östersjön som pilotområde för havsmiljöarbetet	123
3.5.1	Innebörden av ett pilotområde	124
3.5.2	Finansiering av åtgärder inom pilotområdet	125

3.5.3	Analys och slutsatser	128
3.6	Svensk handlingsplan för det regionala samarbetet rörande Östersjöns miljö.....	132
3.6.1	Områden för gemensam handling	133
3.6.2	Havsmiljöhänsyn inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (CFP).....	134
3.6.3	Havsmiljöhänsyn inom EU:s jordbrukspolitik (CAP).....	136
3.6.4	Övriga områden för samarbete	139
3.6.5	Analys och slutsatser	140
3.7	Finansiering och konsekvenser	145
4	Planering av de svenska havsområdena.....	147
4.1	Lagstiftning av relevans för havsplanering	147
4.1.1	Miljöbalkens tillämpning i havsområden	147
4.1.2	Plan- och bygglagens tillämpning i havsområden.....	148
4.1.3	Lag om kontinentalsockeln.....	149
4.2	Ett planeringssystem för de svenska havsområdena.....	150
4.2.1	Problembild.....	151
4.2.2	Planeringsaspekter	153
4.2.3	Analys och slutsatser	154
4.3	En statlig myndighet med ansvar för havsplanering.....	158
4.3.1	Nationellt ansvar.....	158
4.3.2	Myndighetsansvar i havsområdet	158
4.3.3	Ansvarig myndighet för havsplaneringen	160
4.3.4	Analys och slutsatser.....	162
4.3.5	Instruktion för Boverket.....	164
4.3.6	Överprövning.....	165
4.4	Regionalt ansvar för havsplanering i territorialhav och innanför baslinje.....	165
4.4.1	Den nuvarande regionala organiseringen för planering.....	165
4.4.2	Nuvarande havsplanering i kommunerna.....	167
4.4.3	Översiktsplan som verktyg för regional och kommunal planering.....	168
4.4.4	Ansvar för planeringsunderlag.....	170
4.4.5	Analys.....	171

4.5	Zonering som verktyg i havsplaneringen.....	172
4.5.1	Inledning.....	173
4.5.2	Exempel på zonering.....	174
4.5.3	Analys och slutsatser	177
4.6	Havsplanering i grannländer och regionalt samarbete	178
4.6.1	Regionalt samarbete kring havsplanering	179
4.6.2	Havsplanering i några angränsande länder	180
4.6.3	Jämförande analys	188
4.7	Genomförande av svensk havsplanering.....	189
4.8	Geografiska områden med starka motstående intressen	190
4.8.1	Riksintressen och andra skyddade områden	192
4.8.2	Geografiska områden inom vilka risken för intressekonflikter är störst	204
4.8.3	Analys och slutsatser	218
4.9	Finansiering och konsekvenser	219
5	Kunskap till stöd för förvaltningen	223
5.1	Övervakning av miljön.....	223
5.1.1	Inledning.....	223
5.1.2	Samordning och styrning av övervakning av miljön på nationell nivå.....	227
5.1.3	Övervakning och kartläggning inom ramen för vattenförvaltningen.....	236
5.1.4	Vattenanvändarnas ansvar för övervakning enligt ramdirektivet för vatten.....	243
5.1.5	Finansiering och konsekvenser	253
5.2	Nationellt program för kartläggning av det marina landskapet	256
5.2.1	Bakgrund	257
5.2.2	Ett nationellt program för kartläggning	259
5.2.3	Delar i ett nationellt program.....	260
5.2.4	Översyn av gränser	270
5.2.5	Finansiering och konsekvenser	272
5.3	Strategiska forskningsinsatser	273
5.3.1	Inledning.....	274
5.3.2	Nuvarande finansiering av havsmiljöforskning.....	275

5.3.3	Havsmiljörelaterad forskning och nya forskningsplattformar	277
5.3.4	Analys och slutsatser	279
5.3.5	Finansiering och konsekvenser.....	287
5.4	Vetenskapligt stöd	287
5.4.1	Inledning	288
5.4.2	Organisationer som tar fram kunskapsammansättningar och rekommendationer	289
5.4.3	Analys och slutsats	291
5.4.4	Finansiering och konsekvenser.....	294
5.5	Teknisk utveckling av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder.....	295
5.5.1	Kommentar till förslaget	295
5.5.2	Bakgrund	296
5.5.3	Analys och slutsatser	298
5.5.4	Finansiering och konsekvenser.....	299
5.6	Utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder inom fiskesektorn.....	300
5.6.1	Kommentar till förslagen	300
5.6.2	Bakgrund	301
5.6.3	Kartering av befintliga utbildningar och kurser.....	303
5.6.4	Analys och slutsatser	305
5.6.5	Finansiering och konsekvenser.....	308
6	Tillgänglighet till havsmiljörelaterade data	311
6.1	Inledning.....	311
6.1.1	EG-direktiv och en nationell geodatastrategi	312
6.2	Sekretess av information rörande djup och bottenbeskaffenhet	314
6.2.1	Lagstiftning	314
6.2.2	Utredningar, uppdrag och skrivelser rörande information om djup och bottenbeskaffenhet.....	317
6.2.3	Sekretess av data i några andra länder.....	319
6.2.4	Analys och slutsatser	319
6.3	Avgiftsbelagda data.....	323

6.3.1	Kostnader och inkomster för avgiftsbelagd information.....	323
6.3.2	Analys och slutsatser	329
6.4	Samordning av data	332
6.4.1	Nationella datavärddar	332
6.4.2	Databaser och dataportaler av relevans för havsmiljöarbetet	333
6.4.3	Dataflöde	335
6.4.4	Sveriges officiella statistik	336
6.4.5	Internationell rapportering.....	336
6.4.6	Datasamordning i några andra länder	337
6.4.7	Analys och slutsatser	338
6.5	Finansiering och konsekvenser	341
7	Fartyg för forskning och miljöundersökningar.....	345
7.1	Inledning.....	345
7.2	Syftet med marina undersökningar i kust- och utsjöområdena	346
7.3	Behovet av fartyg.....	347
7.4	Befintliga forsknings- och undersökningsfartyg.....	350
7.4.1	Svenska fartyg.....	350
7.4.2	Större fartygsaktörer i Sverige.....	355
7.4.3	Fartyg i grannländer.....	356
7.5	Finansiering av fartyg med EU-medel	357
7.6	Analys och slutsatser.....	358
7.6.1	Samhällets behov av forsknings- och undersökningsfartyg	358
7.6.2	Dagens organisation av forsknings- och undersökningsfartyg	358
7.6.3	Forsknings- och undersökningsfartygens kondition	360
7.6.4	Ett samlat fartygsansvar.....	361
7.6.5	Organisation för fartygssamordning	362
7.6.6	Myndighetsuppgift att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg.....	364
7.6.7	En framtida fartygspool.....	365

7.6.8	Samutnyttjande av andra länders fartyg	370
7.6.9	Kostnader för verksamheten.....	370
7.6.10	Fördelning av fartygstid	374
7.6.11	Beredningsgruppen för forsknings- och miljöundersökningsfartyg	375
7.6.12	Tidsplan	375
7.6.13	Lösningar under en övergångsperiod	376
7.6.14	Alternativa lösningar och kostnaderna för dessa.....	377
7.7	Finansiering och konsekvenser	379
8	Kommunikation	383
8.1	Inledning.....	384
8.2	Information och kommunikation	384
8.3	Informationsarbetets möjligheter och begränsningar	384
8.4	Kommunikationsmodeller.....	386
8.4.1	Sändarmodellen.....	386
8.4.2	Dialogmodellen.....	386
8.4.3	Samverkansmodellen	386
8.4.4	Jämförelse mellan de tre modellerna	387
8.5	Kommunikation som styrmedel	387
8.6	Utmaningar vid kommunikation om miljö- och naturresursfrågor	388
8.6.1	Fallgropar inom miljökommunikation.....	388
8.7	Informations- och kommunikationsinsatser rörande havet.....	389
8.8	En aktörsstudie	391
8.9	Analys och diskussion	392
8.9.1	Kommunikation till stöd för beslut.....	392
8.9.2	Kommunikation och forskning	393
8.9.3	En bred kommunikationsinsats	394
8.10	Finansiering och konsekvenser	395

9	Organisatoriska förändringar	397
9.1	Förändringar på kommunal nivå	397
9.2	Förändringar på statlig nivå	398
10	Finansiering och konsekvenser	403
10.1	Samlade konsekvenser av förslagen.....	403
10.1.1	Den kommunala självstyrelsen.....	404
10.1.2	Administrativa konsekvenser för företag	404
10.1.3	Sysselsättning i olika delar i landet.....	404
10.2	Statsfinansiella konsekvenser.....	404
10.3	Ekonomiska konsekvenser på kommunal nivå och för näringslivet.....	408
11	Författningskommentar	409
11.1	Förslaget till ändring i miljöbalken (1998:808)	409
11.2	Förslaget till ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.....	412
11.3	Förslaget till ändring i fiskelagen (1993:787)	413
11.4	Förslaget till ändring i fiskeförordningen (1993:1097).....	413
11.5	Förslaget till ändring i förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket	414
11.6	Förslaget till ändring i förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen	414
11.7	Förslaget till ändring i förordningen (2007:1057) med instruktion för det statliga lantmäteriet.....	415
11.8	Förslaget till ändring i förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.....	415
11.9	Förslaget till ändring i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartverket	416
11.10	Förslaget till ändring i förordningen (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.....	416

11.11 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.....	417
11.12 Förslaget till ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	417

Bilagor

Bilaga 1–2 Kommittédirektiv.....	419
Bilaga 3 Underlagsrapporter samt kontaktpersoner i andra länder	437
Bilaga 4 Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön. Gällande internationella och europeiska regler	441
Bilaga 5 Beskrivning av svensk övervakning av miljön	533
Bilaga 6 En nordisk utblick – miljöövervakning, kartläggningar och datahantering i Danmark, Finland och Norge	555
Bilaga 7 Preliminära förslag till ändringar i miljölagstiftningen som rör övervakning av miljötillståndet i havet	565
Bilaga 8 Forskningsfinansiärer	567
Bilaga 9 Databaser med relevans för havsmiljön	575
Bilaga 10 Forsknings- och undersökningsfartyg.....	587

Förkortningar

CAP	Common Agricultural Policy
CBSS	Council of the Baltic Sea States (Östersjöstaternas råd)
CFP	Common Fisheries Policy
EBRD	European Bank for reconstruction and development
EEA	European Environmental Agency
EGTC	European Grouping of Territorial Cooperation
ERUF	Europeiska Regionala Uvecklingsfonden
ICES	Internationella havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea)
HELCOM	Helsingforskommissionen
IMO	International Maritime Organisation
NIB	Nordiska Investeringsbanken
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area

Sammanfattning

Havsmiljöutredningen tillsattes av regeringen under 2006 för att utreda hur det svenska havsmiljöarbetet kan förbättras nationellt och i samverkan med andra länder. Det ursprungliga direktivet rörde främst kunskapsrelaterade frågor. I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen utökades uppdraget till att också innefatta frågor om förvaltning och planering.

Trots en stor mängd insatser och internationella överenskommelser är miljötillståndet i de hav som omger Sverige långt ifrån acceptabelt. Nästan varje sommar kommer larmrapporter om algblomning och syrefria bottenar. Fiskbeståndens status är sämre än någonsin. Med en mycket omfattande sjöfart i Östersjön är risken för en fartygsolycka med omfattande oljeutsläpp som följd betydande.

Utredningens bedömning är att det är dags för tredje generationens miljöpolitik. Den tredje generationens miljöpolitik måste innebära en helhetssyn och en fullständig integrering av miljöfrågorna i alla politikområden, ett starkare politiskt ledarskap och i betydligt större utsträckning ett internationellt fokus. Med lång kust och stor areal hav ligger det i Sveriges intresse att tydligt driva frågorna om Östersjöns och Västerhavets miljö.

Mellanstatlig förvaltning av havsmiljön

EU:s marina direktiv, som väntas antas under 2008, och HELCOM:s aktionsplan för Östersjön ger förutsättningar för mellanstatligt samarbete för att förbättra havsmiljön. Direktivet ger möjlighet att utse havsområden med särskilt svåra miljöförhållanden till pilotområden, vilket innebär ett tidigareläggande av åtgärdsprogram och möjligheter att vidta striktare skyddsåtgärder.

Utredningen föreslår att Sverige tar initiativ till ett fördjupat samarbete med angränsande länder för att genomföra EU:s marina

direktiv. När det gäller Östersjön bör genomförandet ske inom ramen för ett pilotområde och samordnas av HELCOM. Utgångspunkten bör vara åtgärderna i HELCOM:s aktionsplan för Östersjön, men dessa behöver kompletteras i flera avseenden. Sverige bör verka för att havsmiljöfrågorna i större utsträckning än i dag integreras i EU:s jordbruks-, fiskeri- och regionalpolitik. Sektorsintegrationen blir pilotområdets särskilda utmaning. Länderna i Östersjöområdet bör samarbeta för att uppnå gemensamma ståndpunkter i dessa frågor.

Sverige bör verka för att en mellanstatlig fond inrättas inom ramen för pilotområdet för att finansiera projekt och åtgärder som ska förbättra Östersjöns miljö. Fonden ska bidra till bättre samordning av havsmiljöinsatser som företas i projektform samt av de havsmiljörelaterade investeringar som görs med stöd från investeringsbanker. Fonden bör även kunna ge stöd för att utveckla projektidéer till miljöinvesteringsprojekt som uppfyller kraven för lån från investeringsbanker och bidrag från privata stiftelser. HELCOM bör förvalta denna fond. Sverige bör verka för att medlen inom EU:s strukturfondsprogram för Mål 3 Territoriellt samarbete (Interreg III) för Östersjöområdet och delar av strukturfonderna för EU:s jordbruks- och fiskeripolitik kanaliseras till fonden.

Regeringen bör utarbeta en handlingsplan för hur Sverige ska agera inom EU och internationellt i frågor som rör havsmiljön. Planen ska innefatta en tidslinje som anger när det är viktigt att agera inom ramen för olika politikområden och organisationer. Exempelvis bör de möjligheter som Sveriges ordförandeskap i EU under 2009 innebär användas för att föra upp havsmiljöfrågan och Östersjöproblematiken på den europeiska dagordningen. Sverige bör i god tid agera inför utvärderingen av EU:s fiskeripolitik under 2012.

HELCOM:s position som mellanstatlig aktör för havsmiljöarbetet i Östersjöområdet behöver stärkas. Sverige bör verka för att årliga möten hålls mellan ländernas miljöministrar, och på sikt även mellan ländernas regeringschefer, för att understryka havsmiljöfrågans prioritet. Inom HELCOM bör en kommitté för kontroll av efterlevnaden av Helsingforskonventionen och HELCOM:s aktionsplan inrättas, som ska ta emot klagomål från medlemsstater, myndigheter och från allmänheten i hela Östersjöområdet.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket utses som ansvarig myndighet för genomförandet av EU:s marina direktiv och för den övergripande havsmiljöförvaltningen i Sverige.

Planering av de svenska havsområdena

Trots många motstående intressen och allvarliga miljöproblem förekommer det sällan någon planering av havsområden liknande den fysiska planering som sker för landområden. Risken för konflikter mellan olika intressen är särskilt stor i storstadsnära kust- och skärgårdsområden, på utsjögrund och i samband med andra länders anspråk på att nyttja Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen föreslår att ett nytt planeringssystem för Sveriges havsområden införs. Planeringen bör baseras på havsplaner liknande de översiktsplaner som finns för landområden. Havsplanerna bör dock innehålla bindande komponenter i form av fastställda zoner för nyttjande och skydd. Ekosystemansatsen bör vara vägledande i planeringen. Havsplanerna bör omfatta allt öppet hav från kusten ut till den yttre gränsen för Sveriges ekonomiska zon. Inom svenskt territorium föreslås ansvaret för att ta fram havsplaner ligga på regional nivå. Eftersom Sverige ännu saknar ett enhetligt system för en regional samhällsnivå föreslås befintliga regionala organ, dvs. regionala försöksverksamheter och regionala samverkansorgan samt regionplaneförbund, tillsvidare få i ansvar att genomföra den regionala havsplaneringen. Detta förslag innebär i formella termer att primärkommunernas ansvar för planering inskränks. I praktiken väntas konsekvenserna för kommunerna bli marginella i och med att merparten av dem inte bedriver någon planering för öppet hav. Genom aktivt deltagande i den regionala planeringen, vilket föreslås i utredningen, kan kommunernas inflytande över öppet hav snarast öka. Staten bör ha ett övergripande ansvar för planeringen i hela det svenska havsområdet.

Den ekonomiska zonen är ett område där Sverige som kuststat har vissa rättigheter, men där man också måste ta hänsyn till andra staters rätt att exempelvis färdas med fartyg eller att lägga ut under-vattenskablar. Planeringen i den ekonomiska zonen måste utgå från dessa förhållanden. Sveriges ekonomiska zon är varken läns- eller kommunindelad. Utredningen gör därför bedömningen att staten bör ta ansvaret för planeringen i den ekonomiska zonen. En sådan lösning ökar också förutsättningarna för samarbete med andra

länder rörande planering av verksamheter som påverkar flera länders ekonomiska zoner.

Utredningen föreslår att Boverket ges ett övergripande ansvar för planeringen av de svenska havsområdena och ett specifikt ansvar för planeringen i den ekonomiska zonen. Ansvaret innefattar att överpröva de regionala havsplanerna mot vissa kriterier och att ha överinseende rörande den regionala planeringen. Boverkets verksamhet kommer att behöva förändras i centrala avseenden i och med det nya uppdraget. Många andra statliga myndigheter kommer också att behöva medverka, inte minst för att tillhandahålla planeringsunderlag.

Utredningens förslag bör ses som en modell för hur ett planeringssystem kan utformas. När principerna för planeringssystemet har fastställts bör regeringen tillsätta en rätts- och genomförandeutredning för att utreda lagstiftningen och ansvarsfrågan i detalj. Lagar som berörs är bl.a. plan- och bygglagen, miljöbalken, lagen om kontinentalsockeln, lagen om Sveriges ekonomiska zon och kommunallagen. Hur ansvaret mellan den kommunala och regionala nivån ska fördelas innanför den s.k. baslinjen bör också utredas.

Havsmiljöutredningen har uppmärksammat på att det finns flera oklarheter med de administrativa och juridiska gränser som gäller till havs. Baslinjesystemet och de olika jurisdiktionsgränserna till havs behöver ses över i syfte att ge dessa den precision som modern teknik medger.

Kunskap till stöd för förvaltningen

Naturvårdsverkets ansvar för styrning och samordning av övervakningen av miljön och andra återkommande undersökningar behöver förtydligas och förstärkas. Det bör bl.a. ske genom att Naturvårdsverket ges utökad rätt att utfärda föreskrifter om övervakning av miljön, framför allt rörande miljötillståndet i havet. För att stärka samordningen av det svenska havsmiljöarbetet föreslår utredningen att ett nytt havsmiljöråd knutet till Naturvårdsverket bildas. Det nya rådet föreslås ersätta nuvarande samordningsgrupp och nuvarande råd för havsmiljöfrågor. I det nya havsmiljörådet bör även samordning av myndigheternas arbete med övervakning och undersökningar ingå. Havsmiljörådets uppgift bör vara att dels samordna frågor där det inte finns en tydlig arbetsfördelning enligt

lagstiftningen och regleringsbrev, dels lyfta frågor till regeringen som kräver dess medverkan eller beslut. Med en bred sammansättning av medlemmar och experter i rådet ges förutsättningar för dialog mellan staten, näringslivet och ideella organisationer i frågor som rör havsmiljön.

Länsstyrelsernas ansvar för information vid akuta skeenden i havsmiljön bör förtydligas. Informationscentralerna vid länsstyrelserna i Västerbottens län, Stockholms län och Västra Götalands län, som drivs på uppdrag av Naturvårdsverket, fyller en viktig funktion. Länsstyrelserna bör dock ta över ansvaret för verksamheten i sin helhet genom att uppgiften förs in i instruktionen för länsstyrelserna. Det ger bättre förutsättningar för utveckling av verksamheten och samordning mellan länsstyrelserna.

För att kunna driva en kraftfull övervakning och kartläggning enligt ramdirektivet för vatten krävs en enhetlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning mellan olika nivåer. Dagens organisation med fem vattenmyndigheter som delar av länsstyrelsernas organisation och med avsaknad av formell samordning ger en otydlig bild gentemot omvärlden. Det riskerar dessutom att skapa ineffektivitet i genomförandet. Utredningen föreslår därför att en översyn av vattenförvaltningens organisation genomförs snarast och senast när förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tagits fram i en första omgång under 2009. Naturvårdsverket bör redan nu ges ett specifikt ansvar för samordning av vattenförvaltningen på nationell nivå. I ansvaret bör även ligga att samordna vattenförvaltningen med förvaltningen av havet. Fiskeriverket och SMHI föreslås få ett tydligare ansvar för att tillhandahålla underlag till vattenmyndigheterna.

Övervakning av vattenmiljön är en viktig del i genomförandet av ramdirektivet för vatten. I Sverige ska vattenmyndigheterna se till att program för övervakning upprättas, men vem som i praktiken ska genomföra och bekosta programmen framgår inte av lagstiftningen. Baserat på principen om att förorenaren betalar och med kraven på kostnadstäckning enligt ramdirektivet för vatten bör verksamhetsutövaren ansvara för kontroll och övervakning i de vattenförekomster som påverkas av verksamheten. Utredningen föreslår att bestämmelser om verksamhetsutövarens ansvar för övervakning av vattenmiljön införs i miljöbalken. Vattenmyndigheterna föreslås få rättsliga befogenheter att förelägga verksamhetsutövare att delta i eller bekosta övervakningsprogram. För att uppnå full kostnadstäckning bör regeringen utreda hur vatten-

avgifter kan användas som ett komplement till föreslagna regelförändringar. Vattenavgifter är sannolikt en förutsättning för att även mindre verksamheter som t.ex. enskilda avlopp samt diffusa källor ska kunna inkluderas.

Behovet av information om djupförhållanden och bottenbeskaffenhet samt förekomst och utbredning av marina livsmiljöer och arter är stort. Inte minst krävs detaljerad information för att genomföra den föreslagna havsplaneringen och för att inrätta marina reservat. Utredningen föreslår att ett nationellt program för kartläggning av det marina landskapet genomförs under en femårsperiod. Programmet bör ledas av Naturvårdsverket och genomföras i samverkan med i första hand Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning och Artdatabanken.

Det finns även behov av strategiska forskningsinsatser i form av större samlade forskningsprogram med inriktning mot havsmiljön för att höja kunskapsnivån och för att stödja myndigheters och andra aktörers havsmiljöarbete. Regeringen bör som en del av kommande satsningar på forskning avsätta 40 miljoner kronor per år under en femårsperiod till forskning inom följande områden:

- *Forskning om komplexa samband*, särskilt ekosystemens struktur och funktion, omsättning och transport av ämnen samt samverkans effekter.
- *Forskning till stöd för beslut och förvaltning*, särskilt styrmedel, gemensam förvaltning och modeller till stöd för beslut.
- *Forskning om åtgärder och återhämtning*, särskilt ekosystemeffekter, tidsaspekter, kostnadseffektivitet och acceptans för åtgärder.
- *Forskning till stöd för miljöövervakning och analys av miljödata*, särskilt utveckling av program, metoder och tekniker, analys av miljöövervakningsdata samt nya miljöhot.

Dessutom bör forskningsfinansiärerna ges i uppdrag att finansiera nya forskartjänster inom området miljöanalys samt nya doktorand- och forskartjänster inom samhällsvetenskaplig miljöforskning med inriktning mot havsmiljö. Regeringen bör ta initiativ till en utvärdering av svensk havsmiljöforskning inom de kommande två åren.

Det finns ett stort behov av inom- och tvärvetenskapliga synteser inom samtliga områden som berör havsmiljön. Syntesarbetet måste därför stärkas både internationellt och nationellt. Som en del

i ett utvecklat mellanstatligt arbete för att förbättra Östersjöns miljö bör en internationell vetenskaplig havsmiljöpanel för Östersjön bildas. Panelens uppgift bör vara att syntetisera forskning och ta fram scenarier och modeller till stöd för att lösa havsmiljöproblemen. Panelen bör knytas till HELCOM.

Forskare vid svenska universitet och högskolor bör i större utsträckning delta i internationella arbetsgrupper, bl.a. inom HELCOM, OSPAR och ICES. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket och Fiskeriverket finansierar forskarnas deltagande. Svenska forskare bör även ges större möjligheter att bedriva forskning som innebär att forsknings- och undersökningsresultat syntetiseras.

Som ett led i utvecklingen av ett hållbart fiske bör framtagandet av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder intensifieras. Fiskeriverket föreslås få i uppgift att ansvara för detta.

Yrkesfiskarnas kunskap om miljö och ekologi behöver förbättras. Utredningen föreslår att krav ställs om genomgången certifierad utbildning i miljö och ekologi för att få yrkesfiskelicens. De kortare kurser för yrkesverksamma fiskare som anordnats både på ost- och västkusten utgör en bra grund för att utveckla en certifierad kurs i miljö och ekologi. Denna kursverksamhet bör ges fortsatt stöd av Fiskeriverket. Det program med fiskeinriktning som ges vid Öckerö gymnasium bör kunna inkludera moment som uppfyller certifieringskraven.

Tillgänglighet till data

Med ett ökat nyttjande av havets resurser växer behovet av fördjupad information om havsområdena. En effektiv havsmiljöförvaltning och en framgångsrik forskning kräver inte enbart information om havsmiljön, utan också tillgång till mycket annan information, t.ex. om avrinningsområdet, sjöfart, befolkningsmängd och klimat.

Sekretess av detaljerad information rörande djup och bottenbeskaffenhet uppfattas som ett stort problem av myndigheter och forskare som arbetar med havsmiljöfrågor. Utredningens bedömning är att det inte finns skäl att behålla den generella sekretessen för information rörande djup och bottenbeskaffenhet. Utredningen föreslår därför att en översyn av lagstiftningen rörande skydd av landskapsinformation genomförs snarast. Utgångspunkten för översynen bör vara att djupdata i så stor utsträckning som möjligt ska vara fritt tillgängliga. Vid utformningen en ny lagstiftning måste hänsyn tas till olika faktorer, t.ex. klimat och miljö, samt militära hot. Hänsyn måste också tas till den tekniska utvecklingen som i dag enkelt möjliggör för enskilda att mäta djup.

Ytterligare ett hinder för fri tillgång till data är de avgifter som tas ut av flera myndigheter. Systemet med avgiftsbelagda data innebär t.ex. att vissa myndigheter och kommuner inte har tillgång till de data som de behöver i sitt arbete. Detta medför att underlag blir av sämre kvalitet än vad som är nödvändigt vilket kan leda till att felaktiga beslut fattas. Det sätter även begränsningar för forskare och andra experter och hindrar därigenom framtagandet av ny kunskap.

Utredningen föreslår att data som är framtagna av myndigheter och finansierade med statliga medel ska vara fritt tillgängliga för icke kommersiell verksamhet inom myndigheter, regionala organ, kommuner, universitet och högskolor. Finansiering föreslås ske genom omfördelning av anslag från myndigheter som köper in data till myndigheter som säljer data. Minskade intäkter för myndigheter på grund av att regionala organ och kommuner får tillgång till avgiftsfria data bör täckas genom ökade anslag till berörda myndigheter.

Mycket av den information som myndigheter och andra aktörer har samlat in inom ramen för miljöövervakning och olika typer av undersökningar och kartläggningar är inte enkelt tillgänglig för andra användare. Redan i planeringsfasen av nya undersökningar

och kartläggningar måste frågan lyftas om var och hur data ska lagras och tillgängliggöras.

Utredningen föreslår att SMHI utses till nationellt ansvarig myndighet för samordning av hur data av relevans för havsmiljöarbetet lagras och tillgängliggörs. I ansvaret bör ingå att samordna utvecklandet av gemensamma standarder, kvalitetsmärkning och annat stöd för att tillgängliggöra data via Internet samt att utfärda riktlinjer för hanteringen.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utveckla portaler som möjliggör samordnad presentation av data. Data ska vara nedladdningsbara i samma format och presentation av data ska stödjas av karttjänster och interaktiva verktyg för att möjliggöra enklare analyser.

Forsknings- och undersökningsfartyg

För att kunna genomföra nationell marin miljöövervakning och marin forskning och undersökningsverksamhet i kust och utsjöområden krävs fartyg som kan operera i dessa farvatten. Sverige har också internationella åtaganden som förutsätter tillgång till större fartyg. Både myndigheter och forskare vid universitet och högskolor har därför behov av fartyg som kan operera i kustzonen och i utsjöområden under kortare eller längre tid. Myndigheter och universitet har löst fartygsbehovet på olika sätt. Lösningarna har i vissa fall varit relativt långsiktiga, men i andra fall enbart gällt för ett eller ett fåtal år. De myndigheter och universitet som haft möjlighet att införskaffa ett eget fartyg har relativt väl kunnat tillgodose sina fartygsbehov, medan de som inte haft samma ekonomiska förutsättningar har fått förlita sig på andra lösningar.

Sverige befinner sig i en problematisk situation när det gäller tillgång till större fartyg för forskning och undersökningar eftersom i princip alla fartyg är i dåligt skick och börjar bli så gamla att de inom en relativt snar framtid måste ersättas såvida inte dyra renoveringar och investeringar görs.

Innehav av fartyg är förknippat med höga kostnader i form av räntor, avskrivningar, underhåll och personal även när de inte är i bruk. I dag nyttjas flera av forsknings- och undersökningsfartygen inte till fullo. Fiskeriverkets fartyg Argos ligger vid kaj relativt mycket eftersom dess dåliga skick gör att det återkommande måste repareras. Dagens organisation med fartyg vid flera myndigheter

och universitet är inte optimal utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utredningen föreslår att fartyg som används inom marin miljöövervakning, kartläggning och forskning samlas inom en organisation. I ett första steg bör de fartyg som används för miljöövervakning och forskning inom Fiskeriverket, Naturvårdsverket, SMHI, universitet och högskolor, samt inom mindre statliga aktörer samordnas. I ett senare steg kan, om det bedöms lämpligt, även fartyg som behövs för SGU:s och Sjöfartsverkets kartlägningsverksamhet ingå. Kustbevakningen bör få i uppgift att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg. I uppgiften ingår att ansvara för den kort- och långsiktiga planeringen av verksamheten samt att införskaffa, framföra, underhålla och utrusta fartygen. Den nya uppgiften skulle stärka Kustbevakningens miljöprofil och på sikt göra myndigheten till en ännu viktigare aktör inom havsmiljöarbetet.

Kommunikation

Kommunikation är en viktig del i en havsmiljöstrategi. Myndigheter och andra aktörer måste dock bredda formerna för kommunikation. Allmänhetens och andra aktörers stora intresse för och engagemang i havsmiljöfrågor måste bättre tillvaratas. Regeringen bör därför ta initiativ till en bred kommunikationsinsats om havsmiljön som utgår från dialog och samverkan mellan aktörer. Myndigheter, kommuner, branschorganisationer och intresseföreningar föreslås kunna få ekonomiskt stöd för dialog- och samverkansprojekt av relevans för havsmiljön.

Summary

The Marine Environment Inquiry was appointed by the Government in 2006 to look into ways in which Swedish marine environment efforts can be improved nationally and together with other countries. The original terms of reference primarily involved knowledge-related issues. The Government's supplementary terms of reference extended the Inquiry's assignment to also include issues concerning administration and planning.

Despite a large number of initiatives and international agreements, the environmental situation of the seas surrounding Sweden is far from acceptable. Warning reports on algal blooms and oxygen-deficient sea-beds occur almost every summer. The status of fish stocks is worse than ever. The enormous volume of shipping in the Baltic Sea is accompanied by a considerable risk of a shipping accident with extensive oil discharges as a result.

The Inquiry considers that it is high time for a third-generation environmental policy. This third-generation environmental policy must entail a holistic approach and full integration of environmental issues into all policy areas, stronger political leadership and, to a much greater extent, an international focus. With its long coastlines and large marine acreage, it is in Sweden's interests to clearly pursue issues related to the Baltic Sea and North Sea environments.

Intergovernmental management of the marine environment

The EU Marine Directive, which is expected to be adopted in 2008, and HELCOM's Baltic Sea Action Plan provide the conditions for intergovernmental cooperation to improve the marine environment. The Directive will allow the designation of marine areas with particularly serious environmental conditions as pilot areas, which

will mean bringing forward action programmes and enable stricter protective measures to be taken.

The Inquiry proposes that Sweden take the initiative for deeper cooperation with neighbouring countries to implement the EU Marine Directive. In the case of the Baltic Sea, implementation should take place in the framework of a pilot area and be coordinated by HELCOM. The point of departure should be the measures in the HELCOM Baltic Sea Action Plan, but these need to be supplemented in several respects. Sweden should take action to promote a more extensive integration of marine environmental issues in EU agricultural, fisheries and regional policies than is the case today. A special challenge facing the pilot area will be sectoral integration. The countries of the Baltic Sea region should cooperate to achieve joint positions on these issues.

Sweden should work to promote the establishment of an inter-governmental fund in the framework of the pilot area to finance projects and other measures aimed at improving the Baltic Sea environment. The purpose of this fund is to contribute to better coordination of marine environment initiatives taken in the form of projects and of the marine environment-related investments made with the support of investment banks. It should also be possible for the fund to provide support for developing project ideas for environment investment projects that meet the requirements for loans from investment banks and grants from private foundations. HELCOM should administer this fund. Sweden should work towards ensuring that money from the EU structural fund programme Interreg III for the Baltic Sea region, and parts of the structural funds for the EU agricultural and fisheries policies, are channelled to this fund.

The Government should draft an action plan for how Sweden will act in the EU and internationally on issues concerning the marine environment. The plan is to contain a timetable determining when it is important to act in the context of various policy areas and organisations. The opportunities presented, for example, by Sweden's Presidency of the EU in 2009 should be used to put the marine environment issue and the Baltic Sea problem on to the European agenda. Sweden should take action in good time before the evaluation of the EU fisheries policy in 2012.

HELCOM's position as an intergovernmental actor for marine environment efforts in the Baltic Sea region needs to be strengthened. Sweden should work to ensure that annual meetings are held

between the countries' environment ministers, and in the long-term even between the countries' heads of government, to emphasise how important the marine environment issue is. A committee should be established in HELCOM to control compliance with the Helsinki Convention and the HELCOM Action Plan, with the competence to deal with complaints from Member States, agencies and the general public in the entire Baltic Sea region.

The Inquiry proposes that the Swedish Environmental Protection Agency be appointed as the agency responsible for implementation of the EU Marine Directive and for overall marine environment administration in Sweden.

Planning of Swedish marine environments

Despite the many conflicting interests and environmental problems, there is seldom any planning of marine environments corresponding to the physical planning that occurs for areas on land. The risk of conflict between various interests is particularly great in coastal and archipelago areas close to metropolitan regions, on offshore banks and in connection with other countries' claims on the use of Sweden's exclusive economic zone.

The Inquiry proposes the introduction of a new planning system for Sweden's marine areas. This planning should be based on marine plans similar to the comprehensive plans for land areas. These marine plans should however contain binding components in the form of fixed zones for use and protection. The ecosystem approach should serve to guide the planning. These marine plans should comprise all open sea from the coast to the outer border of Sweden's exclusive economic zone. It is proposed that responsibility for drafting marine plans in Swedish territory lie at regional level. Since Sweden still lacks a uniform system for a regional level of government, it is proposed that existing regional bodies, i.e., regional pilot projects, regional cooperation bodies and regional development planning associations, be responsible for implementing regional marine planning until further notice. In formal terms, this proposal means limiting the planning responsibility of primary municipalities. In practice, the consequences for the municipalities are expected to be marginal since most of them do not conduct any planning of the open sea. By actively taking part in regional planning, which is proposed in the Inquiry, municipal influence over

open seas may increase instead. The state should have overall responsibility for planning throughout Sweden's marine area.

The exclusive economic zone is an area in which Sweden, as a coastal state, has certain rights, but where account must also be taken of other states' rights, for example, to sail their ships or to put underwater cables in place. Planning of the exclusive economic zone must be based on these conditions. Sweden's exclusive economic zone is not divided by county or municipality. The Inquiry therefore considers that the state should assume responsibility for planning the exclusive economic zone. Such a solution will also improve the prospects of cooperation with other countries with regard to planning activities affecting several countries' exclusive economic zones.

The inquiry proposes that the National Board of Housing, Building and Planning be given overall responsibility for planning the Swedish marine areas, and specific responsibility for planning the exclusive economic zone. This responsibility will include reviewing regional marine plans against certain criteria and having a supervisory function with regard to regional planning. The activities of the National Board of Housing, Building and Planning will need to be changed in important respects because of this new assignment. Many other central government agencies will also need to participate, particularly in providing data for planning.

The Inquiry's proposals should be seen as a model for how to design a planning system. When the principles of the planning system have been established, the Government should appoint a legal and implementation inquiry to make a detailed examination of legislation and responsibility issues. The relevant legislation includes the Planning and Building Act, the Environmental Code, the Continental Shelf Act, the Swedish Exclusive Economic Zone Act, and the Local Government Act. How responsibility inside the 'baseline' is to be divided between the municipal and regional levels should also be examined.

The attention of the Marine Environment Inquiry has been drawn to the fact that there are several ambiguities in the administrative and legal boundaries applying to the sea. The baseline system and the various boundaries for maritime jurisdiction need to be reviewed in order to give them the precision made possible by modern technology.

Knowledge to support administration

The Swedish Environmental Protection Agency's responsibility for control and coordination of environmental monitoring and other regular surveys needs to be clarified and strengthened. This should be done by extending the rights of the Swedish Environmental Protection Agency to issue regulations on environmental monitoring, especially with regard to the state of the marine environment. To strengthen coordination of Swedish marine environment efforts, the Inquiry proposes the establishment of a new marine environment council linked to the Swedish Environmental Protection Agency. It is proposed that the new council replace the present Coordination Group and today's Marine Environment Council. The new marine environment council should also be tasked with coordinating agencies' work on monitoring and surveying. The task of the marine environment council should be to coordinate issues where there is no clear division of labour under the legislation and appropriation directions, and to bring issues requiring its participation or taking a decision to the Government's attention. A broad composition of members and experts in the council will provide the conditions for a dialogue between the state, the business sector and NGOs on issues related to the marine environment.

The responsibility of county administrative boards for information in marine environmental emergencies should be clarified. The information centres at the county administrative boards in the counties of Västerbotten, Stockholm and Västra Götaland, run under the auspices of the Swedish Environmental Protection Agency, fill an important function. However, by including this task in their instructions, county administrative boards should take over responsibility for these activities as a whole. This will improve conditions for developing these activities, and for coordination between county administrative boards.

To be able to carry out vigorous measures for monitoring and surveying under the Water Framework Directive, a uniform organisation is required with a clear division of responsibilities between different levels. Today's structure with five water agencies belonging to county administrative board organisations and lacking formal coordination presents a confusing picture vis-à-vis the surrounding world. It also risks leading to inefficiency in implementation. Because of this, the Inquiry proposes a review of the way in

which water administration is organised as soon as possible and no later than the presentation of the first stages of the administrative plans and programmes of measures in 2009. Even now, the Swedish Environmental Protection Agency should be given clear responsibility for coordination of water administration at the national level. It should also be responsible for coordinating water administration with marine administration. It is proposed that the Swedish Board of Fisheries and the Swedish Meteorological and Hydrological Institute be given clearer responsibility for providing data to the water agencies.

Monitoring the water environment is an important part of implementing the Water Framework Directive. Water agencies in Sweden are to ensure that a monitoring programme is established, but who is to implement and finance these programmes in practice is not made clear in the legislation. Based on the 'polluter pays' principle, and on requirements for cost recovery under the Water Framework Directive, the operator should be responsible for controlling and monitoring the water reserves affected by its operations. The Inquiry proposes that provisions on the responsibility of the operator for monitoring the water environment be included in the Environmental Code. It is proposed to give the water agencies legal authority to order operators to take part in, or finance, monitoring programmes. To achieve full cost recovery, the Government should examine how water charges can be used to supplement the proposed amendments to the regulations. Water charges are probably a pre-condition so that smaller operations, such as private sewage systems and diffuse pollution sources can also be included.

The need for information about depth, the state of the seabed, and the prevalence and extent of marine habitats and species is enormous. Detailed information is particularly required to implement the proposed marine plan and to establish marine reserves. The Inquiry proposes that a national programme for surveying the marine landscape be implemented over a five-year period. The programme should be led by the Swedish Environmental Protection Agency and implemented primarily in cooperation with the Swedish Maritime Administration, the Geological Survey of Sweden and the Swedish Species Information Centre.

Strategic research initiatives are also needed in terms of extensive, comprehensive research programmes targeted at the marine environment to raise the level of knowledge and to support the

marine environmental work of agencies and other actors. As part of future efforts for research, the Government should allocate SEK 40 million per year over a five-year period to research in the following areas:

- *Research on complex interactions and processes*, particularly the ecosystem's structure and function, the turnover and transport of substances, and interaction effects.
- *Research to support decision-making and management*, particularly policy instruments, joint management and models supporting decisions.
- *Research on measures and environmental recovery*, particularly ecosystem impacts, time aspects, cost-efficiency and acceptance of measures.
- *Research to support environmental monitoring and analysis of environmental data*, particularly the development of programmes, methods and techniques, analysis of environmental monitoring data and new environmental threats.

Those financing research should also be assigned the task of funding new research posts in the field of environmental analysis and new doctoral and research posts in social science research focused on the marine environment. The Government should take the initiative to evaluate Swedish marine environment research in the next two years.

There is a great need of scientific and interdisciplinary syntheses in all areas involving the marine environment. Synthesis efforts must therefore be strengthened, both nationally and internationally. An international scientific marine environment panel for the Baltic Sea should be established as part of advanced intergovernmental work to improve the Baltic Sea environment. The task of this panel should be to synthesise research and develop scenarios and models to support the solution of marine environmental problems. This panel should be linked with HELCOM.

Researchers at Swedish universities and other higher education institutions should take part more extensively in the international working groups of HELCOM, OSPAR, ICES and other organisations. The Inquiry proposes that the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Board of Fisheries fund researcher participation. Swedish researchers should also be given greater

opportunities to conduct research that entails synthesis of research and survey results.

As part of developing a sustainable fishing sector, the production of selective fishing equipment and development of low-impact methods of fishing should be intensified. It is proposed to give the Swedish Board of Fisheries this task.

Professional fishermen's knowledge about the environment and ecology needs to be improved. The Inquiry proposes that a completed, certified training in environment and ecology be required in order to obtain a professional fishing licence. The shorter courses for professional fishermen organised on both the east and west coasts provide a good basis for developing a certified course in environment and ecology. These courses should continue to be supported by the Swedish Board of Fisheries. The programme specialising in fisheries given at Öckerö Upper Secondary School should include elements that meet the certification requirements.

Databases

The increased use of marine resources leads to a greater need for in-depth information on marine areas. Efficient administration of the marine environment and successful research require not only information on the marine environment but also access to a considerable amount of other information, for example, about catchment areas, shipping, size of population and climate.

Secrecy surrounding detailed information concerning depth and the state of the seabed is seen as a major problem by agencies and researchers working on marine environmental issues. In the opinion of the Inquiry, there is no reason to retain general secrecy applying to information involving depth and the state of the seabed. The Inquiry therefore proposes that a review be made of legislation concerning the protection of landscape information as soon as possible. The point of departure for this review should be that data on depth is to be freely accessible to as great an extent as possible. When formulating new legislation, account must be taken of various factors, such as the climate and environment, as well as military threats. Consideration must also be given to technological developments that now make it easy for private people to measure depth.

A further barrier to free access to data is the fees charged by several agencies. The system involving fees for data leads, for example, to certain agencies and municipalities not having access to the data that they need in their work. This means that the quality of the data on which decisions are based is not sufficiently good, which can lead to the wrong decisions being taken. It also restricts the scope of researchers and other experts, thus preventing the development of new knowledge.

The Inquiry proposes that data produced by agencies and funded from the central government budget be freely available for non-commercial activities in agencies, regional bodies, municipalities, universities and other higher education institutions. It is proposed to fund this by redistributing appropriations from agencies buying data to agencies selling data. Reduced revenue for agencies caused by regional bodies and municipalities having access to free data should be compensated for via increased appropriations to the agencies concerned.

Much of the information that agencies and other actors have collected in the context of environmental monitoring and different types of investigations and surveys is not easily accessible to other users. Even at the planning stage of new investigations and surveys, the question must be raised of where and how data is to be stored and made available.

The Inquiry proposes that the Swedish Meteorological and Hydrological Institute be appointed as the agency responsible for coordination of storage methods for data relevant to marine environmental work and of making it available. This responsibility should include coordination of the development of joint standards, quality labelling and other support for making data available via the Internet and issuing guidelines for its use.

The Swedish Environmental Protection Agency should be tasked with developing portals enabling the coordinated presentation of data. Data is to be downloadable in the same format and presentation of data is to be supported by map services and interactive tools so that simple types of analysis can be made.

Research and survey vessels

To be able to conduct national marine environmental monitoring, marine research and survey activities in coastal and offshore areas, vessels are needed that are able to operate in these waters. Sweden also has international commitments that require access to larger vessels. Both agencies and researchers at higher education institutions therefore need vessels that can operate in coastal zones and offshore areas for shorter or longer periods. Agencies and universities have resolved the need for vessels in different ways. These solutions have in some cases been relatively long-term, but in others have only applied to one or a few years. The agencies and universities that have been able to acquire a vessel of their own have been able to meet their needs for a vessel relatively well, while those who have not had the same financial conditions have had to rely on other solutions.

Sweden is in a problematic situation with regard to access to large vessels for research and surveys as in principle all the vessels are in a poor condition and are approaching an age where, in the relatively near future, they must be replaced unless expensive renovations and investments are made.

Vessels are associated with enormous costs in terms of interest, depreciation, maintenance and staff, even when they are not in use. Today several of the research and survey vessels are not fully used. The Swedish Board of Fisheries' vessel Argos is in dock relatively often, since its poor condition means that it has to be regularly repaired. Today's organisation with vessels at several agencies and universities is not optimal from an economic perspective.

The Inquiry proposes that vessels used in marine environmental monitoring, surveying and research be coordinated under one organisation. As a first step, the vessels used for environmental monitoring and research by the Swedish Board of Fisheries, the Swedish Environmental Protection Agency, the Swedish Meteorological and Hydrological Institute, universities and other higher education institutions, and smaller state actors, should be coordinated. At a later stage, if considered appropriate, vessels needed for the surveying activities of the Geological Survey of Sweden and the Swedish Maritime Administration can be included. The Swedish Coast Guard should be tasked with providing research and survey vessels. Its tasks will also include short- and long-term planning of activities and procuring, delivering, maintaining and equipping

these vessels. This new assignment would strengthen the environmental profile of the Swedish Coast Guard and in the long term, make this agency an important actor in marine environmental work.

Communications

Communications are an important part of the marine environmental strategy. However, agencies and other actors must broaden their channels of communication. Better use must be made of the great interest of the general public in marine environmental issues, and their commitment to them. The Government should therefore take the initiative for a broad communication effort on the marine environment, based on dialogue and cooperation between the actors. It is proposed that financial support be available to agencies, municipalities, industrial organisations and interest organisations for a dialogue and cooperation projects of relevance to the marine environment.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken (1998:808) ska införas fem nya paragrafer, 5 kap. 12–16 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

12 §

Vattenmyndigheten får förelägga den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som kan befaras ha medfört påverkan av en vattenförekomst att genomföra de kontroller och den miljöövervakning som behövs för att fastställa miljökvaliteten och orsakerna till förändringar av denna.

Om det är lämpligare kan vattenmyndigheten i stället förordna att en sådan övervakning ska utföras av någon annan.

Ett beslut enligt första och andra stycket får inte begränsa ett tillstånd som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

13 §

Ett föreläggande enligt 12 § får förenas med vite.

14 §

Vattenmyndigheten får bestämma att dess beslut enligt 12 § ska gälla omedelbart även om det överklagas.

15 §

Den som är skyldig att utföra kontroller och miljöövervakning enligt 12 § ska ersätta kostnaderna för de åtgärder som någon annan vidtagit för hans eller hennes räkning med det belopp som vattenmyndigheten fastställer.

16 §

Beslut om kostnadstäckning enligt 15 § får verkställas enligt utsökningsbalken.

Denna lag träder i kraft den xx.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

dels att 1 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 10 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I denna förordning avses med

akvifer: lager av geologiska material som är tillräckligt porösa och genomsläppliga för att medge ett betydande flöde eller uttag av grundvatten,

delavrinningsområde: avrinningsområde inom ett huvudavrinningsområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till en viss punkt i ett vattendrag,

direktiv 2000/60/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område,

grundvatten: allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen,

grundvattenförekomst: avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer,

huvudavrinningsområde: avrinningsområde med en areal som är minst 200 kvadratkilometer uppströms mynningen i havet,

inlandsvatten: allt vatten på markytan undantaget vatten i övergångszon och därutöver allt grundvatten på landsidan av den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium,

internationellt avrinningsdistrikt: vattendistrikt som omfattar flera staters territorium,

internationellt avrinningsområde: huvudavrinningsområde i vilket ingår del av annan stats territorium, om den andra staten tillämpar direktiv 2000/60/EG,

kustområde: landområde vid kusten som inte kan hänföras till ett visst huvudavrinningsområde,

kustvatten: vatten som finns från kusten till den linje som på

varje punkt befinner sig en nautisk mil bortom den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium undantaget vatten i övergångszon och grundvatten,

operativ övervakning: sådan övervakning som ska genomföras för att fastställa statusen för de vattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att inte uppfylla fastställda miljökvalitetsnormer och för att bedöma de förändringar av statusen för dessa vattenförekomster som åtgärdsprogrammen resulterar i,

skyddade områden: områden som har fastställts för skydd enligt bestämmelser grundade på den gemenskapslagstiftning som avses i bilaga IV i direktiv 2000/60/EG,

undersökande övervakning: sådan övervakning som ska genomföras när orsaken till överskridandena är okänd, när fastställda miljökvalitetsnormer för en viss vattenförekomst troligtvis inte kommer att uppnås, och operativ övervakning inte redan har inletts, i syfte att fastställa orsakerna till att en eller flera vattenförekomster inte uppnår miljökvalitetsnormerna, eller för att fastställa omfattningen och konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter,

vatten i övergångszon: ytvatten i närheten av flodutlopp som delvis är av salthaltig karaktär till följd av närheten till kustvatten men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar,

ytvatten: inlandsvatten utom grundvatten, vatten i övergångszon samt kustvatten (när det gäller kemisk status även territorialvatten),

ytvattenförekomst: en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten såsom t.ex. en sjö, en å, älv eller kanal, ett vatten i övergångszon eller ett kustvattenområde.

10 kap. Överklagande**1 §**

För vattenmyndighetens eller länsstyrelsens beslut enligt 5 kap. 12 och 15 §§ gäller 16 kap. 12 § och 19 kap. 1 § miljöbalken.

Övriga beslut av vattenmyndigheten får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den xx.

3 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs att 30 § fiskelagen (1993:787) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licensen får avse visst fiske och får beviljas för viss tid.

När en fråga om licens prövas första gången *skall* tillgången på fisk beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring.

30 §¹

Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licensen får avse visst fiske och får beviljas för viss tid. *För att erhålla licens krävs nödvändiga kunskaper i ekologi och miljö.*

När en fråga om licens prövas första gången *ska* tillgången på fisk beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring *och om villkoret angående kunskaper i ekologi och miljö.*

Denna lag träder i kraft den xx.

¹ Senaste lydelse 2003:251.

4 Förslag till förordning om ändring i fiskeförordningen (1993:1097)

Härigenom föreskrivs att 20 § i fiskeförordningen (1993:1097) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Frågor om yrkesfiskelicens prövas av Fiskeriverket.

Fiskeriverket meddelar närmare föreskrifter om vilka kunskaper i ekologi och miljö som krävs för att beviljas yrkesfiskelicens enligt 30 § fiskelagen (1993:787).

Fiskeriverket meddelar föreskrifter om sådana avvikelser från kravet enligt 30 § fiskelagen (1993:787) för yrkesfiskelicens som under ett övergångsskede kan föranledas av att någon vid lagens ikraftträdande utövar ett mer omfattande fiske än vad föreskrifter enligt 21 § fiskelagen medger.

Fiskeriverket får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske.

Denna förordning träder i kraft den xx.

¹ Senaste lydelse 1994:543.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska

1. verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk,

2. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,

3. medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske,

4. bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna,

5. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen,

6. bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar,

7. medverka till att stärka fisketurismen samt öka allmänhetens fiskemöjligheter,

8. främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom fiskets område,

9. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt, *samt*

10. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

8. främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom fiskets område, *inklusive utveckling av selektiva redskap och skonsamma fångstmetoder,*

9. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt,

10. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen, *samt*

11. tillhandahålla underlag om fiskbestånd och fiske för vattenmyndigheternas kartläggning och övervakning i enlighet med förordningen 2004:660 om för-

*valtning av kvaliteten på vatten-
miljön.*

Denna förordning träder i kraft den xx.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 13 a–13 c §§, samt närmast före 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde. Verksamheten bedrivs inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Vänern och Mälaren samt i fråga om miljöräddningstjänst därutöver också Vättern.

1 §

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss, *samt att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg för marin miljöövervakning och forskning som utförs av myndigheter, universitet och högskolor*. Kustbevakningen ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde. Verksamheten bedrivs inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Vänern och Mälaren samt i fråga om miljöräddningstjänst därutöver också Vättern.

Kustbevakningen får med stöd av särskilda föreskrifter eller beslut bedriva verksamhet även utanför de områden som anges i första stycket.

Forsknings- och undersökningsfartyg

13 a §

Kustbevakningen ska tillhandahålla och bemanna forsknings- och undersökningsfartyg till i första hand Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt universitet och högskolor för marin miljöövervakning och forskning.

13 b §

Forsknings- och undersökningsverksamheten ska så långt möjligt kombineras med sjöövervakning och räddningstjänst på samma fartyg.

13 c §

Kustbevakningen ska samråda med de myndigheter som nämns i 13 a § samt med universitet och högskolor vid anskaffning av fartyg och vid planering av verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den xx.

**7 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:1057) med instruktion för det statliga
lantmäteriet**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1057) med instruktion för det statliga lantmäteriet ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Lantmäteriverket ska fritt tillhandahålla havsmiljörelaterade data för ickekommersiellt bruk till myndigheter, regionala organ, kommuner, samt universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den xx.

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 4, 31, och 35 §§ förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Naturvårdsverket ska särskilt

1. vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling,

2. vägleda, samordna och integrera arbetet med vattenmiljön, framförallt avseende ramdirektivet för vatten, berörda miljö kvalitetsmål och havsmiljöarbetet,

2. bevaka allmänna miljö-
vårdsintressen i mål och ärenden
som handläggs hos myndigheter
och domstolar och i det arbetet
följa hur miljöbalken tillämpas,

3. bevaka allmänna miljö-
vårdsintressen i mål och ärenden
som handläggs hos myndigheter
och domstolar och i det arbetet
följa hur miljöbalken tillämpas,

3. ansvara för genomförandet
av miljöövervakningen samt
beskriva och analysera miljö-
tillståndet och miljöutvecklingen,

4. ansvara för genomförandet
av miljöövervakningen samt
beskriva och analysera miljö-
tillståndet och miljöutvecklingen,

4. se till att kunskaperna om
miljön och miljöarbetet görs
tillgängliga,

5. se till att kunskaperna om
miljön och miljöarbetet görs
tillgängliga,

5. bevaka att miljöaspekterna
blir en integrerad del inom alla
sektorer,

6. bevaka att miljöaspekterna
blir en integrerad del inom alla
sektorer,

6. bevaka och verka för att

7. bevaka och verka för att

avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

7. finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete,

8. för statens räkning förvärva värdefulla naturområden,

9. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljö kvalitetsmålen,

10. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet, och

11. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.

avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

8. finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete,

9. för statens räkning förvärva värdefulla naturområden,

10. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljö kvalitetsmålen,

11. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet, och

12. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.

Inom Naturvårdsverket finns Rådet för havsmiljöfrågor som är ett rådgivande organ för samråd i *havsmiljöarbetet och för att i havsmiljöarbetet bistå verket och samordningsgruppen för havsmiljöfrågor.*

31 §

Inom Naturvårdsverket finns Rådet för havsmiljöfrågor som är ett rådgivande organ för samråd och *samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och det omgivande samhället när det gäller insatser för att genomföra den nationella havsmiljöpolicen.*

Rådet ska

1. samordna myndigheternas operativa arbete inom t.ex. kartläggningar, miljöövervakning och forskning, och

2. lyfta frågor, både förebyggande och akuta, till regeringen om så krävs samt årligen lämna

en kortfattad redogörelse av arbetet till regeringen.

32 §

Rådet för havsmiljöfrågor består av en ordförande och högst fjorton andra ledamöter.

Rådet för havsmiljöfrågor består av en ordförande och högst fjorton andra ledamöter. *Rådet ska bistås av högst åtta experter från kommuner, näringsliv och ideella organisationer.*

35 §

Regeringen utser för en bestämd tid

1. ordföranden och övriga ledamöter i Miljömålsrådet,
2. ordföranden och övriga ledamöter i Rådet för investeringsstöd,
3. ordföranden och övriga ledamöter i Friluftsrådet,
4. ordföranden i Miljöforskningsnämnden,
5. ordföranden och övriga ledamöter i Tillsyns- och föreskriftsrådet,
6. ordföranden och övriga ledamöter i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, *och*
7. ledamöterna och ersättarna i Rådet för tilldelning av utsläppsätter.
6. ordföranden och övriga ledamöter i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald,
7. ledamöterna och ersättarna i Rådet för tilldelning av utsläppsätter, *och*
8. ordföranden och övriga ledamöter i Rådet för havsmiljöfrågor.

Denna förordning träder i kraft den xx.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartverket ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Sjöfartsverket ska fritt tillhandahålla havsmiljörelaterade data för ickekommersiellt bruk till myndigheter, regionala organ, kommuner, samt universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den xx.

10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Sveriges geologiska undersökning ska fritt tillhandahålla havsmiljörelaterade data för ickekommersiellt bruk till myndigheter, regionala organ, kommuner, samt universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den xx.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
dels att 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

SMHI ska inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden.

SMHI ska särskilt

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. svara för den allmänna meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänsten, 2. svara för varningstjänst inom sitt verksamhetsområde, 3. bedriva uppdragsverksamhet samt tillämpad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde, 4. samarbeta med svenska myndigheter, utländska institutioner och internationella organisationer, <i>och</i> 5. samråda med Försvarsmakten i frågor av allmän militär betydelse. | <ol style="list-style-type: none"> 4. samarbeta med svenska myndigheter, utländska institutioner och internationella organisationer, 5. samråda med Försvarsmakten i frågor av allmän militär betydelse, |
|--|--|

6. tillhandahålla underlag om meteorologi, hydrologi och oceanografi för vattenmyndigheternas kartläggning och övervakning i enlighet med förordningen 2004:660 om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, och

7. vara nationellt ansvarig för samordning av hur data av relevans för havsmiljön lagras och tillgängliggörs.

8 a §

SMHI ska fritt tillhandahålla havsmiljörelaterade data för ickekommersiellt bruk till myndigheter, regionala organ, kommuner, samt universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den xx.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

dels att 30 § ska upphöra att gälla,

dels att det i 4 och 24 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Länsstyrelsens uppgifter omfattar också

1. de allmänna valen och valen till Sametinget enligt same-
tingslagen (1992:1433),

2. tillsynen över veterinärers verksamhet samt ledning och sam-
ordning av åtgärder mot djursjukdomar,

3. tillsynen över att fastighetsinnehav avvecklas enligt 18 kap.
7 § ärvdabalken,

4. fjällförvaltningen i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och
Norrbottens län,

5. i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län att vara för-
valtande och attesterande myndighet för vissa program inom målet
europeiskt territoriellt samarbete inom EG:s strukturfonder enligt
rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om all-
männa bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden,
Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om
upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 och enligt förord-
ningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder,

6. förvaltningen av kvaliteten
på vattenmiljön enligt 5 kap.
11 § första stycket miljöbalken
och förordningen (2004:660)
om förvaltning av kvaliteten på
vattenmiljön, *och*

7. prövningen av frågor om
tillstånd att anordna kamp-
sportsmatch samt tillsynen
enligt lagen (2006:1006) om till-
ståndsplikt för vissa kamp-
sportsmatcher.

6. förvaltningen av kvaliteten
på vattenmiljön enligt 5 kap.
11 § första stycket miljöbalken
och förordningen (2004:660)
om förvaltning av kvaliteten på
vattenmiljön,

7. prövningen av frågor om
tillstånd att anordna kamp-
sportsmatch samt tillsynen
enligt lagen (2006:1006) om till-
ståndsplikt för vissa kamp-
sportsmatcher, *och*

8. ansvaret för information till allmänheten vid akuta händelser i havsmiljön.

24 §

För varje vattenmyndighet ska det finnas en särskild vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde.

Vattendelegationen får överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram samt genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt. Vattendelegationen får dock inte överlåta åt länsstyrelsen att fatta beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Vattendelegationen får överlåta åt länsstyrelsen att besluta enligt 5 kap. 12–15 §§ miljöbalken. Vattendelegationen får även överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram samt genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt. Vattendelegationen får dock inte överlåta åt länsstyrelsen att fatta beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

I administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön fattar länsstyrelsen beslut.

Denna förordning träder i kraft den xx.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Havsmiljöutredningen har styrts av två direktiv. Det ursprungliga direktivet rörde främst kunskap i havsmiljöarbetet och beslutades av den förra regeringen den 13 juli 2006 (bilaga 1). Genom tilläggsdirektiv till utredningen, som beslutades av regeringen den 16 maj 2007, utökades utredningens uppdrag till att också innefatta frågor om förvaltning och planering av havet (bilaga 2). Regeringen överlämnade länsstyrelsernas redovisning av ett regeringsuppdrag om regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden till utredningen den 10 april 2008.¹

Uppdraget kan i sin helhet sammanfattas enligt följande:

1. Genomföra en översyn av den miljöövervaknings-, undersöknings- och kartläggningsverksamhet som berör havsmiljön, särskilt hur effektiviteten kan höjas och samordningen förbättras.
2. Ge förslag till strategiska satsningar inom forskning för att finna lösningar på miljöproblemen i havet.
3. Analysera vilka åtgärder som leder till förbättrad kommunikation av havsmiljörelaterade frågor och till effektivare användning av kunskap i åtgärdsarbetet.
4. Analysera vilka åtgärder som behövs för att stimulera utvecklingen av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder och för att höja kompetensen hos fiskare och andra aktörer som arbetar med förvaltning av fiskeresurserna.
5. Lämna förslag om hur tillgängligheten till havsmiljörelaterade data kan förbättras.

¹ System för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden. Kustlänsstyrelsernas svar på regeringsuppdrag 51 i regleringsbrevet för 2007. Skrivelse 2007-09-28 (dnr 537-81056-2007).

6. Lämna förslag om hur forsknings- och undersökningsfartyg kan samordnas.
7. Analysera innebörden av att göra Östersjön till ett pilotområde med en gemensam internationell förvaltningsstrategi och med detta som utgångspunkt föreslå en svensk organisation för förvaltning av havsmiljön.
8. Ge förslag till en modell för planering av de svenska havsområdena.

Utredningen överlämnade den 20 december 2006 delbetänkandet "Ett svenskt havsmiljöinstitut" till regeringen.² I delbetänkandet lämnade utredningen förslag till ett vetenskapligt havsmiljöinstitut med verksamhet vid Umeå universitet, Stockholms universitet, Högskolan i Kalmar och Göteborgs universitet. Regeringen fattade i april 2008 beslut om att etablera ett havsmiljöinstitut och om att ge Göteborgs universitet i uppdrag att samordna verksamheten.

1.2 Genomförande och arbetsmetoder

Detaljerad information om genomförandet av den del av uppdraget som rörde ett havsmiljöinstitut finns redovisad i utredningens delbetänkande.

1.2.1 Uppdrag till konsulter och forskare

Utredningen har anlitat konsulter och forskare för att ta fram underlagsmaterial och fördjupningar i flera frågor. Samtliga rapporter som överlämnats till utredningen finns förtecknade i bilaga 3.

1. Mikael Olshammar och Annika Martinsson vid IVL Svenska miljöinstitutet har gjort en kartläggning av svensk miljöövervakning och liknande undersökningar som rör havsmiljön.
2. Jens Skei vid det norska vattenforskningsinstitutet NIVA har sammanställt hur den marina miljöövervakningen är uppbyggd i Norge.

² Ett svenskt havsmiljöinstitut. Delbetänkande från Havsmiljöutredningen. SOU 2006:112.

3. Gunni Ærtberg vid det danska miljöövervakningsinstitutet DMU har sammanställt hur den marina miljöövervakningen är uppbyggd i Danmark.
4. Naturvårdsverket har låtit utreda möjligheterna att ställa krav på verksamhetsutövare att utföra övervakning enligt ramdirektivet för vatten.
5. Jan Darpö vid Uppsala universitet har tagit fram förslag till förändringar i lagstiftningen rörande verksamhetsutövarens ansvar för övervakning av vattenmiljön.
6. Claes Thorson (Gaia Leadership AB) har kartlagt olika aktörers syn på havsmiljökommunikation.
7. Magnus Ljung vid Sveriges lantbruksuniversitet har tagit fram ett underlag om miljökommunikation.
8. Andrea Morf och Lotta Silfver (Koucky & Partners AB) har utrett vilka kostnader myndigheter har för att köpa data från andra myndigheter.
9. Bertil Björkman (Anchor Consulting) har kartlagt vilka behov myndigheter har av forsknings- och undersökningsfartyg och befintliga fartygs status.
10. Fiskeriverket har genomfört en studie av vilka krav som måste ställas på ett ersättningsfartyg till myndighetens befintliga fartyg Argos.
11. Said Mahmoudi och David Langlet vid Stockholms universitet har gjort en genomgång av internationell havsrätt och EG-lagstiftning som är relevant inom Östersjön och Nordsjön.
12. Robert Dahlström (konsultfirman rm2rm) har kartlagt initiativ till kustzonsplanering i länderna runt Östersjön.
13. Björn Hassler vid Södertörns högskola har bistått utredningen med granskning av vissa texter.

Sjöfartsverket har tagit fram ett flertal kartor till utredningens slutbetänkande. Ett flertal andra myndigheter har bistått utredningen i diverse frågor.

1.2.2 Sammanträden med expertgrupp

En sakkunnig och tolv experter har varit knutna till utredningen enligt beslut av regeringen. Sammanlagt har elva sammanträden hållits med denna expertgrupp sedan utredningens start hösten 2006. Expertgruppen har löpande tagit del av samt lämnat synpunkter på texter som producerats inom utredningen.

1.2.3 Hearingar

I utredningens andra fas, sedan delbetänkandet inlämnats, har tre hearingar eller motsvarande anordnats:

1. Seminarium om strategiska forskningssatsningar inom havsmiljöforskning, 30 maj 2007.
2. Hearing om miljöövervakning, kartläggningar och inventeringar till stöd för en effektiv förvaltning av havsmiljön, 5 september 2007.
3. Hearing om planering av havsområden, 21 november 2007.

1.2.4 Besök i andra länder

Utredningen har gjort en studieresa till Irland och Storbritannien. På Irland besöktes den irländska miljömyndigheten (Environmental Protection Agency) och havsforskningsinstitutet (Marine Institute). I Storbritannien besökte utredningen den brittiska regeringens miljö-, livsmedels- och landsbygdsdepartement (Defra).

Utredningen har träffat representanter för regeringen och/eller myndigheter i Danmark, Tyskland, Polen, Lettland, Litauen och Finland (bilaga 3). Vad gäller Estland har motsvarande information erhållits skriftligt. Utredningen har också besökt HELCOM:s sekretariat samt Finlands miljöcentral (SYKE) i Helsingfors.

1.2.5 Andra besök och möten

Utredningen har besökt eller tagit emot besök av flera myndigheter, bl.a. SMHI, Fiskeriverket, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Boverket och vattenmyndigheterna. Utredningen har även

träffat representanter för länsstyrelsernas informationscentraler för havsmiljön.

1.2.6 Samråd med andra statliga utredningar

Utredningen har samrått med Klimat- och sårbarhetsutredningen, Utredningen om Naturvårdsverket, Fiskelagstiftningsutredningen, Lotsutredningen, Förvaltningskommittén och Utredningen om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan. I fråga om konsekvenser för näringslivet har utredningen även samrått med Näringslivets regelnämnd.

1.3 Havsområdena som omger Sverige

Östersjön och Västerhavet är de havsområden som omger Sverige. Dessa kan delas in i flera mindre områden (figur 1.1). I tabell 1.1 redovisas havsområdenas arealer, volymer och djup. Sveriges havsområden, inklusive den ekonomiska zonen, utgör cirka 35 % av den totala arean av Östersjön och Västerhavet. Sverige har den längsta kuststräckan i Östersjön. Närmare 90% av Sveriges befolkning bor inom 10 mil från kusten.

Figur 1.1 Västerhavets och Östersjöns havsområden.



Tabell 1.1 Havsområdenas arealer, volymer och djup. Sammanställningen är hämtad från Förändringar under ytan, Naturvårdsverket 2005.

Havsområde	Area (km ²)	Volym (km ³)	Medeldjup (m)	Maxdjup (m)
Bottenviken	36 740	1 360	37	148
Bottenhavet	73 270	4 530	62	301
Finska viken	30 660	1 080	35	115
Rigabukten	18 360	430	23	56
<i>Egentliga</i>				
Östersjön	227 650	13 440	59	459
Hela Östersjön ^a	386 680	20 840	54	459
Kattegatt	29 320	610	21	124
Skagerrak	31 570	6 080	190	700
<i>Hela</i>				
Västerhavet ^b	60 890	6 690	110	700

^a Bottenviken, Bottenhavet, Finska viken, Rigabukten och Egentliga Östersjön ingår

^b Kattegatt och Skagerrak ingår

De landområden som omger Östersjön och Västerhavet och från vilka vatten och ämnen transporteras till havsområdena är knappt 2 miljoner km². Havsytan är sammanlagt cirka 450 000 km². Eftersom havsområdena är relativt grunda innebär det att en relativt liten vattenvolym får ta emot en stor mängd ämnen som transporteras från land till hav.

Drygt 85 miljoner personer är bosatta i Östersjöns och Västerhavets avrinningsområden. Avrinningsområdenas södra delar har högre befolkningstäthet än de norra delarna och har en större andel uppodlad mark. De norra delarna är relativt glest befolkat och domineras av skog (figur 1.2).

Figur 1.2. Östersjöns och Västerhavets avrinningsområden.



Kartan är hämtad från Förändringar under ytan, Naturvårdsverket 2005.

Salthalten varierar från mycket låg i Bottenviken till en salthalt som nästan motsvarar den i oceanerna i Skagerrak. Den genomsnittliga salthalten i Östersjön är en femtedel av salthalten i oceanerna. Detta beror på att mycket sötvatten från älvar, floder och åar tillförs Östersjön, samt att vattenutbytet med andra havsområden är begränsat eftersom den enda förbindelsen till andra hav är via Öresund och Bälten. Det gör Östersjöns miljö mycket speciell. Genom att salthalten är för låg för de flesta marina arter och för hög för många sötvattensarter är Östersjön ett relativt artfattigt hav. Västerhavet har däremot en artrikedom som är relativt typisk för världshaven.

1.3.1 Havsmiljöproblemen

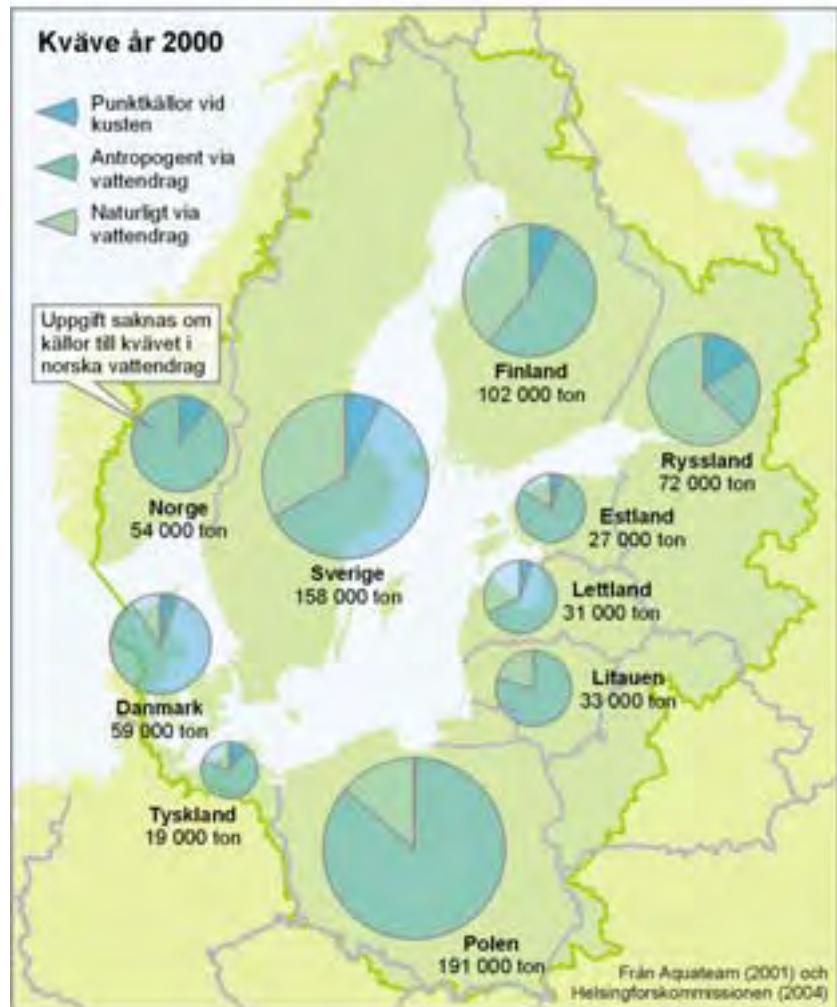
En nyligen publicerad studie visar att 41 % av världens havsmiljöer är allvarligt påverkade av mänsklig aktivitet.³ Enbart 4 % av haven bedöms vara oförstörda. Miljömålsrådets senaste bedömning⁴ är att miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård kommer att vara mycket svårt eller omöjligt att uppnå till år 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Samma bedömning görs för två andra mål av relevans för havsmiljön, nämligen Giftfri miljö och Ingen övergödning.

Flera miljöproblem har uppmärksamrats i Sveriges havsområden under de senaste åren. De flesta av dessa är inte nya utan har funnits under decennier. Nästa varje sommar kommer larmrapporter om algblomningar och syrefria bottnar. Detta är ett resultat av för höga halter av näringsämnen i vattnet. Näringsämnen som transporteras från land till havsområdena kan ha ett naturligt ursprung. Den största andelen är dock orsakad av mänskliga aktiviteter (figur 1.3 och 1.4). Kraftfulla åtgärder för att minska utsläppen krävs, men även om dessa genomförs tar det troligen mycket lång tid innan det ger mätbara effekter i havsområdena.

³ A global map of human impact in marine ecosystems. Halpern, B.S., Walbridge, S., Selkoe K.A. med flera. Science Vol 319. s. 948-952. 2008.

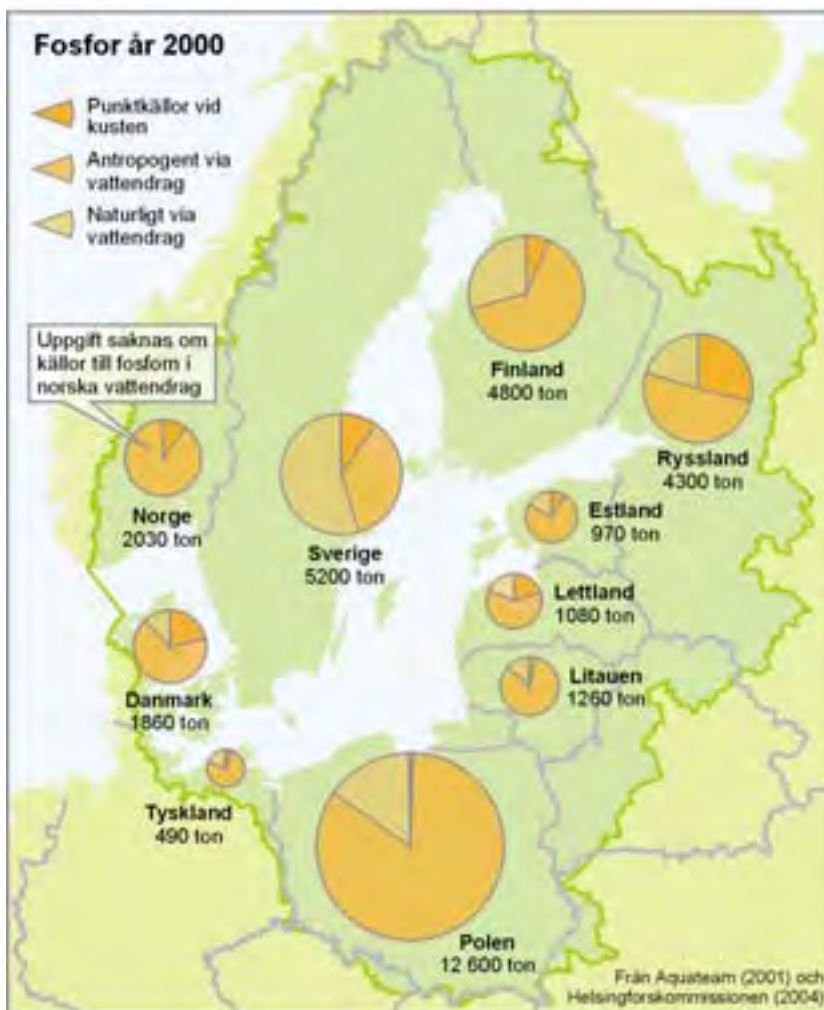
⁴ Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008.

Figur 1.3 Vattenburen kvävetillförsel till Östersjön och Västerhavet. Antropogent betyder att det är orsakat av mänskliga aktiviteter.



Kartan är hämtad från Förändringar under ytan, Naturvårdsverket 2005.

Figur 1.4 Vattenburen fosfortillförsel till Östersjön och Västerhavet. Antropogent betyder att det är orsakat av mänskliga aktiviteter.



Kartan är hämtad från Förändringar under ytan. Naturvårdsverket 2005.

Under många år har forskare varnat för utfiskning av bl.a. torsk och ål. Torskkvoterna regleras genom internationella avtal och har under flera år varit högre än vad som rekommenderats av Internationella havsforskningsrådet (ICES). Det har resulterat i att många populationer minskat kraftigt.

Halterna av flera kända miljögifter i fisk och fågel har minskat, men nya miljöfarliga ämnen upptäcks ständigt. Exempel på ämnen som relativt nyligen uppmärksammats är perfluorerande ämnen (PFOS), vissa bromerade flamskyddsmedel (HBCDD) och det hormonliknande ämnet nonylfenol. Trots förbud mot att använda färger som är baserade på organiska tennföreningar (TBT) på mindre båtar är halterna av TBT mycket höga i miljön, särskilt i närheten av hamnar och marinor.

Sjöfarten i de havsområden som omger Sverige är mycket omfattande. Cirka 10 % av alla sjötrafik i världen sker på Östersjön räknat i antal fartyg. Dagligen trafikerar omkring 2 000 större fartyg Östersjön (fiskefartyg ej inräknade) och av dessa är 300–500 tankfartyg. Oljeutsläpp från fartyg förekommer regelbundet och många varnar för att det bara är en tidsfråga innan en fartygsolycka inträffar med omfattande oljeutsläpp som följd. Ett annat miljöproblem som nyligen uppmärksammats är läckage av miljöfarliga ämnen från vrak.

Nya arter uppträder regelbundet i haven som omger Sverige. Under senare år har bland annat svartmunnad smörbult påträffats i Östersjön och amerikansk kammanet i både Östersjön och Västerhavet. Vissa främmande arter vandrar naturligt in i nya områden och etablerar sig. I andra fall förs arter avsiktligt eller oavsiktligt in av människor. Oavsatt hur dessa arter når nya områden kan de, om de etablerar sig, orsaka stor skada på ekosystemet.

Exploateringen av kustzonerna orsakar en annan form av påverkan. Ökad strandbebyggelse och permanentboende i kustområdena, samt ökat båtliv påverkar havsmiljön på olika sätt. Ökad befolkning och ett ökat friluftsliv i kustområden behöver inte vara negativt, men det medför ofta ökat slitage, nedsmutsning, buller och annan påverkan. Med strandbebyggelse följer nästan alltid anläggning av bryggor och/eller båthus vilka direkt påverkar den lokala havsmiljön. Vidare leder krav om snabba transporter till att fler broar byggs. Även i utsjöområden ökar exploateringen genom vindkraftutbyggnad.

Klimatförändringarna kommer att påverka den marina miljön på många sätt. I Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande⁵ beskrivs scenarier där Östersjöns ytvattentemperatur kommer att öka med mellan 2 och drygt 4° C till slutet av 2000-talet. Havsisens utbredning och isperioden kommer att minska. Ökad nederbörd,

⁵ Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. Slutbetänkande från Klimat- och sårbarhetsutredningen. SOU 2007:60.

som många förespår, ökar näringstransporten till haven. Av samma anledning kan salthalten i Östersjön minska. Nya forskningsrön pekar dessutom på att haven försuras genom ökad kolsyrehalt. Dessa förändringar kommer att få stora konsekvenser för de marina ekosystemen.

Enskilda faktorer som påverkar miljön kan ha stora effekter på enskilda arter, biotoper eller på ekosystemet i stort. De minskade populationerna av torsk på grund av överfiske kan t.ex. orsaka ett förändrat ekosystem (figur 1.5). Skarpsill som utgör en viktig föda för torsk har ökat i antal när torskbeståndet minskat. Samtidigt har mängden djurplankton, vilket är en viktig föda för både skarpsill och gädd- och abborryngel minskat. Även om det inte finns belägg för alla samband tyder mycket på att ökningen av skarpsill leder till minskad mängd djurplankton, vilket i sin tur gör att gädd- och abborryngel får svårt att överleva. Dessa fiskarter har därför minskat radikalt i kustområdena. Övergödning kan bl.a. leda till algblomning och att sammansättningen av arter, dvs. den biologiska mångfalden, förändras. Förändringar i ekosystemet kan även få ekonomiska konsekvenser. Den amerikanska kammaneten som påträffats i både Östersjön och Västerhavet orsakade troligen den kraftiga minskningen av ansjovispopulationerna i Svarta havet på 1980-talet genom att konkurrera om föda med ansjovisen. Minskningen av ansjovis drabbade fisket hårt och hade även stor påverkan på hela ekosystemet. I dag förekommer många olika former av påverkan på havsmiljön och ingen vet med säkerhet vad dessa sammanlagt kan få för konsekvenser på det marina ekosystemet.

Figur 1.5 Möjliga effekter av torskfisket på Östersjöns ekosystem. En del av sambanden är hypotetiska och det finns även andra faktorer som påverkar olika delar av ekosystemet.



Figuren är hämtad från Förändringar under ytan, Naturvårdsverket 2005.

1.3.2 Havet som resurs

Fisket är en naturresurs som människan har nyttjat sen urminnes tider. Det kommersiella fisket har dock alltmer ifrågasatts eftersom många fiskbestånd minskar. Sportfiske är ett stort fritidsintresse för många svenskar. Båtliv, bad och annat friluftsliv vid kusten är andra exempel på hur havet utgör en viktig resurs för många människor. Miljöförstöring och ett kraftigt förändrat marint ekosystem har därför återverkningar för gemene man och medför även stora samhällskostnader t.ex. genom att friluftsliv och turistnäringen påverkas negativt av algblomningar och genom att tillgången till fisk begränsas genom utfiskning. Havsområdena utgör viktiga transportvägar och kommer i framtiden att bli allt viktigare för energiutvinning genom vindkraft och eventuellt också genom vågkraft.

För att haven i framtiden fortsatt ska vara en långsiktigt hållbar resurs måste havsmiljöförvaltningen bygga på en helhetssyn. Ekosystemansatsen har under senare år lyfts fram som ett viktigt förhållningssätt för en långsiktig hållbar förvaltning av naturen. Ekosystemansatsen har sitt ursprung i konventionen om biologisk mångfald (CBD). Utgångspunkten är en samordnad förvaltning av land, vatten och levande resurser. Ansatsen syftar till en rättvis balans mellan bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och naturresurser.

1.4 Regelverket

1.4.1 Internationell havsrätt

Friheten till haven är en princip som gällt under århundraden. Den allra viktigaste friheten är sjöfartens. Sedan andra världskriget har ett internationellt regelverk utvecklats. FN:s havsrättskonvention som antogs 1982 och trädde ikraft 1994 innebär att det finns internationella regler som måste följas av de som nyttjar havet samt av kuststaterna. Den internationella sjöfartsorganisationen IMO är ett fackorgan inom FN vars huvuduppgift är att utarbeta internationella regelverk och standarder för reglering av sjöfarten i samtliga världens hav.

Länderna har med stöd av internationella överenskommelser fått allt större befogenheter i havet genom att territorialgränserna flyttats ut i flera omgångar och genom tillkomsten av s.k. exklusiva ekonomiska zoner. De flesta länder med kust har i dag utvidgat sitt territorialhav till 12 nautiska mil från kusten (en nautisk mil motsvarar 1 852 m). Kuststaten får inte hindra den internationella sjöfarten i territorialhavet, men får däremot införa regler för att på olika sätt styra denna.

Varje kuststat har möjlighet att inrätta en ekonomisk zon som sträcker sig som längst 200 nautiska mil från kusten. I denna zon har kuststaten rätt att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångar och andra ekonomiska resurser såsom våg- och vindkraft. Andra stater har i stort sett full frihet till sjöfart och överflygning samt till utläggning av undervattenskablar och rörledningar inom zonen. Kuststaten har dock rätt att utfärda nationell lagstiftning om bl.a. miljöhänsyn och skydd av den marina miljön. Enligt havsrättskonventionen har staterna en övergripande skyldighet att vidta

åtgärder för att säkerställa de marina levande tillgångarnas fortbestånd i den ekonomiska zonen.

Havsrättsligt används också termen kontinentalsockel. Med kontinentalsockeln avses landmassans fortsättning under havet. För många länder, däribland Sverige, sträcker sig i juridisk mening kontinentalsockeln lika långt från kusten som den ekonomiska zonen, dvs. som längst 200 nautiska mil. Kuststatens rättigheter på kontinentalsockeln är begränsade till utvinning av naturresurser.

1.4.2 Särskilda regler för havsområden i Sveriges närhet

Genom beslut inom IMO har Östersjön erhållit status av ett s.k. särskilt känsligt havsområde, PSSA (Particularly Sensitive Sea Area). PSSA-klassificeringen, som trädde i kraft 2006, innebär möjligheter till ökat skydd för Östersjöns miljö genom bland annat skärpning av reglerna för den fartygsburna oljetrafiken. Beslutet innebär tillkomst av trafikseparationsområden, bl.a. söder om Gotland. Ryssland, som var det enda Östersjölandet som inte stod bakom ansökan till IMO, har undantagits från beslutet vilket innebär att områden under rysk jurisdiktion inte omfattas av klassificeringen. De skyddsåtgärder som införts är inte tvingande för tredje lands fartyg. För att åstadkomma detta krävs en ändring av IMO:s beslut som gör skyddet tvingande.

1.4.3 Regionala konventioner och organisationer för skydd av havsmiljön

Helsingforskonventionen

Konventionen om Östersjöområdet marina miljö (Helsingforskonventionen) inrättades ursprungligen 1974 och omarbetades 1992. Omarbetningen trädde i kraft år 2000. Konventionen är tillämplig för alla svenska havsområden utom Skagerrak. Samtliga nio länder i Östersjöområdet samt EU är parter till konventionen. En kommission har tillsatts för genomförandet av konventionen (HELCOM). Målet är dels att återställa miljön i Östersjöområdet och dels att bevara dess ekologiska balans. Grundläggande miljöprinciper såsom försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren ska betala samt att man ska använda bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis ingår.

HELCOM:s aktionsplan för Östersjön antogs under 2007 och syftar till uppnående av en god miljöstatus i Östersjön senast 2021. Aktionsplanen innehåller mål och rekommenderade åtgärder rörande övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald och sjöfart.

OSPAR-konventionen

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR-konventionen) antogs år 1992 och trädde i kraft 1998. Konventionen omfattar nordöstra Atlanten inklusive Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Det finns ett överlapp mellan Helsingfors- och OSPAR-konventionen genom att båda är tillämpliga i Kattegatt och Bälten. För genomförandet av konventionen finns en kommission. Konventionens parter ska arbeta för att förhindra förorening av havet samt vidta nödvändiga åtgärder för att skydda havsmiljön. Människors hälsa ska skyddas och havets ekosystem bevaras och återupprättas i de fall havsområden har skadats. Konventionen bygger på moderna miljöprinciper såsom försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar samt principerna att främja användningen av bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis.

Esbokonventionen

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen) är en regional miljöskyddskonvention för Europa samt för Kanada och USA. Syftet med konventionen är att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter genom samarbete mellan länderna. Det finns krav på att grannländer och allmänheten ska informeras om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter. Konventionen, som har utarbetats inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), undertecknades 1991 och trädde i kraft 1997.

Internationella havsforskningsrådet (ICES)

Internationella havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) stödjer och samordnar marin forskning i norra Atlanten, inklusive Nordsjön och Östersjön. ICES bildades 1902, men bygger i dag på en konvention som antogs 1964. Dess viktigaste uppgift är att fungera som vetenskapligt rådgivande organ i frågor som rör de kommersiella fiskbeståndens storlek och utveckling.

1.4.4 EG-lagstiftning som rör havsmiljön

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten⁶ antogs år 2000. Direktivet syftar till att upprätta en ram för skydd av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Direktivets slutmål om god status i de olika vattentyperna ska vara uppnått till 2015. Det finns dock regler som gör det möjligt att förskjuta denna tidpunkt.

Som en följd av ramdirektivet för vatten har Sverige delats in i fem vattendistrikt (figur 1.6).

EU:s marina direktiv

EU:s marina direktiv syftar till en samlad EU-politik för marint skydd. Direktivet väntas antas av Europaparlamentet och rådet under 2008.⁷ Det övergripande målet med direktivet är att uppnå god havsmiljöstatus inom EU senast år 2020. Enligt förslaget till direktiv ska marina europeiska regioner inrättas som förvaltningsenheter för genomförandet. Östersjön och Nordsjön (inkl. Kattegatt och Skagerrak) utgör marina regioner i enlighet med denna indelning. I direktivet ingår möjligheten att skapa pilotområden för snabbare inrättande av åtgärdsprogram för områden i behov av akuta insatser samt för att vidta striktare skyddsåtgärder.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁷ Konsoliderad text till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/.../EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område, 11 december 2007. Europaparlamentet P6-TA-PROV(2007)0595.

Figur 1.6 Kartan visar indelningen i vattendistrikt



Naturvårdsdirektiven

Fågeldirektivet⁸ och habitatdirektivet⁹ innehåller regler om inrättande av skyddade områden för djur- och växtarter av gemenskapsintresse, s.k. Natura 2000-områden. EG-domstolen har i en dom från 2005 fastslagit att dessa direktiv även är tillämpliga inom den ekonomiska zonen, vilket det tidigare har rått en viss tvekan kring.

Den gemensamma fiskeripolitiken

Yrkesfisket regleras huvudsakligen genom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Syftet med den gemensamma fiskeripolitiken enligt gällande förordning är att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av de levande resurserna i havet. EG-förordningarna om fisket är direkt tillämpliga i medlemsländernas lagstiftning. Medlemsstaterna har rätt att begränsa det egna och andra länders fiske i det egna territorialhavet i syfte att minimera fiskets inverkan på de marina ekosystemen. Besluten om fiskekvoter fattas av medlemsstaternas på ministernivå, dock ofta med andra utgångspunkter än det övergripande syftet att åstadkomma ett hållbart nyttjande av fiskbestånden.

1.4.5 Svensk lagstiftning

Inre vatten, territorialhav och Sveriges ekonomiska zon

Lagstiftningen om gränserna mellan inre vatten, territorialhav och ekonomisk zon utgör grunden för annan lagstiftning och dess tillämpning i havsområdet. Sjöterritoriet, som består av inre vatten och territorialhavet, definieras i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium (figur 1.7). Baslinjen är den juridiska gräns som skiljer inre vatten från territorialhavet. Baslinjen är i princip detsamma som strandlinjen i de fall kusten är rak och där inga öar finns. I de fall kusten är oregelbunden och skärgård finns, vilket i allmänhet är fallet i Sverige, utgörs baslinjen i stället av räta linjer mellan uddar och yttre skär. Territorialhavet sträcker sig 12 nautiska mil ut från

⁸ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

⁹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

baslinjen, utom i de fall avståndet till annat land är så litet att gränsen i stället regleras genom avtal med detta land. Sverige upprättade sin ekonomiska zon 1993 genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon (figur 1.7). Sveriges kan inte i något havsområde utnyttja sin rättighet till 200 nautiska mil ekonomisk zon i och med att avståndet till andra länders kust inte i något fall överstiger 400 nautiska mil. Den yttre gränsen för Sveriges ekonomiska zon utgörs i allmänhet av en linje mitt emellan Sveriges och angränsande länders territorialhavsgrenser. Sveriges havsområde är kommun- och länsindelad fram till gränsen mellan territorialhavet och den ekonomiska zonen.

Miljölagstiftning av relevans för havsmiljön

I allmänhet gäller samma miljöbestämmelser för land som för hav. De viktigaste lagarna är miljöbalken och plan- och bygglagen. I Sveriges ekonomiska zon gäller lagen om Sveriges ekonomiska zon. I lagen finns regler om skydd för den marina miljön och nyttjande av naturtillgångar samt regler om tillståndsprövning och miljökonsekvensbeskrivning. Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln reglerar utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av naturresurser från densamma. Fisket i svenska vatten regleras i stor utsträckning genom EG-rätten, men kompletteras nationellt av fiskelagen (1993:787).

Figur 1.7 Kartan visar Sveriges sjöterritorium, vilket innanför baslinjen består av inre vatten och utanför av territorialhavet. Området utanför sjöterritoriet utgör Sveriges ekonomiska zon.



Miljökvalitetsmålen

Riksdagen har fastställt 16 miljökvalitetsmål och 72 delmål för det svenska miljöarbetet. Det första riksdagsbeslutet om miljökvalitetsmålen fattades 1999. Den övergripande målsättningen är att de stora miljöproblemen ska vara lösta inom en generation. Detta generationsmål har uttolkats som att alla viktiga åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen ska vara genomförda till år 2020. De miljökvalitetsmål som främst rör havsmiljön är Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning och Giftfri miljö. Även miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Ett rikt växt- och djurliv har betydelse för havsmiljön. Miljökvalitetsmålen utvärderas vart fjärde år. Den senaste utvärderingen presenterades i mars 2008.

1.5 Samhällets svårigheter att hantera miljöproblemen

Östersjön och Nordsjön hör till de mest reglerade havsområdena i världen vad gäller skyddet av den marina miljön. Regleringen av dessa marina miljöer påbörjades långt före regleringen av andra regionala hav. De flesta kända källorna till miljöproblem i den marina miljön har reglerats genom internationella avtal. Trots detta är havsmiljösituationen i dag mycket allvarlig. De relevanta nationella lagstiftningarna varierar till omfattning och ambitionsnivå. Dessa innebär varierande grader av åtaganden för staterna. Ett flertal regleringar är av mer bindande karaktär inom ramen för exempelvis havsrättskonventionen, medan andra utgörs av icke bindande internationella avtal, överenskommelser och rekommendationer. Dessa slags internationella överenskommelser fyller kanske främst en funktion genom att öka fokus på en viss fråga nationellt, för att samordna nationella insatser och för att främja samarbete inom ett visst område. HELCOM och OSPAR är exempel på samarbeten där målsättningar för havsmiljöarbetet formuleras gemensamt. Målsättningarna är inte tvingande men den symboliska betydelsen hos överenskommelser och rekommendationer av detta slag bör inte underskattas.

För att förbättra havsmiljöns tillstånd måste lagar, avtal, överenskommelser och rekommendationer operationaliseras på ändamålsenliga sätt för att kunna omsättas i lämpliga åtgärder. De generella målstyrningsprinciper som i dag i stor utsträckning genom-

syrrar politikens reglering av förvaltningsledet kan medföra svårigheter vid genomförandet. Mål, delmål och insatser kan formuleras olika tydligt på så sätt att de förpliktigar till mycket varierande grader av åtaganden. Av flera skäl finns det risk för att urvattning sker på vägen då åtgärder utarbetas och måttstockar sätts upp på olika samhällliga nivåer och inom olika sektorer. Inte minst har man olika legala och principiella traditioner i Östersjöländerna vilket medför att olika betydelser och vikt läggs vid målprinciperna. Länderna har därtill olika intressen rörande havsmiljön varför frågan om åtaganden respektive finansiering ständigt är aktuell. Urvattningen kan vara ett resultat av politisk vilja att prioritera andra frågor eller avsaknad av en sådan, alternativt ett resultat av politiska kontroverser. Det kan vara ett resultat av uppenbar resursbrist, organisatoriska svårigheter, problem i fråga om styrning eller om bristande kommunikation. Det kan också bero på enskilda politikers eller tjänstemäns makt över dagordningen inom partier och organisationer. I det följande berörs problem som kan relateras till det politiska agerandet i havsmiljöfrågan. Faktorer som relaterar till agerandet hos förvaltningsledet samt nyttjarna av havet berörs däremot inte men belyses i flera avseenden i de andra delarna av detta betänkande.

1.5.1 Att politiskt åstadkomma mellanstatliga överenskommelser och regleringar

Historien har visat att det är mycket svårt att åstadkomma kraftfulla regleringar för havsmiljön såväl nationellt som regionalt och internationellt. Forskare och enskilda organisationer har ofta kritiserat länderna för att dessa har svårt att enas kring hållbara strategier och insatser samt kring kvoter och andra typer av begränsningar inom ramen för befintliga konventioner. Det vanliga är att principen om minsta gemensamma nämnare avgör konventionens styrka, vilket innebär att parter i en förhandling i slutändan godkänner att de lägsta ambitionerna blir styrande.

I sammanhanget talas det ofta om för- och nackdelar med bindande respektive icke bindande åtaganden och den påverkan dessa faktorer har på genomförandet. Att bindande konventioner är svåra att åstadkomma ligger i dess natur. Bindande överenskommelser genom exempelvis FN (vissa delar av havsrättskonventionen) och EU (t.ex. den gemensamma fiskeripolitiken) är institutionaliserade

sedan decennier och har mycket omfattande organisationer med starka förhandlingsmandat som överbyggnad. Denna ordning har dock tydliga nackdelar. I fallet med havsrättskonventionen handlar det om svårigheter att koppla konventionens principer till ländernas genomförande. Måluppfyllelsen är därtill ofta svår att avgöra. Vad gäller EU:s gemensamma fiskeripolitik har bindande åtaganden och överstatlighet medfört att länderna tvingats följa ett regelverk som inte modifierats när fiskresursen sinat i flera havsområden.

Att HELCOM-samarbetet bedrivs genom överenskommelser och rekommendationer måste ses som en naturlig ordning för en regional konvention. Detta medför dock inte att länder som står bakom en regional konvention inte kan arbeta för att på sikt göra denna mer kraftfull. OSPAR-samarbetet har exempelvis vissa bindande mekanismer, vilka dock är villkorade. Möjlighet finns här att genom särskilda förfaranden göra avsteg från konventionens mer bindande principer, genom att den berörda parten tydligt avsäger sig aktuella åtaganden. Dock blir det mycket framträdande när ett land på detta sätt gör avsteg från överenskommelser. Därför bedöms denna typ av mekanismer ha en starkare normerande effekt än vad som är fallet med icke bindande överenskommelser (som exempelvis HELCOM-samarbetet bygger på).

Konventioner av icke bindande karaktär kan dock ha flera fördelar i taktiskt och strategiskt hänseende. Ryssland har uttryckligen inget intresse av att ingå bindande överenskommelser med EU-länder, varför en konvention av mer bindande karaktär troligen skulle skapa problem och försvåra i förhållandet till den ryska parten i samarbetet. Länderna kan ha ambitionen att leva upp till det man enats om inom ramen för konventionen, men av olika skäl inte lyckats nå ända fram. Hade länderna då kunnat bötfällas eller på annat sätt bestraffas för bristande måluppfyllelse är det troligt att många valt att inte bli konventionspart, och då rimligen än mer fjärrat sig från måluppfyllelsen. Det är därför rimligt att anta att många av dagens konventioner inte hade existerat om de varit av mer bindande karaktär.

Det bör samtidigt påpekas att det inte finns några specifika kriterier för vad som utmärker bindande respektive icke bindande konventioner. Merparten av konventionssamarbeten befinner sig i olika gråskalor däremellan. Ytterst handlar det om att de möjligheter och befogenheter en organisation har att utöva påtryckningar gentemot länder (för att efterleva de kriterier som rests genom konventionen) varierar.

1.5.2 Bakomliggande orsaker till havsmiljöproblemen av politisk karaktär

Den politiska logiken

Den politiska logiken medför att kortsiktiga åtgärder där snabba resultat kan skönjas ofta prioriteras. Exempelvis borde det ur miljösynpunkt bedömas som mycket viktigt att långsiktiga åtgärder för näringsämnesreduktion i havsområdena initieras. Att år efter år lägga mycket stora summor i ett program som sträcker sig över ett par decennier och som inte ger synliga resultat förrän på mycket lång sikt motsäger den sedvanliga politiska logiken.

De politiska spelreglerna

I ett internationellt sammanhang måste politisk vilja och handlingskraft bara ses som viktiga grundförutsättningar för att initiera politisk förändring. Att samarbeta med andra länder kräver också diplomati, taktik och med fördel konsensus på hemmaplan. Hur väl Sverige står sig i sådana sammanhang varierar enligt forskarna, bortsett från att konsensuskulturen anses utbredd. Ofta har den tveksamma hållning som man från svensk sida länge hyste till EU-samarbetet angetts som en svårighet vid förhandlingar mellan länder då detta medför oklara nationella positioner.

Länders politiska intressen och preferenser

Havet är en gemensam resurs under hård press. Principen ”allmänningens tragedi” används ofta för att visa på effekterna av bristande samarbete i förhållande till en fri resurs vilken av nyttjarna ses som obegränsad. Företeelsen bygger på att ett land utifrån sin egen horisont agerar rationellt. Länder som gränsar till ett havsområde har således ett gemensamt problem men deras intressen är ändå olika. Länderna frestas därigenom att sätta det egna intresset framför det gemensamma eftersom insatser ofta är mycket kostsamma. Logiken riskerar medföra att resursen sinar och på sikt medför en kollaps av hela ekosystem. Det finns flera olika förklaringsmodeller till varför de politiska handlingslinjerna skiljer sig åt. Den klassiska utrikespolitiska linjen fokuserar på ländernas preferenser och intressen såsom bestämmande för den politik som förs.

En realistisk bild av ländernas positioner krävs därför vid samarbete. I havsmiljösammanhanget bottenar ländernas intressen både i geografiska och i ekonomiska faktorer. Det bör påpekas att länderna ändå kan skapa möjligheter för ett långsiktigt hållbart samarbete av relativt stor omfattning genom förtroendebyggande insatser.

Andelen kust i varje land måste i sammanhanget anses kunna ha avsevärd betydelse för ländernas förhandlingspositioner. Vid kusten kommer människor i direkt kontakt med havet genom badplatser, strandnära bebyggelse, båtliv och transporter. Denna kontakt bidrar till att skapa medvetenhet och att forma opinioner, vilket på sikt kan påverka det politiska agerandet. Ju längre kust ett land förfogar över, desto större bör alltså intresset vara för att bevara resursen. Den svenska kuststräckan är avsevärt längre än övriga länders kuststräckor vid Östersjön. I flera av de andra Östersjöländerna är kontakten med havet begränsad för en stor del av befolkningen, som i exempelvis Polen och Ryssland.

Länderna har därtill olika ekonomiska förutsättningar för arbetet, i synnerhet när det är fråga om kostsamma investeringar. Kuststaterna kring Östersjön kan delas in i två grupper; de som har goda ekonomiska och tekniska möjligheter att satsa på skyddet av den marina miljön och de vars ekonomi håller på att utvecklas efter en lång tid av eftersatthet. Vad som ändå sammanbinder dessa stater är deras medlemskap i EU och att de är anslutna till de flesta relevanta miljökonventioner. Undantaget är Ryssland, som står utanför både EU och flera internationella överenskommelser av betydelse för Östersjöns miljö.

De flesta forskare menar att det går att förutsäga politiskt beslutsfattande i tämligen stor utsträckning, även i det internationella sammanhanget. De aspekter som nämndes ovan, landets relativa ekonomiska betydelse och dess geografiska belägenhet anses påverka aktörerna och ge en viss given förhandlingsposition redan inledningsvis. Vidare utgör naturligtvis olika länders tidigare ageranden viktiga ledtrådar vad gäller förväntningar om kommande vägval. Enligt detta rationalistiska perspektiv går det att i viss mån uttala sig om länders framtida förväntade agerande.¹⁰

¹⁰ Se t.ex. Dixit & Nalebuff (1991) *Thinking strategically: the competitive edge in business, politics and everyday life*. W W Norton, New York.

Osäkerhetsfaktorer i beslutsprocesser

Strategisk och institutionell osäkerhet i beslutsprocesser är en annan faktor som är relevant att lyfta fram för att belysa politiska svårigheter och problem i åtgärdandet av havsmiljöproblemen.¹¹ De strategiska osäkerheterna uppkommer på grund av att många aktörer är involverade i processen, vilket ofta medför olikheter och konflikt gällande strategier. Detta skapar stagnation i debatter och leder inte sällan till oväntade resultat. Den institutionella osäkerhetsfaktorn anses bero på att beslut fattas på olika arenor där aktörer från olika nätverk deltar. Det institutionella sammanhanget är därför fragmenterad, och komplexa debatter rörande samma ämnesområde sker ofta på flera arenor samtidigt. Detta anses typiskt för beslutsprocesser där många länder är inblandade och där ämnesområdet spänner över flera sektorer.

Beslutsprocessers utfall kan således bero på såväl ländernas strategiska överväganden som osäkerhetsfaktorer. Det enskilda landet känner inte alltid till sin relativa styrkeposition i en förhandlingssituation, och även om positionerna är tydliga är det inte säkert att man kan enas kring specifika ståndpunkter eller åtgärder i förhandlingen. Det faktum att länderna ändå ofta förmår samarbeta medför heller inte alltid att problemet försvinner. I stället påverkas ländernas åtgärds- och ambitionsnivåer. En till synes gemensam ståndpunkt kan till exempel komma att tolkas och implementeras på olika sätt, beroende på nationell kontext. Det bör tilläggas att det finns många särintressen och opinioner inom ett land som kan påverka dess positioner, och att det alltså innebär en förenkling att hävda att länder har "intressen". Ett lands utrikespolitik kan i stället ofta beskrivas som resultatet av ett spel på den nationella arenan.

Den modell rörande begränsad rationalitet som exemplifieras ovan har fått ett allt större genomslag under senare år. Intressen, aktörskonstellationer och andra förutsättningar kan dock variera beroende på politikområde och det kan därför vara lämpligt att iaktta områdena separat. Havsmiljöfrågan måste dock ses som ett tydligt exempel på hur geografiska och ekonomiska aspekter påverkar beslutsfattandet i flera led, i och med dess gränsöverskri-

¹¹ van Bueren, Klijn & Koppenjan (2003) Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, April 2003:13.

dande karaktär och de mycket kostsamma åtgärder som området kräver.

EU-samarbetets särskilda logik

Det bedrivs i dag omfattande forskning kring europeisk integration och vilka mekanismer som driver densamma. En stark inriktning fokuserar särskilt på medlemsstaternas inflytande kontra EU-kommissionens och de överstatliga normer som hypotetiskt sett bör utvecklas genom EU-kommissionens verksamhet. Dessa normer ska enligt inriktningen fungera som en drivkraft för integrationen.¹² EU-samarbetet har åtskilliga tvingande inslag genom de överstatliga politikområden som finns inom första pelaren och som grundas på EG-rätten. Detta rör bl.a. den inre marknaden, konkurrens, handel, jordbruk, fiske och miljö. Dock ger denna beskrivning en något förenklad bild av hur EU-samarbetet fungerar. Inom ramen för politikområdena förekommer parallella processer då politiken kontinuerligt förändras genom förhandlingar mellan medlemsländerna. Forskningen har dock sällan kunnat visa att andra normer än de som bottnar i ländernas egentliga egenintressen har kunnat avgöra politikområdenas utformning. EU-kommissionen ses i dessa sammanhang ofta som en funktionell institution för att utveckla samt påminna om vikten av gemenskapspolitik. EU-kommissionen definierar således kontinuerligt EU:s politik medan medlemsstaterna frestas att sätta nationella intressen i första rummet, och därmed riskera att undergräva uppfyllandet av denna politik. Politiken formas mer i dessa mellanstatliga förhandlingsprocesser än genom de mål och riktlinjer som formuleras från EU-kommissionens sida. Det går därför ofta att märka en stor diskrepans mellan uttalad och faktiskt förd politik inom EU.

Denna bild visar på begränsningar i möjligheterna att påverka EU-samarbetets utveckling. Det finns dock forskare som menar att EU långsiktigt kan förändras genom att det uppstår ”öppningar” i medlemsstaternas inflytande och att EU-kommissionen i den situation eller process som öppningen utgör kan influera beslutsfattandet genom att befästa överstatliga regler, principer och normer.¹³

¹² Se t.ex. Aspinwall & Schneider (2000) Same menu, separate tables: the institutionalist turn in political science and the study of European integration. *European journal of political research* 2000(38):1

¹³ Pierson (1996) The Path to European integration: a Historical Analysis. *Comparative Political Studies* 1996:29(2).

Fyra faktorer förklarar enligt teorin vad som orsakar dessa öppningar. Det rör sig först och främst om självständigt agerande från EU-kommissionens sida genom motståndskraft mot de nationella intressena. Det handlar också om beslutsfattarens begränsade tidshorisont. Det har i flera fall visat sig att oförutsedda långsiktiga institutionella konsekvenser uppkommit som ett resultat av kortsiktigt politiskt agerande. Det finns också möjligheter att nationella preferenser förändras, exempelvis vid regeringskiften.

Teorin visar också på vikten av specifika beslutstillfällen för att åstadkomma förändring. Ett "möjligheternas fönster" kan t.ex. öppnas i EU-sammanhanget genom att EU-kommissionen bereder väg för en ny policy samtidigt som mer eller mindre slumpartade skeenden sammanfaller i tid på den nationella arenan. Länder som exempelvis genomgår regeringskiften och därför inte har någon långsiktig position i en viss fråga vid tidpunkten för beslutstillfället kan (åtminstone tillfälligt) försvagas och därmed lämna utrymme för andra tongivande länder, koalitioner eller EU-kommissionen. Beslutstillfällen kan också utgöra en strategisk punkt då flera frågor och ärenden möts. Detta är bara ett par exempel på faktorer som kan medföra politiska genombrott i komplexa frågor.

1.5.3 Perspektiv på förändring

Ett tydligt exempel på hur de ovan nämnda begränsningarna i politiskt hänseende har påverkat utfallet i en politisk beslutsprocess är problematiken med övergödning. Här har de ovan nämnda faktorerna, dvs. den politiska logiken, de politiska spelreglerna, ländernas politiska intressen och preferenser, osäkerhetsfaktorer i beslutsprocessen samt EU-samarbetets särskilda logik påverkat processen och utfallet i olika grad. Det finns i dag inga globala överenskommelser kring utsläpp av övergödande ämnen trots att dessa utgör den kanske viktigaste föroreningskällan i havsområdena. Inom ramen för HELCOM och OSPAR har flera överenskommelser om minskade utsläpp av övergödande ämnen slutits under de senaste decennierna.

Vid Nordsjökonferensen under 1987 beslutades att närsaltutsläppen till havsområden skulle minska med 50 % fram till 1995. Denna målsättning uppnåddes inte. Inom HELCOM fattades vidare beslut om att minska kvävebelastningen till Östersjön med 50 % mellan 1985 och 1995, vilket senare förlängdes till 2005. Inom

HELCOM och OSPAR har konventionsparterna fått ansvaret för att anta nödvändiga lagar nationellt och att verkställa dessa. Majoriteten av stater i dessa båda havsområden är dessutom EU-medlemmar, och det skulle därför kunna förväntas att deras likartade lagstiftningar och lagarnas verkställighet gav ett likvärdigt resultat i varje medlemsstats havsmiljö. Verkligheten ser dock helt annorlunda ut. Kuststaternas olika ambitionsnivåer påverkar här tydligt vilket resultat miljöskyddsinsatser får.

Ännu ett initiativ för att minska övergödningen i havsområdena togs av den svenska regeringen genom att inleda arbetet med HELCOM:s aktionsplan för Östersjön under 2005. Aktionsplanen inriktas särskilt mot att minska utsläppen av kväve och fosfor genom att specifika utsläppstak definieras. För att utforma HELCOM:s aktionsplan företogs 12 förhandlingar på tjänstemannanivå under ett par års tid innan denna kunde antas i november 2007. Sverige inriktade sig under förhandlingarna mot att uppnå år 2016 som målsättning för genomförandet, vilket dock inte accepterades av övriga länder. Sverige förespråkade också förbud av fosfater, vilket man dock inte lyckades uppnå.

I många förhandlingsprocesser kan en allmän kompromissvilja medföra att de åtaganden som föreslås urvattnas. Detta kan inte direkt anses ha varit fallet med aktionsplanen. Länderna enades i slutändan om relativt långtgående åtaganden rörande utsläpp av kväve och fosfor. Det väntas dock bli svårt för länderna att uppfylla de utsläppstak som man enats om. Tidigare överenskommelser inom ramen för HELCOM har länderna ofta inte tagit på tillräckligt stort allvar. Frågan är i slutändan om värdet av aktionsplanen kan anses starkare än tidigare överenskommelser. För att förbättra genomförandet har en genomförandegrupp tillsatts som i huvudsak består av ländernas delegationsledamöter, vilka ska följa processen mot att uppnå måluppfyllelse. Det bör nämnas att tidigare erfarenheter av genomförandegrupper med uppgift att effektivisera genomförandet av fattade beslut inte är odelat positiva. Mekanismer kan inte anses som särskilt kraftfull.

EU-samarbetets särskilda logik måste i viss mån anses ha påverkat utfallet rörande kväve- och fosforutsläpp. EU-kommissionen har emellertid lyckats införa relativt långtgående regler gentemot medlemsstaternas utsläpp från främst jordbruket genom införandet av nitratdirektivet. Medlemsländerna uppfyller dock inte direktivets krav. Hittills har endast ett fåtal medlemsstater tillämpat direktivet fullt ut. Kommissionen har inlett en rad överträdelse-

förfaranden mot medlemsstater som inte genomfört lagstiftningen. Förhoppningen är att de lagstadgade miljökraven såsom de fastslagits inom ramen för bl.a. EU:s politik för landsbygdsutveckling på sikt kan bidra till att medlemsstaternas genomförande av lagstiftningen förbättras. Genom 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken infördes också genom de skärpta tvärvillkoren krav på iakttagande av de bestämmelser som gäller efter införandet av nitratdirektivet. Man kan inte i dag tala om en framgångsrik EU-politik gällande övergödningsfrågan. EU-kommissionen har lyckats befästa höga ambitioner i form av lagstiftning men medlemsstaterna kan inte i dag leva upp till förväntningarna. Olika typer av stödåtgärder, program och projekt införs därför för att motivera, stimulera och underlätta för medlemsstaterna att genomföra förbättringarna.

Det är tydligt att det finns flera skäl av politisk natur till varför åtaganden rörande kväve och fosfor inte kunnat uppnås. Framst måste ländernas intressen och preferenser samt de politiska spelreglerna anses ha påverkat utfallet. Flera indikationer finns också på att den politiska logiken bidragit, dvs. att politikerna valt att prioritera kortsiktiga åtgärder som gett tillfälliga politiska fördelar. Dock finns i dag inga tydliga belegg för att osäkerhetsfaktorer i beslutsprocesserna påverkat utfallet. Möjligen kan den låga graden av sektorsintegration i aktionsplanen tyda på detta, men det är långt ifrån säkert. Troligare är att dessa typer av problem kommer att öka i framtiden då sektorsområdena jordbruk och fiske alltmer integreras med miljösektorn. Det krävs mer ingående studier kring hur denna typ av komplexa beslutsprocesser kan företas för bästa möjliga utfall.

1.5.4 Reflektioner

I detta avsnitt har en fördjupad diskussion förts kring vilka hinder i politiskt hänseende som kan finnas för att nå olika slags förändringar i allmänhet och inom havsmiljöfrågan i synnerhet. Den omfattande reglering som havsområdena erhållit genom nationella och internationella lagar och överenskommelser är inte fullgod för att säkra en förbättring av havsmiljötilståndet. För att nå dithän krävs också politiska initiativ och handlingskraft både nationellt och internationellt. Utgångspunkten har varit att flera politiskt relaterade företeelser medför specifika svårigheter för att förbättra

havsmiljöns tillstånd. Detta rör särskilt de enskilda ländernas intressen och preferenser vilket ofta medför att det allmännas bästa betraktas som sekundärt, samt den speciella politiska logik som medför att åtgärder ofta är av kortsiktig karaktär. Det rör också länders kapacitet i termer av nationella intressekonstellationer samt diplomatiska relationer, liksom osäkerhet i beslutsprocesser som kan uppstå då exempelvis ämnesområden är av sektorsövergripande karaktär och många parter involveras.

I det internationella sammanhanget är det viktigt att inte förglömma att Sverige, vilket tidigare nämnts, har starka intressen i havsmiljöfrågan genom dess avsevärt längre kuststräcka än övriga länders. Samtliga länder som gränsar till havsområden blir dock lidande när havsmiljön försämras. Däremot kan det finnas andra viktiga frågor som man i länder med kortare kuststräcka väljer att fokusera sitt miljöarbete på, såsom t.ex. klimatfrågan. För att komma ifrån nationella särintressen kan en möjlighet vara att överföra kompetens till en gemensam organisation. Ett exempel på detta är samarbetet inom HELCOM och OSPAR. Problemet är dock att länderna inte i tillräcklig utsträckning lämnar över beslutskompetens till gemensamma organisationer. Detta är tydligt genom att man låter åtaganden och befogenheter förbli otydliga och svaga. Som tidigare nämnts i detta avsnitt är det inte heller alltid lämpligt eller önskvärt att införa överstatliga regleringar inom vissa områden. Miljöhänsynen kan gå förlorad på vägen genom att de minst ambitiösa länderna blir vägledande i beslutsprocesserna. Starkare beslutskompetens bör eftersträvas, men då med fördel genom en förstärkning av HELCOM. I den mån denna organisation kan besluta "självständigt" (dvs. inte helt styrs av de mer kraftfulla medlemmarna) finns ökade möjligheter att se till gemensamma intressen. Det är inte minst av vikt att successivt söka stärka HELCOM-arenan eftersom samarbetet med Ryssland kan bli lidande ifall Östersjösamarbetet alltför mycket fokuseras kring genomförandet av olika EU-direktiv, vilket särskilt kan antas bli fallet i och med EU:s marina direktiv.

Om man sett till ländernas intressen och preferenser utgår från att utfallet i en beslutsprocess i hög grad beror av interaktionen mellan framför allt de tongivande medlemmarna, finns det skäl att se närmare på vad dessa prioriterar. För att påverka mer tongivande medlemmar i ett samarbete kan t.ex. övriga parter gå samman och välja en strategi där man går före i arbetet, i hopp om att andra senare ansluter sig (jämför t.ex. EU och de olika utvidgningarna).

Vad gäller Ryssland är situationen något svårare eftersom man från rysk sida ofta visar på ointresse av att samarbeta inom ramen för konventioner. Vad gäller EU-samarbetet blir detta lätt haltande då nationella intressen riskerar att styra samarbetet snarare än tolkningen av det gemensamma bästa. För att tala om "EU-politik" bör man därför se till politikens faktiska utfall snarare än till de intentioner som formulerats från EU-kommissionens sida. EU-politiken bör ses som summan av dess resultat snarare än den policy och de målsättningar som formuleras för ett politikområde. Samtliga de resonemang som här lyfts fram utvecklas vidare i främst kapitel 3.

2 Femton punkter till en strategi för havsmiljön

I detta kapitel presenteras grundläggande delar i en strategi för havsmiljön. Alla delar i strategin utvecklas inte närmare i detta betänkande, men det är viktigt att se på utredningens överväganden och förslag utifrån ett helhetsperspektiv. Det är uppenbart att havens miljöproblem är en mycket stor utmaning som kommer att kräva betydande insatser i hela samhället.

Miljöpolitik är i dag ett väl etablerat politikområde. Vi har gått från den första generationens prioritering av punktkällor till den andra generationens fokus på diffusa utsläpp och nya instrument i miljöarbetet, t.ex. sektorsintegrering, miljöbalken och miljökvalitetsmålen. Den tredje generationens miljöpolitik måste innebära en helhetssyn och en fullständig integrering av miljöfrågorna i alla politikområden, ett starkare politiskt ledarskap och i betydligt större utsträckning ett internationellt fokus. För havsmiljön är det särskilt viktigt att utveckla former för planering av havet, att genomföra strukturförändringar av jordbruk och fiske och att förstå och hantera demografiska och ekonomiska förändringar i samhället, t.ex. växande urbana områden. De stora ekonomiska resurser som förvaltas av staten och inom EU måste användas och riktas så att de bidrar till en bättre miljö och inte motarbetar den. Alla berörda politikområden måste omfattas av en gemensam strategi för havsmiljön.

1. Internationell samordning avgörande

I och med att havsområdena delas med många andra länder är internationellt samordnade insatser helt nödvändiga. Därtill kommer att många av de aktiviteter som har negativ påverkan på havsmiljön helt eller delvis styrs av en internationell marknad, interna-

tionella överenskommelser och av EU-politik. Det finns många lärdomar att dra av hur Sverige tillsammans med andra länder agerat framgångsrikt i andra miljöfrågor, t.ex. rörande internationella överenskommelser om minskade luftföroreningar. En utvecklad dialog mellan forskare, regeringen/myndigheter och industrin har i det fallet varit en framgångsfaktor.

2. Högsta politiska nivå

För att förbättra havsmiljösituationen behövs politisk beslutsamhet, grundad på en allmän medvetenhet i samhället vilket skapar ett tryck gentemot politikerna. För att sätta havsmiljön högt på den politiska dagordningen krävs att stats- och regeringschefer möts regelbundet och fattar gemensamma beslut. Även jordbruks-, fiske-, transport- och många andra ministrar måste involveras i det politiska arbetet kring havsmiljöfrågan.

3. Långsiktighet krävs

Att förbättra havens miljö tillstånd är ett långsiktigt åtagande som kräver uthållighet. Det kommer t.ex. att ta åtskilliga årtionden att minska övergödningens effekter. Restaurering av havsmiljön kan i vissa fall krävas, men tyngdpunkten i miljöarbetet måste ligga på att minska utsläppen och att minska den negativa påverkan på miljön. En långsiktig strategi med konkreta åtgärder som bygger på den kunskap som finns bör därför läggas fast. Forskning och utredningar behövs också, men får inte bli ett skäl för att inte agera.

4. Kopplingen mellan land och hav

Övergödning och gifthanrikning orsakas i hög grad av transporter från land och inlandsvatten. Land- och havsekosystemen utgör en sammanlänkad helhet. Det krävs en integrering av de åtgärder som vidtas på land med dem som vidtas i haven. Det finns också en koppling till havsmiljön genom luftföroreningar från landbaserade verksamheter. Trafikens utsläpp av kväveoxider måste t.ex. minskas.

5. Integration av fiske- och jordbrukspolitiken i miljöpolitiken

EU:s jordbruks- och fiskeripolitik måste i framtiden fullt ut bygga på principer om hållbart nyttjande och miljöhänsyn. På sikt måste fiske- och jordbrukspolitiken integreras i miljöpolitiken. En god miljöstatus för haven måste vara ett grundläggande mål för både den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken. Sverige bör slå fast hållbara nationella ståndpunkter inom dessa områden.

6. Sverige måste gå före – i eget intresse

Det går inte att vänta på andra eller skylla på andra länder – Sverige måste visa att det finns en väg framåt i havsmiljöarbetet. Sverige har stora utsläpp per capita som går att åtgärda. Med lång kust och stora havsarealer ligger det i Sveriges intresse att driva frågorna om Östersjöns och Västerhavets miljö inom EU och gentemot våra grannländer. En god havsmiljö är långsiktigt viktig för både turism och regional utveckling.

7. HELCOM är huvudspåret

HELCOM är den mellanstatliga organisation som kan samla länderna runt Östersjön för gemensamt havsmiljöarbete. HELCOM utgör en viktig länk mellan Ryssland och EU i frågor som rör Östersjöns miljö. EU:s marina direktiv ger en legal grund för flera av EU-ländernas åtgärder inom HELCOM. Det är samtidigt viktigt att Östersjön får den status av pilotområde som direktivet ger utrymme för. HELCOM:s aktionsplan för Östersjön bör utgöra grunden för arbetet kombinerat med en integrering av jordbruksfiske- och regionalpolitiken. Sverige måste vara pådrivande för att öka takten i processen. Sverige bör utnyttja de möjligheter som ordförandeskapet i EU hösten 2009 ger. Den EU-strategi för Östersjöområdet som förbereds av EU-kommissionen är ett viktig led i denna process. På sikt bör Sverige arbeta aktivt för att förändra och förbättra HELCOM:s arbets- och beslutsformer.

8. Fiske

Kvoter för fisket måste fastställas på vetenskapliga grunder och frikopplas från politiska överväganden. Sverige kan inte acceptera nuvarande ordning inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Sverige bör bättre utnyttja det utrymme för nationella beslut som trots allt finns för att reglera fisket i svenska fiskevatten. Sverige bör också samverka kring åtgärder i de fiskevatten som delas med grannländerna. Exempel på åtgärder är inrättande av fler permanenta eller temporära fiskefria områden och utveckling av fiskekontrollen i samverkan med andra länder.

9. Jordbruk

En hårdare reglering av djurhållningen i områden känsliga för näringsläckage krävs, och eventuellt också etableringsförbud i de mest känsliga områdena. Det finns en stor potential i ramdirektivet för vatten som i större utsträckning bör användas, t.ex. miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och ekonomiska styrmedel i form av vattenavgifter. Lokala samverkansformer och dialog med enskilda brukare behöver utvecklas. Det behövs bättre kunskap om vilka åtgärder som görs av den enskilda brukaren som ger påvisbara effekter. En annan viktig fråga som rör landsbygden inklusive fritidshusområden, och som bidrar till övergödning, är de enskilda avloppen. Kommunerna måste öka sin tillsyn och ställa större krav på fastighetsägarna rörande avloppsrening.

10. Kemikalier

Även om halterna av väl kända miljögifter såsom t.ex. PCB minskar ökar samtidigt halterna av andra nyupptäckta ämnen. Sverige har trots allt kommit långt när det gäller att minska spridningen av farliga ämnen – högsta prioritet måste vara att agera så att andra länder också vidtar åtgärder. Det är också viktigt att ställa krav på importörer av produkter som är tillverkade i andra länder. EU:s kemikalielagstiftning REACH, som trädde i kraft 2007, ger förutsättningar för detta.

11. Sjöfart

När sjöfarten i Östersjön ökar och fartygen blir allt större måste säkerhet och beredskap öka. Trafiksepareringssystem bör i större utsträckning användas. Beslutet om att klassificera Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde (PSSA) ger förutsättningar för att reglera sjöfarten och att peka ut skyddsvärda områden vilka ska undvikas av sjöfarten. Länderna runt Östersjön bör stärka skyddsåtgärderna och verka för att även ryska farvatten ska omfattas av PSSA-bestämmelserna. Sjöfartens utsläpp av luftföroreningar måste begränsas, t.ex. genom att differentierade farledsavgifter införs.

Det måste ställas större krav på fritidsbåtsägare att byta ut tvåtaktsmotorer och att använda alkylatbränsle. Ekonomiska styrmedel, t.ex. differentierad inköpsskatt och skrotningspremier, bör övervägas.

12. Exploatering och byggande

Det finns ett starkt behov av ett tydligare regelverk med demokratiskt förankrad planering av alla svenska havsområden. Samma miljökrav måste gälla i de ekonomiska zonerna som inom Sveriges och andra länders territorium. Strandskyddet måste värnas, särskilt i områden där exploateringstrycket är högt.

13. Allmänhetens delaktighet

Hos allmänheten finns ett stort engagemang och intresse för havsmiljöfrågor som måste tillvaratas. Öppenhet och insyn i de politiska beslutsprocesserna är viktigt för att öka delaktigheten. Att Regeringskansliet lever upp till detta är ett första steg, t.ex. genom att på dess webbplats redovisa olika stadier i beredningen av en fråga, och som ett komplement till det traditionella svenska remissförfarandet i större utsträckning bjuda in till dialog med allmänhet och intressenter. Även statliga myndigheter och kommuner bör i större utsträckning bjuda in allmänheten att delta i dialog och samverka i frågor som rör havsmiljön.

14. Kopplingen till klimatfrågan

Klimatarbetet måste gå hand i hand med havsmiljöarbetet. Framtagna scenarier visar på stora förändringar i havsmiljön. I Östersjön kan salthalten kraftigt minska genom ökad nederbörd och tillrinning. Nya forskningsrön visar att haven försuras genom att halten av kolsyra ökar. Den stora uppmärksamhet som klimatfrågan nyligen har fått bör användas för att även föra upp havsmiljön på den internationella dagordningen.

15. Vetenskaplig underbyggnad

Forskningen har haft en avgörande betydelse för att skapa grundläggande förståelse för samband och orsaker och göra politiker och allmänhet uppmärksamma på miljöproblemen i haven. Inom flera områden finns dock alltjämt en stor vetenskaplig osäkerhet som försvårar miljöarbetet, bl.a. rörande vilka åtgärder som är mest effektiva för att minska övergödningen. Forskningen måste fokusera på att minska osäkerheten och på att bidra till att lösa miljöproblem. Former för dialog mellan forskare, regeringen/myndigheter och näringen behöver utvecklas.

3 Mellanstatligt havsmiljösamarbete och en svensk havsmyndighet

3.1 EU:s marina direktiv

EU:s marina direktiv syftar till en samlad EU-politik för marint skydd. Direktivet har utarbetats enligt förslag i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram. Direktivet kommer att antas av Europaparlamentet och rådet under 2008. Ett helhetsgrepp för skydd av den marina miljön har inte tidigare tagits från EU-kommissionens sida, och inte heller nationellt i Sverige. Inte heller i övriga Östersjöländer har ett samlat grepp tagits rörande skyddsåtgärder för havsmiljön. Det marina direktivet väntas därför medföra omfattande förändringar i fråga om statusen för havsmiljöfrågorna i samtliga berörda länder.

3.1.1 Direktivets mål och syfte

Det övergripande målet med direktivet är att uppnå god havsmiljöstatus inom EU senast år 2020. Med "miljöstatus" menas enligt förslaget det allmänna miljötillståndet i havet, med särskild hänsyn tagen till havsekosystemens struktur, funktion och processer. Direktivets skäl 8 och 44 betonar att medlemsstaternas åtgärdsprogram ska grundas på en ekosystembaserad strategi. Enligt skäl 3 bör direktivet utgöra miljöpelaren i Europeiska unionens framtida havspolitik. Skäl 9 förklarar att det sammanhållna regelverk som direktivet består av "bör bidra till samstämmighet mellan olika politikområden och främja integrering av miljöfrågor i annan politik, såsom den gemensamma fiskepolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken och annan relevant gemenskapspolitik". På så

sätt blir ett betydligt större antal gemenskapsregler relevanta för skyddet av den marina miljön än tidigare.

Ett av huvudsyftena med direktivet är att bidra till uppfyllandet av gemenskapens och medlemsstaternas skyldigheter och åtaganden enligt flera tillämpliga internationella avtal om att skydda den marina miljön från föroreningar. Med tanke på att många av dessa internationella avtal saknar effektiva mekanismer för genomförande av rättsliga krav på nationell nivå samt en tillsynsmyndighet, kommer direktivet att spela en viktig roll i detta avseende.

3.1.2 Marina regioner och åtgärdsprogram

Enligt direktivet ska marina europeiska regioner inrättas som förvaltningsenheter för genomförandet. Östersjön och Nordsjön (inkl. Kattegatt och Skagerrak) utgör marina regioner i enlighet med denna indelning. Marina strategier ska utarbetas inom varje marin region, och varje land ska därtill utarbeta en egen marin strategi vilken ska omfatta de steg som ingår i den gemensamma strategin. Ländernas kartläggningar, analyser och förslag till åtgärdsprogram ska granskas och godkännas av EU-kommissionen. Inga fastställda miljökvalitetsnormer eller åtgärder på EU-nivå definieras i det marina direktivet. Ansvaret vilar i stället på medlemsländerna att samarbeta inom sina respektive havsområden, samt med icke EU-länder som också delar gemensamma havsområden.

De marina strategierna ska resultera i genomförandet av specifika åtgärdsprogram vilka framtagits med regional hänsyn. Processen för att fastställa de åtgärder som anges i det marina direktivet innefattar i kronologisk ordning bedömning av miljötillstånd, fastställande av miljömål, fastställande och införande av övervakningsprogram för löpande bedömning och regelbunden uppdatering av miljötillstånd, samt åtgärdsprogram utformat och taget i kraft för uppnående av ett gott miljötillstånd. HELCOM:s aktionsplan är det åtgärdsprogram som främst kommer att tillämpas av EU-medlemsländerna i Östersjöområdet för att på gemensamhetsbasis arbeta med de långsiktiga målsättningar som uppställs i direktivet. Det marina direktivet omfattar dock fler områden än de som fokuseras inom aktionsplanen. Direktivet syftar till uppnående av gott miljötillstånd vilket innebär att alla relevanta insatsområden för havsmiljön behandlas, medan aktionsplanen begränsas till de

områden länderna kunnat enas om för särskilda åtgärder. Kompletterande arbete kommer därför att krävas.

3.1.3 Införandeprocessen

I tabell 3.1 listas i kronologisk ordning de komponenter som innefattas i införandet av det marina direktivet. Flera av dessa ska vara införda inom tre år från det att rådet antagit direktivet, medan andra ska vara införda senast år 2020. I tabellen anges också vilka svenska aktörer som bör ansvara för införandet.

Tabell 3.1 Uppgifter i enlighet med EU:s marina direktiv samt föreslagen fördelning av ansvaret för att genomföra direktivet.

Artikel i marina direktivet	Uppgift	Ansvarig(a)
5	Marina strategier och pilotområde	regeringen
6	Regionalt samarbete	regeringen
7	Utse behöriga myndigheter	regeringen
8	Initial bedömning	havsmyndighet
9	Fastställande av god miljöstatus	havsmyndighet
10	Fastställande av miljömål	havsmyndighet
11	Övervakningsprogram	havsmyndighet
13	Åtgärdsprogram	havsmyndighet
14	Ev. undantag (där god miljöstatus bedöms inte kunna nås)	havsmyndighet
15	Rekommenderade gemenskapsåtgärder	havsmyndighet/regeringen
17	Uppdatering av marina strategier	havsmyndighet
18	Delrapport till kommissionen	havsmyndighet/regeringen
19	Samråd med och information till allmänheten	havsmyndighet
26	Införlivande	regeringen/riksdagen

Anm: Med havsmyndighet avses den myndighet som nationellt ska utses att ansvara för genomförande av det marina direktivet. Se avsnitt 3.3.

3.1.4 Gemensam internationell förvaltningsstrategi

Inom ramen för det marina direktivet ska en gemensam internationell förvaltningsstrategi utarbetas mellan länderna inom de marina regionerna. I direktivet ges viss vägledning för innehållet i en sådan strategi. Det handlar bl.a. om att man inom varje marin region ska tillse att miljöövervakningsmetoderna är likartade mellan länderna så att resultat kan jämföras. Det handlar också om att gemensamt skatta graden av mänskligt inflytande på havsmiljön och att identifiera var intressekonflikter kan uppstå i havsområdena. I övrigt går det inte att utläsa i vilken utsträckning den gemensamma förvaltningsstrategin i någon mån bör bygga på gemensamma insatser och åtgärder, eller om denna snarare primärt ska utformas i en gemensam process för att säkra en hög grad av överensstämmelse i tillvägagångssätt mellan länderna.

3.1.5 Möjligheten att tillskapa pilotområden inom EU:s marina direktiv

Eftersom processen enligt nuvarande skrivning inte ska vara färdig förrän senast år 2020, införs i artikel 5 möjligheten att skapa pilotområden för snabbare inrättande av åtgärdsprogram för områden i behov av akuta insatser samt för att vidta striktare skyddsåtgärder. Det anges vidare att EU-kommissionen kan överväga att erbjuda stödjande insatser i dessa fall. Det innebär också att de länder som väljer att tidigarelägga sina åtgärdsprogram på detta sätt har möjlighet att agera förebilder i förhållande till andra marina områden.

3.2 Relation till andra politikområden

En långsiktig målsättning med det marina direktivet är att göra de marina frågorna vägledande för andra politikområden som berör havsmiljön, främst fiske och jordbruk. I dag nyttjas ett sådant tvärsektorielt perspektiv endast sporadiskt vid problemlösning, och integrering av havsmiljöfrågorna inom EU:s alla politikområden ses därför som önskvärt. I direktivet omnämns att åtgärder som reglerar fiskeriförvaltning endast bör vidtas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, men att fiskets inverkan på miljön dock bör beaktas. Vidare anges att kontroll av utsläpp och emissioner till följd av användning av radioaktiva material endast regleras i artik-

larna 30 och 31 i Euratomfördraget. Jordbrukspolitiken omnämns i skäl 9 som rör samstämmighet mellan olika politikområden och ett främjande av integrering av miljöfrågor i andra politikområden. Utöver jordbrukspolitiken omnämns inte några politikområden som kommer att beröras av direktivet mer specifikt, men rimligen är näringspolitiken det område som kommer att beröras i störst utsträckning.

EU-kommissionen har tagit initiativ till utvecklandet av en europeisk havspolitik, inom vilken det marina direktivet är tänkt att utgöra miljöpelaren. Ett av syftena med havspolitiken anges vara att öka dialogen mellan miljö- och näringspolitiken. EU-kommissionen har genom meddelandet ”En integrerad havspolitik för Europeiska unionen” lagt grund för den framtida havspolitiken.¹ Meddelandet utgör en form av handlingsplan för den maritima näringen, dock utan att ha digniteten av en vitbok (som innehåller konkreta förslag). Meddelandet innefattar inte lagförslag utan ger i stället förslag till projektsamarbeten och föreslår en huvudsaklig färdriktning fram till år 2009. Rekommendationen till länderna lyder att dessa bör ha utarbetat nationella planer för sina havsfrågor tills dess. EU-kommissionens inflytande över det havspolitiska området är dock begränsat; merparten av EU-medlemsstaterna vill inte se en fullvärdig gemenskapspolitik på området. Styrningen från EU-kommissionens sida består främst i uppmaningen att skapa nationella strategier samt i att främja användandet av gemensamma verktyg för att hantera de maritima frågorna. Meddelandet om en europeisk havspolitik är ett första steg på vägen mot att skapa samsyn mellan länderna på området, och det troliga är att en sådan process kommer att sträcka sig över många år.

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen och det marina direktivet

Det marina direktivet syftar till att utjämna skillnader mellan medlemsländerna rörande viktiga aspekter av havsmiljöförvaltningen. Detta gäller t.ex. definitioner och bedömningsgrunder samt kunskapsunderlag i allmänhet och marina data i synnerhet. Införandet av direktivet kommer därmed att öka samarbetet mellan länderna i Östersjöområdet inom flera områden. Subsidiaritetsprincipen

¹ En integrerad havspolitik för Europeiska unionen. KOM(2007) 575. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén.

tillämpas däremot i fråga om mer dagliga praktiska förvaltningsåtgärder. Vilka de insatser bör vara som syftar till att säkra ett framtida gott miljötillstånd beslutas därmed primärt av de enskilda länderna. Kunskapsutbyte mellan länderna kommer därutöver att vara viktigt på så sätt att länderna hålls informerade och uppdaterade om varandras system, insatser och prioriteringar på förvaltningsnivå. Begreppet "gemensam förvaltning" som omnämns i det marina direktivet kan åsyfta utverkandet av både gemensamma förvaltningsplaner och gemensamma verktyg (exempelvis karteringsunderlag) liksom av utverkande av gemensamt överenskomna mål.

Det är dock oklart hur långtgående länderna kan tänka sig en gemensam förvaltning och vilka betydelser man avser att lägga in i begreppet. I meddelandet rörande EU:s nya havspolitik föreslås exempelvis att kustbevakningen i ökad utsträckning bör utveckla en gemensam förvaltning mellan närliggande länder. Östersjöländer som Danmark och Polen ställer sig dock inte positiva till att denna typ av gemensamma insatser företas på en basal förvaltningsnivå. Man hänvisar då främst till de juridiska komplikationer som kan uppstå vid myndighetssamarbete mellan länder, i och med att ett lands lagstiftning inte kan ges företräde framför ett annat. Vilka mervärden eller kostnadsbesparingar detta eventuellt skulle kunna medföra blir en sekundär fråga så länge arrangemangen stöter på dessa juridiska komplikationer, menar man.

Det finns i dag inga juridiska regelverk som medger samarbeten mellan länder i någon bindande form, förutom i de enstaka fall gränsöverskridande kommunalförbund kunnat bildas för att lösa en förvaltningsuppgift. European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC, är därtill ett nytt legalt instrument inom EU som medger lokala och regionala organ m.fl. från EU:s medlemsstater att skapa samarbetsgrupperingar i form av juridiska personer.² Möjligheten har införts för att underlätta för bedrivandet av gränsöverskridande samarbeten. EGTC skapar sin egen struktur, äger tillgångar och anställer personal. EGTC syftar dock främst till genomförande av projekt för territoriellt samarbete inom EU, vilket innebär att insatserna i huvudsak är av temporär och experimentell karaktär.

Samarbete kring förvaltningsfrågor mellan Östersjöländerna har hittills främst förekommit inom ramen för EU:s Interregprojekt.

² Reglering 1082/2006/EC, Europaparlamentet och Rådet 5 juli 2006.

Dessa projekt syftar i många fall till att testa modeller för samverkan och gemensam förvaltning mellan länderna inom ett specifikt problemområde. Ofta är initiativen av innovativ och tvärspektoriell karaktär. I dag finns således många exempel på hur förvaltningsfrågan har angripits på gemensamhetsbasis av såväl myndigheter som kommuner, regioner och organisationer i Östersjöområdet. Kunskap kring vilka möjligheter och begränsningar som finns vad gäller gemensamma förvaltningssamarbeten är dock ännu begränsad.

3.2.2 Förberedelser inför det marina direktivet i övriga Östersjöländer

Inom samtliga EU-länder i Östersjöområdet anser man sig i dag ha den organisation som krävs för att genomföra det marina direktivet. Det som krävs i ett första led är att en eller flera myndigheter pekats ut eller nomineras som ansvariga för genomförandet. Samtliga berörda länder kommer att göra detta under 2008. I samtliga länder anges också att integration mellan land och hav är mycket viktig för det framtida havsmiljöarbetet. Hur detta kommer att avspeglas i organisationsstrukturen i och med de förändringar som kommer att införas är dock inte avgjort ännu, och således inte heller kopplingen mellan ramdirektivet för vatten och det marina direktivet.

Implementeringen av det marina direktivet väntas ta olika lång tid i länderna. I vissa länder räknar man inte med att kunna inrätta de nationella planer som ska införas inom de tre år från direktivets antagande. I flera av länderna uttrycker man därtill pessimism rörande direktivets målsättning om att uppnå en god havsmiljöstatus till år 2020, särskilt för Östersjön. Man menar på flera håll att åtgärdsprogrammen på sin höjd kan vara fastställda i sin helhet vid denna tidpunkt. I HELCOM:s aktionsplan ska dessutom ett par av målsättningarna ha uppnåtts redan år 2016, vilket man i flera länder uttrycker än större skepsis inför. Det är främst de utsläppstak för fosfor och kväve som definierats inom aktionsplanen som flera länder uttrycker skepsis inför.

3.3 En svensk myndighet med ansvar för genomförandet av EU:s marina direktiv

Förslag

Jag föreslår att Naturvårdsverket utses som ansvarig myndighet för genomförandet av EU:s marina direktiv samt den övergripande havsförvaltningen i Sverige. Naturvårdsverket ska formellt samråda med andra berörda myndigheter i frågor som rör genomförandet av det marina direktivet. Naturvårdsverket ska också ansvara för att förse den av utredningen föreslagna havsplaneringsmyndigheten (Boverket) med samlat nationellt planeringsunderlag om det marina landskapet (se kapitel 4).

3.3.1 Bakgrund

EU:s marina direktiv förutsätter enligt artikel 7 att länderna utser en eller flera nationella myndigheter som ytterst ansvariga för genomförandet av direktivet. Myndigheten kommer att få omfattande befogenheter. Denna ska bl.a. utarbeta och kontinuerligt följa upp genomförandet av den nationella strategi som man förbundit sig till genom det marina direktivet.

Myndighetens uppgift består inledningsvis i att ihop med övriga Östersjöländer och Nordsjöländer (som gränsar till Kattegatt och Skagerrak) fastställa faktorer som kännetecknar god miljöstatus i de marina områdena med tillhörande kriterier, samt metodstandarder som möjliggör jämförelser mellan marina regioner. Miljömål och program för löpande övervakning ska vidare utarbetas så att regelbunden utvärdering kan företas. Medlemsstaterna ska därefter fastställa och genomföra åtgärdsprogram för hög miljöstatus baserade på försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder. EU-kommissionen ska kunna bedöma samstämmigheten i åtgärderna mellan länderna, varför regelbunden och utförlig rapportering är av vikt.

3.3.2 Myndighetens uppgifter

Myndigheten ska vara den samordnande parten för genomförandet av det marina direktivet i Sverige. Detta innebär främst att följa upp genomförandet av de system och funktioner som inrättats i enlig-

het med direktivet. Genomförandet av direktivet kräver god samordning vad gäller lagar och regler. Den svenska strukturen för havsmiljöförvaltning är dock splittrad på ett flertal myndigheter. Samordning sker i dag främst genom SAMHAV, en samordningsgrupp bestående av myndighetschefer ansvariga för havsmiljöfrågor. SAMHAV har dock inte några formella befogenheter.

Myndigheten ska specifikt ansvara för:

- Uppföljning kring det marina direktivets genomförande generellt och rapportering till EU härvid.
- Uppföljning av det svenska miljömålet Hav i balans samt Levande kust och skärgård, samt den svenska havsmiljöpolitiken i allmänhet.
- Beställning av dataunderlag och viss rapportering till EU och HELCOM. Myndigheten ska samordna insamling av data från alla tänkbara intressenter som har verksamhet inom detta fält, varigenom ett viktigt fokus blir på landbaserade föroreningar.
- Samordning av miljöövervakningen.
- Att samordna sektorer och lyfta fram den ekologiska aspekten rörande strategiska havsresursfrågor inför tillämpandet av EU:s framtida havspolitik.
- Att medverka i internationella projekt som rör dessa frågor.
- Fiskresursen ska i mesta möjliga mån innefattas i det samlade havsmiljöarbetet. Myndigheten ska ytterst ansvara för naturresursen fisk genom sitt helhetsansvar för biologisk mångfald i havsområdena.
- Myndigheten ska också samverka med vattenmyndigheterna kring frågor som rör integrationen mellan land och hav.

3.3.3 Möjliga ansvariga myndigheter

Naturvårdsverket är den centrala myndigheten för genomförandet av den svenska miljöpolitiken. Det finns dock fler aktörer som har viktiga funktioner inom havsmiljöförvaltningen och som därför skulle kunna utnämnas till ansvarig myndighet för det marina direktivets genomförande. Alternativt skulle ansvaret kunna delas

mellan två eller flera ansvariga myndigheter. Nedan följer en kartläggning samt diskussion kring vilken eller vilka myndigheter som kan anses mest lämpade för uppdraget med utgångspunkt tagen i myndigheternas nuvarande ansvarsområden.

- **Naturvårdsverket**

Naturvårdsverkets uppdrag är att på ett övergripande plan tillse att miljöpolitiska beslut genomförs. Verket har enligt instruktionen ansvar för att vägleda andra centrala, regionala och lokala myndigheter i miljö- och tillsynsfrågor, att driva mål och ärenden i domstolar och att följa hur miljöbalken utvecklas. Verket har också i uppgift att föreslå ändringar i lagstiftning och andra miljöpolitiska styrmedel, att övervaka och rapportera om miljötillståndet, att initiera forskning samt iaktta skötsel av skyddade områden med mera. Verket ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet genom att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter. Naturvårdsverket ska också, enligt det förslag som utredningen ger, ansvara för frågor kring integrering av hav och land i samverkan med vattenmyndigheterna (se kapitel 5).

Inom Naturvårdsverket finns Miljömålsrådet, vars verksamhet syftar till samordning för möjliggörande av miljö kvalitetsmålens uppfyllande. Miljömålsrådet har i uppdrag att rapportera till regeringen hur arbetet med miljömålen fortskrider och att vid behov identifiera ytterligare åtgärder. Rådet ansvarar för att övergripande samordna samt fördela medel till miljöövervakning och miljömålsuppföljning.

Inom Naturvårdsverket finns vidare Rådet för havsmiljöfrågor som är ett rådgivande organ i havsmiljöarbetet. Naturvårdsverket är också sammankallande och ordförande för SAMHAV. Havsmiljöutredningen föreslår i kapitel 5 att dessa båda organ ombildas till ett havsmiljöråd.

- **Fiskeriverket**

Fiskeriverket är den statliga myndighet som ansvarar för nyttjande och bevarande av Sveriges fiskresurser. Man utarbetar lagstiftning och långsiktiga förvaltningsplaner för fiske och vattenbruk och bedriver forskning om fisk, fiskevård och fiske samt utvecklar metoder och redskap. Fiskeriverket medverkar i EU-arbetet genom förhandlingar kring fiskefrågor. Man har även det övergripande ansvaret för svensk fiskerikontroll. Verket ska bidra till en ekologiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion.

Fiskefrågor är i dag dåligt integrerade med övriga marina frågor i Sverige. EU:s fiskeripolitik ger gemenskapen exklusiv bestämmanderätt på området, varför åtgärder är svåra att vidta utanför dessa ramar. EU-kommissionen har nyligen inrättat ett sammanslaget direktorat för fiske och maritima frågor för att uppnå en bättre ämnesmässig integration, DG Maritime and Fisheries Affairs. I t.ex. Storbritannien har man inrättat Marine and Fisheries Directorate inom administrationen, i syfte att tillse att policies integreras gällande hela det marina ämnesområdet.

- **SMHI**

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI ska förvalta och utveckla information om väder, vatten och klimat och därigenom bistå relevanta aktörer med beslutsunderlag. Institutet ska vara en resurs i det svenska miljöarbetet och tillhandahålla planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter.

SMHI har i uppgift att bedriva anslagsfinansierad verksamhet, uppdrag från andra myndigheter och affärsverksamhet på kommersiella villkor. Allmänna prognoser och varningar, branschriktade tjänster, simuleringar och analyser, statistik, klimatstudier och forskningsuppdrag är några exempel. SMHI bedriver också regelbunden övervakning av havsmiljön i utsjöområden, samt är nationell datavärd för oceanografiska och biologiska miljöövervakningsdata.

- **Övriga relevanta aktörer**

I Sverige finns fem vattendistrikt med en länsstyrelse som vattenmyndighet i varje distrikt. Vattenmyndigheten ansvarar för vattenförvaltningen inom distriktet. Vattenmyndigheterna har

det övergripande ansvaret för att tillse att EU:s ramdirektiv för vatten genomförs i Sverige. Vattenförvaltningen fokuserar på avrinningsområden och omfattar all förekomst av ytvatten och grundvatten. Vid genomförandet av det marina direktivet kommer samverkan mellan den ansvariga myndigheten för havsmiljön och landets vattenmyndigheter att vara av vikt eftersom åtgärder för landbaserade föroreningar kommer att vara centrala för att nå direktivets kvalitetsmål till år 2020. Det har dock inte varit aktuellt att föreslå vattenmyndigheterna som ansvariga för genomförandet av EU:s marina direktiv.

Länsstyrelserna, som ansvarar för miljöövervakning regionalt, bör fortsatt inneha detta ansvar vid genomförandet av det marina direktivet. Ett nära samarbete mellan länsstyrelserna och havsmyndigheten förutsätts därför.

Flera andra myndigheter förutom de som nämns här kommer att ha viktiga roller i genomförandet av det marina direktivet.

3.3.4 En specifik myndighet som ansvarig

Det har funnits tre möjliga upplägg i valet av en myndighet med ansvar för genomförandet av det marina direktivet. Valet har stått mellan att antingen utse en specifik myndighet som ansvarig, alternativt myndigheter i samverkan som ansvariga eller att inrätta en helt ny havsmyndighet. Utredningen har bedömt att en specifik myndighet bör utses då det är av största vikt att peka ut en sådan för att kunna bedriva ett kraftfullt, tydligt och transparent arbete. Utredningen har också bedömt det som viktigt att havsmyndigheten kan samordna sitt arbete med vattenmyndigheterna. I fråga om samarbete med andra länder är det också viktigt att en myndighet står som ansvarig för genomförandet, så att det är tydligt vart man vänder sig för att jämföra resultat, utveckla gemensamma åtgärder och för att inhämta information.

Valet av myndighet har främst stått mellan Naturvårdsverket, SMHI och Fiskeriverket, vilka samtliga har viktiga funktioner i havsmiljöförvaltningen. Naturvårdsverket ansvarar i dag för merparten av de övervaknings- och beställarfunktioner som i sin utvecklade form kommer att vara viktiga i genomförandet av EU:s marina direktiv. SMHI har inte i dag ett miljöpolitiskt huvuduppdrag och har därför inte kunnat komma i fråga för att självstän-

digt ansvara för myndighetsfunktionen. Inom Fiskeriverket har man inte tidigare någon direkt erfarenhet av att hysa funktioner för havsmiljöförvaltning vid sidan av förvaltning av fiskeresurserna. Utredningen har övervägt huruvida uppgifter skulle kunna flyttas från Fiskeriverket till en ny myndighet, alternativt att tilldela Fiskeriverket nya uppgifter och då utse denna till havsmyndighet. Havsmyndighetens uppgift skulle då också bestå i att ansvara för det operativa arbetet inom den gemensamma fiskeripolitiken innefattande beställningsansvar för data rörande arter och bestånd. Utredningen har dock funnit detta alternativ mindre bra. Att omorganisera Fiskeriverket är en mycket omfattande uppgift som inte bedömts som möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag.

Slutsatsen blir därmed att Naturvårdsverket bör utses som huvudansvarig för genomförandet av EU:s marina direktiv då uppdraget ligger i linje med Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet. Naturvårdsverket bedöms ha den struktur, organisation och position som krävs för att kunna axla ansvaret som havsmyndighet. Samverkan med övriga relevanta myndigheter kring genomförandet bör fastläggas i Naturvårdsverkets instruktion. Ett stort antal myndigheter och andra aktörer kommer att vara involverade i genomförandet på olika sätt.

3.4 Samarbete genom mellanstatliga organ och konventioner för att genomföra det marina direktivet

Förslag

Jag föreslår att Sverige långsiktigt arbetar för att stärka HELCOM:s position som mellanstatlig aktör för havsmiljöarbetet i Östersjöområdet.

Sverige bör föreslå att den politiska process som förs inom HELCOM stärks genom årliga möten på hög nivå mellan ländernas miljöministrar. På sikt bör ambitionen vara att ländernas regeringschefer möts årligen för att understryka havsmiljöfrågans prioritet.

Jag föreslår också att Sverige verkar för att en kommitté inrättas inom HELCOM vars uppgift ska vara att ta emot rapporter kring medlemsstaters underlåtenhet att fullgöra de

åtaganden man överenskommit genom Helsingforskonventionen och HELCOM:s aktionsplan. Kommittén ska också arbeta för att synliggöra resultat och brister i ländernas havsmiljöarbete.

En plan för Sveriges agerande inom HELCOM och OSPAR bör infogas i den allmänna handlingsplanen för det svenska havsmiljöarbetet i det mellanstatliga sammanhanget vilken föreslås i detta kapitel.

3.4.1 Betydelsen av mellanstatligt miljösamarbete

Merparten av Östersjösamarbetet rörande havsmiljön är i dag mellanstatligt. Undantaget är fisket, där beslut främst fattas på gemenskapsbasis. Beslut rörande jordbruk fattas på gemenskapsbasis likaså, men sektorn är i dag dock inte integrerad med havsmiljöfrågan i någon större utsträckning. Inom naturvårdsområdet finns vissa områden där beslutanderätten är begränsad för medlemsstaterna, exempelvis genom art- och habitatdirektivet. Huvudsyftet med de mellanstatliga överenskommelserna är att reglera samarbetet mellan stater inom ett visst område. Även om alla konventionsparter är rättsligt förpliktade att fullgöra sina åtaganden saknas det oftast en effektiv mekanism som säkerställer efterlevnad av förpliktelser. Dessutom är förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt, vilket normalt regleras i varje lands grundlag, avgörande för om en viss konventionsbestämmelse kan åberopas inför nationella domstolar. Vad gäller konventioner för den marina miljön är dessa dock vanligtvis utformade så att det i princip är omöjligt att direkt tillämpa dessa i det nationella rättssystemet. Det krävs därför alltid nationella anpassningsåtgärder och viss omskrivning av konventionstexten i nationell lagstiftning.

De flesta kända källorna till miljöproblem i den marina miljön har reglerats genom internationella avtal och överenskommelser. Syftet med dessa är vanligtvis inte att tvinga parterna att agera på ett visst sätt utan att samordna nationella insatser och främja samarbete inom ett visst område. Det ligger i sådana avtal och överenskommelsers natur att innehållet är resultatet av många kompromisser. Oftast har de antagits genom ett enhälligt beslut och återspeglar därför normalt den minsta gemensamma nämnaren i parternas politiska vilja. Förutom den inbyggda svagheten som är en följd av de oftast lågt ställda målen och sättet på vilket dessa konventioner

förhandlas och antas, påverkas effektiviteten också av vilka befogenheter deras förvaltningsorgan innehar.

Helsingforskonventionen, som förvaltas av HELCOM, och OSPAR-konventionen, som förvaltas av OSPAR, är de mellanstatliga regionala överenskommelser för havsområden i vilka Sverige ingår.

3.4.2 HELCOM som mellanstatlig aktör

Helsingforskommissionen (HELCOM) är en mellanstatlig organisation för genomförande av Helsingforskonventionen (upprättad 1974 och omarbetad 1992) innefattande nio länder i Östersjöområdet samt EU-kommissionen. Ordförandeskapet i HELCOM roterar mellan länderna på tvåårsbasis. Sverige är ordförande 2010-2012. Ländernas miljöministrar möts i dag inom HELCOM på icke regelbunden basis. Ländernas stats- och regeringschefer möts inte inom ramen för HELCOM. Arbetet sker huvudsakligen i fem tematiska grupper. Dessa är HELCOM MONAS som övervakar och utvärderar tillståndet i den marina miljön och effekter av vidtagna åtgärder; HELCOM LAND som arbetar med frågor kring landbaserade föroreningskällor; HELCOM HABITAT som arbetar med skydd av natur och biologisk mångfald, HELCOM MARITIME vars ansvarsområde är föroreningar från fartyg; samt HELCOM RESPONSE vars arbetsområde rör åtgärder för att förebygga och lindra effekterna av föroreningsolyckor. Arbetet består främst i att utarbeta rekommendationer för miljöarbetet i Östersjön genom den samlade information om miljö tillståndet som inhämtats under 30 år.

HELCOM arbetar med ekologiska mål utifrån en gemensam vision samt agerar övervakande för att tillse att målsättningarna inom ramen för Helsingforskonventionen uppfylls. HELCOM fungerar som styrande organ för konventionen, vilken innefattar överenskommelser kring reducering av utsläpp samt restaurering av havets ekologiska balans. HELCOM fungerar också som en informationspunkt gentemot myndigheter och andra aktörer gällande situationen för den marina miljön, effektiviteten av olika åtgärder samt gemensamma initiativ vilka kan utgöra grund för beslutsfattande i internationella fora. Utformningen av riktlinjer och handlingsplaner bedrivs i arbetsgrupper bestående av forskare samt representanter från ländernas miljöministerier och antas vid möten

på ministernivå, vilka hålls när detta anses påkallat. HELCOM:s arbete finansieras primärt av medlemmarna.

Inga bindande överenskommelser upprättas mellan medlemsländerna inom ramen för HELCOM. I stället utarbetar man tillägg till Helsingforskonventionen genom allmänna rekommendationer för miljösamarbetet. Detta brukar av kritiker betecknas som en av Helsingforskonventionens stora svagheter. Diskussionen kring bindande respektive icke bindande åtaganden har tidigare berörts i detta betänkande, särskilt i kapitel 1. Det bör dock i sammanhanget nämnas att OSPAR, som beskrivs nedan, har ett tydligare och något mer långtgående uppdrag under OSPAR-konventionen än vad HELCOM har gällande Helsingforskonventionen. Inom OSPAR föreskrivs uttryckligen att kommissionen ska bedöma huruvida parterna följer konventionen och de beslut och rekommendationer som antagits i enlighet med denna. Detta ska dock ske på grundval av rapporter från parterna själva. När så anses lämpligt får OSPAR också besluta om och kräva åtgärder för att konventionen och beslut som fattats i enlighet med denna ska följas i sin helhet (artikel 23). Det handlar dock inte om någon oberoende granskning eftersom OSPAR är sammansatt av parternas representanter.

Det faktum att EU är part i de flesta konventioner som är relevanta för skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön gör emellertid att dessa konventioners innehåll blir konkret och bindande inom konventionsparternas inhemska rättsordningar. Det blir genom kopplingen till EG-direktiven lättare för varje EU-medlemsstat att kontrollera hur andra konventionsparter fullgör sina åligganden.

Handlingsprogram

Handlingsprogrammet "The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP)" utarbetades inom ramen för HELCOM under 1992, med syftet att återställa Östersjöns ekologiska balans. Man identifierade 132 "hot spots" vilka hade negativ inverkan på Östersjöns miljö. Sedan dess har en stor del av av dessa 'hot spots' eliminerats, varav dock bara ett fåtal i Ryssland. Inom Northern Dimensions miljöpartnerskap arbetar man bl.a. med att minska inverkan på havsmiljön från dessa hot spots.

Länderna inom HELCOM enades under november 2007 om en gemensam handlingsplan för miljöarbetet, HELCOM:s aktionsplan. Denna är tänkt att i stora delar utgöra grunden för implementeringen av EU:s marina direktiv i det regionala sammanhanget. Aktionsplanen syftar till att befästa gemensamma principer för mätning, övervakning och analys av den marina miljöns tillstånd. I aktionsplanen anges en vision för Östersjöns miljö, ett antal tydliga ekologiska målsättningar samt ett flertal operationaliserade målsättningar. Aktionsplanen bygger på principer om normpåverkan (dvs. att länderna utövar påtryckning gentemot varandra) i stället för bindande beslut. I aktionsplanen påtalas också ett behov av storskalig fysisk planering i utsjöområdet.

Rapportering

De flesta internationella konventioner inom miljöområdet tillämpar någon form av rapporteringssystem enligt vilket medlemsstaterna mer eller mindre regelbundet rapporterar vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra de förpliktelser konventionen uppställer samt eventuella problem som staterna haft i detta arbete. Helsingforskonventionens parter ska regelbundet rapportera till HELCOM om rättsliga, reglerande eller andra åtgärder som vidtagits för genomförande av bestämmelserna i konventionen, dess bilagor samt de rekommendationer som antagits (artikel 16). Rapporteringen ska även omfatta effektiviteten av de åtgärder som vidtagits och problem som uppmärksammats i samband med genomförandet av bestämmelser och rekommendationer. Närmare bestämmelser om hur och när rapportering ska ske ingår inte i konventionen. I praktiken styrs inte rapporteringen av ett enhetligt regelverk. I stället fattas beslut om rapportering specifikt för de olika tematiska grupperna utifrån de behov parterna identifierar.

Mot bakgrund av Helsingforskonventionen och i viss mån också OSPAR-konventionens centrala roll för regleringen av Östersjön och angränsande havsområden finns det anledning att se närmare på mekanismerna för utveckling och precisering av parternas åtaganden. Båda konventionerna innehar en kommission sammansatt av representanter för medlemsstaterna. Några av HELCOM:s uppgifter är att övervaka tillämpningen av konventionen, att föreslå åtgärder som ansluter till dess syfte och till sådana ändringar av konventionen och dess bilagor som anses nödvändiga.

Helsingforskonventionens efterlevnad

Helsingforskonventionen saknar en formell mekanism för övervakning av parternas efterlevnad av konventionen. HELCOM har förvisso till uppgift att bland annat fortlöpande övervaka tillämpningen av konventionen (artikel 20). Konventionen ges dock inga konkreta befogenheter att agera mot brister i genomförandet utöver att föreslå olika typer av åtgärder.

Under år 2003 konstaterades på basis av en genomgång av medlemsstaternas rapportering att få av HELCOM:s rekommendationer hade genomförts fullt ut.³ Situationen ansågs dock vara en förbättring jämfört med fem år tidigare. Det påpekades också att medan rapporteringen ofta ger ett relativt gott underlag för att utvärdera formell implementering i form av legala och administrativa åtgärder, kan det vara svårt att fastställa om myndigheter och andra berörda parter faktiskt vidtar de konkreta åtgärder som krävs för att rekommendationerna ska ha effekt. Vidare är vissa rekommendationer så vagt utformade att det är svårt att bedöma i vilken mån de har genomförts. Innehållet i de nationella rapporterna varierar också mycket vilket gör det svårt att jämföra olika medlemsstaters genomförandegrad.

Angående rapporteringsordningen inom arbetsgruppen HELCOM LAND konstaterades att rapporteringsformatet avkrävde staterna onödig information vilket medfört att de inte är motiverade att rapportera i enlighet med den beslutade ordningen. Förenkling och harmonisering av rapporteringen lyftes fram som mycket angelägna åtgärder. I framtiden kommer rapporteringen till HELCOM att samordnas med ländernas rapportering till EU-kommissionen i större utsträckning.

HELCOM:s aktionsplan som grund för genomförande av det marina direktivet och pilotområdet

HELCOM:s aktionsplan, som antogs av medlemsländerna i november 2007, är tänkt att utgöra en viktig grund för genomförandet av EU:s marina direktiv i Östersjöområdet. Aktionsplanen utgörs av överenskommelser och rekommendationer som länderna enats om. I legalt hänseende är dessa av icke bindande karaktär, på

³ HELCOM, Compliance with Requirements of the Convention and HELCOM Recommendations, HELCOM 24/2003, 25 June 2003, s. 1–2.

så sätt att det inte finns några mekanismer för repressalier vid avsteg från överenskommelserna. Aktionsplanen måste ändå ses som ett tydligt åtagande från samtliga parter i och med att man t.ex. enats om konkreta utsläppstak för fosfor och kväve.

Aktionsplanen utgår från ekosystemansatsen och syftar till att befästa gemensamma måttstockar för utsläpp och föroreningar samt principer för mätning, övervakning och analys av den marina miljöns tillstånd. Detta innefattar bl.a. att utarbeta indikatorer och mål för miljöövervakning samt för utvärdering av genomförandet. Ett tydligt uppföljningssystem som grundar sig på indikatorerna ska inrättas. Vidare ska ett ministermöte hållas under 2013 för att utvärdera de nationella programmens effektivitet. Beroende på utvärderingens resultat kommer aktionsplanen och indikatorerna att modifieras för ökad målpuppfyllelse. En särskild genomförande-grupp har tillsatts för att tillse aktionsplanens målpuppfyllelse.

Aktionsplanens mål är att uppnå god ekologisk status till år 2020. Nationella åtgärdsplaner ska ha utarbetats senast 2010. Samtliga åtgärder ska vara genomförda till 2016, men många tidigare. Åtgärder som ska genomföras bestäms bl.a. utifrån det utsläppstak för fosfor och kväve och den bördefördelning mellan länderna som man enats om. Åtgärder om ökad fosforrening, begränsat användande av farliga ämnen, inrättande av principer för fysisk planering av havsområden, tillskapandet av fler skyddade områden samt mål för kommersiella arter (vilket måste förhandlas inom ramen för CFP) är andra områden som länderna enats kring inom ramen för aktionsplanen.

Samarbetet med Ryssland

Som arena för politisk förhandling kring specifika åtgärder har HELCOM haft svårt att nå längre än till resolutionsstadiet. Detta beror på en rad faktorer (som bl.a. belystes i kapitel 1.5), men ett tydligt faktum består i att Ryssland ofta ställer sig negativa till åtaganden som rör ökad miljöhänsyn. Ryssland ställer sig också tveksamma till att ingå samarbeten som har en tydlig EU-dimension. Förhandlingar mellan Östersjöländer inleds ofta med att man från Rysslands sida påpekar att landet inte binds av de åtaganden som görs inom EU. HELCOM kan därför svårligen fungera som en arena för direkt implementering av EU:s direktiv och

rekommendationer, utan måste åstadkomma överenskommelser som i någon mån står vid sidan av dessa.

Samtliga länder i området är eniga om att den relation till Ryssland som HELCOM bidrar till att upprätthålla är särskilt central rörande samarbete kring havsmiljöfrågor i Östersjöområdet.

3.4.3 OSPAR som mellanstatlig aktör

En regional överenskommelse som i många avseenden liknar Helsingforskonventionen är konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, OSPAR-konventionen. Alla de stater som är kuststater vid Nordsjön, samt ytterligare några stater, är parter till OSPAR-konventionen. Även EU är part. Konventionen är, i likhet med Helsingforskonventionen, tillämplig på parternas inre vatten såväl som på territorialhavet och andra delar av havet som faller under parternas jurisdiktion och som finns inom konventionens geografiska gränser. Det föreligger en viss geografisk överlappning mellan de båda konventionerna. Båda är tillämpliga på delar av Kattegatt och Bälten. OSPAR-konventionen är även tillämplig på svenskt vatten i Skagerrak. Båda konventionerna har ett brett anslag och innehåller regler om många typer av potentiellt miljöskadliga verksamheter. Viktigt att notera är dock att ingen av konventionerna reglerar fisket som sådant.

OSPAR har liknande kompetenser och åligganden som HELCOM. En väsentlig skillnad är dock att OSPAR utöver rekommendationer också kan anta beslut vilka blir formellt bindande för parterna. Såväl beslut som rekommendationer bör antas enhälligt. Om enhällighet inte kan uppnås kan emellertid kommissionen besluta om sådana instrument med tre fjärdedels majoritet. Ett beslut blir bindande tvåhundra dagar efter att det fattats för de parter som röstat för beslutet. En sådan part kan dock inom denna period skriftligen anmäla till konventionens exekutivsekreterare att man inte kan godta beslutet och blir då inte bunden av detta.

3.4.4 Analys och slutsatser

I EU:s marina direktiv förekommer flera hänvisningar till samarbete med befintliga regionala organisationer. De arenor som HELCOM och OSPAR utgör har en viktig roll i att främja samverkan och dialog mellan medlemsländerna, vilket också medför en form av kontroll kring vad dessa åstadkommer. HELCOM kan bidra till att förbättra de nationella genomförandeprocesserna. Utifrån ett ekosystemperspektiv är det tydligt att ett så relativt litet hav som Östersjön inte kan behandlas som en samling nationella områden, utan i de flesta väsentliga avseenden utgör en enhet.

Om HELCOM och OSPAR i sina roller som mellanstatliga organisationer ska kunna fungera stödjande och pådrivande för medlemsstaterna vid genomförandet av EU:s marina direktiv krävs dock vissa förändringar av organisationerna. OSPAR genomgår fr.o.m. 2008 en organisatorisk översyn. HELCOM kan i dag inte ses som en helt optimal organisation för en modern miljökonvention. Dess struktur och mandat återspeglar medlemsstaternas förhållningssätt till miljöproblem och miljööverenskommelser i början av 1970-talet. När konventionen uppdaterades 1992 ändrades inte HELCOM:s organisation och befogenheter. Med tanke på att Helsingforskonventionen är den enda miljörättsliga överenskommelse som samtliga Östersjöländer är part i, bör varje förstärkning av det rättsliga skyddet av Östersjön äga rum inom ramen för denna konvention. En effektiv gemensam förvaltning av Östersjöns miljö kräver därför att HELCOM får en ny och starkare roll. En förstärkning behövs vad gäller kommissionens organisation, men framför allt dess mandat och befogenheter. Dessa båda aspekter kompletterar varandra och måste behandlas parallellt.

Vad gäller organisatorisk struktur bör ett starkt politiskt organ inrättas inom HELCOM på årlig basis för medlemsstaternas miljöministrar. Miljöministrarna möts i dag inte regelbundet inom HELCOM. Målsättningen bör vara att ländernas regeringschefer möts på årlig basis för att ytterligare öka frågornas politiska tyngd och ge legitimitet för kraftfulla åtgärder. Syftet med detta är också att ge samarbetet större bredd i och med att havsmiljöfrågorna berörs av flera sektorsområden, och att därigenom skapa förutsättningar för bättre sektorsintegration.

Även om det vore bra ifall organet hade mandat att fatta rättsligt bindande majoritetsbeslut, tycks det för närvarande orealistiskt att alla medlemsstater, särskilt Ryssland, skulle acceptera en sådan

ordning. Man kan tänka sig att ett beslutförfarande såsom det som tillämpas av OSPAR skulle vara ett mer rimligt alternativ att föreslå för en övergångsperiod jämfört med det nuvarande förfarandet. Sveriges hållning bör vara att vid lämplig tidpunkt initiera förslag till organisatoriska förändringar, men samtidigt bottna i en realism som medger att förändring måste få ta tid då många länder är inblandade.

En viktig beståndsdel i moderna miljökonventioner är att deras förvaltande organ innefattar en särskild kommitté för tillsyn av efterlevnad. En sådan kommitté tar emot anmälningar angående medlemsstaters underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter. Kommittéernas behörighet varierar från att publicera rapporter där underlåtenheten konstateras till att vidta verkställighetsåtgärder.

För att de beslut som fattas av HELCOM ska genomföras korrekt krävs en särskild enhet – en kommitté för kontroll av efterlevnaden – med representanter från alla medlemsstater och med kompetens att ta emot klagomål inte bara från medlemsstater och deras myndigheter utan även från allmänheten i hela Östersjöområdet. Även en kommittérapport som konstaterar att en medlemsstat brustit i fullgörandet av sina åtaganden skulle kunna vara nog för att få Östersjöstaterna att i ökad grad genomföra det man förbundit sig till genom konventionen. Sverige bör verka för att inledningsvis få till stånd en sådan organisatorisk utveckling av HELCOM. På sikt är det viktigt att Sverige också verkar för mer centrala förändringar av Helsingforskonventionen.

3.5 Östersjön som pilotområde för havsmiljöarbetet

Förslag

Jag föreslår att Sverige tar ett antal initiativ för att genom fördjupat samarbete med angränsande länder förbättra havsmiljöarbetet inom Östersjön. Initiativen syftar till ökat ländersamarbete för genomförande av EU:s marina direktiv och för att komplettera åtgärderna inom HELCOM:s aktionsplan. Detta ska göras inom ramen för ett pilotområde, vilket i EU:s marina direktiv anges som en möjlighet för att förbättra genomförandet i särskilt utsatta havsområden. Det är särskilt viktigt att erhålla EU-kommissionens stöd i detta arbete.

Sverige bör verka för att pilotområdet fokuseras på att integrera havsmiljöfrågorna i jordbruks- och fiskesektorn i betydligt större utsträckning än vad som görs i dag. Inom pilotområdet bör länderna därför samarbeta för att uppnå gemensamma ståndpunkter rörande EU:s jordbruks- och fiskeripolitik, i syfte att förändra dessa i riktning mot ökad regionalisering och miljöhänsyn. Pilotområdet bör också inriktas mot insatser där modeller för tillsyn av efterlevnad rörande överenskommelser testas i projektform. Sverige bör också initiera ett samarbete med övriga Östersjöländer för att utreda vilka områden och/eller sektorer som lämpar sig för konkreta förvaltningsåtgärder mellan länderna.

Jag föreslår vidare att Sverige verkar för att en mellanstatlig fond inrättas i syfte att bidra med finansiering till projekt och åtgärder för att förbättra Östersjöns miljö. Fonden ska bidra till bättre samordning av havsmiljöinsatser som företas i projektform samt av de havsmiljörelaterade investeringar som görs med stöd från investeringsbanker. Fonden bör även kunna ge stöd för att utveckla projektidéer till miljöinvesteringsprojekt som uppfyller kraven för lån från banker och bidrag från privata stiftelser. HELCOM bör förvalta denna fond genom att tillsätta en särskild kommitté för dess förvaltning. Sverige bör bl.a. verka för att medel från EU:s strukturfondsprogram för Mål 3 Territoriellt samarbete (Interreg) för Östersjöområdet och delar av strukturfonderna för EU:s jordbruks- och fiskepolitik kanaliseras till fonden.

Jag föreslår också att Sverige verkar för att ansvaret för genomförandet av pilotområdet samordnas inom HELCOM.

3.5.1 Innebörden av ett pilotområde

Som tidigare nämnts ges inom EU:s marina direktiv möjligheten att skapa pilotområden för snabbare inrättande av åtgärdsprogram för marina områden i behov av akuta insatser, samt för att vidta striktare skyddsåtgärder. Att genom inrättandet påskynda genomförandet av det marina direktivet i olika avseenden ställer man sig dock skeptisk till i flera Östersjöländer, i och med att tidsplanen för genomförandet kortades ner till år 2020 i förhandlingsprocessen. Dock bör tidsrymden avseende flera av de införandeprocesser som listas i det marina direktivet kunna kortas ner utan att målsättningen om uppnående av gott havsmiljötillstånd år 2020 för den skull omformuleras rent formellt.

Sverige har aktivt verkat för att Östersjön ska utses till ett pilotområde. Det land som också tydligt ställer sig positivt till pilotområdestanken är Finland. I övriga länder uttrycker man ingen bestämd uppfattning om förslaget, förutom i Danmark och Estland där man ställer sig något tveksamma. Från Danmarks sida menar man att EU-kommissionen inte bör involveras i arbetet eftersom det medför krav som länderna kanske inte kan leva upp till. Man menar från dansk sida att pilotprojekt i stället får en mer flexibel inriktning om det i stället bedrivs genom HELCOM. Från polskt håll menar man att ett pilotområde med syfte att påskynda genomförandet verkar orealistiskt. Från båda länderna avser man dock inte att sätta sig emot inrättandet av ett pilotområde såvitt merparten av länderna runt Östersjön ställer sig positiva till förslaget.

Integrering mellan sektorer och länder ska vara det centrala för pilotområdet. Pilotområdet bör fokuseras på hur havsmiljöfrågorna bättre kan integreras i fiske- och jordbrukssektorerna, eftersom dessa områden endast behandlas mycket översiktligt i HELCOM:s aktionsplan. I relation till EU:s marina direktiv handlar pilotområdet om att behandla fler segment i direktivet än vad som är fallet med aktionsplanen, med syftet att uppnå god ekologisk status i havsområdena till år 2020. Ett mål bör vara att jordbruks- och fiskefrågorna i större utsträckning regionaliseras inom EU och att Östersjöländerna får större möjligheter att utforma regelverk och åtgärder efter de förhållanden och förutsättningar som råder i Östersjöområdet. Ett pilotområde bör således vara mer än ett åtgärdsprogram. Eftersom inga av insatserna i aktionsplanen är bindande för länderna i legalt hänseende kan ett mervärde också

finnas i att fokusera pilotområdets upplägg kring de åtgärder som genomförs och bedöma dess resultat i förhållande till de uppsatta målen. Samarbete mellan länderna kan därtill bidra till metodutveckling kring tillsyn för att säkra att resultat erhålls. I övrigt bör fokus vara på planering och zonerings av havsområdena, vilka utgör relativt nya områden för samarbete.

3.5.2 Finansiering av åtgärder inom pilotområdet.

Det finns i dag mer ekonomiska medel än någonsin tidigare för havsmiljöarbete i Östersjöområdet. Dessa medel är dock knutna till ett flertal organisationer och aktörer med egna policier och målsättningar. Ofta finansieras verksamheterna via statsbudgeten. En viktig fråga för genomförandet av ett pilotområde samt HELCOM:s aktionsplan är hur arbetet lämpligen kan finansieras sett till nuvarande situation. En stor del måste finansieras via Sverige och andra länders statsbudget, medan insatser av mer experimentell karaktär kan finansieras via EU.

Befintliga resurser för det mellanstatliga havsmiljöarbetet ser i dag främst ut på följande sätt:

- **Allmän nationell finansiering av mellanstatligt havsmiljösamarbete**

Mellanstatligt havsmiljösamarbete finansieras till viss del via statsbudgeten, främst genom olika projekt inom Naturvårdsverket. Att göra en uppskattning av vilken summa det rör sig om är mycket svårt. Den specifika posten inom miljöbudgeten för internationellt och regionalt miljöarbete uppgår i dag till 72 miljoner kronor. Mycket lite av summan bedöms gå till havsmiljöinsatser.

- **Nordiska Ministerrådet**

Verksamheten inom Nordiska Ministerrådet finansieras via UD. Samarbetet på miljöområdet inom Nordiska Ministerrådet är tänkt att komplettera arbetet inom EU, HELCOM och OSPAR. De nordiska miljöministrarna möts tre gånger årligen för att skissera riktlinjerna för det nordiska miljöarbetet. Man arbetar enligt fyraåriga arbetsprogram, bl.a. "Nordiska Miljöhandlingsprogrammet", vilket kopplas till arbetet i EU och till övriga internationella processer. Handlingsplanen syftar till att befästa gemensamma principer för mätning, övervakning och

analys av bland annat den marina miljöns tillstånd. Man har vidare utvecklat en särskild arktisk strategi, ”Nordisk strategi för klimat och miljögifter i Arktis”. Finansieringsprogrammet NEFCO är knutet till Nordiska Ministerrådet och har främst fokus mot Ryssland. Genom programmet förmedlas riskkapital till projekt som bland annat fokuserar på havsmiljön. Investeringsfonden inom NEFCO förfogar årligen över 113,4 miljoner euro och ägs av de nordiska länderna. Nordiska Ministerrådet har kraftigt ökat sin närvaro i Östersjöområdet genom inrättandet av regionala sekretariat vilka har projektfinansiering knutna till sin verksamhet. Medlen, omkring 36 miljoner euro, fördelas genom utlysningar. Omkring en fjärdedel går till miljöprojekt.

- **Northern Dimension**

Northern Dimension är ett partnerskap som rör Östersjöområdets och den arktiska regionens (inklusive Norge och Island) relationer med regioner i nordvästra Ryssland. Northern Dimension är främst en diskussionsarena för EU-medlemsländer inom Östersjöregionen och nordvästra Ryssland. Policyn påtalar ett flertal problem och lösningar som är specifika för norra Europa. Bland annat definieras områdesspecifika miljömässiga utmaningar. Projekt som syftar till måluppfyllelse av policyn har hittills främst finansierats via Interregprogrammet eller grannskapsinstrumentet ENPI. Det är enbart inom ramen för miljöpartnerskapet som Northern Dimension förfogar över egna medel. Finansiering ges via EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) och medlemsländerna. Projekten är särskilt inriktade mot hantering av radioaktivt avfall, men även mot utsläppsproblem. Miljöpartnerskapet inom Northern Dimension finansieras till viss del via den svenska statsbudgeten. Under perioden 2002–2008 har Sverige bidragit med 160 miljoner kronor till den mellanstatliga fonden. Sammanlagt har cirka 850 miljoner kronor fördelats ur fonden under perioden, där de främsta bidragsgivarna jämte Sverige har varit EU, Ryssland, Tyskland, Finland och Danmark. Dessa medel har delfinansierat 12 projekt. Merparten av dessa projekt rör havsmiljön i någon mån.

- **Sida**

Sverige har parallellfinansierat vissa av projekten inom Northern Dimensions miljöpartnerskap bilateralt genom Sida till en kost-

nad av cirka 400 miljoner kronor, främst för byggnation av ryska reningsverk.

Sidas Östersjöenheten har ett anslag från UD om cirka 18 miljoner kronor för Östersjösamarbete inom bl.a. miljöområdet. Omkring två miljoner kronor av dessa utdelas till främst lokala samarbetsprojekt för havsmiljöåtgärder inom Östersjöområdet.

- **EU:s sammanhållningspolitik/Mål 3 Territoriellt samarbete (tidigare Interreg)**

Sammanhållningspolitiken, EU:s politik för regional utveckling, har som målsättning att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom EU. Syftet är främst att minska regionala skillnader. Strukturfonderna, medlet för att uppnå detta, utgör drygt tre fjärdedelar av EU:s budget. Strukturfonderna finansierar fleråriga program inom området ekonomisk och social sammanhållning. Den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF), en av fyra regionala fonder och den minsta, syftar till att minska den regionala obalansen inom EU. ERUF finansierar insatser inom infrastruktur, sysselsättning, lokal- och regional utveckling etc. Mål 3 Territoriellt samarbete utgör ett initiativ inom området. Det finns också en sammanhållningsfond som framförallt är ämnad för de nya EU-medlemsländerna. Finansieringen viks åt miljöprojekt och transeuropeiska nätverk inom infrastruktur på transportområdet.

Under programperioden 2007–2013 finns ett 30-tal program för Östersjöområdet som sammanlagt omsätter omkring 20 miljarder kronor. I program som rör Sverige är det fråga om dels gränsregionala program där de flesta svenska län är berättigade att delta, dels om transnationella program för större sammanhängande områden som omfattar hela Sverige. Det rör sig också om interregionala program för nätverk och erfarenhetsutbyte inom hela EU. ”Östersjön som gemensam resurs” har cirka 3 miljarder kronor i budget och är det största av Östersjöprogrammen. Inom programmet fördelas omkring 850 miljoner kronor till havsmiljöåtgärder under perioden.

Under programperioden 2007–2013 har nationella strategier för regional sammanhållning fått komplettera EU:s strategier. I Sverige har detta resulterat i att regeringen tagit fram ”En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning” som utgör en tydlig länk till EU:s prioriteringar för sammanhållningspolitiken.

- **Annan EU-finansiering**
I det marina direktivet anges att EU-kommissionen i något avseende kan stödja utvecklandet av pilotområden, samt att EU:s finansieringsinstrument bör nyttjas för genomförandet. I nuläget finns det inga uppgifter om vilket belopp det kan komma att röra sig om.
- **Nordiska Investeringsbanken, NIB**
NIB ger kredit till privata och offentliga projekt som syftar till att främja det ekonomiska samarbetet mellan medlemsländerna. NIB kan också delta i nya investeringar i medlemsländerna. Områden inom vilka banken beviljar krediter är bl.a. infrastruktur, satsningar inom energi, vattenförsörjning, avfallshantering och miljösektorn, både vad gäller den privata och den offentliga sektorn. NIB instiftade i januari 2008 ett nytt låneinstrument innefattande 500 miljoner euro för att finansiera projekt för genomförande av HELCOM:s aktionsplan. Banken ägs gemensamt av Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige.

3.5.3 Analys och slutsatser

Arbetet med pilotområdet innebär att Östersjöländerna ökar ambitionsnivån och enas kring utarbetande av ett antal specifika åtgärder som ska relatera till genomförandet av EU:s marina direktiv. Utredningen har övervägt ifall åtgärderna främst bör inriktas mot genomförande av HELCOM:s aktionsplan, men funnit att ansatsen för ett pilotområde bör vara bredare. Aktionsplanen utgör en viktig men otillräcklig grund för havsmiljöarbetet. Exempelvis innefattas få åtgärder för biologisk mångfald samt alltför få åtgärder för jordbruk och fiske. De insatsområden som bör ingå i pilotområdesarbetet behandlas inom flera andra kapitel i detta betänkande. Nedan listas de specifika åtgärder som bedöms vara mest angelägna att utveckla samarbete kring inom Östersjöområdet.

Fiske

- Söka uppnå regional enighet om att gemensamt verka för en ökad regionalisering av EU:s fiskeripolitik och för en väsentligt ökad miljöhänsyn i den praktiska tillämpningen av politiken (se avsnitt 3.6).

Jordbruk

- Söka uppnå en samsyn rörande jordbruk och övergödning samt om allmänna principfrågor (se avsnitt 3.6).
- Att utifrån denna samsyn verka för att EU:s jordbrukspolitik förändras i riktning mot ökad havsmiljöhänsyn och regionalisering (se avsnitt 3.6).

Planering och zonerings

- Verka för att få till stånd zonerings av havsområdena på gemensamhetsbasis och som ett led i detta arbete verka för att skyddade områden av nationsgränsöverskridande karaktär inrättas (se kapitel 4).

Kontroll av efterlevnad

- Inrätta en kommitté för att bedöma efterlevnaden av Helsingforskonventionen och HELCOM:s aktionsplan (se avsnitt 3.4).
- Utveckla samarbetet kring standardisering av data.
- Utarbeta gemensamma metoder för att skatta kostnader för åtgärder samt kostnader för att avstå från handling ("cost of no action").
- Utveckla gemensamt stöd för tillsyn.

Övriga åtgärder

- Utveckling av modeller som beslutsunderlag för den lokala nivån.
- Gemensamt skapa en digital databas över havsbotten. Samarbete mellan länderna kring att ta fram djupdata så att denna standardiseras och samlas i gemensamma portaler.
- Arbeta med de hot spots som identifierats av HELCOM.
- Inrätta en gemensam fond för finansiering av åtgärder inom pilotområdet vilket ska medföra att kostnadseffektivitet bedöms på mellanregional basis i stället för nationsbasis (se nedan).

Finansieringsfrågan

Vad gäller finansiering av insatserna är nuvarande situation med ett stort antal finansiärer av havsmiljösamarbetet inte optimal. I HELCOM:s aktionsplan anges också att finansiärer bör agera så att deras prioriteringar kompletterar varandra, alternativt att dessa koordinerar sitt arbete så långt det är möjligt. De investeringsbanker som finansierar projekt i Östersjöområdet bör samordna sin verksamhet i framtiden för att bidra till genomförandet av HELCOM:s aktionsplan. Inom ramen för ett pilotområde bör därför modeller för samordning av finansiering utvecklas och testas.

För att bättre kunna samordna havsmiljöarbetet i Östersjön och bedriva ett systematiskt och kostnadseffektivt arbete kring utveckling av havsmiljöförvaltningen krävs en ny finansieringsform. Sverige bör därför föreslå att en mellanstatlig fond för Östersjöns miljösamarbete inrättas. Genom en mellanstatlig fond kan existerande medel satsas där de blir mest kostnadseffektiva med avseende på miljöeffekt. Insatserna för pilotområdet och särskilt åtgärder som preciseras i HELCOM:s aktionsplan bör särskilt beaktas av kommittén vid utlysningar och bedömningar av ansökningar. Med utgångspunkt i en pragmatisk tolkning kring det gemensamma bästa i Östersjösammanhanget skulle exempelvis resurser kunna allokeras till länder där de gör störst nytta, vilket är särskilt relevant rörande havsmiljöfrågan.

EU:s territoriella perspektiv och dess principer för regional sammanhållning börjar bli alltmer välintegrerat inom havsmiljöom-

rådet, vilket HELCOM:s aktionsplan är ett tydligt exempel på. Ett annat exempel är de insatser för havsplanering som EU-kommissionen påvisar behov av i policydokumentet rörande EU:s havspolitik, och som medlemsländerna nu påbörjar utvecklingen av. Det finns därför inga givna skäl till att EU ska handha strukturfondsfinansieringen för projektutveckling rörande havsmiljöområdet i framtiden. Förvaltningen kan med fördel decentraliseras och ingå som en del i en Östersjögemensam fond. En del av finansieringen för jordbruks- och fiskeripolitiken bör vidare kunna kanaliseras till denna fond vilken ska stödja havsmiljöarbetet i linje med specifika regionala problem och förutsättningar. Den av Havsmiljöutredningen förespråkade regionaliseringen av jordbruks- och fiskeripolitiken förutsätter en omfördelning i fråga om EU:s stödmekanismer. Övriga havsmiljöfinansiärer bör samtidigt överväga att kanalisera medel till den mellanstatliga fonden så att ett sammanhållet program kan skapas, vilket möjliggör för måluppfyllelse av aktionsplanen och EU:s marina direktiv. Tidigare erfarenheter visar på behov av en mekanism som stödjer genomförandet av internationella miljööverenskommelser. En fond för Östersjön är enligt utredningen nödvändig för att underlätta genomförandet av pilotområdet och bidra till att jämna ut skillnader i ländernas förmåga att vidta åtgärder.

En särskild kommitté bör inrättas inom HELCOM för att förvalta och administrera fonden. För att HELCOM ska kunna administrera fonden behöver organisationens kompetens breddas. En referensgrupp bör därtill kopplas till kommittén, bestående av aktörer från de olika organisationer som bidragit till den gemensamma fonden. EU-kommissionen bör ingå i fondkommittén inom HELCOM för att tillse att de grundläggande principerna för jordbruks-, fiskeri- och sammanhållningspolitiken upprätthålls, liksom övriga representanter vilka arbetar enligt specifika policier och mot specifika mål i sammanhanget. HELCOM behöver också inrätta en projektinriktad avdelning inom sekretariatet för att praktiskt kunna hantera uppgiften.

Det bör även finnas förutsättningar för investeringsbanker att samordna sin verksamhet med den föreslagna fondverksamheten i syfte att koordinera projektfinansiering med långsiktiga investeringar. Finansiering genom Nordiska investeringsbanken är i dag dessutom aktuell först när det finns ett kreditvärdigt projekt med en identifierbar låntagare. Framförallt i Ryssland har dessa villkor varit svåra att uppfylla. Det skulle i sammanhanget behövas en tyd-

lig funktion för att stödja utvecklingen från projektidé till färdigt projektförslag. Den föreslagna mellanstatliga fonden bör i ett initialt skede kunna ge finansiellt stöd för att omvandla projektidéer till miljöinvesteringsprojekt som uppfyller kraven för lån från banker och bidrag från privata stiftelser. Det kan också finnas behov av att stödja lokala och regionala aktörer.

3.6 Svensk handlingsplan för det regionala samarbetet rörande Östersjöns miljö

Förslag

Jag föreslår att Sverige antar en handlingsplan för det nationella agerandet inom relevanta sektorsområden för det mellanstatliga samarbetet i havsmiljöfrågor. Handlingsplanen ska ligga till grund för Sveriges arbete inom EU, HELCOM, pilotområdet och andra processer och organisationer. Planen ska främst syfta till att öka integrationen mellan EU-politikområdena miljö, fiske och jordbruk. Planen ska bidra till att samordna intressenter och sektorer och att ge arbetet en ökad grad av transparens. Planen ska innefatta en tidslinje som anger när det är viktigt att agera inom ramen för olika politikområden och organisationer. Handlingsplanen blir ett tillägg av aktörsrelaterat slag till den marina strategi som Sverige ska ta fram i enlighet med EU:s marina direktiv. Exempelvis bör de möjligheter som Sveriges ordförandeskap i EU under 2009 innebär användas för att föra upp havsmiljöfrågan och Östersjöproblematiken på den europeiska dagordningen. Den EU-strategi för Östersjöregionen som EU-kommissionen för närvarande utarbetar blir också en viktig bas för det fortsatta arbetet.

Jag föreslår att regeringen ansvarar för att utforma och sprida handlingsplanen samt att årligen ge ut en rapport kring hur arbetet fortlöper generellt samt hur förhandlingsprocesserna sett ut nationellt, mellanregionalt och internationellt.

3.6.1 Områden för gemensam handling

Genom EU:s marina direktiv och HELCOM:s aktionsplan tillmäts havsmiljöfrågan större vikt politiskt än någonsin tidigare. Utredningen bedömer att det dock är mycket svårt att överblicka det arbete som genomförs inom och mellan länder samt de politiska förhandlingar som ligger till grund för ställningstaganden och resultat. Samtidigt uttrycks ständigt ambitioner om att i ökad utsträckning integrera miljöfrågorna i jordbruks- och fiskerisektorerna (jämför Cardiffprocessen), men framstegen har hittills varit begränsade. Det pågår ett flertal parallella processer nationellt och internationellt där det är möjligt för Sverige att agera i syfte att öka integrationen mellan dessa sektorsområden. Detta arbete måste ske i breda nationella processer innan det företas på den mellanstatliga nivån. Regeringens arbete rörande integrationen av sektorerna behöver synliggöras mer. Alla relevanta samhällssektorer bör på ett tidigt stadium och i enlighet med bestämda riktlinjer involveras i arbetet med att utveckla de svenska ståndpunkterna. Resultatet bör manifesteras i form av handlingsplaner för varje enskilt sektorsområde, innefattande beskrivningar kring hur arbetet ska företas i förhållande till havsmiljöpolitiken.

Det krävs således en sammanhållen handlingsplan för Sveriges havsmiljöarbete inom ramen för mellanstatliga processer och organisationer. Handlingsplanen bör innehålla tidslinjer för det politiska agerandet i syfte att bättre koordinera havsmiljöfrågan mellan de berörda sektorerna. En sådan strategisk modell för havsmiljöarbetet används bland annat i Storbritannien. Tidslinjen ska innefatta mekanismer för samråd, förankring och förhandling kring viktiga beslutsprocesser inom främst EU och HELCOM. Handlingsplanen ska underlätta för samråd med lokala och regionala aktörer samt med enskilda organisationer.

Nedan beskrivs kortfattat de politikområden, processer och organisationer inom vilka det är mest centralt att Sverige skapar en tydlig nationell ståndpunkt samt föreslår förändringar genom arbetet med handlingsplaner. En översikt över vilka tidpunkter regeringen bör agera strategiskt inför skisseras också nedan.

3.6.2 Havsmiljöhänsyn inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (CFP)

Bevarandet av fiskresurserna är centralt för en hållbar utveckling av havsmiljön. I Sverige ansvarar Fiskeriverket (i viss mån tillsammans med Naturvårdsverket) för att tillse upprätthållande av artbestånd och dess funktioner inom ekosystemet. EU:s gemensamma fiskeripolitik, CFP, innebär dock att resursbevarandenaspekten i dag har samma prioritet som de socioekonomiska målsättningarna. Det har därför uppstått en konflikt om resurserna där bevarandenaspekten hittills har kommit till korta. Sverige har också en nationell fiskeripolitik som är gällande i det inre vattnet samt i viss mån i territorialhavet. I övrigt är Sverige genom EU-medlemskapet bundet att tillämpa bestämmelserna inom CFP.

CFP är ett instrument för förvaltning av fiske och vattenbruk. EU-kommissionen har formulerat målet med politikområdet som ”att främst åstadkomma ett hållbart utnyttjande av fiskets naturtillgångar, samt komma till rätta med obalansen mellan naturtillgångar och kapaciteten hos EU:s fiskeflotta”. Syftet med politiken anges vara ”att stärka konkurrenskraften och lönsamheten i fiskerinäringen, att främja ett miljövänligt fiske och miljövänliga produktionsätt, att stödja de som arbetar inom fiskerinäringen samt att främja hållbar utveckling i fiskeregionerna”. Fisket har varit ett område för gemenskapsåtgärder inom EU sedan 1983. På senare tid har fiskeripolitiken utsatts för stark kritik, både inom Sverige från Fiskeriverkets sida och även från EU-kommissionen samt från enskilda organisationer. I en konsultrapport som EU-kommissionen låtit ta fram rörande politikområdets funktionalitet uppmärksammas den mycket dåliga miljöhänsyn som man menar uppvisas inom området.⁴ Vidare har Finansdepartementet låtit ta fram en konsultrapport där det svenska fisket granskas.⁵ Också i denna rapport ställer sig författarna kritiska till CFP:s nuvarande struktur.

Det bör nämnas att Sverige har verkat för att lyfta fram resursbevarandenaspekter vid förhandlingar mellan länderna, men inte nått så långt som man önskat. Från svenskt håll anses också att större hänsyn bör tas till den vetenskapliga rådgivningen inom området.

⁴ Sissenwine Michael, Symes David (2007) Reflections on the common fisheries policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission

⁵ Brady Mark, Waldo Staffan (2008) Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll. Finansdepartementet: Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1

Fördelningssystemet genom fiskekvoter är centralt inom CFP. Varje medlemsstat tilldelas en viss kvot och ansvarar sedan för att förvalta denna, samt också för att genomföra kontroller av kvotuttaget. Varje medlemsstat ska också utarbeta en nationell strategisk plan för sitt fiske. Denna plan ska innehålla en övergripande strategisk vision för medlemsstaten när det gäller utvecklingen av fisket och vattenbruket, och ska omfatta alla delar av den gemensamma fiskeripolitiken.

Den Europeiska fiskerifonden har en total budget på cirka 35 miljarder kronor under perioden 2007–2013. Huvudmålet med fonden är att ge ekonomiskt stöd till den europeiska fiskerinäringen. Målen för relaterade politikområden inom EU såsom miljö och sysselsättning uppges vara bättre integrerade i och med nuvarande fondperiod jämfört med tidigare. Finansieringen är tillgänglig för alla sektorer inom fiskerinäringen. Medlemsstaterna tilldelas en viss summa och avgör själva hur de vill fördela medlen mellan de olika huvudmålen. En särskild form av stöd inom ramen för strukturfonderna medger stöd för åtgärder mot miljöförstöring i fiske-regionerna.

DG Maritime and Fisheries Affairs organiseras efter den 1 januari 2008 i enlighet med geografiska områden. Regionaliseringen inleddes i början av 2006 då regionala rådgivande nämnder (RAC:s) inrättades för varje geografiskt havsområde. Nämnderna består av representanter för näring, miljö- och konsumentintressen. Dessa ska inkomma med förslag och synpunkter på förvaltning av fiskbestånd till EU-kommissionen. Syftet med reformen är att bättre anpassa kvotuttaget efter de specifika regionala förutsättningarna.

Den gemensamma fiskeripolitiken löper under en tioårsperiod från 2002 och framåt. EU-kommissionen ska under 2012 meddela till rådet hur politiken fungerar, vilket bygger på utvärderingar från medlemsländerna. Det finns inga krav om att politiken ska revideras efter perioden. Detta är i stället beroende av vad utvärderingsresultaten visar. Det har inte gjorts någon politisk analys av hur Sverige bör ställa sig till CFP:s framtida inriktning efter de reformer som genomfördes under 2002.

Inom CFP utarbetas återhämtningsplaner för återuppbyggnad av fiskbestånd som riskerar att försvinna. Skyddade zoner och tillfälliga förbud för vissa typer av fiske är ett annat led i förvaltningen. I Östersjön finns tre zoner där fiske är förbjudet under perioden maj–december. Fiskeriverket har nyligen gett förslag om

ytterligare sex fiskefria zoner som ska inrättas i de svenska havsområdena under år 2010. De viktigaste åtgärderna för miljöhänsyn inom förvaltningen av fisket som infördes med 2002 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken var begränsning av fiskeansträngningen, fångstbegränsningar samt tekniska åtgärder.

De åtgärder som hittills företagits för ökad havsmiljöhänsyn bedöms dock som otillräckliga av de flesta experter. CFP har inte varit ett tillräckligt kraftfullt instrument för att skydda glesnande fiskbestånd. Det är dock inte längre tillåtet att utdela stöd som ökar fisketrycket, men bestånden är på flera håll utarmade och begränsningarna har satts in för sent. Som nämnts ovan har en stark opinion börjat påtala problemen med CFP och föreslå åtgärder för förbättringar rörande miljöhänsyn. I den konsultrapport som EU-kommissionen låtit ta fram påtalas bl.a. behovet av att operationalisera CFP bättre, att fullt ut införa ekosystemansatsen, att göra förvaltningsprocessen mer transparent, att strategiskt överväga behov av forskning samt att minska rådets inflytande över praktiska frågor inom fiskeripolitiken.

3.6.3 Havsmiljöhänsyn inom EU:s jordbrukspolitik (CAP)

Havsområdenas miljötillstånd beror i stor utsträckning av aktiviteter som sker på land. Jordbruket, som regleras genom EU:s jordbrukspolitik, bidrar med omfattande vattenföroreningar genom läckage av kväve och fosfor. Syftet med EU:s nitratlagstiftning är att minska dessa vattenföroreningar och att förhindra ytterligare föroreningar. Det finns i dag god kunskap om kring hur kväveutsläppen kan minskas, men åtgärder är av flera skäl svåra att genomföra. CAP påverkar förutsättningarna att nå flera av de svenska miljö kvalitetsmålen såsom Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt växt- och djurliv. CAP har genomgått förändringar under den senaste programperioden varvid miljöförbättringar tillkommit, men åtgärderna är inte tillräckliga för att förbättra miljötillståndet i havet.

I juni 2003 enades EU:s jordbruksministrar om en ny reformerad jordbrukspolitik. Reformen trädde i kraft i januari 2005, men genomfördes i vissa avseenden bland medlemsländerna först under 2007. I flera länder har reformen ännu inte kunnat genomföras. Politikområdet omförhandlas efter behov och har inga specifika

tidsramar. Efter reformen är CAP uppdelad i en marknadsreglerande del och en struktur- och regionalpolitisk del för landsbygdsutveckling. Den gemensamma marknaden är den dominerande delen och innebär fri rörlighet för jordbruksprodukter inom EU. Marknaden grundas på tre principer: gemensamma priser, gemenskapspreferens och gemensam finansiering. Genom gemensamma priser garanterar EU bönderna ett lägsta pris för sina varor oberoende av marknadspriset. I och med gemenskapspreferensen krävs att varor som är producerade inom EU ska ha företräde på marknaden framför varor som är producerade i andra länder. Gemensam finansiering sker via EU:s budget. En strukturfond som förvaltas av EU-kommissionen ger stöd till jordbruket.

Den grundläggande delen i reformen är den s.k. frikopplingsprincipen. Denna princip innebär att bidragsstöden till jordbrukarna frikopplas från hur mycket de producerar. Från EU:s håll är syftet att marknadsanpassa jordbruket genom att minska överproduktionen. Jordbruksreformen innebär dock att medlemsstaterna själva får besluta om de vill behålla bidragets koppling till nötkötts- och spannmålsproduktion (kvoter), vilket anses ha negativa miljöeffekter i och med att principen troligen ökar nötköttsproduktionen och därmed kvävebelastningen. Den minskade produktionen innebär naturligtvis en miljövinst i sig, men produktionen kommer med tiden att påverkas allt mer av världsmarknadspriset – varpå produktionen då väntas stiga igen. EU-länderna har deklarerat internationellt att exportsubventionerna av jordbruksprodukter kommer att upphöra. EU:s jordbruksproduktion kommer därför sakta att närma sig världsmarknadspriset under perioden 2010–2013. I flera länder har det dock redan visat sig att en anpassning till världsmarknadspriset hittills påverkar jordbrukssektorn mot en ökad produktion, vilket oftast är liktydigt med en negativ miljöpåverkan.

Några av de reformer som infördes 2005 kallas tvärvillkor, vilket innebär att jordbrukarna enbart har rätt till stödet om de uppfyller en rad normer, däribland miljönormer. Utgifterna för marknadsstöd och avyttring av överskott har minskat kraftigt, medan utgifterna för direktstöd i form av t.ex. miljöskydd, djurskydd, livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet ökat. Medlemsländerna ska lägga minst 25 % av sin budget för landsbygdsutveckling på insatser för att förbättra miljön och landsbygden. Landsbygdsstöden har således en tydlig miljökomponent. I Sverige lägger man cirka 80 % av dessa stöd på miljöförbättrande åtgärder.

Utgifterna inom vissa delar av den gemensamma jordbrukspolitiken (exempelvis landsbygdsutveckling) finansieras delvis av medlemsländerna eftersom hänsyn måste tas till nationella och regionala särdrag. Majoriteten av åtgärderna är dock gemensamma för alla medlemsländer och styrs av gemensamma regler. Den totala utgiften för CAP (marknadsåtgärder, direktstöd och landsbygdsutveckling) är ungefär 53 miljarder euro per år. Detta motsvarar cirka 40 % av EU:s sammanlagda budget, men andelen minskar stadigt. Inom jordbruksområdet tillåts medlemsländerna utveckla en mängd egna regler. Sverige har ofta valt att anta mer långtgående regleringar än andra länder. EU fastslår endast den minsta acceptabla regleringsnivån. Sverige har exempelvis antagit strängare regler för djurtransporter, djurhälsa, läckage och nitrater. Lokala begränsningar tillåts också, vilket har införts i t.ex. Halland.

I november 2007 gav EU-kommissionen ut ett meddelande om "hälsokontroll" av jordbrukspolitiken. Syftet med hälsokontrollen är att följa upp effekten av de nya stöden för att eventuellt genomföra korrigeringar. Efter hälsokontrollen kommer närmast en översyn av EU:s budget att ske under 2009. Jordbrukspolitiken nämns som ett område EU-kommissionen särskilt kommer att granska vid denna tidpunkt.

Sveriges prioriteringar för en framtida CAP är frihandel och marknadsstyrning samt riktade stöd för kollektiva nyttigheter. Sverige vill se ett fullständigt avskaffande av kvoter, vilka i dag kan köpas inom länderna. Den nationella ståndpunkten lyder i allmänhet att miljöhänsynen bör integreras bättre inom CAP. Det finns dock i dag ett starkt politiskt motstånd från flera EU-länder kring ytterligare förändringar av CAP då detta skulle medföra långtgående ekonomiska konsekvenser. Flera av de nya EU-medlemsländerna i Östersjöområdet genomgår för närvarande en strukturomvandlingsprocess genom vilken jordbruket rationaliseras, men förändringarna företas på mycket lång sikt. Det finns inga region-specifika forum inom CAP där länderna kan dryfta frågor kring geografiskt relaterade problem och möjligheter. Representanter möts i andra mellanstatliga organisationer samt i informella grupperingar, t.ex. inom ramen för ett informellt nordisk-baltiskt samarbete. Möjligheten finns dock att inkomma med förslag på ämnen att behandla vid rådsmöten.

3.6.4 Övriga områden för samarbete

Mellanstatligt regionalt samarbete inom miljösektorn pågår inom flera mindre forum och organisationer som rör Östersjön och Nordsjön, exempelvis CBSS/Baltic 21 (se nedan) och Barentsrådet. På lokal och regional nivå finns också flera organ som självständigt arbetar policyorienterat och praktiskt med miljöfrågor mellan regioner och kommuner i olika länder. Samarbeten på lokal och regional nivå kommer att bli allt viktigare för att genomföra exempelvis HELCOM:s aktionsplan. Vad gäller mellanstatliga organisationer och processer är främst HELCOM, CBSS och EU:s Östersjöstrategi av strategisk relevans för det framtida havsmiljöarbetet, och bör således också ingå i det samlade strategiska utvecklingsarbetet genom handlingsplanen för havsmiljöfrågor.

- **Östersjöstaternas råd, CBSS**

CBSS är ett övergripande politiskt forum för mellanstatligt samarbete i Östersjöregionen. Elva länder i Östersjöområdet (inkl. Norge och Island) är medlemmar liksom EU-kommissionen. CBSS sätter upp gemensamma politiska mål inom specifika sektorsområden och tar fram handlingsplaner för dessa. Samarbeten företas bl.a. inom områdena ekonomi, demokrati, kärnsäkerhet, trafficking, energi mm. Organisationen initierar också projekt och tjänar som ett forum för utbyte av idéer kring regional utveckling. Ordförandeskapet för CBSS roterar mellan medlemsländerna på halvårsbasis. Rådet utgörs av ländernas utrikesministrar. Organisationen utgörs av ett antal arbetsgrupper och ett sekretariat. Organisationen har en liten budget som främst täcker kostnader för sekretariatet. I stället är medlemsländerna ansvariga för att finansiera CBSS gemensamma aktiviteter. Enstaka bidrag till projekt ges ibland från medlemsstaterna. Miljö är i dag inget prioriterat område inom CBSS. Det är i nuläget enbart nätverket Baltic 21, som utgör en del av CBSS, som direkt behandlar miljöfrågor.

Baltic 21 kan beskrivas som en främjandeorganisation för hållbar utveckling inom ett antal sektorsområden i Östersjöländerna. Fokusområden är jordbruk, energi, fiske, skog, industri, turism, transport, utbildning och fysisk planering. Flera av dessa områden har koppling till havsmiljön, men främjar inte ett specifikt havsmiljöperspektiv. Verksamheten utgörs av sektors-specifikt arbete som företas i arbetsgrupper, samt av möten mellan representanter från olika ministerier i samtliga Östersjö-

länder. Man förfogar inte över särskilda medel. Verksamheten syftar i stället till att främja, stimulera och förmå skilda aktörer i de olika länderna att initiera gemensamma projekt sektorsövergripande till sin karaktär.

CBSS förändrar sin organisation fram till mitten av 2008, då sektorsområdenas inriktning och utformning samt deras organisation ska avgöras vid ett regeringschefsmöte. Förslaget till den nya organisationen lyder att denna ska tjäna som politiskt stöd till fem sektorsområden, däribland miljö. det verkar troligt att CBSS kommer att bestå såsom politiskt organ då merparten av medlemsländerna önskar detta. Sverige har dock uttryckt att organisationen bör få en mer praktisk och mindre politiskt inriktad funktion. Hur CBSS kan bidra till att genomföra HELCOM:s aktionsplan diskuteras i anslutning till förändringen. Baltic 21 kommer troligen att avgränsas mer i fråga om ämnesområden då man i dag har en tämligen bred ansats.

- **EU-strategi för Östersjöregionen**

En EU-strategi för Östersjöregionen tas för närvarande fram av EU-kommissionen och ska presenteras senast i juni 2009. Strategin är tänkt att antas under Sveriges ordförandeskap i EU under hösten 2009. Den svenska regeringen är pådrivande i arbetet och har bidragit med underlag till strategin. Strategin syftar primärt till att ge större fokus åt de regionspecifika Östersjöfrågorna inom EU. Sverige har formulerat två huvudområden för strategin: ”att möta de akuta ekologiska utmaningarna mot Östersjön” samt ”att främja en djupare integration och stärka konkurrenskraften i Östersjöregionen”. Strategin syftar också till att belysa hur ekologiska utmaningar kan hanteras genom EU-policies och åtgärder och ska utgöra en grund för prioritering av tänkbara projekt. Strategin är vidare tänkt att bidra till att kraftfulla åtgärder vidtas på EU-nivå för att implementera HELCOM:s aktionsplan

3.6.5 Analys och slutsatser

I detta kapitel har flera områden nämnts inom vilka Sverige bör arbeta aktivt för att påverka och förändra politikområden och organisationer. Sverige bör långsiktigt arbeta för att förändra EU:s jordbruks- och fiskeripolitik så att havsmiljöaspekter beaktas gällande politikområdenas grundläggande mekanismer. Vad gäller

CAP är miljöhänsynen reaktiv i stället för proaktiv i och med att jordbruksstöden enbart berör miljöaspekten indirekt och genom landsbygdsprogrammen. I nuläget är därtill jordbrukets påverkan på havsmiljön alltför lågt prioriterat vid diskussioner kring den gemensamma jordbrukspolitikens framtid. Därför bör en nationell handlingsplan för utveckling och förändring av politikområdet tas fram. Detta bör vara en lämplig utgångspunkt för att också söka nå en ökad regional samsyn inom Östersjöområdet kring jordbrukets påverkan på havsmiljön och vilka konsekvenser detta bör ha för politikområdets framtida utformning. Havsmiljöutredningen förespråkar därför att Sverige arbetar för att jordbrukspolitiken utformas utifrån ekosystemansatsen, och att politikområdet som ett led i detta erhåller en regionalt baserad grund för stödsystemen. Hänsyn kan då tas också till de marina regionernas olika förutsättningar i miljöhänsyn. Östersjön är i dag särskilt drabbat av övergödningens konsekvenser, vilket bör kunna mildras genom en ny ordning för stödsystem där möjlighet finns att beakta specifika behov.

Vad gäller CFP bör processen företas på ett likartat sätt. Fokus bör vara mot att på sikt åstadkomma en regionalisering av politikområdet enligt den indelning av marina regioner som finns i EU:s marina direktiv.

Vad gäller EU:s nya havspolitik finns i dag vissa luckor som eventuellt kan fyllas i framtiden beroende på politisk vilja och successivt ökad samsyn kring vad en havspolitik bör innefatta. Då utvecklandet av politikområdet befinner sig på ett inledande stadium finns det i nuläget goda möjligheter att påverka dess framtida inriktning. Fisket är ett område som helt utelämnas med hänvisning till dess karaktär av gemenskapspolitik, och miljöaspekten är i allmänhet nedtonad likaså. Att det marina direktivet ska utgöra havspolitikens miljöpelare kan inte heller anses vara till någon större hjälp i sammanhanget eftersom områdena då förblir separerade. Frågor som direkt rör sjöfarten, vilken är att betrakta som den i sammanhanget centrala näringen, är också nedtonade. Regionala dimensioner innefattas inte heller i havspolitik. Sverige bör verka för att miljöaspekten långt mer tydligt integreras i den havspolitik som nu utformas. Också detta arbete bör företas brett och utgöra föremål för en nationell handlingsplan.

Det mesta tyder på att CBSS även i framtiden kommer att fungera som ett politiskt-strategiskt forum för ett antal sektorsområden. Därför bör möjligheten att samordna CBSS politiska

miljöarbete med det som företas inom HELCOM övervägas, i syfte att ge havsmiljöarbetet och HELCOM-arenan större politisk tyngd. Alternativet kan vara att CBSS ger det politiska mandatet till HELCOM i dessa frågor. Denna ordning bör medföra att den politiska ledningen får en större närhet till det handfasta miljöarbetet.

De viktigaste processerna inom vilka Sverige måste agera för att påverka sektorernas utveckling och sektorsområdenas integration i det internationella sammanhanget listas nedan.

Processer, organisationer och politikområden att agera inom

- Budgetöversyn för samtliga verksamhetsområden inom EU företas fram till år 2009. Detta innebär en form av deltidstvärdering som också öppnar upp för diskussion kring den framtida EU-politiken. Den gemensamma jordbrukspolitiken är ett prioriterat område i översynen. Sveriges förberedelser inför budgetöversynen har inletts och koordineras av Statsrådsberedningen. Sverige bör vid tillfället inleda diskussioner kring regionalisering av EU:s jordbruks- och fiskeripolitik samt möjligheten att kanalisera delar av politikområdenas stödmekanismer till en mellanstatlig fond för havsmiljöarbetet i Östersjöområdet.
- EU:s marina direktiv slutförhandlas inför omröstning i Europaparlamentet under år 2007–2008. Åtgärdsprogram för de marina regionerna ska vara färdigt år 2016 och genomförandet senast år 2018. Tidsplanen för införandet är år 2008–2020. Ett ministermöte hålls under år 2013 för att utvärdera de nationella programmens effektivitet. I direktivet anges inga tidsramar för möjligt inrättande av pilotområden. Sverige bör under perioden arbeta för att Östersjön snarast möjligt ges status av pilotområde med sektorsintegration som utgångspunkt, samt för att genomförandet av det marina direktivet påskyndas i mesta möjliga mån. Sverige bör också arbeta särskilt för att pilotområdesarbetet erhåller finansiellt och annat stöd från EU-kommissionen.
- Sveriges kommer att vara ordförande i EU under hösten 2009. Sverige bör då arbeta för att föra upp havsmiljöfrågan och Östersjöproblematiken på den europeiska dagordningen. Sverige bör under ordförandeskapet särskilt lyfta fram behovet

av en förändrad inriktning och organisation för EU:s jordbruks- och fiskeripolitik som ett centralt led i den ökade havsmiljöhänsynen.

- EU-kommissionen ska under 2009 lägga fram ett förslag till EU-strategi för Östersjöregionen. Sverige agerar nu för att strategin ska antas under Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009. Initiativet väntas förbättra möjligheterna till ländersamarbete kring havsmiljöfrågor samt till stöd från EU:s institutioner.
- OSPAR: Organisationen genomgår en översyn under 2008.
- HELCOM:s aktionsplan: Nationella åtgärdsplaner för minskning av fosfor och kväve ska vara färdigställda år 2010. Samtliga åtgärder ska vara genomförda till år 2016, flera dock tidigare. Målet är att uppnå god ekologisk status till år 2020. Sverige bör särskilt arbeta för att genomförandet av HELCOM:s aktionsplan skärps i linje med de åtgärder som anges inom ramen för pilotområdet.
- Östersjöstaternas råd, CBSS: Organisation, struktur och prioriteringar ses över fram till sommaren år 2008. Sverige bör särskilt arbeta för att CBSS samarbetar med HELCOM för att föra över det politiska mandatet för miljöfrågor till HELCOM.
- EU:s maritima politik: Ett första steg till en integrerad EU-politik på det havspolitiska området infördes i och med en kommunikation från EU-kommissionen till Europaparlamentet och rådet under år 2007. Medlemsstaterna rekommenderas att utreda hur man vill införa havspolitiken nationellt och rapportera detta till EU-kommissionen under 2009. Sverige bör särskilt arbeta för att EU:s nya havspolitik får tydligare havsmiljöfokus.
- EU:s jordbrukspolitik: EU:s budgetöversyn år 2009 ska särskilt fokusera på jordbrukspolitiken. Jordbrukspolitiken omförhandlas ungefär vart tionde år. Den senaste omläggningen skedde år 2002 och infördes fram till år 2005 (i vissa fall fram till 2007). I november 2007 utgavs en kommunikation från EU-kommissionen till medlemsländerna rörande uppföljning av den förnyade jordbrukspolitiken, den s.k. "hälsokontrollen". Sverige bör arbeta för regionalisering och ökad miljöhänsyn inom ramen för EU:s jordbrukspolitik, särskilt vad gäller möjligheterna att minska läckaget av näringsämnen från jordbruksmark. Sverige

bör utarbeta tydliga nationella positioner för ställningstaganden inom ramen för de processer och tidpunkter som här omnämnts.

- EU:s fiskeripolitik: Fiskeripolitiken ska utvärderas under 2012. Sverige bör särskilt arbeta för regionalisering och ökad miljöhänsyn inom ramen för EU:s fiskeripolitik. Sverige bör utarbeta tydliga nationella positioner för ställningstaganden inför utvärderingen av fiskeripolitiken.
- EU:s sammanhållningspolitik och strukturfonder – Mål 3 Territoriellt samarbete: Diskussioner kring den framtida sammanhållningspolitiken inleds i och med budgetöversynen 2009. Sverige bör särskilt arbeta för att medel för genomförandet av havsmiljösamarbetet inom ramen för sammanhållningspolitiken (inom Mål 3 Territoriellt samarbete, tidigare Interreg) i viss utsträckning omfördelas och förvaltas regionalt genom en kommitté inom HELCOM under programperioden efter år 2013.
- Övriga havsmiljöfinansiärer: Sverige bör särskilt arbeta för att övriga organisationer som tillhandahåller projektfinansiering viker delar av sin finansiering för en gemensam havsmiljöfond för Östersjön.

Figur 3.1. Tidslinje som visar när det är viktigt att agera inom ramen för olika politikområden och organisationer.



3.7 Finansiering och konsekvenser

Finansiering av tillkommande uppgiften för Naturvårdsverket som ansvarig myndighet för genomförandet av det marina direktivet bör främst ske genom omprioriteringar inom myndigheten. Med hänsyn till frågans vikt behöver dock även nya resurser tillföras verksamheten, uppskattningsvis 10 miljoner kronor per år.

4 Planering av de svenska havsområdena

4.1 Lagstiftning av relevans för havsplanering

Förutsättningarna för svensk lagtillämpning som berör havsplanering varierar gällande inre vatten (innanför baslinjen), territorialhav och svensk ekonomisk zon (se figur 1.7). Olika nationella och internationella policies och rättsregler styr användningen av havsområdets olika delar. Hur långtgående planering av de svenska havsområdena som kan införas är delvis beroende av de internationella lagar och andra internationella överenskommelser som gäller för området. I kapitel 1 har redogjorts för de mest betydelsefulla lagarna och konventionerna för de svenska havsområdena. Flera av dessa måste beaktas vid havsplanering då de innebär både begränsningar och möjligheter i processen, såsom havsrättskonventionen, EU:s gemensamma fiskeripolitik, den svenska fiskelagstiftningen, IMO:s bestämmelser mm. Nedan beskrivs delar av de svenska lagar som har specifik relevans i havsplaneringssammanhang och som kan komma att behöva vissa tillägg eller förändringar då planeringen på sikt regleras. I vilka avseenden detta kommer att bli nödvändigt exemplifieras i kapitlets olika delar.

4.1.1 Miljöbalkens tillämpning i havsområden

Miljöbalkens grundläggande bestämmelser gäller ut till territorialhavsgrensens, samt även ett antal anläggningar och verksamheter i den ekonomiska zonen inkluderande kontinentalsockeln. Det finns en tydlig koppling mellan miljöbalken och plan- och bygglagen på så sätt att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken konkretiseras i de kommunala översiktsplanerna. Miljöbalken ska användas som utgångspunkt vid avvägningar

mellan nyttjande och bevarandeåtgärder. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser har tillämpning även i den ekonomiska zonen. Strandskyddet omfattar den marina miljön ut till 100 meter från strandkanten, men är i flera områden utvidgat till 300 meter. Marina miljöer kan också skyddas genom reservatsbildning. Länsstyrelserna och kommunerna har initiativ- och beslutanderätt vad gäller reservatbildningen. Inrättande och tillsyn av Natura 2000-områden, EU:s nätverk för värdefull natur, berör flera myndigheter, exempelvis länsstyrelserna. Natura 2000-områden fastställs av regeringen.

I miljöbalken finns hänsynsregler vilka skyddar allmänna intressen mot vissa skadliga ingrepp så långt det är möjligt. Inom svenskt territorium preciseras hushållningsbestämmelserna i de kommunala översiktsplanerna vilket grundas på underlag från de ansvariga nationella myndigheterna och på länsstyrelsernas samlade planeringsunderlag, samt på underlag som tas fram av kommunerna. Hushållningsbestämmelserna, som definieras i 3 kap. miljöbalken, innebär regler som ska tillämpas vid avvägningar mellan nyttjande och bevarande. Områden av riksintresse ska särskilt skyddas. I 4 kap. anges särskilda bestämmelser för vissa utpekade områden som är i behov av särskilt skydd. Däri innefattas också bestämmelser om Natura 2000-områden, vilka är klassade som riksintressen. För att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder i Natura 2000-områden krävs dessutom tillstånd enligt 7 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ansvarar för granskning av hur riksintressena efterlevs.

4.1.2 Plan- och bygglagens tillämpning i havsområden

Plan- och bygglagens (PBL) tillämpning sträcker sig ut till och med territorialhavet. Planläggningens primära och långsiktiga syfte framgår av 2 kap. 2 § PBL. Ett syfte är att medverka till en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Också goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden samt med energi och råvaror ska främjas. Planeringen ska också ske med utgångspunkt i de natur- och kulturvärden som finns i den bebyggda miljön och i landskapet. Samtidigt ska en från social synpunkt god livsmiljö främjas. De grundläggande hushållningsprinciperna som finns i miljöbalken ligger till grund för

tillämpningen av de efterföljande hänsynsreglerna, stoppreglerna och avvägningsreglerna. De grundläggande principerna är:

- Hushållningsbedömningar avser både mark, vatten och den fysiska miljön i allmänhet.
- Långsiktighet ska eftersträvas.
- Utgångspunkten är såväl ekologiska som sociala och samhälls-ekonomiska aspekter.
- Den mest lämpade områdesanvändningen ska ges företräde.
- Lämpligheten beror på områdenas beskaffenhet och på befintliga behov.
- Användning för flera ändamål ska eftersträvas.

Föreskrifter om översiktsplaner enligt 1 kap. 3 § PBL är också av relevans vid havsplanering. I översiktsplanen ska allmänna intressen samt miljö- och riskfaktorer vid användningen av mark- och vattenområden beaktas. Vid redovisningen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken särskilt anges. Grunddragen i fråga om avsedd användning av mark- och vattenområden ska framgå av planen samt hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iaktta gällande miljö kvalitetsnormer. När förslag till översiktsplan eller till ändring av befintlig plan upprättas ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med eventuella regionplaneorgan och andra kommuner som berörs av förslaget. Berörda myndigheter, sammanslutningar och enskilda ska erbjudas tillfälle till samråd. Hur ökad delaktighet och medborgarmedverkan kan skapas har varit en viktig fråga inom planeringen under senare år.

4.1.3 Lag om kontinentalsockeln

Begreppet »kontinentalsockeln» avser som geografisk term fortsättningen av landmassan under havet. Kuststatens rättigheter på kontinentalsockeln är begränsade till naturresurser. Vrak som ligger på sockeln (t.ex. vraket av Estonia som ligger på Finlands kontinentalsockel) är således undantagna från kuststatens jurisdiktion. I fråga om rätten att utforska och utvinna naturtillgångar inom området krävs tillstånd av regeringen, samt även för

uppförande och användning av konstgjorda öar samt för uppförande och användning av anläggningar i kommersiellt syfte och andra inrättningar (exempelvis plattformar). Tillstånd av regeringen krävs också för utläggning av undervattenskabel eller rörledning. En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd. Lagen ger undantag för folkrättsliga grundsatser såsom rättigheterna till fri sjöfart i den ekonomiska zonen och till överflygning. Tillsyn av efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln utövas av Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Andra stater har rätt att lägga ut undervattenskablar på kuststatens kontinentalsockel men tillståndet kan förenas med villkor i syfte att skydda den marina miljön. Artiklarna 58 och 79 i FN:s havsrättskonvention fastställer att alla stater har rätt att lägga undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln. Med förbehåll för rätten att vidta skäliga åtgärder bl.a. för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar får kuststater enligt artikel 79 (2) inte hindra utläggandet av rörledningar. Bestämmelsen ger emellertid kuststaten relativt stor möjlighet att av miljöskäl försvåra för annan stat att lägga ut rörledningar på kuststatens kontinentalsockel eller t.o.m. att hindra denna från att göra så. Kuststaten har inte samma möjligheter att begränsa utläggandet av andra staters undervattenskablar som den har vad gäller rörledningar.

4.2 Ett planeringssystem för de svenska havsområdena

Förslag

Jag föreslår att ett planeringssystem för de svenska havsområdena inrättas enligt följande: Regionala organ ges ansvar för planering i territorialhavet och i havsområden innanför baslinjen. En statlig myndighet ges ansvar för planering i den svenska ekonomiska zonen och ett övergripande ansvar för planering i hela det svenska havsområdet. Inrättandet av ett planeringssystem kräver således förändring i planeringshänseende vad gäller ansvarsfördelning mellan primärkommunerna och den regionala nivån samt en ny roll för staten.

Ekosystemansatsen ska vara en vägledande princip i havsplaneringen. Planeringen ska baseras på havsplaner liknande de översiktsplaner som finns för landområden. Havsplanerna ska dock innehålla bindande komponenter i form av fastställda zoner för nyttjande och skydd. En beslutshierarki ska upprättas vilken innebär att de regionala havsplanerna ska överprövas enligt vissa kriterier av den myndighet som utses till statlig havsplaneringsmyndighet. Havsplanen som upprättats av den statliga myndigheten för den ekonomiska zonen ska fastställas av regeringen.

När principerna för planeringssystemet har fastställts föreslår jag att regeringen tillsätter en rätts- och genomförandeutredning för att utreda lagstiftningen och ansvarsfrågan i detalj. De lagar som berörs är främst plan- och bygglagen, miljöbalken, lagen om kontinentalsockeln och lagen om Sveriges ekonomiska zon. Kommunallagen berörs i fråga om den ändrade ansvarsfördelningen mellan olika samhälleliga aktörer som föreslås i utredningen.

4.2.1 Problembild

Havsområdena nyttjas för en stor mängd verksamheter som alltjämt ökar i omfattning, vilket är problematiskt i miljöhänseende eftersom det finns uppenbara risker för att intressekonflikter mellan företrädare för nyttjare och bevarare av havets resurser kan komma att öka i framtiden. Trots detta saknas i dag ett system för planering av havsområdena som främjar en god hushållning med naturresurserna och utvecklandet av lämpliga strukturer till havs. För att nå dithän behövs kunskap och väl utvecklade verktyg som kan bidra till en systematisk och transparent process för avvägning mellan intressen. Behovet av att utveckla ett planeringssystem med en sådan funktion har därför aktualiserats. Ett planeringssystem ska ytterst tjäna till att förbättra havsmiljötilståndet, och ekosystemansatsen ska därför vara en vägledande princip i planeringsprocessen.

Det centrala verktyg som finns för övergripande fysisk planering i Sverige är den kommunala översiktsplanen. Översiktsplanen, med tillhörande områdesbestämmelser och detaljplaner ska utgöra ett transparent underlag för politiskt beslutsfattande. Översiktsplanen är mycket viktig för att bedöma var intressen

överlappar och ger underlag för politiker att göra avvägningar och fatta beslut vid intressekonflikter. Översiktplanen bidrar till avvägning av allmänna intressen och främjar på så sätt engagemang från intressenter samt medborgerligt deltagande. Länsstyrelserna företräder statens sektorsintressen i planeringen genom granskningsrätt rörande översiktplanerna. Översiktplanen är inte i sig bindande utan enbart vägledande och är inte primärt utvecklad för att vara tillämplig i havsområdena, men formellt omfattas havsområden ut till gränsen mellan territorialhav och ekonomisk zon.

Den svenska planeringstraditionen innebär att staten har ett begränsat inflytande över planeringen av både land- och havsområden. Beslut om riksintressen innebär dock en form av statligt inflytande i planeringen. Medan kommunerna i dag är formellt ansvariga för avvägningar i kustvattenområden och territorialhav är regeringen ytterst ansvarig i den ekonomiska zonen. Det finns inga målsättningar för planering inom kustvatten och territorialhav från nationellt håll, beroende på den långa traditionen av decentraliserad planering i Sverige. Den kommunala planeringen i havsområdena är i dag mycket ofullständig. Ambitionsnivåerna varierar dessutom över landet varför planeringen framstår som splittrad. Ansvarsfördelningen är mindre lämplig då inga specifika krav reses på kommunerna om att planera sina havsområden.

Regeringen har inte utpekats någon eller några myndigheter att ansvara för den ekonomiska zonen. Många myndigheter har ansvarsområden inom territorialhav och ekonomisk zon men det förekommer ingen samordnad planering. Någon helhetsbild över befintliga anspråk och intressen för havsområdena finns således inte. I de fall enskilda företag avser att bedriva verksamhet i havsområdena är dessa skyldiga att vid tillståndsprövningar göra sammanställningar av de intressen och andra förhållanden som rör området.

Ingen specifik aktör har heller ett kommunikationsansvar för vad som sker i området i planerings- och prioriteringshänseende. Havsområdena kan i många fall beskrivas som något av ett ingemansland med dålig medborgerlig insyn, trots att såväl aktiviteter i havsområdet som havsmiljöns tillstånd påverkar medborgarna i väsentliga avseenden.

Vidare saknas en modell för hur samarbetet med angränsande länder bör se ut eller utvecklas över tid rörande havsplanering. Exempel på samarbete inom havsplaneringsområdet finns genom

EU-projekt, varigenom experimentella ansatser belyser hur samverkan mellan närliggande länder kan företas rörande planeringsfrågor. Något utvecklat system för havsplanering existerar dock inte i något av de omkringliggande länderna i dag, med undantag för Tyskland där man kommit relativt långt i utvecklandet av ett sådant system. Hänsyn måste därför tas till de processer som pågår i länderna för att utveckla havsplanering, så att dessa på sikt kan harmoniseras i den utsträckning länderna kommer överens om.

Det finns i dag inte heller något övergripande system för alla havsanknutna aktiviteter, det vill säga där havsförvaltning integreras med havsplanering för att utgöra ett heltäckande beslutsunderlag. På sikt bör havsmiljöarbetet alltmer integreras med havsplaneringen. Möjligheten att utveckla ett sådant integrerat system kan bli aktuellt i takt med att havsplaneringen utvecklas och samordnas bättre och att allt fler planeringsunderlag tas fram rörande exempelvis bottenförhållanden. På sikt kan havsplaneringen således komma att förfinas. På ett inledande stadium handlar det snarare om att inrätta ett system för översiktlig planering för att identifiera områden där intressen överlappar och där konflikter om havets områden och resurser kan uppkomma.

4.2.2 Planeringsaspekter

Ett planeringssystem för havsområdet bör utformas så att både nyttjande- och bevarandaspekter rörande havsmiljön beaktas. Det finns i dag ett antal områden till havs som skyddas av olika internationella konventioner, men inga som explicit bedömts som områden vilka är eller kan komma att bli särskilt utsatta för intressekonflikter. För miljöhänsyn finns konventionen om skydd för världens natur- och kulturarv, Esbokonventionen, konventionen om biologisk mångfald, EU:s fågelskyddsdirektiv och EU:s art- och habitatdirektiv med dess Natura 2000-områden. EU-medlemsstaterna är genom dessa konventioner och direktiv skyldiga att skapa områden för att främja biologisk mångfald till havs. Efterlevnaden av konventionerna begränsas dock när tillhörande mekanismer för tillsyn och kontroll i många fall inte antagits av medlemsländerna. Sammantaget utgör dessa emellertid embryon till en planering och zonerings av havsområdena som tar sin utgångspunkt i ekosystemansatsen. Dessa bör dock kompletteras

av underlag där mänskliga aktiviteter lyfts fram i en avvägningsprocess för att man ska kunna tala om en fullvärdig planering.

Planering är politik och som sådan varken neutral eller objektiv. Ett planeringssystem för havsområdena är liktydigt med ett beslutsunderlag som innebär en förenklad av de verkliga förhållandena. Planeringssystemet ska inneha en hög grad av transparens. Ett planeringssystem för havet är ett verktyg för tjänstemän och politiker såväl som en möjlighet för allmänheten att få inblick i och kunna påverka vilka politiska prioriteringar som görs kring utvecklingen i havsmiljön både vad avser nyttjande och bevarande. Planeringssystemet kan, i kombination med en tydlig organisering av genomförandedet, bidra till att väl underbyggda beslut fattas och att dessa beslut erhåller demokratisk legitimitet.

Rent konceptuellt används termen ”planeringssystem” på olika sätt inom skilda sektorer och i olika länder. Det finns definitioner som särskilt lyfter fram ekosystemansatsen och ambitionen om att skydda haven, men också definitioner med en tydligt sektorsneutral innebörd. Utgångspunkten för Havsmiljöutredningen har varit att havsmiljön är i behov av åtgärder för skydd och bevarande, varför ekosystemansatsen är en given utgångspunkt. Utan ambitionen att ytterst skydda naturvärden är utvecklandet av ett planeringssystem relativt överflödigt. Samtidigt bör vikten av att väga den miljömässiga hänsynen mot de mänskliga aktiviteter som måste försiggå i havsområdet betonas. Särskilt viktiga och utrymmekrävande är sjöfarten och utbyggnaden av vindkraften, samt turism och friluftsliv.

4.2.3 Analys och slutsatser

Det finns flera svagheter i dagens svenska planeringssystem gällande havsområden. En svaghet är att den kommunala översiktplaneringen sällan sträcker sig längre ut i havet än till områden där det finns öar och bebyggelse. En annan svaghet är att det saknas former för planering av större geografiska skalor än vad varje enskild kommun utgör. Det förekommer i vissa fall kommunal samverkan kring planering, men denna sker inte regelmässigt.

För att en fullvärdig planering av havsområdena ska komma till stånd krävs en förändring i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Till skillnad från vad som gäller för land bör staten ha ett

övergripande ansvar för planeringen i hela det svenska havsområdet.

Planeringen i territorialhavet bör inte längre utföras av primärkommuner utan istället företas på regional basis. Skälet är att många verksamheter till havs sträcker sig över stora ytor och i många fall är rörliga (t.ex. sjöfart och fiske), vilket talar för behovet av en storskalig planering. Även det faktum att vattenmassorna förflyttar sig och att t.ex. föroreningar snabbt omfördelas talar också för en mer storskalig planering. Regionerna blir inledningsvis av åtminstone länsstorlek och kan i framtiden, i och med eventuellt nya regionbildningar, komma att bli betydligt större. Detta innebär att det kan röra sig om framtagande av högst 14 regionala havsplaner i stället för en stor mängd planer, vilket skulle bli fallet om kommunerna hade det fortsatta ansvaret. Därmed inte sagt att det inte i vissa fall finns behov av att även planera på en mindre skala, framför allt i innerskärgården.

Delaktighet är viktig för legitimiteten när avvägningar ska göras mellan olika intressen och behov i de landnära havsområdena där de medborgerliga intressena bedöms vara störst. Mot denna bakgrund föreslås att de regionala organen får planeringsansvar för dessa havsområden. Vid införande av regional havsplanering kommer utvecklade procedurer för samråd att behöva införas.

Den regionala planeringen bör även utsträckas till att gälla havsområden innanför baslinjen. Skälet till detta är att baslinjen i vissa fall sträcker sig så långt ut från kusten att större områden med öppet hav återfinns innanför denna, t.ex. Kalmarsund och områden söder och norr om Öland (se figur 1.7). Även i områden med ytterskärgård återfinns stora områden med öppet hav innanför baslinjen, t.ex. i Bohusläns, Östergötlands, Stockholms och Luleås skärgårdar. De regionala havsplanerna bör omfatta denna typ av områden innanför baslinjen, eftersom det annars blir svårt att skapa en helhetssyn på havet och dess nyttjande och skydd. Hur det formella ansvaret för planeringen ska fördelas mellan kommuner och regioner i dessa fall behöver utredas närmare. Det bör övervägas ifall det är möjligt att låta översiktsplaner och regionala havsplaner överlappa med varandra. Det måste då klargöras vilken juridisk status planerna har i förhållande till varandra.

I den ekonomiska zonen ska staten ha det fulla ansvaret för havsplaneringen. För detta ändamål bör en statlig myndighet för havsplanering utses. Denna myndighet bör även ges ansvar för att

stödja de regionala organens planering och för att överpröva de planer som de regionala organen inrättar.

För att garantera planeringssystemets rättskraft krävs formaliserade mekanismer för överklaganden. När en regional havsplan har beslutats och den statliga myndigheten tagit ställning i överprövningsfrågan ska planen kunna överklagas till regeringen av regionen, berörda kommuner och andra berörda parter. Vad gäller den ekonomiska zonen tar den ansvariga myndigheten fram förslag till en havsplan. Myndigheter, regionala organ och andra berörda ges möjlighet att inkomma med synpunkter rörande planen. Den ansvariga myndigheten ska därefter överlämna planförslaget med eget yttrande samt redovisning av inkomna synpunkter till regeringen. Regeringen beslutar om planen.

Ett planeringssystem ska innefatta hänsynstaganden av strategisk, praktisk, organisatorisk och samverkansorienterad art. Planeringssystemet ska:

- Övervakas och utvecklas av en statlig myndighet och tillämpas av myndigheter och regionala organ.
- Innefatta en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer och definiera en tydlig beslutshierarki.
- Baseras på översiktliga havsplaner motsvarande de kommunala översiktplanerna för landområden. Havsplanen ska dock till skillnad från översiktplanen inneha bindande komponenter.
- De regionala organen ska ansvara för planeringen av territorialhavet och för havsområden innanför baslinjen. En statlig myndighet ska ansvara för planeringen inom den ekonomiska zonen.

Planeringssystemet ska också:

- Hantera utvecklings- och exploateringsfrågor samt traditionella bevarandefrågor.
- Innefatta ett system för zonerings av havsområden som bindande komponent inom havsplanen.
- Harmonisera med internationell och EU-lagstiftning för havsområdena, samt med EU-kommissionens syn på hur havsplanering bör utvecklas.

- Utformas så att begrepp och standarder är relativt likartade i angränsande länder för att underlätta internationellt samarbete.
- Innehålla bestämmelser som gör att havsplaneringen sker i samråd med berörda internationella organisationer och med relevanta aktörer i angränsande länder.
- Innefatta bestämmelser kring samråd med kommuner. Exempelvis ska kommunerna vara remissinstanser i planeringsprocessen.
- Innefatta formaliserade mekanismer för samråd med allmänheten och intressenter vad gäller planering innanför baslinjen och i territorialhavet.
- Definiera överklagandeprocessen rörande regionala havsplaner.

Det handlar vidare om att förvalta den planeringsmodell som här föreslås, vilket bl.a. innebär ansvar för att havsplanerna ska bidra till en god hushållning med havets resurser samt att göra intresseavvägningar. Det ska också handla om att synliggöra samverkansfördelar mellan olika intressen och hur olika fysiska strukturer och samband kan skapas eller upprätthållas. Det senare kan t.ex. innebära att tillse att infrastruktur för elnät inrättas för områden där det finns goda förutsättningar för vindkraftsexploatering.

Utredningen har övervägt alternativa lösningar. Ett alternativ till att utse regionala organ som ansvariga för havsplanering i territorialhavet är överföring av planeringsansvaret för territorialhavet som helhet till staten. Detta skulle kunna ske genom att låta länsstyrelserna få ett sådant uppdrag. Detta skulle dock innebära en formell förskjutning av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, vilket bryter med den svenska planeringstraditionen. Alternativet har därför avvisats av utredningen.

Kommande kapitel syftar till att förtydliga planeringssystemets komponenter samt vilka förändringar som krävs i fråga om organisationsstruktur, myndighetsfunktioner och lagstiftning för att få till stånd en heltäckande och effektiv havsplanering.

4.3 En statlig myndighet med ansvar för havsplanering

Förslag

Jag föreslår att Boverket utses till statlig myndighet med övergripande ansvar för planeringen av de svenska havsområdena och specifikt ansvar för planering i den ekonomiska zonen. Ansvaret innefattar bl.a. att överpröva de havsplaner som regionala organ ska ansvara för samt att ha överinseende rörande den regionala planeringen. Det innebär också att utveckla ett system för zonerings och att samordna planeringsunderlag.

Boverkets verksamhet kommer att behöva förändras i centrala avseenden i och med det nya uppdraget. Då Boverket i dag främst ansvarar för tillsyns- och kontrollverksamhet kommer man i framtiden att ansvara även för uppgifter av verkställande art. Den rätts- och genomförandeutredning som föreslås bör bl.a. klargöra hur uppdraget ska inordnas i Boverkets befintliga verksamhet.

4.3.1 Nationellt ansvar

Det finns som tidigare nämnts ett behov av att peka ut en statlig myndighet som ansvarig för havsplanering i den ekonomiska zonen och för att ansvara övergripande för havsplaneringen i stort. Havsplanering är en ny företeelse inom den svenska samhällsplaneringen och ingen svensk myndighet har därför någon direkt erfarenhet av att arbeta med dessa frågor i nuläget. I konkret hänseende blir det fråga om ett konfliktlösningsansvar och ett sektorssamordningsansvar för den mångskiftande verksamhet som företas inom havsområdet. En viktig del i den övergripande nationella planeringen kommer också att bestå i överprövning av de regionala organens havsplaner.

4.3.2 Myndighetsansvar i havsområdet

I de svenska havsområdena är ett flertal nationella aktörer verksamma eller har ett övervaknings- och kontrollansvar. Flera av dessa har också sektorsansvar. Internationell lagstiftning gäller inom sektorsområden som sjöfart och kabelnedläggning. EG-

lagstiftning gäller inom fiskeriområdet. Nationens handlingsutrymme begränsas således genom denna lagstiftning men är inte obefintlig. Regeringen beslutar ytterst i flera frågor som rör nyttjande och bevarande inom den ekonomiska zonen.

Myndigheter med ansvar i områdena är följande:

- **Energimyndigheten:** ansvarar för energiproduktion, energidistribution och vind- och vågkraft.
- **Fiskeriverket:** ansvarar för bevarande och exploatering av fiskeriresurser, kommersiellt fiske, vattenbruk och fritidsfiske.
- **Försvarsmakten:** ansvarar för vissa konstruktioner, farleder och övningsområden i havsområdena.
- **Kammarkollegiet:** företräder statens rådighet över allmänt vatten.
- **Kustbevakningen:** genomför maritim övervakning och miljöskyddande insatser till havs, samt ansvarar för gränskontroller.
- **Naturvårdsverket:** utvecklar och övervakar den nationella miljöpolicyn och lagstiftningen, utvärderar miljömål samt ansvarar för övervakning och rapportering av miljötillståndet i havet.
- **Riksantikvarieämbetet:** ansvarar för marin arkeologi och marint kulturarv.
- **Sjöfartsverket:** bedriver hydrografi, sjösäkerhetsinspektion, tillhandahåller service för infrastruktur, tillser att farvägar för skepp är säkra samt övervakar farvägar.
- **Sveriges geologiska undersökning, SGU:** ansvarar för marin-geologisk kartläggning och andra undersökningar rörande den marina geologin samt mineralutvinning. Tillstånd för utvinning av sand, grus och sten meddelas av SGU.
- **Sveriges geotekniska institut, SGI:** ansvarar för geotekniska frågor, bl.a. stranderosion.
- **Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI:** ansvarar för meteorologi och oceanografi, tillämpad forskning, planering och data för klimat, väder och vatten.

Myndigheternas ansvar kommer att förbli relativt oförändrat i och med utredningens förslag. Förändringen kommer främst att bestå i att verksamheterna samordnas bättre under ledning av den statliga myndighet som ges ansvaret för havsplanering. Tillståndsprovning

rörande exempelvis vindkraft och resursutvinning kan eventuellt behöva samlas till en myndighet i stället för att handhas av regeringen. Regeringen bör primärt behålla ansvaret för de principiella frågorna som rör havsområdet och som måste förhandlas med andra länder och med IMO. Den statliga myndigheten bör vara ansvarig för att överblicka floran av internationella konventioner och överenskommelser för att kunna påtala eventuella behov av skärpningar eller ytterligare lagstiftning. På så sätt kan regeringen kontinuerligt erhålla underlag för att prioritera samt agera proaktivt i det internationella havsmiljöarbetet.

4.3.3 Ansvarig myndighet för havsplaneringen

Havsplanering är en ny uppgift inom svensk planering vilket ingen svensk myndighet har någon tidigare erfarenhet av såsom helhetskoncept. Gällande ansvarsfrågan är det viktigt att ta till vara de relevanta myndigheternas kompetens utan att splittra befintliga verksamheter. Målsättningen har därför varit att den myndighet som anses mest lämpad bör förstärkas samt erhålla instruktioner om nära samverkan med övriga berörda myndigheter, snarare än att fördela ansvaret mellan flera myndigheter.

Nedan följer ett resonemang kring nuvarande uppdrag och befogenheter som relaterar till befintliga planeringsuppgifter inom relevanta myndigheter, i syfte att illustrera de hänsynstaganden utredningen gjort för att utse en specifik myndighet som ansvarig.

Boverket

Boverket är nationell myndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen samt för boendefrågor. Boverket har uppsiktsansvar över plan- och byggnadsväsendet i landet, vilket innebär att man följer hur lagstiftningen fungerar och tillämpas i praktiken. Man ansvarar också för den centrala administrationen av statliga stöd inom sitt verksamhetsområde. Boverket har även sektorsansvar för byggsektorn inom miljöarbetet och för miljöfrågor och handikappfrågor som anknyter till verksamhetsområdet. Boverket samordnar, följer upp och rapporterar hur miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls. Andra

ansvarsområden är bl.a. att meddela föreskrifter, handläggning av ärenden som rör uppsikt, tillsyn och förvaltning, information kring nya eller ändrade regler, uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagen, byggnadsverkslagen samt delar av miljöbalken.

Andra uppgifter är att följa hur den fysiska planeringen utvecklas, att samordna de statliga myndigheternas tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden och att föreslå ändringar i planlagstiftningen. Grunden för arbetet är plan- och bygglagen, byggnadsverkslagen samt delar av miljöbalken. Boverkets ansvar anknyter till havsplaneringsfrågor genom ansvar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, samt för olika typer av internationellt samarbete som rör havsplanering. Boverket har i dag inget särskilt utpekat ansvar för Sveriges ekonomiska zon. Däremot ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid beslut enligt lagen om ekonomisk zon och kontinentalsockellagen. Boverket har varit involverad i utvecklingen av kustzonsplanering i Sverige, men har begränsad erfarenhet av arbete med havsplaneringsfrågor.

Naturvårdsverket

Gällande planeringsfrågor ansvarar Naturvårdsverket i dag för områdesskydd (enligt förordningen 1998:1252 om områdesskydd) och stödjer regeringen i dess arbete internationellt. Detta rör övergripande samordning av naturreservat, nationalparker, Natura 2000-områden och områden skyddade med anledning av internationella åtaganden. Naturvårdsverket redovisade under 2008 ett regeringsuppdrag om förvaltning och planering inom ett pilotområde baserat på ekosystemansatsen, vilket främst rör beslutsunderlag till havsplanering. Genom huvudansvar för klimatmålet är utveckling av förnyelsebar energi (inklusive vindkraft) en fråga som Naturvårdsverket berörs av, även om Energimyndigheten har det huvudsakliga ansvaret för energifrågan. Förutom naturvårdsfrågorna har Naturvårdsverket även utpekade ansvar för friluftsliv och jakt, vilket har relevans för kust och hav. Utöver dessa insatsområden har Naturvårdsverket dock ingen erfarenhet av att hantera havsplaneringsinsatser.

Fiskeriverket

Fiskeriverket beskrivs i instruktionen som en förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Myndigheten har ett sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till dess verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Fiskeriverket ansvarar för planering kring fiskeuttag och relaterat områdesskydd.

4.3.4 Analys och slutsatser

Nuvarande myndighetsfunktioner är otillräckliga för att få till stånd en välfungerande havsplanering. En statlig myndighet bör ansvara för bedömningar och avvägningar inom den ekonomiska zonen, och på ett övergripande plan följa upp det arbete som görs i territorialhav och innanför baslinjen. Staten ska genom länsstyrelserna fortsatt ansvara för att tillse att underlag finns för planeringen i territorialhavet.

Det kan anses lämpligt att den myndighet som ska ansvara för havsplaneringen innehar en någorlunda sektorsneutral ansats. Naturvårdsverket, som kan tyckas rimlig att föreslå då havsplaneringen ska ta sin utgångspunkt i ekosystemansatsen, innehar i dag merparten av de större förvaltningsuppdrag som kan förknippas med planering rörande naturskydd i Sverige. En planeringsfunktion med Naturvårdsverket som huvudman kan därför innebära problem vad gäller att erhålla legitimitet hos de intressenter som kommer att påverkas av planeringen. Det finns risk för att Naturvårdsverket i sammanhanget ses som en sektorsrepresentant för miljöområdet vars intressen bör avvägas i planeringsprocessen – även om miljö och naturskydd inte bör betraktas som ett sektorsintresse. I merparten av omkringliggande länder inräknas havsplaneringsområdet under regeringsfunktioner för regional utveckling och planering. Flera av de representanter för området som utredningen varit i kontakt med bekräftar att natur- och miljöenheter inte varit aktuella som ansvariga för havsplaneringen, i och med att dessa snarare har intressen att representera i planeringen. Av legitimitetsskäl bör Naturvårdsverket därför inte ges rollen av havsplaneringsmyndighet. Naturvårdsverket förväntas dock samverka kring havsplaneringsfrågor

med den myndighet som utses, bl.a. för att driva och tillse att ekosystemansatsen tillämpas adekvat. Naturvårdsverket har också en viktig roll för att samordna planeringsunderlag rörande miljöaspekter och det marina landskapet (se kapitel 5).

Fiskeriverket har i dag en mycket begränsad roll i planeringshänseende eftersom man endast ansvarar för planering som rör fiskeuttaget. Att utse Fiskeriverket till planeringsmyndighet skulle medföra långtgående ändringar i verkets uppdrag och instruktioner. Utredningen har övervägt möjligheten men funnit denna vara en mindre bra lösning. Det bör betänkas att Fiskeriverket i än högre grad än Naturvårdsverket skulle betraktas som en sektorsrepresentant i sammanhanget och därmed inte inneha den legitimitet som funktionen kräver. Omorganisering av Fiskeriverket till en havsresursmyndighet, inom vilken även ansvar för planering skulle ingå, har också övervägts men bedömts som alltför komplicerat att utveckla inom ramen för denna utredning. Detta skulle bl.a. innebära att vissa andra myndigheters verksamheter skulle överföras till resursmyndigheten och att dessa myndigheters verksamheter därmed skulle splittras.

Inrättande av en ny myndighet med ansvar för havsplanering skulle teoretiskt sett kunna vara en möjlighet, men ett flertal hinder finns. Exempelvis kommer en havsplaneringsmyndighet att ha ett begränsat uppdrag och därför utgöra en liten myndighet, vilket inte kan anses motiverat ur kostnadssynpunkt.

Boverket måste därför ses som bäst lämpad att axla ett havsplaneringsansvar. Boverkets roll bör stärkas generellt genom erhållande av tydliga befogenheter i anslutning till havsplaneringsansvaret. Eftersom Boverket tidigare endast ansvarat för tillsyn, samordning av sektorsmyndigheter och i vissa fall allmän rådgivning inom sitt ansvarsområde kommer de nya instruktionerna att innebära en förändring i myndighetsuppdraget till att även innefatta uppgifter av verkställande art. Nytt för svensk översiktlig planering är också utredningens förslag om bindande delar i havsplaneringen. Detta innebär att Boverket som myndighet i viss mån ändrar verksamhetsinriktning genom att också erhålla ansvar för att överpröva den planering som utförs av de regionala organen. Boverkets nya inriktning kan komma att behöva manifesteras genom ett namnbyte. Boverket måste också utveckla en ny roll med planeringsansvar där utgångspunkt tas i en ekosystemansats. I den rätts- och genomförandeutredningen som bör tillsättas inför genomförandet av förslagen i denna utredning bör det utredas hur

Boverket ska utveckla denna nya funktion i fråga om ansvar, organisering, kompetens och övriga funktioner. Utredningen bör även undersöka i vilka avseenden viss tillståndsprovning inom ekonomisk zon kan överföras till Boverket.

4.3.5 Instruktion för Boverket

I avsnitt 4.2 listades vilka komponenter havsplaneringen bör innefatta. Ett flertal aktörer kommer att ha avgränsade uppgifter i anslutning till genomförandet.

Boverkets generella uppdrag bör specifikt bestå i följande:

- Utfärda granskningsyttranden rörande de regionala havsplanerna.
- Överpröva de regionala havsplanerna.
- Upprätta havsplaner för den svenska ekonomiska zonen.
- Samordna planeringsunderlag nationellt.
- Vägleda regionala organ i planeringsfrågor.
- Ansvara för att utveckla det zoneringsystem som ska tas fram.
- Ansvara för viss tillståndsprovning inom havsområdet.
- Föra dialog med privata intressenter, bl.a. vindkrafts-entreprenörer.
- Föra dialog med berörda myndigheter i Sverige.
- Ansvara för kommunikation och samarbete med angränsande länder.
- Inneha expertfunktion rörande den internationella lagstiftningen i havsområdet.
- Hålla regeringen, intressenter och allmänhet informerade om vad som sker i havsområdet i fråga om intressekonflikter och naturskydd samt fartygstrafik och annan maritim verksamhet.

4.3.6 Överprövning

Efter att de regionala organen beslutat om havsplanen sker en obligatorisk överprövning där Boverket ges möjlighet att bedöma om grundläggande statliga intressen beaktats i planen.

Följande allmänna statliga intressen ska beaktas vid överprövningen:

- Riksentressen.
- Mellanregionala intressen.
- Hälsa och säkerhet.
- Miljökvalitetsnormer och hushållningsbestämmelser.

4.4 Regionalt ansvar för havsplanering i territorialhav och innanför baslinje

Förslag

Jag föreslår att befintliga regionala organ (för närvarande regionala försöksverksamheter samt regionala samverkansorgan och regionplaneförbund) ges i uppdrag att ansvara för havsplaneringen i territorialhavet och i havsområden innanför baslinjen. De regionala organen ska ansvara för att ta fram och besluta om översiktliga planer för nämnda havsområden innefattande zoner, s.k. havsplaner. Havsplanerna ska till skillnad från översiktsplanerna inneha rättskraft och vara möjliga att överklaga. Samverkan bör ske med kommunerna och Boverket i planeringsarbetet.

Den rätts- och genomförandeutredning som Havsmiljöutredningen föreslår bör se över behovet och möjligheten att införa ett särskilt kapitel i plan- och bygglagen som rör havsplanering och dess organisering.

4.4.1 Den nuvarande regionala organiseringen för planering

Erfarenheten av regional organisering är i dag begränsad i Sverige. Kommunerna ansvarar till största del för den fysiska samhällsplaneringen i landet. Länsstyrelserna samordnar de statliga intressena i planprocessen. Plan- och bygglagen samt miljöbalken

är de mest tillämpbara lagstöden för arbetet. Lagstiftningen rör även vattendrag samt vattenområden vid kuststräckorna. Kommunerna har suverän rätt att bestämma över bebyggelseutveckling inom sitt territorium och att utveckla planeringsunderlag för de havsområden som står under dess jurisdiktion, dvs. inre vatten och territorialhav. Vissa planeringsfrågor sträcker sig över kommungränserna och kan då organiseras regionalt. Regional fysisk planering förekommer dock endast i begränsad utsträckning. Det rör sig i dessa fall om kommunövergripande regional planering på initiativ av berörda kommuner och med statligt bemyndigande. Regional fysisk planering sker i dag inom ramen för landstingets regionplanering i Stockholms län.

Det förekommer olika organiserings typer för den regionala nivån i Sveriges 14 kustlän. I 11 kustlän har kommunerna valt att bilda regionala samverkansorgan eller liknande organ, vilka främst har övertagit de regionala utvecklingsuppgifterna från länsstyrelserna. I Skåne och Västra Götalands län pågår försöksverksamhet med större regioner innefattande landstingens uppgifter och som har en politisk överbyggnad i form av regionstyrelse och regionfullmäktige. Ett undantag är de norrbottniska kommunerna som ännu inte har beslutat om hur man bör organisera den regionala utvecklingsfunktionen. I Norrbotten ansvarar länsstyrelsen därför tills vidare för den regionala utvecklingen.

Hur framtiden ser ut för de regionala samverkansorganen och försöksverksamheterna är för närvarande (våren 2008) oklart, då frågan sammanhänger med den pågående beredningen av Ansvarskommitténs förslag. I Ansvarskommitténs slutbetänkande skisseras en ny regional samhällsnivå med så kallade regionkommuner. Dessa föreslås ersätta landstingen och överta deras uppgifter, beskattningsrätt och konstitutionella ställning. Regionkommunen föreslås få i uppgift att definiera geografiska regionintressen, vilket bland annat innefattar övergripande natur- och vattenområdesplanering. Länsstyrelserna föreslås få samma indelning som regionkommunerna samt mer renodlade statliga funktioner såsom tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning. Ansvarskommittén föreslår vidare att det regionala utvecklingsansvaret samt visst förvaltningsansvar överförs till regionkommunerna.

4.4.2 Nuvarande havsplanering i kommunerna

Dagens integrerade kustzonsförvaltning är det närmaste man i Sverige kan komma fysisk planering som berör havsområden. Behovet av ökad kustzonsplanering i Europa har uppmärksammat på EU-nivå i och med Europaparlamentet och rådets antagande av en rekommendation under 2002 om genomförande av integrerad kustzonsförvaltning i Europa.¹ Problemet definieras som att många anspråk reses på kustens resurser och att konflikter uppstår eller kan komma att uppstå i och med detta. Det svenska systemet innebär att kustkommunerna har planeringsansvar för både land och hav, med krav om samordning, avvägning av motstridiga intressen och samverkan med aktörer vilka ansvarar för genomförande i enlighet med plan- och bygglagen, miljöbalken och miljö kvalitetsmålen.² Därmed finns i Sverige i huvudsak de instrument och den ansvarsfördelning som EU:s rekommendationer syftar till, åtminstone i teoretiskt hänseende. Svenska kommuner företar dock inga särskilda planeringsinsatser för hela sitt vattenområde i dag.³ Det finns heller inga lagstadgade krav om att kommunerna ska bedriva havsplanering enligt några särskilda principer.

Integrerad kustzonsförvaltning kan genomföras som en strategi för land- och vattenområden i kustzonen. Även territorialhavet kan innefattas. Deltagarna i en förvaltningsplan för kustzonsområden består normalt av kommuner och relevanta myndigheter, ekonomiska aktörer, enskilda organisationer och allmänheten. I dag utgör dessa strategier inte rättsligt bindande program. Dagens system medför också att förvaltningsplanerna oftast begränsar sig till miljöproblem inom en kommuns havsområde.

I Sverige finns i dag flera goda exempel på initiativ till kustzonsplanering som tagits av en kommun eller av kommuner i samverkan. I t.ex. Värmdö kommun har en kustplan tagits fram i en bred samhällelig process. Under 2003 genomfördes en strandinventering som låg till grund för arbetet med kustplanen. I slutändan har kustplanen dock inte antagits av kommunfullmäktige som förväntats. Utöver denna typ av mer heltäckande initiativ har flera kommuner gjort fördjupade översiktsplaner över vissa

¹ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 30 maj 2002 om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa (2002/413/EG)

² "System för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden". Kustlänsstyrelsernas svar på Regeringsuppdrag 51/2007.

³ En nationell strategi för havsmiljön. Regeringens skrivelse 2004/05:173.

kustområden, t.ex. för att möjliggöra för vindkraftens lokalisering. Ett annat exempel på planeringsinsatser i kustområden är Interregprojektet Forum Skagerrak som avslutades i maj 2007. Projektet var bl.a. inriktat på att åstadkomma en samlad bild av utnyttjandet av kustens resurser i Danmark, Norge och Sverige.

Statliga regleringar i fråga om kustzonsförvaltning förekommer inte i Sverige i dag. Utveckling av reglering rörande integrerad kustzonsförvaltning på regional eller mellankommunal nivå är dock på planeringsstadiet i andra delar av Europa, exempelvis inom Medelhavsområdet. Ett utkast till en särskild strategi för integrerad kustzonsförvaltning i Medelhavet har nyligen tagits fram. Nationella strategier ska samordnas med denna strategi. Utkastet innehåller bestämmelser angående faktorer som påverkar kustområden, gränsöverskridande samarbete inklusive miljökonsekvensbeskrivningar och institutionella samordningar.

Boverket har utkommit med en rapport kring förslag på förbättringar av den svenska kustzonsförvaltningen.⁴ Boverket fastslår här att det finns behov av en tydligare koppling mellan planering och förvaltning, samt att strategier kan behövas för vissa kustområden. Boverket menar också att det finns allvarliga brister i den nuvarande kommunala översiktsplaneringen. Man konstaterar att översiktsplanen är ett viktigt instrument för förvaltning av kustområden, men att denna bör integreras med regional utvecklingsplanering och det arbete med åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna är ansvariga för. I rapporten påpekar Boverket vidare att tvärssektoriella planeringsunderlag skulle kunna lägga grund för en bättre planering och för ökad mellankommunal samverkan. Inom Boverket pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en planeringsportal som verktyg för att göra planeringsunderlaget mer lättillgängligt. Planeringsportalen kan i framtiden även komma att innefatta underlag för havsplanering.

4.4.3 Översiktsplan som verktyg för regional och kommunal planering

Översiktsplanen är som tidigare nämnts det centrala verktyget för fysisk planering på kommunal nivå. Enligt 1 kap. 3 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela

⁴ Boverket (2006) Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden.

kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Att översiktsplanerna är av icke bindande karaktär är en viktig grundläggande princip för planeringen. Reglering av markanvändning och bebyggelse inom en kommun sker genom detaljplaner. En detaljplan, som däremot är bindande, får endast omfatta en begränsad del av kommunen. Enligt 4 kap. 1 § ska de allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden anges i översiktsplanen. Vid redovisningen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Av planen ska framgå

- grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
- kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras, och
- hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer.

Till översiktsplanen ska fogas länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §. Om länsstyrelsen inte har godtagit en viss del av planen ska detta framgå. Om förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget enligt 3 §. De myndigheter och de sammanslutningar samt enskilda som i övrigt har ett väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd. Vad gäller detaljplaner har staten, till skillnad från vad som gäller för översiktsplaner, möjlighet till överprövning genom länsstyrelserna. Dessa företar överprövning utifrån vissa uppställda kriterier. Beslutet kan överklagas till regeringen.

Enligt 7 kap. 4 § kan en regionplan tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar. Enligt nuvarande skrivning i 7 kap 1 § plan- och bygglagen finns möjlighet att gemensamt utreda de frågor om användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner. Regeringen har då möjlighet att utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare ska handha denna verksamhet (regionplanering). Denna möjlighet

finns såvitt utrednings- och samordningsverksamheten inte kommer till stånd på annat sätt. Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också bestämma att de berörda kommunerna ska bilda ett särskilt regionplaneförbund vilket ska vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund ska kommunalförbundslagen (1985:894) tillämpas. För regionplanering rörande kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser. Enligt 2 § ska regionplaneorgan dock inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det. Enligt 7 kap 3 § ska regionplaneorganet inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommuners och statliga myndigheters planering. Enligt 4 § ska regionplanen tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

4.4.4 Ansvar för planeringsunderlag

Länsstyrelserna ansvarar i dag för att tillhandahålla ett statligt planeringsunderlag till den kommunala planeringen. Fem länsstyrelser utgör därtill vattenmyndigheter (se vidare kapitel 5). Vattenmyndigheterna ansvarar i dag för vattenkvalitetsfrågor inom fem distrikt i landet och till en nautisk mil utanför baslinjen. Länsstyrelsernas roll i fråga om vattenkvalitetsarbete är att bistå med kunskapsunderlag och att lämna förslag till kvalitetskrav, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för olika avrinningsområden. Detta arbete sker i dialog med kommuner, vattensvårdsförbund och andra lokala vattenintressenter. Vattenmyndigheterna kommer att ha en tydlig roll i havsplaneringsarbetet i och med sitt ansvar för olika typer av planeringsunderlag.

Länsstyrelserna har i uppdrag till regeringen lämnat förslag om ”hur ett system för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden kan utformas och genomföras inom ramen för vattendistriktet”.⁵ Uppdraget syftade också till ”att åstadkomma ett breddat aktivt deltagande av berörda intressenter i alla planerings-, besluts- och genomförandeprocesser som berör bevarande och nyttjande av havsmiljön”. Länsstyrelserna har här visat intresse för att bl.a. erhålla en utvecklad roll i havsplaneringen innanför baslinjen. Länsstyrelserna vill enligt förslaget stärka sin roll och sitt ansvar gällande samordning av planeringsunderlag för

⁵ Kustlänsstyrelsernas svar på Regeringsuppdrag 51/2007.

havsområdet och i ökad utsträckning bistå med sakkunskap och kompetens i sammanhanget. Man pekar också på starka kopplingar mellan vattenförvaltningen och översiktsplaneringen. Länsstyrelserna föreslår också en utredning av hur översiktsplaneringens rättsverkan kan stärkas. Ytterligare förslag lyder att kommunerna med stöd av länsstyrelserna ska utveckla planeringen av kust- och havsmiljön.

4.4.5 Analys

Ansvarskommitténs förslag om inrättande av regionkommuner skulle underlätta för utvecklandet av en enhetlig havsplanering eftersom den regionala organiseringen då blir likartad över hela landet. Om Ansvarskommitténs förslag införs kommer den regionala nivån att än tydligare erhålla den politiska bas och legitimitet som krävs för att en regional havsplanering ska kunna bli kraftfull. De regionala organen måste anses lämpade att ansvara för havsplaneringen inom territorialhavet. Dessa skulle bli relativt få till antalet och havsplaneringen skulle därmed kunna företas inom mer storskaliga men likväl hanterliga enheter. För hänsynstagande till miljöproblem inom ett större geografiskt område bör regional planering införas också innanför baslinjen så att kommunernas insatser samordnas i större utsträckning än vad som är fallet i dag.

Tills vidare bör dock, i väntan på beredning av Ansvarskommitténs förslag, den regionala planeringen ombesörjas av befintliga regionala organ och dess motsvarigheter. Norrbotten, som i dag inte har någon gemensam modell för den regionala organisationen, bör arbeta enligt den modell som här föreslås rörande havsplaneringsfrågor. För genomförande av ändamålsenliga och kostnadseffektiva planeringsinsatser är samverkan och samgående mellan enheter av stor betydelse. Kommunerna måste anses utgöra för små enheter för att kunna genomföra en ändamålsenlig havsplanering, varför denna bör utföras på regional basis. Kommunerna kommer dock att vara viktiga parter för samråd och samverkan i planeringen.

Havsplaner ska tas fram för hela det svenska havsområdet. Enligt förslaget ska havsplanerna vara bindande för havsområdena, dvs. erhålla rättskraft och vara överklagbara. I och med utredningens förslag bör troligen ett nytt kapitel om havsplanering

införas i PBL. I kapitlet bör ansvar och befogenheter definieras, liksom möjligheter till överklaganden samt vilka rättsliga instanser som berörs. En regional ordning för havsplanering kräver inrättande av en ny permanent struktur. Nuvarande möjligheter till regional organisering enligt PBL är inte fullgoda för att få till stånd en kraftfull planering över hela landet. I kapitlet bör också anges att planering rörande vattenområden innanför baslinjen och i territorialhavet ska företas regionalt, med hänvisning till lagen om samverkansorgan i länen (2002:34) samt lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (1996:1414). Tillsyn rörande efterlevnad av de principer som lagstadgas genom havsplanerna bör i framtiden utföras av länsstyrelserna i samråd med Boverket.

Vad gäller länsstyrelsernas roll i havsplaneringen anser Havsmiljöutredningen att dessa bör ansvara för att förse regionerna med planeringsunderlag. Utredningen har inte tagit ställning till de resursförstärkningar som länsstyrelserna föreslår i sin rapport. Vad gäller inrättande av bindande havsplaner ligger utredningens förslag i linje med de förslag länsstyrelserna lämnat. Havsmiljöutredningen har inte närmare tagit ställning till relationen mellan vattenförvaltningen och utredningens förslag om havsplanering. Frågan bör dock ingå i den rätts- och genomförandeutredning som Havsmiljöutredningen föreslår.

Gällande ansvarsfrågan överensstämmer utredningens förslag inte med de förslag länsstyrelserna lämnat till system för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden. Havsmiljöutredningens uppfattning är att medinflytande och legitimitet är mycket viktiga i de landnära havsområdena där befolkningen direkt berörs av de prioriteringar som görs i planeringsprocessen. Därför bör de politiska församlingarna ha fortsatt starkt inflytande i dessa frågor genom regionala organ med en direkt eller indirekt politisk överbyggnad. De regionala organen bör bedriva ett nära samarbete med kommunerna samt med länsstyrelserna.

4.5 Zonering som verktyg i havsplaneringen

Förslag

Jag föreslår att ett system för zonering av de svenska havsområdena införs som en komponent i havsplaneringen. Ett system för zonering innebär att havsområdena indelas i områden

för varierande grader av nyttjande och skydd. Zoneringen ska vara den bindande komponenten i havsplanerna.

Zoneringen bör utarbetas av Boverket i samråd med Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets roll blir att tillse att ekosystemansatsen tillämpas adekvat i planeringen.

4.5.1 Inledning

Införande av zonering av de svenska havsområdena för olika typer av nyttjande samt bevarande diskuterades i Havsmiljökommissionens slutbetänkande.⁶ Kommissionen ansåg att ett system för zonindelning av havet bör inrättas och att detta bör göras inom ramen för HELCOM. Havsmiljöutredningens uppdrag består i att föreslå några första steg mot utvecklandet av en modell för ett planeringssystem för de svenska havsområdena innefattande zonering. Med detta menas inrättande av zoner med varierande bestämmelser för resursuttag och skydd. Zonering såsom komponent i havsplaneringen finns dock inte tydligt definierat i dag. Olika sektorer och länder har olika syn på vad zonering innebär. I det följande ges några exempel på innebörder av begreppet. Exemplifieringen med åtföljande analys mynnar sedan ut i en definition som utredningen funnit lämplig.

I merparten av världens havsområden finns ansatser till zonering i och med tillämpandet av IMO:s bestämmelser, regionala överenskommelser och nationella bestämmelser rörande begränsningar för sjöfart, fiske, uppförande av konstruktioner mm. Dessa begränsningar har vanligen tillkommit genom tillämpande av regler för, eller införande av, naturreservat och andra områden som skyddas med hänvisning till miljöhänsyn. Befintliga zoner i de svenska havsområdena är exempelvis naturreservat, fredningsområden för fiske och zoner skyddade från sjöfart.

Havsplanering är inte liktydigt med zonering.⁷ Havsplanering indikerar vilka preferenser eller prioriteringar ett land har i fråga om sina havsområden. Zonering är en av flera komponenter i havsplaneringen. Zoner kan inrättas i hela eller delar av havsområdet men måste vara relativt heltäckande för att man ska kunna

⁶ SOU 2003:72. Havet – tid för en ny strategi

⁷ Visions for a sea change. Report of the first international workshop on marine spatial planning (2007) Intergovernmental Oceanographic Commission on the Man and the Biosphere Programme

tala om zonerings. Mycket av dagens havsplanering har fokus mot inrättande av just skyddade områden, vilket således inte kan betraktas som en fullskalig zonerings. Zonerings innebär mer ambitiösa målsättningar med havsplaneringen, trots att lagstiftning, regelverk och åtgärder för kontroll bör kunna variera inom ett system.

4.5.2 Exempel på zonerings

Förutom i Stora Barriärrevet i Australien förekommer ingen fullt utvecklad zonerings någonstans i världen i dag. Som tidigare nämnts har man i Medelhavsområdet börjat ta fram ett system för havsplanering innefattande zonerings. I andra länder och regioner har man också påbörjat zoneringsarbeten, dock enbart i begränsade delar av havsområdena. I Storbritannien och Irland genomfördes under åren 2002–2004 ett pilotprojekt rörande havsplanering i Irländska sjön. Den zonerings som tillämpades var dock enbart inriktad mot skydd och bevarande av det marina ekosystemet. I Norge har miljöministeriet tagit fram en plan för integrerad förvaltning i Barents hav och Lofoten under 2006. I planen utpekas känsliga områden jämte områden för kommersiella aktiviteter, dock utan att innefatta en plan för zonerings i bredare bemärkelse.

I Östersjöområdet har hittills ingen utvecklad zonerings företagits inom något av ländernas havsområden. I viss utsträckning har zonerings inrättats i Tyskland rörande den ekonomiska zonen och territorialhavet, och i Polen rörande territorialhavet. Det är då fråga om zonerings som identifierar behov för både nyttjande och skydd, exempelvis för att urskilja områden för vindkraftsbyggnation.

Interregprojektet Balance har bidragit med exempel på hur zonerings kan planeras och införas i havsområden. Projektet hade dock främst fokus mot samarbete kring framtagande av planeringsunderlag, men bidrog också med en modell för havsplanering där zonerings ingår som en av flera komponenter. Den modell Balance tagit fram innefattar ett antal hållpunkter för havsplanering. Inledningsvis bör visioner för havsområdet och målsättningar med planeringen formuleras, liksom behov av kartläggning kring relevant lagstiftning och definiering av allmänna principer för havsplanering. Därefter görs en inledande bedömning av miljöns karakteristika, biologisk mångfald, mänsklig påverkan och socioekonomiska faktorer. Mål sätts upp för den marina regionen i fråga om bevarande och nyttjande. I planeringsskedet görs val av zoner,

en kostnadskalkylering och en förvaltningsplan. Målsättningar för specifika zoner formuleras sedan. I implementeringsfasen uppställs målsättningar för zonerna och skapandet av ett program för övervakning och kontroll inleds. Spridning av resultat, slutligen, innefattar framtagande av indikatorer och spridning av rapporter. Inom Balanceprojektet har man också tagit fram ett förslag till inrättande av fyra olika zoner i Östersjön.

För att Balance modell ska kunna användas måste den dock kompletteras med en realistisk plan för hur det politiska arbetet bör se ut inför inrättandet av zoner. Det australiska exemplet nedan belyser vikten av att politiska församlingar leder zoneringsprocessen.

Zonering inom Stora Barriärrevets marina reservat i Australien

Stora Barriärrevet i Australien är det enda havsområde i världen där zonering tillämpas fullt ut. Processen att zonindela Stora Barriärrevet inleddes 1975, och the Great Barrier Reef Marine Park bildades för att handha förvaltningen.⁸ Den federala och regionala regeringen hade då enats om att införa en integrerad förvaltningsansats för havsområdet. Inledningsvis arbetade man med breda och föränderliga zoner. Den första zoneringsplanen antogs sex år senare och togs i fullt bruk efter ytterligare sju år. Zoneringen syftar till att bevara naturresurser genom reglerat användande och reglering av aktiviteter, skapande av reservat samt genom utpekande av forskningsområden. Under de efterföljande 15 åren har en mängd verktyg införts för att optimera zoneringen. Bl.a. har kartor, tillstånd, utbildningar och förvaltningsplaner tagits fram. Man har i stora drag använt sig av en zonering för flerdimensionellt användande vilket innebär ett högt skyddsvärde för vissa områden, samtidigt som ett rimligt nyttjande accepteras inom andra. Exempelvis har 33 % av havsområdet utsetts till fiskefria zoner, mot tidigare 5 %.

Processen att införa havsplanering innefattande zonering i Stora Barriärrevet har varit långt ifrån rätlinjig och lång tid har förflutit mellan förslag, beslut och handling.⁹ Presentation av sammanställda data över området anses vara det som ledde till ett politiskt

⁸ Day (2002) "Zoning – lessons from the Great Barrier Reef Marine Park" i Ocean & Coastal Management, 45

⁹ Möte med John C. Day 2007-08-24

genombrott i frågan. En karta över ekologiska regioner hade upprättats, där exempel rörande varje arts utbredning och möjligheter skisserades. Allmänheten engagerades i frågan i och med detta, och ett tryck skapades gentemot politikerna för att åtgärda miljöproblemen. I anslutning till de föreslagna restriktionerna har den politiska nivån dock haft svårt att finna lösningar på hur olika särintressen bör behandlas. Som åtgärd för strukturanpassning beslöt parlamentet att utdela viss ekonomisk ersättning till de intressenter som kunde påvisa att de påverkades negativt av det föreslagna systemet. Turismindustrin är en sektor som till skillnad från övriga sektorer gjort en tydlig ekonomisk förtjänst på områdets reservatbildning, och som varit mycket drivande i processen.

Lagstiftningsprocessen har varit framgångsrik sett i ett längre perspektiv. Möjlighet har getts att i viss mån parallellt reglera de landbaserade aktiviteter som anses påverka havsmiljön. Komplementär lagstiftning har tillkommit för att förenkla den gemensamma förvaltningen mellan myndigheter. Inom några år kommer lagstiftningen att behöva uppdateras, vilket sker på initiativ av parlamentet. Samverkan är en annan viktig aspekt för att efterlevnad av zoneringsen sker och att kontrollen av denna fullföljs. Regionala myndigheter såsom Queensland Boating and Fisheries Patrol, Queensland Water Police, Australian Customs Service och Australian Maritime Safety Authority samarbetar härvid. För att öka förståelsen för tillvägagångssättet och för att stimulera opinionsbildningen i frågan har information till allmänheten spridits i form av kartor och sektorspecifik information.

Något som de involverade myndigheterna upplevts som mindre bra i sammanhanget är så kallad delad zonerings, där enstaka områden som exempelvis en ö eller ett rev delas mellan två eller fler zoner. Man har vidare upplevt svårigheter vad gäller att fysiskt märka ut zonerna till havs, och en god spridning av kartor rekommenderas i stället. Det har vidare varit svårt att styra turismen till de rätta zonerna, och tillfälliga kontroller har tvingats öka i omfattning. Man har också börjat tillämpa ett regelsystem för nyttjande av vissa zoner vid enbart särskilda tidpunkter.

4.5.3 Analys och slutsatser

Stora Barriärrevet är ett exempel på zoneringsystem där utgångspunkt tagits i skyddsbevarande åtgärder. Zonindelningen har dock senare kompletterats med zoner för olika grader av nyttjande. Systemet har lagstadgats samt utrustats med mekanismer för tillsyn. Man kan därför tala om en mycket långtgående variant av zoneringsystem i Stora Barriärrevet.

En enklare form av zoneringsystem innebär däremot att systemet inte fastställs i lag, utan i stället utgörs av rekommendationer för nyttjande och bevarandeåtgärder. Inom det tyska havsområdet i Mecklenburg-Vorpommern tillämpas i dag ett sådant system. Fokus har här främst varit på att ta fram ett heltäckande underlag för planeringen och att engagera allmänheten och intressenter i processen. De bindande komponenter som tillämpas i Stora Barriärrevet har av olika skäl inte blivit aktuella att inrätta för Mecklenburg-Vorpommerns del.

En medelväg kan vara att inrätta ett zoneringsystem med vissa bindande komponenter. Planeringsunderlaget ska vara så heltäckande som möjligt, men de legala mekanismerna enbart (åtminstone inledningsvis) tillämpbara i begränsad utsträckning. Detta kan innebära att zoneringsystem inrättas för att på sikt åstadkomma en allt mer långtgående reglering av havsområdets nyttjande och bevarande. Det kan också vara ett lämpligt förfarande att inledningsvis förhandla kring inrättande av fler zoner inom befintliga system. Denna möjlighet finns exempelvis rörande EU:s Natura 2000-klassificering inom havsområden och IMO:s PSSA-klassificering för att begränsa sjöfart. Det är däremot inte möjligt att tala om zoneringsystem i fall där enbart enstaka sektorer berörs. Ett system med zoner för enbart naturskydd kan därför inte klassas som zoneringsystem av ett havsområde. Reglering av skydd och nyttjande i olika grad måste förekomma för att terminologin ska anses rättvisande.

Havsmiljöutredningen menar att Sverige bör inrätta ett system med bindande zoneringsystem. Ett icke reglerat system väntas göra mindre skillnad för de praktiska samt långsiktiga konsekvenserna för havsområdena. Ett system med delvis bindande zoneringsystem kan tillämpas under en övergångsperiod, men målsättningen ska vara att inrätta ett heltäckande zoneringsplan för havsområdena. Detta möjliggörs också genom att en tydlig ansvarsfördelning och organisation för havsplanering föreslås i detta betänkande. Zoner inom havsområden bör också med fördel inrättas över

nationsgränser eftersom planeringsunderlag inte kan inordnas i enlighet med geografiska gränser. Det krävs därför att samarbete kring zonering initieras mellan länder i Östersjö- och Nordsjöområdet. (Diskussionen fortsätter i avsnitt 4.6).

För att man ska kunna tala om en fullskalig zonering krävs, enligt Havsmiljöutredningens definition, följande:

- Zonindelningen ska syfta till ett system för både nyttjande och bevarande.
- Zonindelningen ska ha sin grund i ekosystemansatsen.
- Zonindelningen ska i grundläggande avseenden stadfästas i lag.
- Någon form av tillsyn av zonindelningen krävs.
- Zonindelningen bör kunna anpassas efter säsong eller andra faktorer som påverkar nyttjandet av eller karaktären hos zonerna.
- Zonindelningen ska beredas i en parlamentarisk process innefattande långtgående samråd med intressenter och allmänheten.
- Zonindelningen bör koordineras med de länder vars ekonomiska zoner gränsar mot den svenska.

Denna definition kan tillämpas mer eller mindre strikt. Havsmiljöutredningen förespråkar en relativt strikt tillämpning för att systemet ska bli kraftfullt och användbart i juridiska termer. Tillvägagångssättet för att införa systemet beskrivs närmare i avsnitt 4.7.

4.6 Havspanering i grannländer och regionalt samarbete

Förslag

Jag föreslår att Sverige verkar för ett ökat samarbete med omkringliggande länder i fråga om havspanering. En strategi för långsiktigt ökat samråd mellan länderna bör inrättas på svenskt initiativ.

Jag föreslår också att Sverige arbetar för att havspanering innefattande zonering inlemmas i HELCOM:s arbete. I flera av länderna runt Östersjön uppvisas i dag en vilja att zonindela

havet. Olika länder har dock ofta olika tolkningar av konceptets innebörd. Länderna måste därför inledningsvis enas kring hur långtgående man tänker sig en zonerings och i vilken utsträckning det är lämpligt att samarbeta i processen. Den svenska utgångspunkten i diskussionen bör vara ambitionen om att införa zonerings med bindande komponenter som syftar till reglering av nyttjande och bevarande, och som tar sin utgångspunkt i ekosystemansatsen.

4.6.1 Regionalt samarbete kring havsplanering

Diskussioner förs för närvarande i flera länder om att införa havsplanering i Östersjöområdet. Inom EU, VASAB och HELCOM har frågan kring införandet av havsplanering nyligen börjat fokuseras. Länderna befinner sig ännu på ett inledningsstadium kring hur frågan bör hanteras som ett område för samarbete.

VASAB 2010 (Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010) är ett mellanstatligt forum som främjar ett fysiskt planeringsperspektiv i Östersjöområdet. VASAB utarbetar praktiska riktlinjer och rekommendationer för arbete kring ökad samsyn mellan länderna. Arbetet syftar till att visa på nyttan och behovet av att använda principer för fysisk planering i havsområden, i kustzoner och vid öar. Man har till exempel antagit policyn "Common Recommendations for Spatial Planning of the Coastal Zone in the Baltic Sea Region" och agerar även rådgivare åt EU-kommissionen i frågor om fysisk planering i Östersjöområdet. Representanter från ländernas miljö- och näringsdepartement träffas regelbundet inom ramen för organisationens arbetsgrupper. Tyskland och Ryssland deltar med representanter från regionerna vid Östersjön. Ministerkonferenser hålls också för att diskutera rekommendationer samt allmänna utvecklingsfrågor, dock inte regelbundet. Samtliga länder i Östersjöområdet samt Vitryssland och Norge ingår i samarbetet.

VASAB har ingen egen projektfinansiering utan bidrar i stället med expertis vid projektutveckling inom ramen för Interreg-programmen. Man har ett mindre sekretariat som arbetar med att ta fram riktlinjer och rekommendationer. VASAB är i dag främst ett discussionsforum för erfarenhetsutbyte och rådgivande organ för länderna i fråga om projektsamarbete kring havsplanering i Östersjöområdet. Projektsamarbete kring havsplanering påbörjades inom VASAB under 2007 med syftet att skissera generella riktlinjer

och principer för Östersjöområdet. Underlag från de olika länderna tas för närvarande fram (våren 2008).

I HELCOM:s aktionsplan omnämns havsplanering som ett område för framtida gemensamma insatser. HELCOM:s havsplaneringsarbete befinner sig på ett inledande stadium. Flera av länderna runt Östersjön har inlett arbete med havsplanering inom sina ekonomiska zoner och territorialhav, men något reellt samarbete har inte företagits inom planeringsområdet.

I EU-kommissionens föreslagna havspolitik omnämns havsplanering och integrerad kustzonsförvaltning som en utvecklingsmöjlighet.¹⁰ EU-kommissionens intention med havspolitikerna är att samla medlemsländerna kring gemensamma principer och riktlinjer för nyttjande av unionens havsområden. EU-kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna inrättar nationella planer för den maritima policyn under år 2009. Kommissionen kommer under år 2008 att utreda ytterligare behov och möjligheter rörande havsplanering, inkluderande zoner av havsområdena.

Flera Östersjö- och Nordsjöländer har samarbetat kring koncept för kustzonsförvaltning inom ett antal Interregprojekt. Dessa projekt har syftat till att utveckla förvaltningsstrategier för kustzoner och till erfarenhetsutbyte mellan länder. Initiativ till mer heltäckande havsplanering är dock en tämligen ny företeelse i samtliga länder och samarbete inom området har därför inte företagits förrän helt nyligen. Detta har då främst skett inom (de nu avslutade) Interregprojekten Balance och Baltic Master. Balance planeringsmodell redogjordes för i avsnitt 4.5. Projektet Baltic Master syftade främst till att utveckla metoder för olycksberedskap till havs inom och mellan länder, men även att ge exempel på hur en heltäckande kartering av ett havsområde kan se ut och genomföras.

4.6.2 Havsplanering i några angränsande länder

Sveriges havsområden gränsar till nio länder: Danmark, Norge, Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Tyskland. Länderna har olika traditioner i planeringshänseende, vilket ofta kan förklaras utifrån hur den politiska makten traditionellt fördelas och hur förvaltningen är uppbyggd. I de forna östländerna är

¹⁰ An Integrated Maritime Policy for the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. COM(2007) 574 final }

planeringssystemen av nyare datum och har i framför allt de baltiska länderna inte nått någon större genomslagskraft ännu. I Östersjöländerna läggs således olika stor vikt vid samhällsplanering som princip för organisering av territoriet. Vissa länder har börjat lägga grund för planering av sina havsområden, medan andra inte uppvisar något politiskt intresse för detta i nuläget.

Tyskland

Tyskland är en federal republik som utgörs av 16 regioner samt ett stort antal kommuner. Varje region har eget styre och egen lagstiftning. Det förekommer inga instrument för övergripande fysisk planering på nationell nivå i landet. Staten tar däremot fram grundläggande riktlinjer nationellt som övriga nivåer måste förhålla sig till i sin planering. Lagstiftande planeringsinstrument är delegerade till regionerna, vilka ansvarar för övergripande planering och även definierar målsättningar för kommunerna.

Vad gäller havsplanering är den statliga nivån ansvarig för den ekonomiska zonen genom myndigheten Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Regionerna Schleswig-Holstein och Mecklenburg-Vorpommern vid Östersjöns kust är ansvariga för kustzonsområden och territorialhav. BSH:s främsta arbetsområde är maritima näringar och nautistisk hydrografi. BSH arbetar med all typ av sjöfart samt med bl.a. tillstånd för vindkraft, rörledningar och kablar, övervakning av miljön och åtal vid förseelser. BSH är en samarbetspart i flera internationella organisationer inom vilka man särskilt arbetar med navigationssäkerhet och marint skydd. I Tyskland utgör den ekonomiska zonen ett tämligen litet område. Ansvar för zonen innefattar främst utgivande av licenser samt olika typer av projektarbeten, främst rörande vindkraft, rörledningar och kabeldragningar. Olika ministerier kopplas in i processerna beroende på ärendets art.

Processen att initiera planering i den ekonomiska zonen har i Tyskland varit tämligen långdragen. BSH, som länge ansvarat för nautistisk hydrografi, fick sitt uppdrag vidgat till att omfatta havsplanering under sent 1990-tal. BSH genomförde en inventering genom att skicka ut förfrågningsunderlag rörande behov i havsområden till alla verksamma aktörer inom zonen. Senare skickades förfrågningsunderlag ut även till frivilligorganisationer. Processen att samla in synpunkter och sammanställa dessa tog cirka två år.

Flera ministerier överlägger för närvarande kring frågan om hur man bör balansera olika intressen i havsområdet. Hearings för allmänheten och för representanter från angränsande länder till Östersjön kommer också att hållas. Smärre lagändringar kommer att företas fram till år 2008. I slutändan ska det tillkomma en specifik lagstiftning för planering i den ekonomiska zonen. Bedömning av miljöpåverkan, vilket krävs från EU:s sida, har redan företagits. Omkring 40 % av den tyska ekonomiska zonen utgörs av Natura 2000-områden. Myndigheterna har dock inte kunnat förhindra sjöfart i dessa zoner. Företag som planerar för exempelvis kabeldragningar genom Natura 2000-områden beviljas däremot inte statligt stöd, vilket varit ändamålsenligt för att styra dragningarna till andra områden. Man bedömer från BSH:s sida att konflikter ökar snabbt i de tyska havsområdena. Det finns också en äldre konflikt kring fisket och nya konflikter förekommer kring bl.a. rördragningar. Särskilda zoner för vattensport kommer nu att införas. I Tyskland har man velat stänga vissa områden helt för fisket, men detta har hittills inte varit möjligt att åstadkomma. Förvaltningsplaner för havsområdet har ännu inte inrättats.

I Tyskland görs bedömningen att det som sker i den ekonomiska zonen inte är av något större intresse för allmänheten, och att det därför inte finns någon direkt demokratidimension att ta i beaktande i sammanhanget. Man ser inget behov av en långtgående zoneringsplanering i den ekonomiska zonen. Det finns i dag inget politiskt tryck för att åstadkomma zoneringsplanering i dess mer reglerade form. Ett karteringsunderlag för zonen har emellertid tagits fram i samarbete mellan miljöministeriet och BSH. BSH menar också att det är fråga om vilka data som finns tillgängliga och att tänkbar påverkan från olika former av användande ofta är relativt okänt, varför mer forskning krävs. Processen att sätta upp begränsningar och söka åstadkomma lösningar inom zonen har letts av den federala nivån. Även allmänheten har varit involverad. Gällande etablering av vindkraft har det förekommit ett stort deltagande från allmänhetens sida. Många boende vid kusten har protesterat mot byggnationer, men kommunpolitikerna har inte följt de lokala opinionerna. Demonstrationer mot byggnationer har också företagits från turismnäringens sida.

I Tysklands federala statsplaneringsprogram ingår utvecklingsplaner för områden ut till gränsen mellan territorialhav och ekonomisk zon. Framtagandet av planerna sker i samarbete mellan myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer. Mecklenburg-

Vorpommern bedriver här en utvidgad form av översiktsplanering. Schleswig-Holstein, den andra federala staten vid Östersjökusten, har inte kommit lika långt i sin havsplanering.

Diskussioner om att införa planering av territorialhavet i Mecklenburg-Vorpommern, den ena av de två tyska *Länderna* med Östersjökust, inleddes under sent 1990-tal. Man upplevde att det fanns mycket få utrymmen till havs dit vindkraften kunde lokaliseras. Arbetet med att skapa ett system för bedömning av aktiviteter i territorialhavet har nu påbörjats. Den federala regeringen ändrade planlagen under 2004 vilket möjliggjorde ett förverkligande av den nya planeringsmodellen. Man har sedan dess arbetat med att skapa sektorsövergripande planer. Den typ av zoneringsplanering man arbetar med ska i slutändan bli relativt långtgående. Zoneringsplaneringen kommer att skilja sig åt under vinter- och sommartid. Zoneringsplaner ska spridas till alla intressenter och till allmänheten. Det är dock tveksamt om planen kommer att baseras på principer om strikta förbud. Det troliga är att den kommer att ha frivillighet som grund. En första konsultationsrunda rörande planen avslutades i november 2007. Den obligatoriska bedömningen av miljöpåverkan har lämnats till EU-kommissionen och godkännande från regeringen har getts i en andra omgång.

Polen

Polen innefattar 16 regioner och ett stort antal län samt kommuner, vilka självständigt ansvarar för den fysiska planeringen. Havsområdena inräknas i översiktsplanerna på samma sätt som landområdena. Den nationella nivån tillser att dessa överensstämmer med de nationella principerna. Länen, nivån under regionerna, har visst självstyre men genomför specifika uppgifter på uppdrag av staten. Staten ansvarar för att dra upp riktlinjer för planeringen men något särskilt koncept nyttjas inte. Det finns i dag ingen hierarki mellan förekommande planer. Existerande regleringar förutsätter inte heller intressenters och allmänhetens deltagande i planeringsprocessen.

Polens planeringssystem genomgår just nu en förändring i legalt hänseende. Planeringen ska bli mer praktisk och mindre teoretisk genom de föreslagna ändringarna. Förändringen av det polska planeringssystemet sker genom en parlamentarisk process. Ett första utkast släpps i början av 2008. Denna innefattar inte en plan

utan endast en vision och en policy. Det har inte funnits något särskilt planeringssystem för havsområdena och kommer inte heller att inrättas i och med denna reform. Arbetet med att tydligare definiera ansvar och nyttjandet av havsområdena inom den ekonomiska zonen påbörjades under 2006. Det finns dock i nuläget konstitutionella hinder för att inrätta planeringssystem för både territorialhavet och den ekonomiska zonen. Inom ett testområde i västra Gdanskbukten har försök till zonerings genomförts. Studien är tänkt att på sikt lägga grund för bestämmelser om permanenta och tidsbegränsade förbud. Ett sådant beslut kan träda ikraft om land- och vattenplaneringsmyndigheter enas i frågan.

Från nationellt håll bedöms nyttjandet av de polska havsområdena i dag som tämligen lågt. Inför framtiden bedömer man att fisket kommer att minska medan turismen och vindkraftsbyggnationen kommer att öka. Natura 2000-konceptet är ännu inte utvecklat i de polska havsområdena. Vad gäller zonerings som en del av havsplaneringen menar man från polskt håll att mer forskning behövs innan beslut om eventuellt införande kan fattas.

Ryssland

Ryssland utgörs av regioner och kommuner vilka ansvarar för den fysiska planeringen inom sina territorier. En statlig myndighet ansvarar ytterst för landets fysiska planering. Kaliningrad Oblast, Leningrad Oblast och St. Petersburg Oblast ligger vid Östersjökusten och samarbetar i viss mån med omkringliggande länder rörande exempelvis karteringsunderlag för havsplanering. Utöver detta bedriver Ryssland i dag inte någon planering av sina havsområden i Östersjön.

Litauen

Litauens lokala administrativa system innefattar 10 regioner samt kommuner. Lagstiftningen berör inte ansvar för havsområden, däremot kustzoner som kommunerna uttryckligen ansvarar för. Detta innebär dock inget specifikt havsplaneringsansvar. Det finns inga principer för fysisk planering i territorialhavet och den ekonomiska zonen och inga särskilda insatser för havsplanering genomförs eller planeras för närvarande i Litauen.

Staten ansvarar ytterst för territorialhavet och den ekonomiska zonen. I Litauen bedömer man att behovet av planeringsinsatser för havsområdena troligen kommer att öka i fråga om naturskyddsåtgärder. Man avser att i ökad utsträckning utpeka områden för bevarande och skydd. Det finns också flera områden där intressekonflikter kan komma att uppstå i framtiden. En tämligen omfattande kartering av havsområdena har företagits. Vad gäller vindkraft har man planerat för framtida områden. Andra områden som kan kräva planering bedöms vara kabeldragningar mellan Litauen och Sverige samt förekomsten av kemiska vapen på havsbotten.

Lettland

Lettland utgörs av 26 distrikt samt ett större antal kommuner. Allmänna nationella principer för den fysiska planeringen definieras i lagstiftningen. Planeringsansvaret är delat mellan de samhällsliga nivåerna med principer om självbestämmande för de lägre nivåerna.

Nationella principer för den fysiska planeringen utarbetas för närvarande i Lettland. Intentionen är bl.a. att den nationella strategin bättre ska koordineras med distriktsnivån. Ny lagstiftning kommer samtidigt att införas. I den nya lagstiftningen kommer havet att behandlas om ett territorium. Inga särskilda insatser för havsplanering genomförs eller planeras för närvarande i Lettland. Det förekommer inga principer för den fysiska planeringen i territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Regeringen ansvarar ytterst för den ekonomiska zonen och avgör i vissa fall vid intressekonflikter.

Möjliga områden för vindkraftsbyggnation har nyligen skisserats i Lettland. En strategi för kustzonsområden utarbetas för närvarande. Havsplanering har ingen hög politisk prioritet i Lettland, bortsett från i viss mån inom ramen för HELCOM. Havsplanering ses främst som en nationell angelägenhet.

Estland

I Estland finns 15 län med tillhörande länsstyrelser, vilka utgör statliga myndigheter. Landet saknar en nivå mellan det nationella och lokala styret. Städer och kommuner ansvarar för den fysiska planeringen. Nationella fysiska planer fungerar som strategier och målsättningar för en balanserad och hållbar fysisk utveckling.

Staten ansvarar ytterst för territorialhavet och den ekonomiska zonen. Inga särskilda insatser för havsplanering genomförs eller planeras för närvarande i Estland, bortsett från inom ramen för projekt som exempelvis Balance.

Finland

Finland är indelat i 13 regioner tillhörande den statliga administrationen. Landet är vidare indelat i 19 regionala råd vilka utgör sammanslutningar av kommuner. Regionala planer definierar ramverk för de mer detaljerade kommunala planerna. Kommunerna ansvarar i stor utsträckning för planering av sina land- och havsområden. Staten fastställer övergripande nationella principer för den fysiska planeringen samt fastställer regionernas och kommunernas planer. Staten har också en viktig roll i den nationella koordineringen och tillsynen. Regeringen ansvarar ytterst för den ekonomiska zonen. Sektorsansvaret inom området är i dag inte samordnat.

Kustzonsproblemen har hanterats genom regional planering då man bedömt att detta inte skulle kunna organiseras på kommunal nivå. Lagstiftning finns för området sedan år 2000 då den regionala planeringen blev starkare. Regional planering står över den kommunala, medan detaljplanen är kommunernas ansvar. En finsk kuststrategi inrättades år 2006.

Norge

Norge består av 19 regioner och ett stort antal kommuner. Landet har en lång tradition av lokalt självstyre. Den lokala och regionala nivån överlappar i viss mån med varandra i fråga om planeringsansvar. Statens ansvar för den fysiska planeringen består i att dra upp riktlinjer, tillse att kommunerna och regionerna inrättar planer samt att fastställa dessa planer, utöva tillsyn m.m.

Kommunerna och regionerna ansvarar för att ta fram lokala och regionala planer vilka även innefattar havsområden.

Ett första initiativ till havsplanering har nyligen tagits i Norge. Regeringen fastställde under 2006 en enhetlig förvaltningsplan för den marina miljön i Barents hav och havsområdena utanför Lofoten. Planen innebär en form av zoneringsplan då flera områden för skydd pekats ut. Exempelvis har förbud mot oljeplattformar införts inom ett flertal områden. Vidare har ett antal förebyggande insatser vidtagits i fråga om sjösäkerhet och oljekatastrofsberedskap.

Danmark

Danmark är en decentraliserad stat med ett starkt kommunalt inflytande. Den kommunala nivån har genom den kommunreform som trädde i kraft i början av 2007 erhållit ansvaret för planering av landområden och kustzoner. Detta ansvar låg dessförinnan på regioner, vilka nu innehar en mer strategisk funktion utan direkt planeringsansvar. Regeringen kan påverka den decentraliserade planeringen genom nationella målsättningar och allmänna riktlinjer. De kommunala planerna inbegriper havsområden innanför baslinjen. Territorialhavet omfattas däremot inte. Ingen särskild myndighet har i dag ett övergripande ansvar för havsplanering i den ekonomiska zonen. Sektorerna arbetar separat och gör avstämningar sinsemellan på ett icke formaliserat sätt.

Den ekonomiska zonen och territorialhavet innefattas i den statliga kompetensen. Kustdirektoratet administrerar dessa havsområden åt staten. Detta förhållande finns dock inte nedskrivet i lag utan är en förkonstitutionell princip som "bara är". Ansvarsförhållandena är därför svårdefinierbara. Regeringen har i nuläget inte visat något intresse för att genomföra förändringar på denna punkt.

I Danmark pågår kontinuerligt en diskussion om hur konflikter bör lösas beträffande fiskefrågor. Gällande Öresundsförbindelsen tillkom en särskild lag, anläggningslagen, som medförde att Folketinget kunde lösa konflikter direkt när de uppstod. Zoneringsfrågan har aktualiserats genom Interregprojektet Balance. Man menar från danskt håll att en mer långtgående form av zoneringsplanering, ifall en sådan ska införas, bör företas ihop med grannländerna.

4.6.3 Jämförande analys

Havsplanering som koncept är inte utvecklat i någon större utsträckning i omkringliggande länder. Nationella principer för fysisk planering finns i samtliga länder, men utvecklas och förbättras för närvarande i vissa av länderna. Flera av länderna har en väl utvecklad planering i kustzoner inbegripet vattenområdena innanför baslinjen. Finland har kommit särskilt långt i fråga om kustzonsplanering. I Polen är kommunerna i dag ansvariga för havsplaneringen. Planering i territorialhavet är dock mindre utvecklad i merparten av länderna, förutom i Tyskland. Ansvar för territorialhavet är mer diffust i länder som Danmark och Finland. I flera av länderna uppvisas en vilja att i någon mån zonindela havsområdet. Inget av länderna tillämpar i dag någon form av bindande zoneringsplan och för i nuläget inte heller någon diskussion kring detta. Vad gäller planering i ländernas ekonomiska zoner är Tyskland det land som kommit längst och som har en särskild myndighet som ansvarig.

Den linje som Havsmiljöutredningen rekommenderar innebär således att Sverige jämte Tyskland kommer att hamna i framkant i fråga om havsplanering i Östersjöområdet. Sverige kommer också att vara först med att införa en havsplanering med bindande inslag och mekanismer för tillsyn genom zoner. Sverige bör i mesta möjliga mån dela och utveckla dessa ambitioner och erfarenheter med övriga länder.

Gemensamt för samtliga länder är att man nyligen börjat föra diskussioner kring planering av sina havsområden på tjänstemannanivå eller politisk nivå. HELCOM anses av flera länder som en lämplig organisation för att driva frågor om planering och zoner för att bl.a. tillse att arbetet företas utifrån ekosystemansatsen. En förstärkning av HELCOM:s organisation kan behövas för att området ska kunna hanteras och utvecklas mellan länderna. Arbetet inom HELCOM bör på så sätt komplettera arbetet inom VASAB, vilka snarare har en samordnande roll och expertfunktion i skapandet av former för planeringssamverkan i Östersjöområdet. EU-kommissionen kommer att ha en viktig roll i att fortsatt utarbeta riktlinjer för havsplaneringen enligt förslag i meddelandet om EU:s havspolitik.

4.7 Genomförande av svensk havsplanering

Svensk havsplanering bör införas i flera steg:

1. Baserat på utredningens förslag och synpunkter från remissinstanserna lämnar regeringen ett principförslag till riksdagen.
2. Efter riksdagens behandling av frågan tillsätter regeringen en rätts- och genomförandeutredning.

Rätts- och genomförandeutredningen ska särskilt fokusera på följande:

- Förändringar i lagstiftning som en konsekvens av riksdagens beslut.
 - Gränsdragningen mellan det primärkommunala och regionala planeringsansvaret innanför baslinjen.
 - Procedurer kring överprövning och överklagande av havsplaner.
 - Tillståndsfrågor för myndigheter och företag.
 - Procedurer för samråd med kommuner och allmänhet.
 - En plan för hur zonerings ska genomföras.
 - Boverkets behov av organisationsförändring och förstärkning.
 - De regionala organens behov av förändring och förstärkning.
 - Andra frågor som kan bli aktuella
3. Med utgångspunkt i rätts- och genomförandeutredningens detaljerade förslag tar regeringen fram ett fullständigt förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som underställs riksdagen.
 4. Regeringen utfärdar nödvändiga föreskrifter och utser en ansvarig statlig myndighet.
 5. Statliga myndigheter och regionala organ påbörjar planeringen.

4.8 Geografiska områden med starka motstående intressen

Bedömning

Motstående intressen i fråga om bl.a. naturskydd, maritima verksamheter och byggnationer förekommer i många fall i de svenska havsområdena. I allmänhet finns det fler intressen i kustnära områden än i öppet hav som kan hamna i konflikt. Utredningen har identifierat tre fall där det finns starka motstående intressen och där risken för framtida konflikter således är stor.

1. Kust- och skärgårdsområden i närheten av storstadsområden.
2. Utsjögrund, där vindkraftsintressen och andra intressen kolliderar.
3. Andra länders anspråk på att lägga ut ledningar eller på annat sätt nyttja Sveriges ekonomiska zon.

Intresset för att etablera verksamheter vid kusten och i öppet hav (offshore) ökar. Drivkrafterna för etablering i öppet hav består dels i teknisk utveckling som gör det möjligt att bygga fasta installationer på större djup och i mer utsatta lägen, dels i strävanden att alltmer integrera de europeiska länderna vilket bl.a. kräver fasta förbindelser i form av ledningar och broar. I takt med ett ökat nyttjande av havet ökar också behovet av att värna om andra allmänna intressen, t.ex. natur- och kulturvärden.

Verksamheter och intressen som ökar och som kan förväntas öka är följande:

- Vindkraft som viktig ersättare av fossilt producerad energi. Mål för utbyggnaden har satts upp. Även vågkraft kan komma att utvecklas på sikt, men är i dag dock mycket småskalig.
- Hamnverksamheten växer men koncentreras till färre hamnar. Farleder till hamnarna byggs ut.
- Undervattenskablar och rörledningar läggs ut, bl.a. som en följd av utbyggnad av nya vind- och vågkraftsanläggningar samt för att knyta samman länders elnät. Även andra typer av kablar, t.ex. för telefoni och data samt rörledningar för gas läggs ut.
- Fritids- och permanentboende längs kusterna och i skärgården med tillhörande bryggor och kajer.

- Oljeborrning (i första hand aktuellt i sydöstra Östersjön).
- Skydd av natur och kulturvärden, samt andra typer av skydd såsom badvattensskydd och fredningsområden för fisk och skaldjur.
- Friluftsliv och turism.

Verksamheter som beräknas förekomma i ungefär samma utsträckning som i dag är följande:

- Yrkesfisket. I större utsträckning än tidigare måste dock fisket konkurrera med andra verksamheter och intressen, också i utsjöområden. På sikt hänger yrkesfiskets utveckling rimligen samman med utvecklingen av de relevanta fiskbestånden.
- Muddring och behov av deponering av muddermassor.
- Militär verksamhet, bl.a. övningar med marina förband till havs och riskområden kopplat till skjutfält vid kusterna.

För avvägning av olika intressen i kustområden (i första hand landbaserade aktiviteter) finns en etablerad planeringsprocess inom de ramar som sätts av plan- och bygglagen och miljöbalken. I vissa fall finns dock problem när det gäller att hantera motsättningar mellan allmänna, ofta nationella, och enskilda intressen. Ett exempel på detta är strandskyddet, som i många kommuner kraftigt beskrivits genom ett frikostigt medgivande av dispens från miljöbalkens generella strandskyddsbestämmelser. Regeringen ser för närvarande över dessa bestämmelser.

Längre ut från kusten, i det öppna havet, finns ingen formaliserad modell för planering. Eventuella intressekonflikter uppdragas först när aktörer visar intresse för att etablera verksamheter i området, t.ex. vindkraftanläggningar. Det är först när miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) upprättats och rättslig prövning sker som olika intressen ställs mot varandra. Myndigheterna har dock i ökad utsträckning börjat ange områden av riksintresse även i utsjöområden.

Inom ekonomisk zon och särskilt i fråga om verksamheter som berör flera länder förekommer i än mindre utsträckning planering från samhällets sida. Företag som planerar att bygga exempelvis gasledningar eller vindkraftverk får därmed huvudansvaret både för att ta fram kunskapsunderlag, som även kan innefatta nya mätningar, och för att väga samman länders olika intressen. FN:s

konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (Esbo-konventionen) ställer krav om att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i underlaget vid tillståndsprövning, och att gränsöverskridande samråd ska genomföras.

4.8.1 Riksintressen och andra skyddade områden

Riksintressen är en del av bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden. Riksintressenas geografiska utbredning specificeras dels i 4 kap., dels som beslut av ett antal centrala myndigheter med stöd av 3 kap. Vilka slags intressen myndigheter kan definiera som riksintresse och vilka dessa myndigheter är framgår bl.a. av förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

I 4 kap. miljöbalken anges områden som av hänsyn till områdenas natur- och kulturvärden är av riksintresse i sin helhet (figur 4.1). Inom angivna områden av riksintresse för det rörliga friluftslivet ska turismens och främst det rörliga friluftslivets intressen särskilt beaktas vid en bedömning av huruvida exploatering eller andra ingrepp i miljön får göras. I tillägg till dessa i lag angivna områden har Naturvårdsverket med stöd av 3 kap. 6 § miljöbalken också pekat ut områden av riksintresse för friluftslivet. I figur 4.1 anges båda dessa typer av riksintressen för friluftsliv sammanslagna till en kategori.

I områden som utgör obruten kust enligt 4 kap. 3 § miljöbalken får inga större industrianläggningar anläggas. Inom vissa kustområden tillåts endast begränsad exploatering. Fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om särskilda skäl finns får dock annan fritidsbebyggelse uppföras, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller som avser enkla fritidshus i närheten av stora tätortsregioner. Industrianläggningar får endast anläggas på platser där sådana redan finns.

Områden som är av riksintresse för yrkesfisket, naturvård, kulturmiljö, vindkraft och sjöfart utpekas av myndigheter med stöd av 3 kap. miljöbalken (figur 4.2). Fiskeriverket pekar ut områden av riksintresse för yrkesfisket. Dessa områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för näringens bedrivande.

Naturvårdsverket pekar ut områden av riksintresse för naturvärden och Riksantikvarieämbetet pekar ut områden av riksintresse för kulturmiljövården. Dessa områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljöer.

Energimyndigheten pekar ut områden av riksintresse för vindkraft och Sjöfartsverket pekar ut områden av riksintresse för sjöfarten. Dessa områden ska så långt det är möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna (dvs. vindkraftverken eller sjöfartslederna).

Fiskeriverket har fastställt en trålgräns som innebär att fiske med trål inte får ske innanför denna (figur 4.3). Det förekommer dock vissa undantag från denna generella regel. Utöver trålgränsen beslutar Fiskeriverket med stöd i fiskelagstiftningen om fredningsområden med särskilda bestämmelser. Det finns ett flertal sådana områden, varav vissa är permanenta medan andra enbart gäller viss tid under året.

Områdena av riksintresse för sjöfarten bör jämföras med den verkliga fartygstrafiken (figur 4.4). Uppenbart är att många fartyg som trafikerar svenska farvatten inte anlöper svensk hamn utan endast passerar på väg till andra länder. Det finns ett tydligt fartygsstråk i Östersjön mot Finska viken och ryska hamnar. De flesta fartyg passerar genom Bälten eller Öresund på väg till Östersjön.

I havsområdena finns även områden av riksintresse för totalförsvaret som pekas ut av Försvarsmakten (figur 4.5). Det rör sig dels om riskområden kopplat till skjutfält vid kusterna, dels om skjut- och övningsområden till havs för de marina förbanden. Sådana områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Om anspråk reses på ett område för oförenliga ändamål ska försvarsintresset enligt lag ges företräde.

Områdesskyddet enligt 7 kap. miljöbalken är primärt utvecklat för landområden. De flesta havsområden som åtnjuter status som naturreservat har erhållit skyddsstatus med hänvisning till naturvärden som finns på land, dvs. stränder och öar (figur 4.6). Endast i ett fåtal fall har undervattensmiljön angetts som viktig när reservatet bildats. Detta beror vanligtvis på bristfällig kunskap om havsbottnarna och om de livsmiljöer och arter som finns under vattenytan. Det förekommer även relativt få Natura 2000-områden i de marina områdena.

Inom både HELCOM och OSPAR arbetar man med att etablera nätverk bestående av skyddade områden i den marina miljön. De områden som Sverige påtalat skyddsbehov för redovisas i figur 4.7.

De flesta kända kulturlämningar på havets botten är vrak efter skepp och båtar. Fornlämningar under vatten är skyddade enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. på samma sätt som fornlämningar på land. För skeppsvrak gäller lagskyddet såvitt minst hundra år kan antas ha gått sedan skeppet blev ett vrak. Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem (FMIS) innehåller information om vrak och andra kulturlämningar på havsbotten (figur 4.8).

En annan faktor som påverkar nyttjandet av kust och hav och risken för intressekonflikter är befolkningsfördelningen (figur 4.9). De flesta större tätorter återfinns i södra Sverige med störst befolkningskoncentration runt Stockholm, Göteborg och Malmö.

Figur 4.1 Kartan visar områden av riksintresse för friluftsliv, kustområden som representerar obruten kust och kustområden där endast begränsad exploatering är tillåten i enlighet med 4 kap. miljöbalken. Gällande friluftsliv ingår även områden som pekats ut av Naturvårdsverket med stöd av 3 kap. miljöbalken.



Källa: Naturvårdsverket (Friluftsliv)

Figur 4.2 Kartan visar områden av riksintresse för yrkesfiske, naturvård, kulturmiljö, vindkraft och sjöfart. Områdena är utpekade av statliga myndigheter med stöd av 3 kap. miljöbalken och förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. I de områden som anges vara av riksintresse för vindkraft ingår även områden vilka inom kort ska fastställas av Energimyndigheten.



Källa: Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Energimyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket

Figur 4.3 Kartan visar svensk trålgräns. Inom trålgränsen är fiske med trål förbjudet (dock finns det undantag vilket framgår av Fiskeriverkets föreskrifter). I Öresund råder ett generellt förbud mot trålning.



Källa: Fiskeriverket

Figur 4.4 Kartan visar fartygstrafik i svenska och angränsande farvatten. Kartan bygger på data från Sjöfartsverkets rapporteringssystem för AIS-information (Automatic Identification System). Detta är ett säkerhetssystem för fartyg som bygger på att fartyg kontinuerligt sänder ut information om bl.a. position, kurs och fart.



Figur 4.5 Kartan visar områden av riksintresse för totalförsvaret. Områdena är utpekade av Försvarsmakten med stöd av 3 kap. miljöbalken och förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden mm.



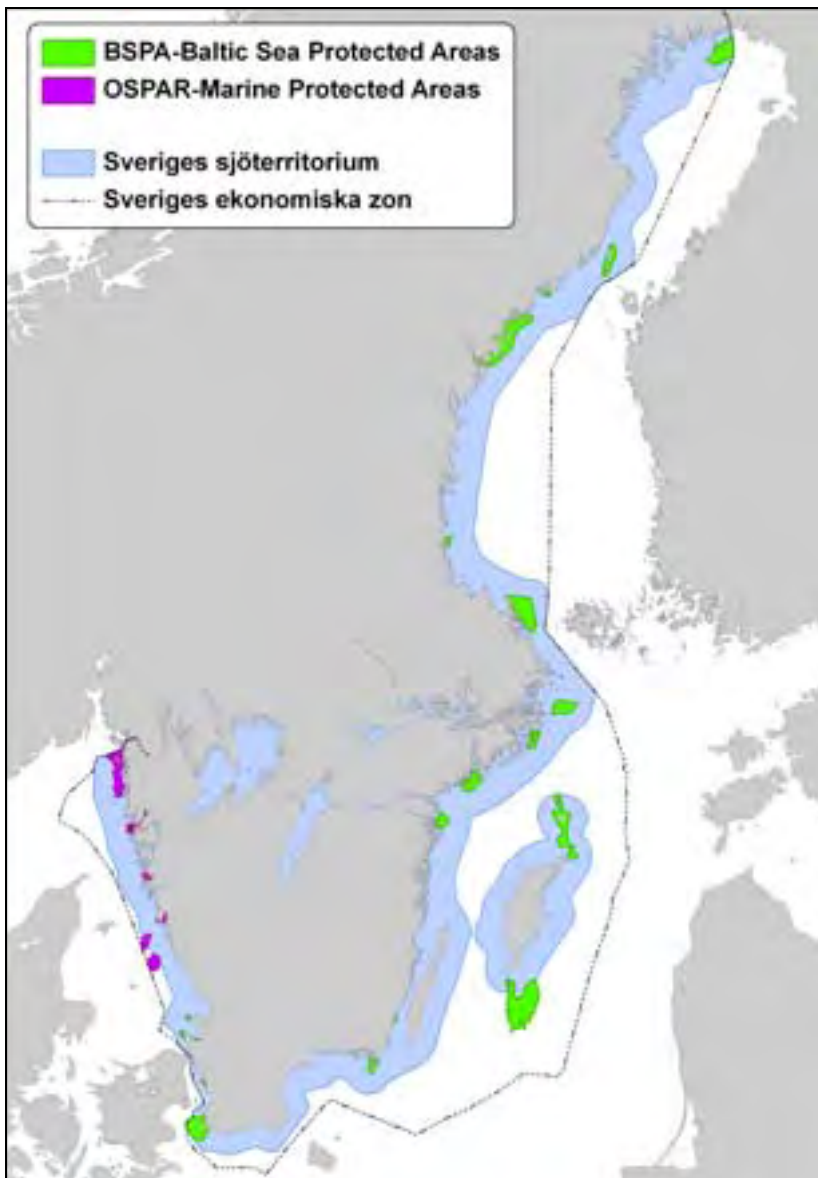
Källa: Försvarsmakten

Figur 4.6 Kartan visar naturreservat och Natura 2000-områden i svenska kust- och havsområden samt i större sjöar.



Källa: Naturvårdsverket

Figur 4.7 Kartan visar områden som ingår i HELCOM:s respektive OSPAR:s nätverk av skyddade områden (i svenska vatten).



Källa: Naturvårdsverket

Figur 4.8 Kartan visar vrak och andra bottenfynd registrerade i Riksantikvarieämbetets Fornminnesinformationssystem.



Källa: Riksantikvarieämbetet

Figur. 4.9 Kartan visar större tätorter i Sverige.



Källa: Lantmäteriet

Slutsatser

Områden som av olika skäl anges vara av riksintresse samt olika typer av skyddade områden överlappar i flera fall med varandra. Om detta innebär en verklig risk för intressekonflikter, eller om det snarare är fråga om en schablonartad användning av instrumentet riksintresse är svårt att bedöma. Överlappningarna är tydligast i kustområden men även i områden där många intressen förekommer på en mindre yta, t.ex. söder om Gotland och i sydvästra Östersjön. Det är också tydligt att den sammanlagda ytan av alla havsområden som har någon form av restriktion knuten till sig (riksintresse eller naturskydd) är mycket stor. Riksintressena har en svagare rättslig status än naturreservaten och Natura 2000-områdena.

I 3 kap. 10 § miljöbalken anges att såvitt ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om en anläggning för totalförsvaret behöver ta området eller del av detta i anspråk ska dock försvarsintresset ges företräde. Bortsett från dessa i lagen angivna principer finns inget system för avvägning mellan olika riksintressen. Om oförenliga riksintressen är angivna för ett och samma område förblir detta situationen tills dess en eventuell rättslig prövning sker genom ett ärende som rör användningen av området.

4.8.2 Geografiska områden inom vilka risken för intressekonflikter är störst

Nedan redovisas några exempel på områden där starka motstående intressen bedöms finnas och där risken för konflikt därför bedöms vara stor.

Kust- och skärgårdsområden nära storstadsområden

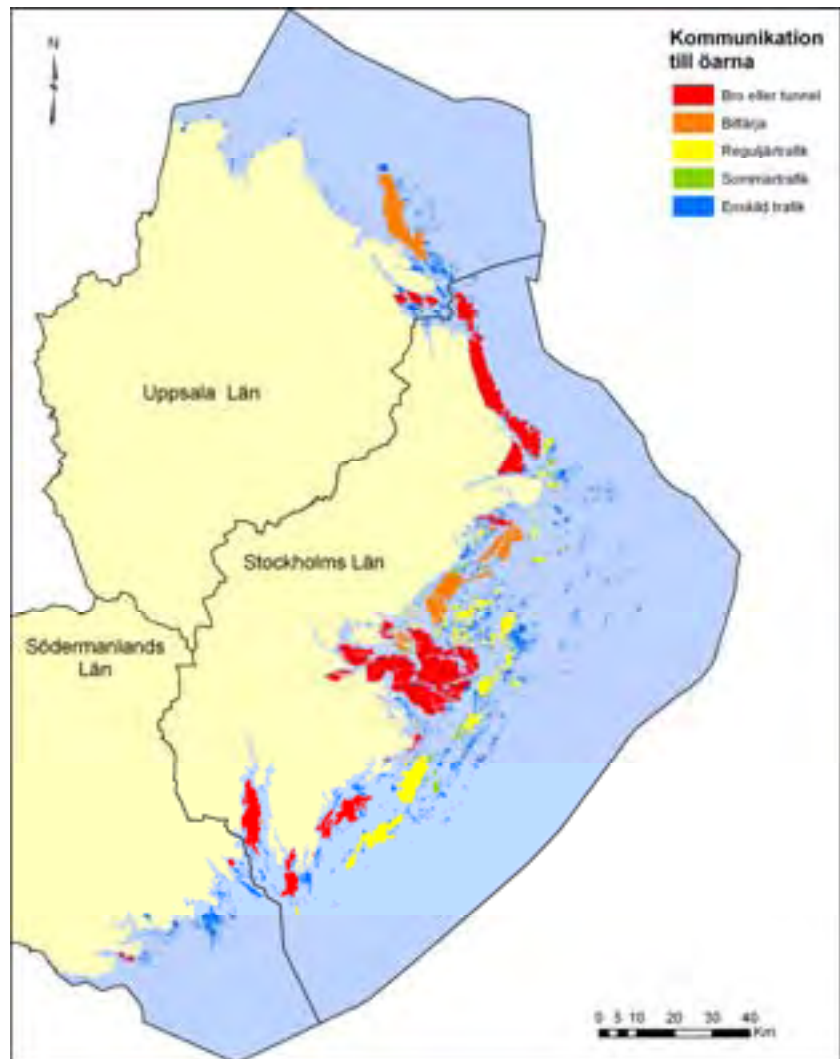
Generellt är risken för intressekonflikter störst i områden med hög befolkningstäthet. På dessa platser råder hög konkurrens om utrymme och resurser. Detta innebär att merparten av intressekonflikterna bör uppkomma i kustområden med närhet till storstäder. I redan etablerade områden har dock ofta en ny jämvikt

inträtt. Intressen såsom t.ex. naturskydd har då fått stå tillbaka i förhållande till andra intressen, t.ex. bebyggelse och infrastruktur. I områden som växer i ekonomiskt och befolkningsmässigt hänseende minskar det fria utrymmet och konfliktrisken ökar.

Exemplet Stockholms skärgård

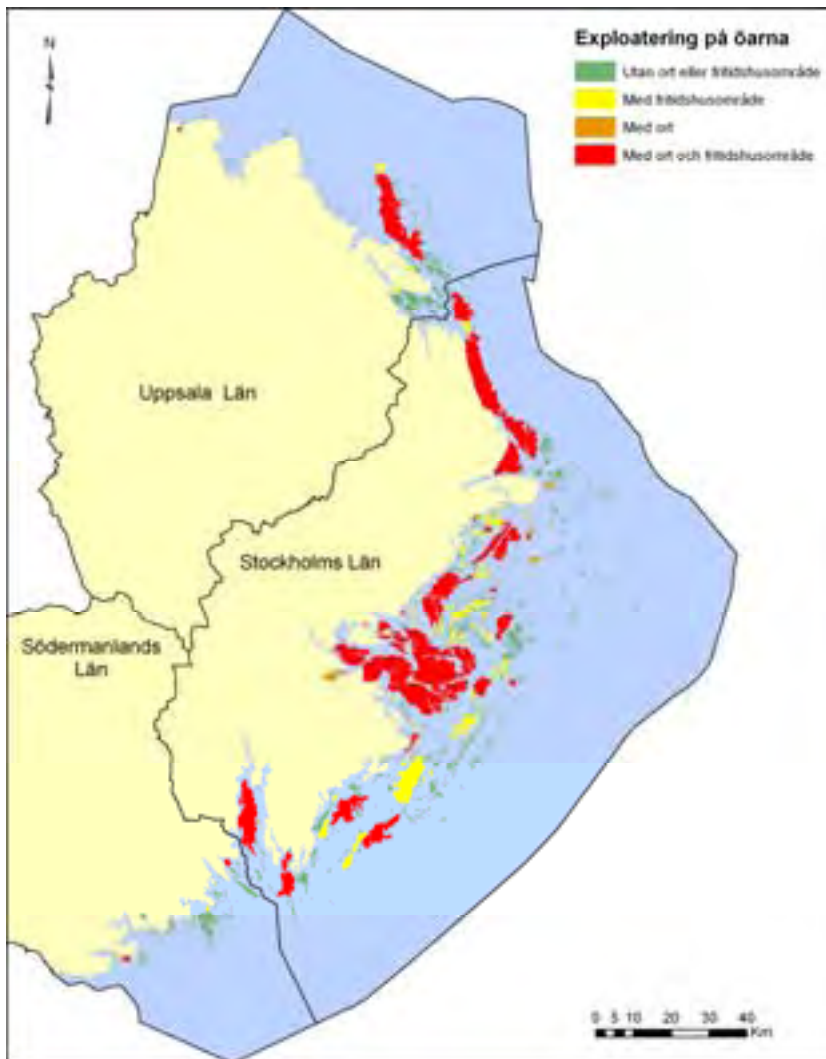
Stockholms skärgård, som i detta exempel innefattar kust- och havsområden i Södermanlands, Stockholms och Uppsala län, är ett område där många olika intressen möts. I dess inre delar finns storstadsbebyggelse och motortrafikleder. Detta är särskilt tydligt i Stockholms kommun och de kustkommuner som omger Stockholm, t.ex. Nacka, Värmdö, Lidingö och Vaxholm. Det finns vägförbindelse till många öar i innerskärgården och en omfattande reguljär båttrafik till andra öar (figur 4.10). Det finns därtill en utbredd fritidshusbebyggelse i Stockholms skärgård som i ökad utsträckning omvandlas till permanentboende (figur 4.11). En ökad utbyggnad av fritids- och permanentboende leder till ett ökat grundvattenuttag med risk för saltvatteninträngning. Grundvatten som genom saltvatteninträngning blivit otjänligt som dricksvatten är redan i dag ett problem på flera öar.

Figur 4.10 Kartan visar olika former av kommunikation till öarna i Stockholms skärgård.



Källa: Lantmäteriverket och Region- och trafikplanekontoret i Stockholm.

Figur 4.11 Kartan visar exploatering på öarna i Stockholms skärgård i form av samlad bebyggelse (ort) och fritidshusområden.

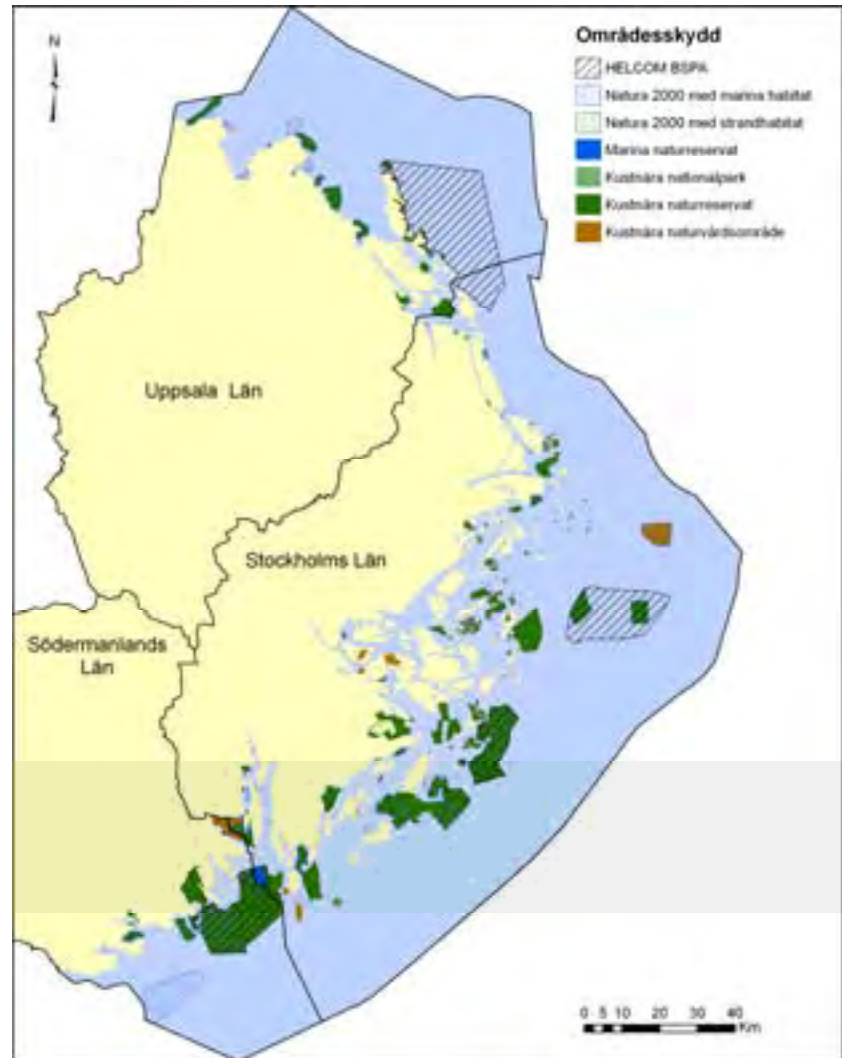


Källa: GSD Marktäckedata, Lantmäteriet.

Stockholms ytterskärgård är däremot relativt oexploaterad och opåverkad. Området som helhet har stora naturvärden och representerar en skärgårdstyp som är unik i världen. Inom området finns många naturskyddade områden (figur 4.12). Större delen av skärgården är utpekad som riksintresse för friluftslivet. Mellan- och ytterskärgården är utpekad som riksintresse för naturvärden.

Länsstyrelsen i Stockholms län planerar dessutom för nya "hänsynsområden" vilka ska vara fria från buller, särskilt från båttrafik.

Figur 4.12 Kartan visar naturskyddade områden i Stockholms skärgård.



Källa: Naturvårdsverket (VIC Natur).

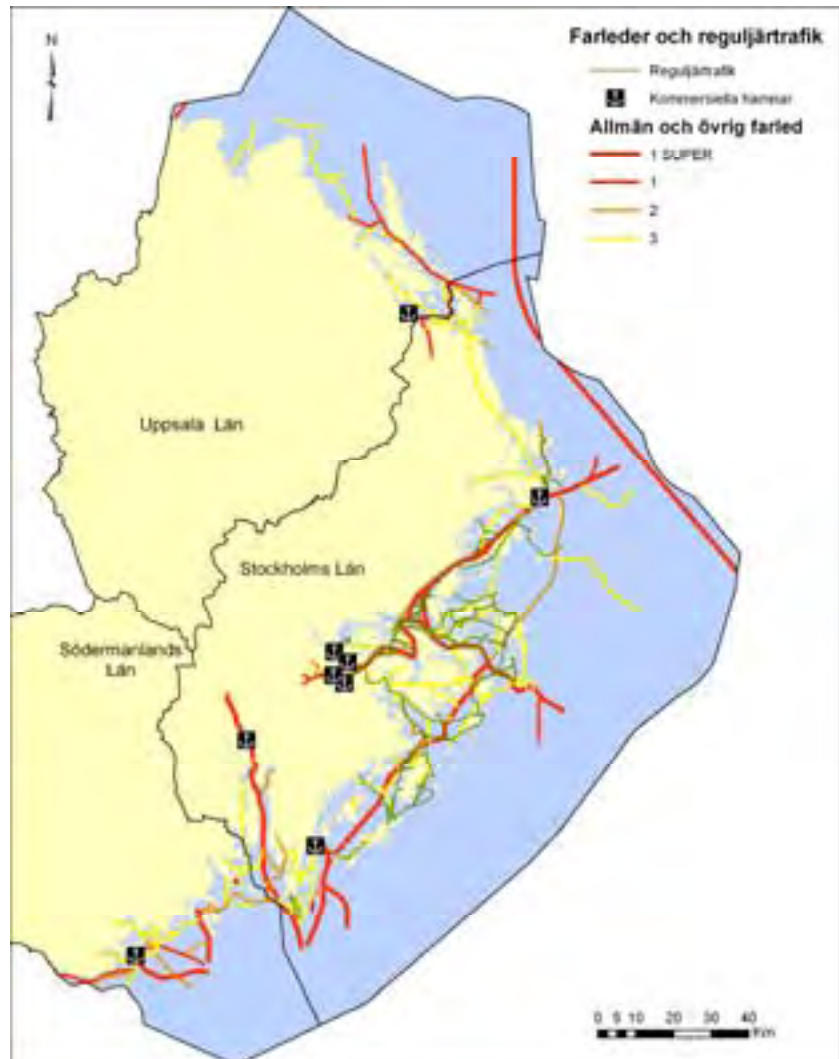
Stockholms skärgård är även ett viktigt område för sjöfarten (figur 4.13). Ungefär 15 miljoner ton gods och 10 miljoner

passagerare transporteras årligen genom området. Tät trafik och större fartyg har medfört att befintliga farleder i skärgården blivit trånga och svåra att passera. Svall från fartygen ger upphov till stranderosion. Önskan om att tillskapa större och säkrare farleder genom att företa sprängning och muddring kolliderar dock med andra intressen, såsom t.ex. naturvård, fiske och friluftsliv. Sedan flera år pågår utredning och planering rörande tillskapandet av en ny farled till Stockholm, den så kallade Horsstensleden.

Hamnen i Kapellskär norr om Stockholm ingår i den förteckning över strategiska hamnar för godstransporter som Hamnstrategiutredningen föreslagit.¹¹ Kapellskär har ett fritt läge med få öar vilket innebär att riskerna för olyckor och konflikter med andra intressen är mindre i detta område. Den tunga fartygstrafiken till Stockholms centrala delar lär dock fortsätta oavsett vilken status Kapellskär ges. Detta gäller inte minst passagerartrafiken.

¹¹ Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. Slutbetänkande av Hamnstrategiutredningen. SOU 2007:58.

Figur 4.13 Kartan visar farleder och reguljärtrafik samt kommersiella hamnar i Stockholms skärgård. Klassificeringen av olika farledstyper enligt Sjöfartsverket.



Källa: Sjöfartsverket, Region- och trafikplanekontoret i Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholm.

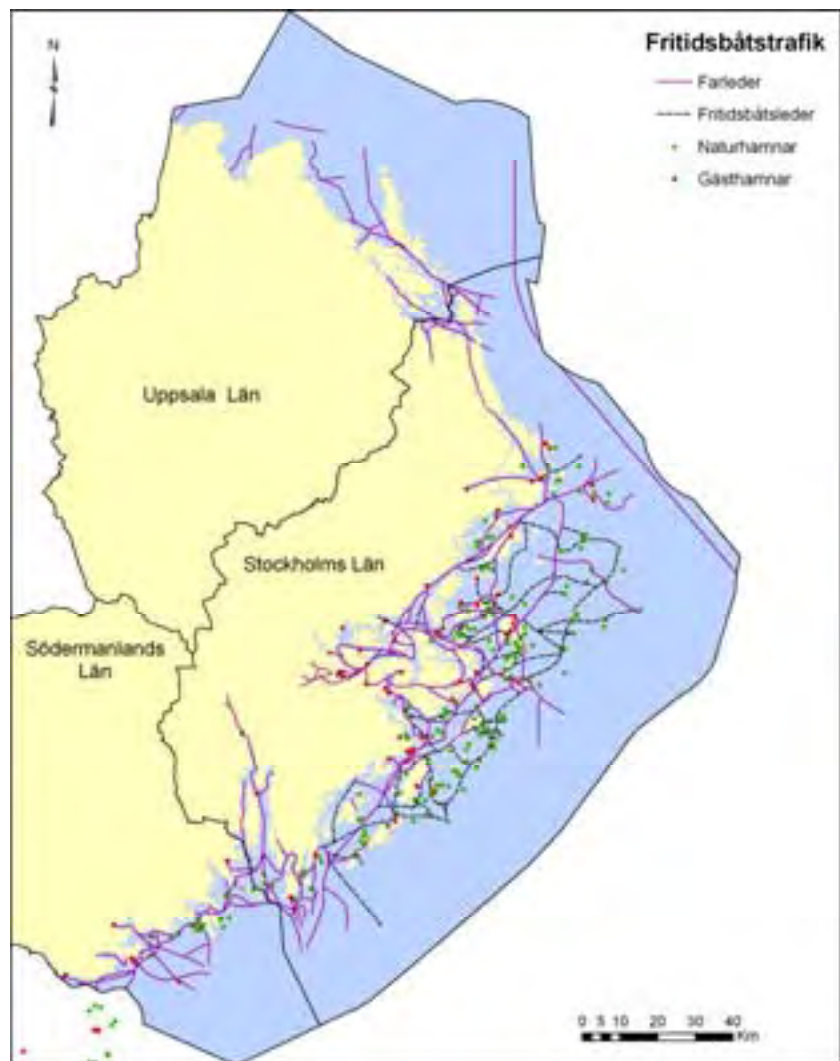
Sommartid förekommer det även mycket fritidsbåttrafik i skärgården (figur 4.14). Båtlivet representerar förmodligen den vanligaste formen av friluftsliv i skärgården. Båtlivet har dock negativa sidor då det medför nedskräpning och utsläpp av orenat vatten. Motorbåtar bidrar dessutom till avgasutsläpp och buller.

Med ett ökat antal fritidsbåtar följer också ett behov av att bygga ut bryggor och småbåtshamnar. En undersökning från länsstyrelsen i Stockholms län visar att mängden bryggor och andra anläggningar vid stränder har ökat påtagligt under de senaste decennierna.¹² En liknande utveckling har registrerats i Bohuslän.¹³

¹² Vad händer med våra stränder? Deras framtid i våra händer. Kindström, N. 2006. Länsstyrelsen i Stockholm, rapport 2006:18.

¹³ Strandexploatering i Strömstad kommuns södra skärgård. Henrik Hellström, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, Göteborgs universitet, december 2007.

Figur 4.14 Kartan visar farleder, fritidsbåtsleder, naturhamnar och gästhamnar i Stockholms skärgård.



Källa: Sjöfartsverket och Granath (2007).¹⁴

¹⁴ Arholma-Landsort med Gotland: Din guide till skärgårdens öar, gäst- och naturhamnar. Granath, L. 2007. Nautiska förlaget, Stockholm.

Utsjögrund – vindkraften kolliderar med andra intressen

I och med det av riksdagen fastställda planeringsmålet för utbyggnad av vindkraften från år 2002 har utsjöbankarna (dvs. rev eller sandbankar) kommit att bli områden av stor vikt för exploatering. Energimyndigheten tog 2007 fram ett nytt nationellt planeringsmål som innebär att vindkraften till havs planeras att byggas ut så att den sammanlagda produktionen från havsbaserade vindkraftverk blir 10 TWh år 2020. Detta motsvarar uppskattningsvis mer än 1000 nya vindkraftverk. De grunda utsjöbankarna ger möjlighet till byggnation av fundament för vindkraftverk långt ute till havs. En sådan placering är fördelaktig både med anledning av vindstyrkan och av det skäl att vindkraftverken knappt syns från land. Boende vid kusterna uppfattar ofta vindkraftverk som visuellt störande inslag i landskapet. Eftersom dessa utsjöbankar också är av vikt för många marina arter och därmed för naturvården måste dock avvägningar mellan intressen göras.

Under stor skyndsamhet pågår sedan år 2003 inventeringar av utsjöbankarna inom svenskt territorium och inom svensk ekonomisk zon (figur 4.15). Naturvårdsverket menar att ett antal uppräknade utsjöbankar inte kan komma i fråga för utbyggnaden. Samtidigt har förstudier och juridiska processer inletts för att medge tillstånd för byggnation på andra utsjöbankar, t.ex. Södra midsjöbanken och Stora middlegrund. Naturvårdsverket har föreslagit att Stora middlegrund ska ges status av Natura 2000-område. Regeringen har dock i nuläget (våren 2008) ännu inte fattat något beslut i frågan. I Sverige är vindkraftverk i drift på bl.a. Utgrunden i Kalmarsund och Lillgrund i Öresund.

På Kriegers Flak i den svenska ekonomiska zonen pågår planering för ett större vindkraftsprojekt. Utbyggnad planeras också på den tyska delen av Kriegers Flak. Även på den danska sidan av grundområdet planeras en vindkraftsutbyggnad. Det finns ingen organiserad samordning mellan svenska, tyska och danska myndigheter. En fysisk planering av havet som också samordnas mellan länderna skulle skapa bättre förutsättningar för en god hushållning med grundområdet. Risken är stor att felaktiga bedömningar görs av de samlade konsekvenserna för miljön, ekosystemet och påverkan på andra intressen om inte en sådan samordning sker. En samordnad fysisk planering i området skulle också kunna utgöra grund för att utreda och diskutera hur länderna tillsammans

kan bygga ut ett elnät mest kostnadseffektivt. Ett sådant elnät bör kunna ta hand om elen som produceras av vindkraftsanläggningarna samt eventuellt också kunna transportera el mellan länderna.

Figur 4.15 Kartan visar utsjöbankar som har inventerats av Naturvårdsverket och andra myndigheter för att fastställa var vindkraft kan och får byggas samt var exploatering inte bör ske. På några utsjöbankar pågår redan projektering av vindkraftparker. Utsjöbankar markerade med röd text bör enligt Naturvårdsverket skyddas. Dessa banker har antingen status av Natura 2000-område eller har föreslagits erhålla detta.



Källa: Naturvårdsverket

Andra länders anspråk rörande utläggning av ledningar eller annat användande av svensk ekonomisk zon

Enligt FN:s havsrättskonvention har andra stater rätt att placera undervattenskablar eller rörledningar på en annan kuststats kontinentalsockel. Kuststaten har dock relativt stora möjligheter att påverka eller till och med förhindra placeringen av miljöskäl. Enligt Esbokonventionen ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram av den stat eller det företag som avser att placera ut kablar eller ledningar på sockeln.

En 120 mil lång ledning för naturgas planeras mellan Viborg i Ryssland genom Östersjön till Greifswald i Tyskland. Ansvarig för planeringen och den eventuella byggnationen är företaget Nord Stream AG. Detta är ett aktiebolag med stora energibolag, bland annat ryska Gazprom, som ägare. Gasledningens sträckning föreslås genom de ekonomiska zoner i Finland, Sverige och Danmark. Nord Stream ansökte den 21 december 2007 hos den svenska regeringen om tillstånd för utläggande av rörledningar på kontinentalsockeln och för uppförande av en serviceplattform inom den svenska ekonomiska zonen. Nord Stream har genomfört undersökningar av havsbotten utmed ledningens tänkta sträckning.

På grund av att Nord Stream lämnat in en ofullständig ansökan har regeringen ännu inte (våren 2008) kunnat pröva frågan. Med hänvisning till Esbokonventionen menar regeringen att en miljökonsekvensbeskrivning för rörledningen utmed hela dess sträckning, dvs. genom samtliga länders territorier och ekonomiska zoner, måste tas fram av bolaget. Regeringen efterfrågar även en redovisning av de gränsöverskridande samråd som krävs enligt Esbokonventionen.

Även fast Nord Stream följer det internationella regelverket i sin planering och i sin ansökan om tillstånd för gasledningen är det uppenbart att bolaget får en mycket stark roll i sammanhanget eftersom de länder och regeringar som berörs inte har samordnat sina intressen i frågan. Det blir härigenom möjligt för bolaget att förhandla med ett land i taget och att spela ut länder mot varandra. Genom t.ex. positiva uttalanden från EU:s miljökommissionär Stavros Dimas på bolagets webbplats ger Nord Stream intrycket av att EU har tagit ställning för projektet. Med ett mer proaktivt arbetssätt, t.ex. genom samordnad havsplanering, skulle

regeringarna och EU kunna få ett större inflytande i utformningen av stora internationella projektet som detta.

Figur 4.16 Geografiska områden med betydande intressekonflikter.



4.8.3 Analys och slutsatser

Genomgången visar att det finns flera geografiska områden med betydande intressekonflikter i de svenska havsområdena (figur 4.16). En havsplaneringsprocess bör snarast möjligt inledas i dessa områden. Samtliga relevanta intressen bör beaktas i denna process och flera kompromisser kommer troligen att krävas. Försiktighetsprincipen talar för att planering är mest angelägen i områden med stora grundläggande naturvärden eller hög känslighet för förändringar (sett utifrån ett ekosystemperspektiv), där det samtidigt råder ett högt exploateringsstryck.

Intressekonflikter förekommer även på ett principiellt plan vilket kan komma att påverka det framtida planeringsarbetet. Detta gäller särskilt vissa intressegruppers inställning till fiskefria områden och även andra typer av marina skyddade områden. Det förekommer ofta motstånd mot inrättande av sådana områden oavsett geografisk belägenhet.

I de exempel som givits här har fokus varit på det fysiska nyttjandet av kust- eller havsområden. Detta är också den inriktning som utredningens förslag rörande utvecklandet av ett planeringssystem för de svenska havsområdena har fått. I det praktiska havsförvaltningsarbetet måste dock även annan påverkan på miljön vägas in, såsom utsläpp från punktkällor, läckage från jordbruksmark och enskilda avlopp, luftföroreningar m.m.

Samordningsfördelar och sätt att minska konflikter

Förekomst av flera olika intressen inom ett och samma område behöver inte innebära att ett intresse måste stå tillbaka för ett annat. I vissa fall kan det finnas samordningsfördelar. Ett exempel är etablering av vindkraft. De forskningsstudier som gjorts rörande vindkraftsverks långsiktigt negativa effekter för den biologiska mångfalden har inte kunnat påvisa några tydliga effekter. Svenska studier i Kalmarsund som gjorts inom kunskapsprogrammet Vindval visar på att fåglarna i allmänhet undviker vindkraftverken och att mycket få fåglar kolliderar med verken.¹⁵ Flyttande fåglar väljer andra vägar och flyger runt vindkraftsanläggningarna. Det är dock inte känt vilka effekterna kan bli på längre sikt och när större

¹⁵ Vindkraft – Tillståndprocessen och kunskapsläget. Informationsbroschyr från Energymyndigheten, 2007. (Broschyren innehåller en översikt av dagens kunskapsläge om vindkraftens effekter på omgivningen, bl.a. baserat på studier inom Vindforsk och Vindval.)

vindkraftsparker byggs. Vindkraftverken har i vissa fall visat sig ha vissa positiva effekter för den biologiska mångfalden. Till exempel kan vindkraftsfundamenten fungera som konstgjorda rev för fastsittande organismer såsom exempelvis musslor, och även som skydd för andra marina organismer. Vindkraftsanläggningar kan även innebära skyddsområden för fiskar genom att trålning förbjuds i området. En möjlig negativ effekt av en tät utbyggnad av vindkraftverk längs Europas kuster är att spridning av främmande arter kan underlättas. Det blir möjligt för organismerna att ”hoppa” från en anläggning till en annan.

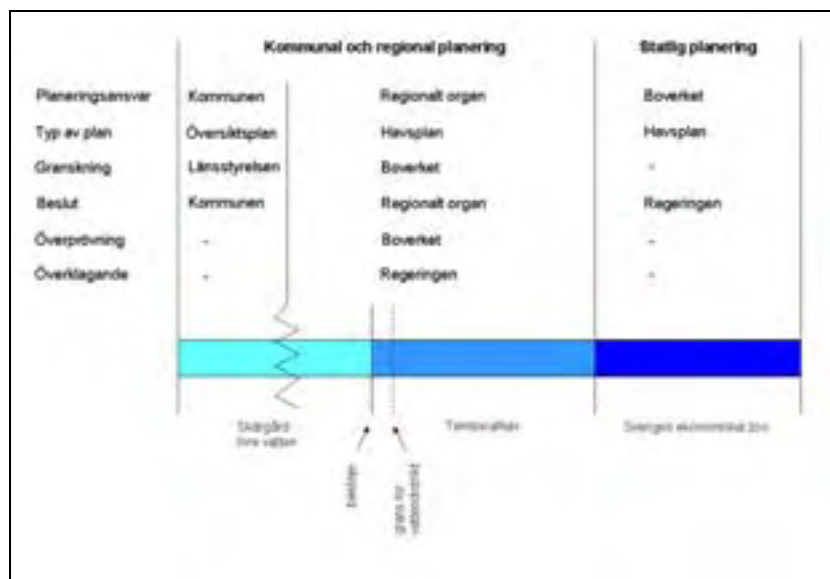
Genom utökat samarbete och gemensam planering mellan grannländer vid etablering av vindkraftsanläggningar bör det gå att utnyttja ledningar mer effektivt, alternativt att placera flera ledningar parallellt på havsbotten.

I kust- och skärgårdsområden kan bevarande av natur- och kulturvärden ofta kombineras med en utveckling av lokalsamhällen och lokala arbetstillfällen. Även samverkansmöjligheter mellan natur- och kulturvärden och friluftsliv/turism torde föreligga.

4.9 Finansiering och konsekvenser

Införandet av ett havsplaneringssystem påverkar alla samhällsnivåer och i havsområden ett flertal samhälleliga sektorer. Befintliga regionala organ kommer genom Havsmiljöutredningens förslag att få utökade befogenheter genom att ansvara för havsplanering i territorialhavet och innanför baslinjen (figur 4.17). Tidigare har de regionala organen främst haft uppgifter som rör regional utveckling och inte förvaltning. Detta innebär samtidigt att primärkommunerna fräntas ansvaret för planering i merparten av dessa havsområden. Konsekvenserna för kommunerna väntas dock bli marginella i och med att merparten av dessa i dag inte bedriver någon egentlig planering i sina havsområden. I flera kommuner har dock kustplaner och liknande instrument inrättats. En viktig uppgift för den regionala nivån kommer att vara att tillvarata detta arbete i planeringen. Det är även viktigt att former för samverkan mellan kommunerna och de regionala organen byggs upp.

Figur 4.17 Schematisk bild av Havsmiljöutredningens förslag rörande havsplanering. Var exakt gränsen bör gå mellan kommunernas översiktsplaner och regionernas havsplaner har utredningen inte tagit ställning till, se vidare i texten.



Planeringen i territorialhavet och i havet innanför baslinjen förblir under inflytande av den kommunala nivån i och med att de regionala organen utses som ansvariga. Nya rutiner och procedurer för samråd kommer att inrättas genom vilka det lokala deltagandet kan bestå. En regionalt baserad planering förbättrar de praktiska möjligheterna att få tillstånd en mer heltäckande planering och förhoppningsvis ett politiskt engagemang. Medborgarna kommer också ha långt bättre möjligheter att få inblick i vilka prioriteringar som görs i havsområdena. Detta väntas stärka legitimiteten för planeringen samt deltagandet i planeringsprocessen.

Den statliga nivån föreslås genom Boverket få ansvaret för planering inom den ekonomiska zonen samt för överinseende gällande de regionala organens havsplanering. Boverket ska ansvara för att överpröva de regionala planerna mot vissa kriterier, vilket delvis är ett nytt inslag i svensk översiktlig planeringstradition. Förslaget medför att Boverkets organisation behöver förstärkas. I vilken utsträckning detta krävs bör bli föremål för en kommande rätts- och genomförandeutredning.

Havsmiljöutredningens förslag rörande havsplanering kan generellt sett komma att medföra förändringar för företag som är verksamma i havsområdena. Först och främst kommer havsplaneringen att förenkla för företag genom att det blir tydligare var en viss verksamhet kan bedrivas. Den bindande zoner som föreslås kan medföra att näringsverksamhet i utpekade områden berörs. Förfaranden kring tillståndsprövning, som mer i detalj påverkar företags verksamhet, kommer att behöva utredas närmare i den kommande rätts- och genomförandeutredningen.

Samhälleliga konsekvenser bör i detalj belysas i den kommande rätts- och genomförandeutredningen. Kostnader för att införa systemet bör också beaktas i nämnda utredning.

5 Kunskap till stöd för förvaltningen

Kunskap en viktig del i både nationell och internationell verksamhet för att förbättra havsmiljön vilket har pekats på i tidigare kapitel.

I det här kapitlet behandlas först den svenska miljöövervakningen utifrån några olika aspekter, främst när det gäller ansvar, styrning och finansiering. Därefter redovisas ett förslag till ett samlat program för kartläggning av havsmiljön. I kapitlets tredje avsnitt ges förslag till strategiska forskningssatsningar och i det fjärde avsnittet förslag om förbättrat vetenskapligt stöd. Det femte avsnittet behandlar teknisk utveckling och rör mer specifikt utvecklingen av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder. Det sjätte och sista avsnittet rör utbildning och kompetens och tar särskilt upp förslag om utbildning för yrkesfiskare.

5.1 Övervakning av miljön

5.1.1 Inledning

I begreppet ”övervakning av miljön” innefattas ett flertal verksamheter med delvis olika syften. Gemensamt för dessa verksamheter är att de bidrar med information och kunskap om tillståndet i miljön, vilket det finns behov av för en effektiv förvaltning av havsmiljön. I viss utsträckning beskriver de även utsläpp och belastning av föroreningar och andra miljöpåverkande ämnen samt effekterna av dessa. En viktig utgångspunkt är avrinningsområdets påverkan på havet. Vad som ytterligare kännetecknar ”övervakning av miljön” är att det är återkommande aktiviteter som görs inom ramen för övergripande program, ofta på regeringens eller myndigheters initiativ men ibland också av regionala eller lokala aktörer (inklu-

sive enskilda/företag). Begreppet ”övervakning av miljön” används här istället för ”miljöövervakning” för att markera att fler delar ingår än vad som gängse brukar betecknas som miljöövervakning.

Lågsiktiga trender, avancerade analyser och modeller är viktiga i förvaltningen av havsmiljön och för politiska beslut, och data måste samlas in för att stödja detta. Även dagsaktuell information och prognoser till näringsliv och allmänhet om t.ex. algblomningar bör ses som en del av övervakningen av miljön. För att leva upp till omgivningens krav på aktuell information är det viktigt att det finns ett högt tempo i redovisningen, t.ex. att innevarande års miljösituation redovisas så tidigt som möjligt året därpå. I tider av algblomningar eller andra akuta skeenden i miljön handlar det om att snabbt kunna leverera relevant och uppdaterad information, både till andra myndigheter och till allmänheten.

En tillbakablick

Miljöövervakning på nationell nivå har bedrivits av Naturvårdsverket sedan 1978. Fram till början av 1990-talet bedrevs verksamheten inom programmet för övervakning av miljö kvalitet (PMK). I regeringens miljöproposition 1990/91 angavs ramarna för den modell som vi har än i dag med ett nationellt miljöövervakningsprogram (innefattande flera olika delar, bl.a. marin övervakning) som Naturvårdsverket ansvarar för kombinerat med statligt finansierad regional miljöövervakning.¹ Regeringen föreslog som budget för denna verksamhet inledningsvis cirka 50 miljoner kronor per år.² I mitten av 1990-talet var budgeten runt 70 miljoner kronor per år.² Anslagen till miljöövervakning har sedan dess ökat kraftigt. År 2002 var anslaget till miljöövervakning drygt 200 miljoner kronor, men det omfattade då också miljömålsuppföljning och en del andra poster. År 2008 ligger anslaget till miljöövervakning på drygt 300 miljoner kronor. De senaste årens höjningar av anslaget har bl.a. motiverats med genomförandet av ramdirektivet för vatten samt de stora miljöproblemen i haven.

¹ En god livsmiljö. Regeringens proposition 1990/91:90.

² Övervakning av miljön. Betänkande av Miljöövervakningsutredningen. SOU 1997:34.

Vem gör vad?

En väsentlig del av övervakningen sker genom statlig miljöövervakning som finansieras av Naturvårdsverket genom det särskilda anslaget (34:2) i statsbudgeten till miljöövervakning. Denna övervakning genomförs i hög grad genom samarbete med och uppdrag till andra myndigheter, inklusive länsstyrelser och universitet och högskolor, och i viss utsträckning privata aktörer. Förutom övervakning av miljötillståndet i havet är olika typer av övervakning som sker i avrinningsområdet av relevans i sammanhanget, t.ex. i sjöar och vattendrag, liksom mätningar och beräkningar av nedfall av luftburna ämnen och föroreningar. Kostnaderna för miljöövervakning finansierad av miljöövervakningsanslaget och med relevans för havsmiljön uppgick uppskattningsvis till 38,5 miljoner kronor 2006. I beloppet ingår den regionala övervakning som länsstyrelserna ansvarar för, se nedan. Baserat på revisionen av programområdet Kust och hav har från och med 2007 har ytterligare cirka 8 miljoner kronor tillförts.³

Formellt är det Miljömålsrådet som fattar beslut om medel till Naturvårdsverkets miljöövervakning. Miljömålsrådet är ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen och har enligt instruktionen för Naturvårdsverket beslutsrätten om medel ur miljöövervakningsanslaget. I praktiken fattar endast Miljömålsrådet beslut om en rambudget för miljöövervakning. I övrigt är rådet i relativt liten utsträckning involverad i miljöövervakningsfrågor. Rådets fokus har hittills legat på uppföljning av miljömålen i stort och särskilt de årliga rapporteringarna (de Facto) liksom de fördjupade utvärderingarna vart fjärde år.

För samråd med näringslivet och organisationer om havsmiljöfrågor finns sedan 2007 ett råd för havsmiljöfrågor inom Naturvårdsverket. Regeringen har dessutom tillsatt en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor (SAMHAV) för samordning mellan ansvariga myndigheter.

Länsstyrelserna har en viktig roll för samordning på länsnivå mellan olika aktörer, både statliga och andra, t.ex. vattenvårdsförbund. Medel överförs varje år från Naturvårdsverket till länsstyrelserna. Naturvårdsverket utbetalade år 2006 sammanlagt 19 miljoner kronor för länsstyrelsernas miljöövervakning, varav uppskattnings-

³ Kust och hav. Revision av nationell miljöövervakning 2006. Naturvårdsverket, 2007, rapport 5718.

vis 6 miljoner kronor hade relevans för havet. Verksamheten bedrivs i enlighet med varje läns framtagna regionala miljöövervakningsprogram. Vid länsstyrelserna i Västerbottens län, Stockholms län och Västra Götalands län finns samordningscentraler för information i händelse av akuta skeenden i havsmiljön (s.k. informationscentraler). Även denna verksamhet finansieras av Naturvårdsverkets miljöövervakningsanslag.

Flera centrala myndigheter bedriver egen finansierad övervakning som en del av myndighetens ordinarie uppgifter. Det gäller t.ex. Fiskeriverket som övervakar fiskbeståndens situation, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) som bedriver oceanografiska undersökningar och Kustbevakningen som övervakar oljeutsläpp och i viss mån algbloomningar. De sammanlagda kostnaderna för övervakning (med relevans för havsmiljön) som finansieras av andra myndigheters anslag var cirka 213 miljoner kronor 2006. Dessa myndigheter bedriver även övervakning på uppdrag av andra offentliga och privata beställare, inklusive Naturvårdsverket; under 2006 för cirka 38 miljoner kronor. I denna summa ingår även bidrag från EU, främst till Fiskeriverkets undersökningar.

En annan väsentlig verksamhet är de undersökningar som verksamhetsutövare kan föreläggas att genomföra enligt 26 kap. 22 § miljöbalken, s.k. recipientkontroll. Av särskild betydelse är de undersökningar som sker i samordnade recipientkontrollprogram. I södra Sverige är oftast vattenvårdsförbund ansvariga för dessa. Verksamheten finansieras i huvudsak av verksamhetsutövarna, som i de flesta fall är privata företag eller kommuner/kommunala bolag (avloppsreningsverk). I viss utsträckning stöttas eller kompletteras de samordnade recipientkontrollprogrammen och vattenvårdsförbundens aktiviteter av statlig finansiering (inom ramen för länsstyrelsernas samordning av den regionala övervakningen). Längs Norrlandskusten saknas samordnade recipientkontrollprogram för vissa kustområden. Det finns även omgivningskontroll runt kärntekniska anläggningar som finansieras av verksamhetsutövarna. Kostnaderna för kontrollprogram i kustområden är drygt 20 miljoner kronor per år. Om även kontrollprogrammen för inlandsvatten inkluderas blir sannolikt beloppet mångdubbelt större.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna följer upp miljötillståndet i skyddade områden och Natura 2000-områden.

Kommunerna kontrollerar regelbundet kvaliteten på badvatten. I många kommuner görs dessutom andra typer av regelbundna

mätningar. Exempelvis har Helsingborgs kommun sedan 1995 ett eget kustkontrollprogram som bl.a. innehåller undersökningar av bottenfauna och sediment. I de fall det finns samordnade recipientkontrollprogram eller andra typer av övervakningsprogram som drivs av vattenvårdsförbund deltar oftast kommunerna i dessa. Det är heller inte ovanligt att kommuner driver eller deltar i olika miljöprojekt som för en begränsad tid undersöker miljötillståndet.

Vattenmyndigheterna ansvarar för övervakningen av vatten i enlighet med 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, utgående från EU:s ramdirektiv för vatten. Vattenmyndigheterna har främst en samordnande roll och använder bl.a. information från statliga myndigheters övervakning av miljön, recipientkontrollprogram och kommunal miljöövervakning.

En närmare beskrivning av svensk övervakning av miljön och av vem som gör vad återfinns i bilaga 5. Som jämförelse redovisas en beskrivning av miljöövervakning och kartläggningsarbete i de nordiska länderna i bilaga 6.

5.1.2 Samordning och styrning av övervakning av miljön på nationell nivå

Förslag

Naturvårdsverkets ansvar för styrning och samordning av övervakningen av miljön och andra återkommande undersökningar behöver förtydligas och förstärkas. Det gäller både den övervakning som Naturvårdsverket finansierar med anslaget för miljöövervakning och den övervakning i bred bemärkelse som flera andra myndigheter samt kommuner och enskilda finansierar och genomför.

För att öka Naturvårdsverkets möjligheter till styrning föreslår jag att miljölagstiftningen ändras så att Naturvårdsverket ges utökad rätt att utfärda föreskrifter om övervakning av miljön, framförallt avseende miljötillståndet i havet. En sådan ändring bör göras samordnat med införlivandet av EU:s marina direktiv i svensk rätt. Föreskrifterna ska tillämpas av andra myndigheter, kommuner och enskilda som bedriver övervakning av miljön och liknande undersökningar.

För att öka möjligheterna till samordning och som stöd till Naturvårdsverket föreslår jag ett ombildat havsmiljøråd. Den

samordningsgrupp för havsmiljön (SAMHAV) som regeringen tillsatt bör slås samman med Rådet för havsmiljöfrågor och bilda ett nytt havsmiljöråd. Uppdraget utvidgas till att även omfatta övervakning av miljön. Avsikten är dock inte att ta över beslutsrätt från Miljömålsrådet som rör fördelningen av medel ur det anslag för miljöövervakning som Naturvårdsverket disponerar. Havsmiljörådets uppgift bör vara att dels samordna frågor där det inte finns en tydlig arbetsfördelning enligt lagstiftningen och regleringsbrev, dels lyfta frågor till regeringen som kräver departementens medverkan eller regeringsbeslut. Havsmiljörådet har också en viktig uppgift att fylla för att skapa en stark koppling mellan miljöövervakningen och åtgärdsarbetet. Ett sammanslaget havsmiljöråd ger dessutom förutsättningar för dialog mellan staten, näringslivet och ideella organisationer i frågor som rör havsmiljön.

Enligt utredningens tidigare förslag om ett havsmiljöinstitut ska detta ge vetenskapligt stöd till övervakning av miljön och göra kvalificerade analyser, synteser och utvärderingar. En viktig uppgift för institutet är även att tillsammans med Naturvårdsverket ansvara för informationsspridning rörande miljöillståndet i havet, inklusive framtagande av en årlig rapport.

Länsstyrelsernas ansvar för information vid akuta skeenden i havsmiljön bör förtydligas. Dagens informationscentraler fyller en viktig funktion, men länsstyrelserna bör ansvara för hur verksamheten organiseras. Uppgiften bör infogas i instruktionen för länsstyrelserna. Bidrag bör även fortsättningsvis kunna utgå från miljöövervakningsanslaget.

Bedömning

Regeringen bör i högre grad genom sina departement stödja myndigheternas arbete med havsmiljön och skapa förutsättningar för samordning mellan myndigheterna. Det kan ske genom förtydliganden i myndigheternas instruktioner och genom god överensstämmelse mellan uppdragen i myndigheternas regleringsbrev.

Många aktörer med delvis olika syften

Som redogjorts för i inledningen till det här avsnittet är många aktörer involverade i övervakningen av miljön. Även om det finns en gemensam nämnare bedrivs olika delar av verksamheten med delvis olika syften. De myndigheter som vid sidan av Naturvårdsverket och med egna anslag bedriver övervakning av miljön gör det oftast utifrån lagstiftning rörande den sektor som myndigheten verkar inom. Exempelvis är Fiskeriverkets undersökningar i hög grad styrda av EU:s gemensamma fiskeripolitik och särskilda EG-förordningar som reglerar datainsamlingen. Livsmedelsverkets undersökningar styrs bl.a. av livsmedelslagens bestämmelser.

Ingen myndighet har utsetts att ha ett samlat ansvar för alla typer av övervakning som behövs för förvaltningen av havsmiljön. Det bör dock nämnas att regeringen i regleringsbrevet för 2005 gav Naturvårdsverket i uppdrag (i form av ett återrapporteringskrav) att ge förslag till hur miljöövervakningen kunde stärkas genom att sektorsansvaret för miljöövervakningen förtydligades. Uppdraget har redovisats till regeringen med slutsatsen att inga förändringar av ansvarsfördelning behövs men att vissa principer för sektorsmyndigheternas ansvar för miljöövervakning behöver preciseras.⁴ De principer som föreslogs var att sektorsmyndigheterna skulle ansvara för övervakning och miljömålluppföljning inom den egna sektorn och att Naturvårdsverket skulle ansvara för övervakning av diffus miljöpåverkan och påverkan från andra länder. Som princip angavs även att Naturvårdsverket skulle samordna svensk miljöövervakning av tillstånd och effekter i den yttre miljön.

En verksamhet som inte är så lätt att inordna under ett gemensamt paraply är de undersökningar som sker inom ramen för recipientkontrollprogram. De krav som myndigheter kan ställa på sådana undersökningar måste med nuvarande lagstiftning vara kopplat till vad som behövs för tillsynen. Det bör samtidigt framhållas att recipientkontrollprogrammen ger ett mycket värdefullt underlag för det lokala och regionala miljöarbetet.

Den bristande samordningen visar sig särskilt för de lokala och regionala myndigheter som behöver en samlad bild och som inte förfogar över egna resurser för att övervaka miljön. Det gäller generellt kommunerna, länsstyrelserna och för vattenmiljön inte minst vattenmyndigheterna. De senare ska enligt förordningen

⁴ Förtydligande av sektorsansvaret för miljöövervakning. Naturvårdsverket, ej publicerad rapport, dnr 721-783-05Mm.

(2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön se till att övervakningsprogram genomförs i vattendistriktet. De är för detta ändamål beroende av bl.a. miljöövervakning finansierad av Naturvårdsverket, övervakning finansierad av andra myndigheter, recipientkontrollprogram och kommunal miljöövervakning.

Naturvårdsverkets styrning av verksamheten

Naturvårdsverket har helt klart uppdraget att, utifrån Miljömålsrådets övergripande beslut om inriktning och fördelning av medel, leda och styra den miljöövervakning som finansieras av miljöövervakningsanslaget. Genom att verksamheten till största del läggs ut på andra parter är avtal den viktigaste formen för styrning. Ett viktigt redskap för styrning är även den gemensamma metodik för mätningar och analyser som Naturvårdsverket tar fram (Handledning för miljöövervakning).

Genom samplanering av stationslägen och provtagningsstrategier, gemensam datalagring, gemensam miljöprovbanks och delvis gemensam analys av data försöker Naturvårdsverket samordna den nationella statliga miljöövervakningen med framför allt olika regionala insatser. De statliga medel för miljöövervakning som överförs från Naturvårdsverket till länsstyrelserna används ofta i samfinansierade program mellan staten och näringslivet (inom samordnade recipientkontrollprogram och/eller vattenvårdsförbund). Samfinansiering kan, om pengarna används strategiskt, vara en effektiv form av samordning och harmonisering.

Utredningens bedömning är att Naturvårdsverket har goda möjligheter att styra verksamheten inom ramen för miljöövervakningsanslaget, men att verket inte alltid utnyttjar dessa möjligheter fullt ut. Det relativt stora antalet utförare av verksamheten som Naturvårdsverket upprättar avtal med kan i sig utgöra ett problem. Även om mycket kan styras genom avtal, ökar troligen ändå variationen med antalet inblandade parter. Ett mål bör därmed vara att begränsa antalet parter, utan att för den skull ge avkall på kvalitet och kompetens. Det är självklart också viktigt att avtalen är tydliga. Som i alla avtalsförhållanden är det väsentligt att beställarens och leverantörens kompetens och kunskap om det avtalet gäller är jämbördiga.

Ett område som kräver mycket hög grad av samordning är hanteringen av data. Det gäller alltifrån krav på standarder för lagring

av data till tillgänglighet till data. Avtalen med datavärdarna (en datavärd är en myndighet eller annan organisation som för Naturvårdsverkets räkning ansvarar för driften av en eller flera databaser) måste vara utformade så att dessa även har skyldighet att delta i gemensamt utvecklingsarbete.

Inom den del av anslaget som överförs till länsstyrelserna för regional miljöövervakning är Naturvårdsverkets möjligheter att styra inte lika stora. Här är det länsstyrelserna som har ansvaret för genomförandet, antingen i egen regi eller genom avtal med andra. Det är i dessa fall viktigt att länsstyrelserna upprättar avtal på samma sätt och med samma krav som Naturvårdsverket. I många fall handlar det om att länsstyrelsen är medfinansiär i vattenvårdsförbundens kontroll- eller övervakningsprogram.

Lagligt stöd för övervakning av miljön

Krav på miljöövervakning ingår generellt sett inte i den svenska miljölagstiftningen. Det innebär att varken regeringen eller någon myndighet kan utfärda föreskrifter om miljöövervakning. Ett undantag är den övervakning som följer av ramdirektivet för vatten. I det fallet har Naturvårdsverket rätt att meddela föreskrifter om innehåll och genomförande av program för övervakning av vattnets tillstånd. De generella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken ger stöd för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder som behövs för att kontrollera att miljö kvalitetsnormer uppfylls (9 §, andra stycket). Eventuellt kan dessa bestämmelser innefatta eller breddas till att även gälla övervakning. För att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om övervakning av i första hand havsmiljön krävs dessutom att regeringen beslutar om en förordning som överför föreskrifträtten till Naturvårdsverket.

Med tanke på att det marina direktivet snart kommer att antas bör de här diskuterade förändringarna av lagstiftningen samordnas med införlivandet av direktivet (jmf med kapitel 3). Det kan vara lämpligt att sammanföra regler som rör förvaltningen av havsmiljön till ett kapitel i miljöbalken och i en ny förordning. Utredningen har därför inte tagit fram något färdigt författningsförslag, men har skissat på delar som kan ingå i en större översyn av lagstiftningen alternativt beslutas separat (bilaga 7). Med möjligheter för Naturvårdsverket att utfärda föreskrifter skulle samma krav när det gäller

t.ex. provtagningsmetodik, datahantering och ackreditering av laboratorier kunna ställas på alla typer av övervakning av havsmiljön, oavsett av vem de utförs.

Samordning mellan myndigheter

För att samordna frågor där det inte finns en tydlig arbetsfördelning enligt regelverket behövs ett organ för samordning mellan inblandade myndigheter och andra intressenter. Ett sådant organ kan även ha en roll för att se till att inriktningen av övervakningsverksamheten som helhet överensstämmer med åtgärdsarbetets behov av information.

Det ligger närmast till hands att utgå från den samordningsgrupp för havsmiljön, SAMHAV, som regeringen tillsatte år 2006 med syftet att skapa ett forum för ökad samordning och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havsmiljöfrågor.⁵ Det anges i regeringens beslut att gruppen ska effektivisera genomförandet av åtgärder genom att samordna myndigheternas operativa arbete inom t.ex. kunskapsuppbyggnad och forskning. SAMHAV har gjort insatser för att samordna mätningar inom ramen för en kartläggning av havsbotten. SAMHAV:s uppdrag skulle kunna utvidgas till att även innefatta samordning av övervakning av miljön med betydelse för havsmiljön.

Det är dock inte rationellt att ha två olika grupper för samordning och samråd kring havsmiljöfrågor: SAMHAV och Rådet för havsmiljöfrågor. Den förstnämnda gruppen är bildad genom ett särskilt beslut av regeringen, den andra är ett råd inom Naturvårdsverket i enlighet med instruktionen för verket, 31 och 32 §§. Dessa bägge grupper kan slås ihop och bilda ett nytt havsmiljöråd, som i första hand bör bestå av företrädare för statliga myndigheter. Till rådet bör representanter för näringsliv och ideella organisationer knytas som experter. Antalet ledamöter och experter bör begränsas i syfte att få en väl fungerande grupp.

För att det nya havsmiljörådet ska kunna svara för fler frågor krävs en förstärkning av kansliet vid Naturvårdsverket, särskilt om det i större utsträckning ska kunna ta fram underlag och göra mindre utredningar. Naturvårdsverket bör även svara för kopplingen mellan Miljömålsrådets övergripande beslut om miljööver-

⁵ Regeringens beslut 2006-04-27 om samordningsgrupp för havsmiljön, dnr M2006/1912/Na.

vakning finansierad av miljöövervakningsanslaget och havsmiljørådets samordnade insatser när det gäller all övervakning som rör havsmiljön.

Det nya havsmiljørådet får en viktig roll för att på ett smidigt sätt lösa ”friktioner” mellan myndigheterna. En annan viktig uppgift är att gemensamt lyfta angelägna frågor till regeringen. Rådet blir även en länk mellan statliga myndigheter, näringslivet och icke-statliga organisationer.

God samordning mellan myndigheterna förutsätter ett uttalat stöd från regeringen och departementen. Instruktionerna till myndigheterna behöver ses över så att ansvaret för övervakning av miljön tydligt framgår. Det är även viktigt att departementen sinsemellan är samordnade, t.ex. när det gäller utformning av regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheterna. Det bör övervägas hur företrädare för berörda departement närmare kan följa, och vid behov stötta, havsmiljørådets arbete, t.ex. i form av en parallell samordningsgrupp för havsmiljöfrågor inom Regeringskansliet.

Havsmiljöinstitutets roll för att stödja miljöövervakningen

En av de viktigaste uppgifterna för det nya havsmiljöinstitutet, vilket utredningen tidigare lämnat förslag om, är att ge vetenskapligt stöd till miljöövervakningen och att göra kvalificerade analyser, synteser och utvärderingar. Det ligger även i institutets arbetsuppgifter att sprida information om miljötillståndet i havet till olika målgrupper och att öka medvetenheten om havets miljöproblem. Institutet förutsätts fortsätta det samarbete som de marina centrumen har med Naturvårdsverket om information kring miljötillståndet i havsmiljön. Hösten 2007 gav de marina centrumen och Naturvårdsverket för första gången ut en nationell årsrapport.⁶

Informationscentralernas roll

Informationscentralerna bildades i början av 1990-talet för att utgöra centralpunkter för länsstyrelsernas information till allmänheten vid större akuta händelser i havsmiljön. Ett syfte var att avlasta forskningsinstitutioner och laboratorier, inte minst de

⁶ Havet 2007 – om miljötillståndet i svenska havsområden. Naturvårdsverket (2007).

marina centrumen, som annars får mycket frågor när det händer något i miljön.

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för systemet med informationscentraler medan länsstyrelserna i Umeå, Stockholm och Göteborg har det operativa ansvaret. Verksamheten regleras av en uppdragsbeskrivning från 1992⁷ och finansieras med medel ur miljöövervakningsanslaget. Av uppdragsbeskrivningen framgår att informationscentralernas verksamhet ska vara integrerad med den marina forskningen och miljöövervakningen och att SMHI ska ge stöd i form av analyser och prognoser, särskilt avseende algblomningar.

Informationscentralerna utvärderades på uppdrag av Naturvårdsverket 2007.⁸ En övergripande slutsats var att de tre informationscentralerna uppfyller de huvudsyften som formulerades då de inrättades. Det är dock tydligt att i avsaknad av formell styrning har de tre informationscentralerna utvecklats i olika riktning. Informationscentralen i Göteborg avviker mest genom att inte ha en egen webbplats för informationsspridning. Informationscentralerna har framför allt fyllt en funktion vid större algblomningar sommartid. Eftersom det i första hand är Egentliga Östersjön som drabbas av dessa algblomningar har informationscentralen vid länsstyrelsen i Stockholm haft särskilt stor betydelse.

Enligt instruktionen för länsstyrelserna har dessa uppgifter som bl.a. innefattar naturvård och miljöskydd samt fredstida krishantering.⁹ Informationscentralerna bör rymmas inom dessa uppgifter. Ansvaret för verksamheten bör därför överföras till länsstyrelserna som en gemensam uppgift. Det bör dock vara möjligt för länsstyrelserna att ansöka om bidrag för driftskostnader ur miljöövervakningsanslaget. Med ett överflyttat ansvar till länsstyrelserna är det deras skyldighet att organisera och fördela verksamheten. Det är sannolikt fördelaktigt att även i fortsättningen låta några länsstyrelser driva informationscentraler. En sådan uppdelning av arbetsuppgifter mellan länsstyrelserna förekommer i många andra frågor.

Informationscentralerna är geografiskt placerade på samma orter som de nuvarande marina centrumen. Det har funnits en poäng med det genom att de marina centrumen har kunnat stödja

⁷ Marina informationscentraler. PM Statens naturvårdsverk, 1992-11-02.

⁸ Utvärdering av de marina informationscentralerna, på beställning av Naturvårdsverket, Miljöövervakningsenheten. DHI Water & Environment 2007-07-26.

⁹ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

informationscentralerna med vetenskapligt underlag och vetenskaplig kompetens. Det bör dock tilläggas att informationscentralerna i stor utsträckning hämtar sin information från andra källor, bl.a. SMHI. I det nya havsmiljöinstitutet kommer även Högskolan i Kalmar att ingå. Eftersom högskolan sedan tidigare ägnar sig åt informationsspridning vid algblomningar, t.ex. Fröken Alg, och det finns ett stort behov av information i södra Östersjön bör en ny informationscentral vid länsstyrelsen i Kalmar övervägas. Det kan även finnas anledning att överväga en länsstyrelsegemensam informationsportal om algblomningar och andra akuta händelser i havsmiljön.

Samlad organisation för att utföra miljöövervakning

Utredningen har berört frågan om det vore lämpligt att samla myndigheter eller delar av myndigheter som har till uppgift att utföra miljöövervakning och kartläggningsarbete i en organisation. Det finns vissa fördelar, bl.a. att styrningen skulle underlättas om antalet aktörer minskades. En samlad utförarorganisation skulle bättre stämma överens med hur våra grannländer har byggt upp miljöövervakningen inom t.ex. Danmarks miljøundersøgelse (DMU) i Danmark, Finlands miljöcentral och Havsforskningsinstitutet i Finland och Norsk institutt for vattenforskning (NIVA) i Norge (bilaga 00). Det kan även finnas fördelar vid deltagande i internationellt samarbete att ha en mer samlad organisering av den nationella verksamheten.

Samtidigt kräver bildandet av en sådan organisation att flera befintliga myndigheter och institut splittras. En samlad utförarorganisation skulle t.ex. innebära att den oceanografiska enheten skulle brytas loss från SMHI, att maringeologiska undersökningar skulle brytas loss från SGU och att delar av Fiskeriverkets forskningsverksamhet skulle brytas loss från Fiskeriverket. Detta får konsekvenser inte bara för arbetet med havsmiljön utan också för annan verksamhet som dessa myndigheter bedriver. Det kan innebära att pågående samarbeten försvåras, t.ex. samarbete som sammankopplar land och hav eller klimat och hav. Utredningens bedömning är att nackdelarna överväger.

5.1.3 Övervakning och kartläggning inom ramen för vattenförvaltningen

Förslag

Jag föreslår att en översyn av vattenförvaltningens organisation genomförs snarast och senast när förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tagits fram i en första omgång 2009. Jag har övervägt att föreslå en eller flera självständiga vattenmyndigheter, men valt att inte göra så bl.a. mot bakgrunden att dagens organisation av vattenförvaltningen ännu befinner sig i en uppbyggnadsfas.

Jag föreslår också att Naturvårdsverkets ansvar för samordning av vattenförvaltningen förtydligas, särskilt i frågor som rör övervakning och kartläggning. Det är särskilt viktigt att samordna de centrala och regionala myndigheter som berörs av vattenförvaltningen. I ansvaret ligger även att samordna vattenförvaltningen med förvaltningen av havet.

Regeringen bör även förtydliga viktigare centrala myndigheters ansvar för övervakning och kartläggning i instruktionen till respektive myndigheter. Det gäller särskilt Fiskeriverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

Bedömning

För att med kraft kunna driva övervakningen av vatten och kartläggningsarbetet enligt ramdirektivet för vatten krävs en enhetlig organisation med tydlig ansvarsfördelning mellan olika nivåer. Dagens organisation med fem vattenmyndigheter som delar av länsstyrelsens organisation utan någon formell samordning ger en otydlig bild utåt och riskerar att skapa ineffektivitet i genomförandet.

Ramdirektivet för vatten

Antagandet av ett ramdirektiv för vatten¹⁰ inom EU år 2000 innebär ett helhetsgrepp på vattenpolitikens område och att ett flertal sedan tidigare antagna direktiv på vattenområdet knöts samman

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

(varav många successivt kommer att upphävas som enskilda rättsakter). Ramdirektivet för vatten innehöll flera nyheter:¹¹

- En för gemenskapen samordnad reglering på vattenområdet.
- En ny förvaltningsorganisation som utgår från faktiska avrinningsområden och med en behörig myndighet.
- En ny samordnad reglering av ytvatten med nya miljömål. Nya rättsliga begrepp introduceras, som exempelvis en god ytvattenstatus. Miljömålen tar hänsyn inte bara till kemiska utan även till ekologiska faktorer.
- En ny samordnad reglering av grundvatten med nya miljömål som tar hänsyn till både kvalitativa och kvantitativa faktorer.
- Ett kombinerat tillvägagångssätt på vattenområdet, dvs. krav på både utsläppsregleringar och miljökvalitetsnormer.
- Förutsättningar för att både för ytvatten och grundvatten ta fram nya skärpta miljökvalitetsnormer att ersätta föråldrade.

Genomförandet av direktivet sträcker sig över minst 15 år. Senast 2015 ska direktivets miljömål vara uppnådda, men det finns möjligheter att senarelägga denna tidpunkt.

Enligt direktivets artikel 8 ska medlemsstaterna se till att det upprättas program för övervakning av vattenstatusen. Dessa program skulle vara operativa senast sex år efter direktivets ikraftträdande, dvs. den 22 december 2006. I en bilaga till direktivet finns detaljerade krav uppställda med vilka övervakningen ska överensstämma.

Svensk lagstiftning och organisation av vattenförvaltningen

Införandet av ramdirektivet för vatten i Sverige innebar förhållandevis stora förändringar av svensk lagstiftning och statlig förvaltning. Från att tidigare ha arbetat med vattenfrågor inom respektive län, delades Sverige enligt 5 kap. 10 § miljöbalken in i fem vattendistrikt som utgörs av större avrinningsområden. Det är en indelning som bryter mot sedvanliga administrativa indelningar av landet. Såsom framgår av länsstyrelseinstruktionen har en länsstyrelse

¹¹ Bestämmelser om miljökvalitet. Ramdirektivet för vatten. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén, SOU 2002:107, s. 45.

i varje distrikt utsetts att vara vattenmyndighet (behörig myndighet enligt direktivet).¹² För varje distrikt finns en särskild vattendelelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. Landshövdingen i det län som ansvarar för distriktets vattenmyndighet är delegationsordförande. Vid samtliga länsstyrelser finns beredningssekretariat för att biträda vattenmyndigheten inom respektive vattendistrikt.

För att mer i detalj reglera de olika delarna av vattenförvaltningen i enlighet med ramdirektivet för vatten har regeringen beslutat om förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (hänvisas i fortsättningen till som vattenförvaltningsförordningen). Förordningen innehåller regler om kartläggning och analys, miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, övervakning samt en del andra bestämmelser.

Under paraplyet svensk vattenförvaltning ryms ett flertal verksamheter som i många fall fanns före införandet av ramdirektivet för vatten. Det gäller t.ex. miljöövervakning. Detta kan förklara varför det inte finns någon samlad finansiering av vattenförvaltningen. Specifika kostnader för den statliga vattenförvaltningen som inte täcks genom annan finansiering, bl.a. vattenmyndigheternas omkostnader, finansieras genom överföring från det anslag (34:3) för åtgärder rörande biologisk mångfald som Naturvårdsverket disponerar.

Naturvårdsverket är i förordningen utpekad som central myndighet för frågor som rör ytvatten. Naturvårdsverket får när det gäller ytvatten utfärda föreskrifter angående kartläggning, miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, övervakning och rapportering. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har motsvarande ansvar för grundvatten. Många andra myndigheter har viktiga roller i vattenförvaltningen. SMHI bidrar bl.a. med databasstöd samt beräkningar och modeller för hydrologiska förhållanden och vattenkvalitet. På uppdrag av regeringen har SMHI utrett sin nuvarande och framtida roll i den svenska vattenförvaltningen.¹³ Fiskeriverket och SGU tillhandahåller data inom sina respektive ansvarsområden.

¹² Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹³ SMHI:s roll i den svenska vattenförvaltningen. Rapport avseende särskilt uppdrag i SMHI:s regleringsbrev 2007. Dokument överlämnat till regeringen 2007-02-28, ej publicerat.

Vattenmyndigheternas ansvar för kartläggning och övervakning

Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs en beskrivning och analys av distriktet, en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd samt en ekonomisk analys av vattenanvändningen.

Varje vattenmyndighet ska även se till att ett program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet upprättas och genomförs i enlighet med ramdirektivet för vatten (7 kap. vattenförvaltningsförordningen). Som tidigare nämnts skulle ett sådant program vara färdigt och ha tagits i bruk senast den 22 december 2006. Det ska därefter revideras minst vart sjätte år. Genomförandet av programmet ska ske i samarbete med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga aktörer som vattenmyndigheten finner lämpligt. Vattendelegationen, som är det beslutsfattande organet för vattenmyndigheten, får överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta förslag till och genomföra övervakningsprogram. Vattenmyndigheternas första program för övervakning överlämnades av Naturvårdsverket till EU-kommissionen i början av 2007.

Regeringen har bemyndigat Naturvårdsverket och SGU att inom sina respektive ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om kartläggningen och om övervakningsprogrammets innehåll och genomförande.

I praktiken är vattenmyndigheterna helt beroende av data från andra myndigheter och organisationer. Den statligt finansierade miljöövervakning som Naturvårdsverket ansvarar för utgör grunden för arbetet. Länsstyrelserna har en viktig uppgift att genomföra den statligt finansierade miljöövervakningen på regional nivå och att samordna den med annan regional övervakning. I kustområden är recipientkontrollprogrammen, ofta med vattenvårdsförbund som ansvarig organisation, de viktigaste aktörerna när det gäller insamling av miljödata. Även många kommuner har omfattande provtagningsprogram.

Vattenmyndigheternas roll inom vattendistriktet

Vattenmyndigheterna har en nyckelroll för vattenförvaltning inom vattendistriktet. De är en garant för att förvaltningen sker samordnat – från land till hav och i avrinningsområden oberoende av administrativa gränser. Uppgiften är dock inte enkel eftersom vat-

tenmyndigheterna är helt beroende av att andra myndigheter och organisationer tar ansvar för genomförandet samt bistår med nödvändiga resurser. Det framgår av lagstiftningen att samverkan är en viktig del i vattenmyndigheternas uppdrag.¹⁴

Inom ramen för nuvarande modell, med en länsstyrelse som utpekad vattenmyndighet för varje distrikt och en vattendelegation för beslutsfattande, är det svårt att få till stånd en starkare och mer självständig vattenmyndighet. För detta krävs en organisation som helt frikopplas från länsstyrelsen, dvs. att nya självständiga myndigheter skapas (alternativt en samlad nationell vattenmyndighet). Utredningen Svensk vattenadministration som utredde myndighetsorganisationen redovisade två alternativa förslag.¹⁵ Det ena förslaget var den modell som nu finns med länsstyrelser som vattenmyndigheter. Det andra bestod i inrättandet av självständiga vattenmyndigheter. Utredaren, Joakim Ollén, förordade självständiga myndigheter men menade att en lämplig modell bestod i att låta länsstyrelserna vara vattenmyndigheter under en övergångsfas. Denna slutsats ska ses mot bakgrund av det faktum att när utredningen presenterade sina förslag var tidsrymden för att fatta beslut och inrätta en svensk vattenförvaltning mycket kort.

Att vissa länsstyrelser är vattenmyndigheter medan andra inte är det (även om dessa länsstyrelser har beredningssekretariat) skapar en obalans mellan länsstyrelserna. Utredningen har i samtal med länsstyrelser och vattenmyndigheter förstått att det finns olika uppfattningar om hur stor andel av anslag och särskilda medel för vattenförvaltning som vattenmyndigheterna ska förfoga över och hur mycket som direkt ska gå till länsstyrelserna. För en kraftfull vattenförvaltning är det viktigt att vattenmyndigheterna förfogar över ekonomiska medel och kan göra strategiska prioriteringar inom vattendistriktet, vilket i vissa fall kan innebära en ojämn fördelning mellan länsstyrelserna.

Självständiga vattenmyndigheter (eller en nationell myndighet med lokalkontor) är fortfarande ett intressant alternativ för att få till stånd en kraftfull organisation. Mot bakgrund av att dagens organisation av vattenförvaltningen ännu befinner sig i en uppbyggnadsfas finns det dock skäl att avvakta något med en sådan förändring. Det är för övrigt samma slutsats som Ansvarskommit-

¹⁴ Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 2 kap. 4 §.

¹⁵ Klart som vatten. Betänkande av Utredningen svensk vattenadministration. SOU 2002:105.

tén drog.¹⁶ Förändringar av organisationen för vattenförvaltningen bör även anpassas till eventuella framtida förändringar av ansvarsfördelningen mellan stat och regioner. En översyn av vattenförvaltningens organisation bör snarast genomföras efter det att förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tagits fram i en första omgång 2009.

Oavsett vilken organisation som väljs för vattenförvaltningen är tydligheten utåt viktig. Det finns ett stort antal myndigheter, alltifrån kommunal nivå till nationell (och i vissa fall även europeisk) som ansvarar för olika frågor kring vattenförvaltningen, vilket medför en otydlighet för aktörer inom vattenområdet liksom för allmänheten. Det måste vara tydligt för alla som berörs av vattenfrågor i samhället att svensk vattenförvaltning sker vattendistriktsvis och att vattenmyndigheten är den instans som inom distriktet leder arbetet.

Samordning av svensk vattenförvaltning

Vattenmyndigheterna har tillsammans, utan någon formell reglering, tagit på sig rollen att ansvara för nationell samordning och för att få till stånd en enhetlig svensk vattenförvaltning. Samordningen är viktig av flera skäl, bl.a. för att underlätta och effektivisera det utvecklingsarbete som behövs för att genomföra ramdirektivet för vatten. En nationell samordning underlättar också samordningen på europeisk nivå, och ger dessutom stöd till Naturvårdsverkets rapportering till EU-kommissionen.

Den nationella samordningen behöver förstärkas och tydliggöras i gällande organisation och lagstiftning. Länsstyrelserna har föreslagit en nationell och integrerad central samordning och samverkan inom vattenpolitiken.¹⁷ Vattenmyndigheterna har föreslagit att en tvärspektoriell nationell samordningsgrupp etableras på departements- eller myndighetsnivå.¹⁸ En samordningsgrupp kan vara en del i en lösning, men riskerar att som enda åtgärd bli en svag lösning.

¹⁶ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. SOU 2007:10.

¹⁷ System för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden. Kustlänsstyrelsernas svar på regeringsuppdrag 51/2007. Skrivelse 2007-09-28, Dnr 537-81056-2007.

¹⁸ Redovisning av uppdrag om behov av ändringar i lagstiftning, medel, ansvarsfördelning m.m. för vattenförvaltningen. Skrivelse till regeringen från vattenmyndigheterna genom länsstyrelsen i Västra Götalands län 2007-05-28, Dnr 537-37064-2007.

Ett alternativ, eller snarare komplement, är att peka ut en myndighet som nationellt ansvarig för samordningen av svenska myndigheters arbete med vattenförvaltning. De två nationella myndigheter som har utpekade ansvarsområden är Naturvårdsverket och SGU. De ska inom vissa områden ta fram föreskrifter, bl.a. vad gäller kartläggning och miljöövervakning. Naturvårdsverket ska dessutom rapportera till EU-kommissionen i enlighet med ramdirektivet för vatten. Naturvårdsverket har därutöver enligt instruktionen för myndigheten ansvar för att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera allt miljö- och tillsynsarbete.¹⁹ Mot bakgrund av detta bör Naturvårdsverket genom en instruktionsändring uttryckligen ges ansvaret för att samordna vattenförvaltningen som helhet i Sverige. I ansvaret bör även ligga att samordna vattenförvaltningen med förvaltningen av havet. Arbetet med föreskrifter, handböcker och allmänna råd behöver dessutom förstärkas. Vattenmyndigheterna och vattendelegationerna bör dock alltså ansvar för samordning och beslut inom vattendistriktet.

Ett nytt mål för Naturvårdsverket enligt regleringsbrevet för 2008 är att myndigheten ska samordna och integrera arbetet med vattenmiljön, framförallt avseende ramdirektivet för vatten, berörda miljö kvalitetsmål och havsmiljöarbetet. Naturvårdsverket har dessutom fått i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter bedöma behovet av och redovisa förslag till en tydligare och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning för de centrala och regionala myndigheter som berörs av vattenförvaltningen. Möjligheterna att dra nytta av samarbete med annan vattenanknuten verksamhet ska uppmärksammas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2008.

Centrala myndigheters roll

Vattenmyndigheterna är beroende av flera centrala myndigheters insatser. Vilka dessa myndigheter är och vilka uppgifter de har finns dock inte mer än delvis tydliggjort i lagstiftningen och i regeringens styrning av myndigheterna. SMHI har i en rapport till regeringen redovisat sin roll i den svenska vattenförvaltningen.²⁰ Liknande redovisningar skulle behövas från andra myndigheter för att i detalj kunna fördela ansvaret. Centrala myndigheters roll och

¹⁹ Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, 4 §, punkt 1.

²⁰ SMHI:s roll i den svenska vattenförvaltningen. Rapport avseende särskilt uppdrag i SMHI:s regleringsbrev 2007, 2007-02-28. Dnr 2007/478/12.

uppgifter bör förtydligas i instruktionen till respektive myndighet. Föreslagna tillägg till myndigheternas instruktioner är förhållandevis detaljerade (se Författningsförslag) och kan möjligen anses bryta mot den praxis som gäller vid utformningen av myndighetsinstruktioner. Styretredningen menade dock i sitt slutbetänkande att regeringens styrning av myndigheterna främst bör ske genom instruktionerna och i mindre utsträckning genom regleringsbrevet.²¹ En sådan förändring förutsätter tydligare och mer detaljerade instruktioner till myndigheterna. Motsvarande förtydliganden som här föreslås för uppgifter som rör ramdirektivet för vatten kan behövas även vad avser det nya marina direktivet när det införlivas i svensk lagstiftning.

5.1.4 Vattenanvändarnas ansvar för övervakning enligt ramdirektivet för vatten

Förslag

Jag föreslår att vattenanvändarnas ansvar för operativ och undersökande övervakning av vattenmiljön i enlighet med ramdirektivet för vatten förtydligas i svensk lagstiftning. Eftersom denna övervakning föranleds av att vattnet kvantitativt eller kvalitativt är påverkat är det rimligt att vattenanvändarna står för genomförande och kostnader. Det överensstämmer med principen att förorenaren betalar och med kraven på kostnadsäckning enligt ramdirektivet för vatten.

Jag föreslår vidare att vattenmyndigheterna ges rättsliga befogenheter att förelägga enskilda vattenanvändare att delta i eller bekosta övervakningsprogram. Bestämmelser införs i 5 kap. miljöbalken och i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Vattengifter är sannolikt en förutsättning för att även mindre verksamheter, t.ex. enskilda avlopp, och diffusa källor ska kunna inkluderas. För att uppnå full kostnadsäckning bör regeringen därför utreda hur vattengifter kan användas som ett komplement till föreslagna regelförändringar.

²¹ Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av styretredningen. SOU 2007:75.

Bakgrund

Införandet av ramdirektivet för vatten har inneburit flera förändringar av formerna för svenskt miljöarbete. Detta gäller även miljöövervakningen, som enligt ramdirektivet för vatten ska delas in i tre nya kategorier: kontrollerande, operativ och undersökande övervakning.

Den kontrollerande övervakningen (som är en något missvisande beteckning och mindre lyckad översättning av engelskans "surveillance") ligger närmast den nationella och i vissa fall regionala miljöövervakningen och syftar till att ge en allmän bild av miljötillståndet.

Den operativa och undersökande övervakningen har stora likheter med de recipientkontrollprogram för vatten som beslutas av tillsynsmyndigheter och som förekommit i Sverige sedan 1960-talet ("kontroll" i dessa program ska dock inte sammanblandas med "kontrollerande övervakning", se anmärkning ovan).

Målen för recipientkontroll i vatten, såsom de uttrycktes i Naturvårdsverkets Allmänna råd 1986,²² är att

- åskådliggöra större ämnestransporter och belastningar från enstaka föroreningskällor inom ett vattenområde,
- relatera tillstånd och utvecklingstendenser med avseende på tillförda föroreningar och andra störningar i vattenmiljön till förväntad bakgrund och/eller bedömningsgrunder för miljökvalitet,
- belysa effekter i recipienten (dvs. i den omgivande miljön) av föroreningsutsläpp och andra ingrepp i naturen, samt
- ge underlag för utvärdering, planering och utförande av miljöskyddande åtgärder.

Dessa mål ska jämföras med den operativa övervakningen i ramdirektivet för vatten, vars mål är att

- fastställa statusen för de vattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att inte uppnå miljökvalitetsnormerna, och
- bedöma de förändringar av statusen för dessa vattenförekomster som åtgärdsprogrammen resulterar i.

²² Recipientkontroll vatten. Allmänna råd 86:3, Naturvårdsverket (1986). Upphävd 2002-09-12 genom NFS 2003:4.

De ska även jämföras med den undersökande övervakningen, vars mål är att

- fastställa orsakerna till att en eller flera vattenförekomster inte uppnår miljö kvalitetsnormerna, och
- fastställa omfattningen och konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter.

Den undersökande övervakningen ska dessutom ligga till grund för inrättande av åtgärdsprogram och för särskilda åtgärder.

Det finns sålunda stora likheter mellan den befintliga recipientkontrollen och den operativa och undersökande övervakning som införts med ramdirektivet för vatten, även om begreppen förändrats. Det handlar om att fastställa hur påverkat ett visst vattenområde är, antingen i förhållande till ett bakgrundsvärde enligt recipientkontrollen eller i förhållande till en fastställd miljö kvalitetsnorm enligt ramdirektivet för vatten. Det handlar i båda fallen om att bedöma omfattningen av utsläppen och öka kunskapen om sambanden mellan utsläpp och effekter i miljön. Den undersökande övervakningen ska liksom recipientkontrollen utgöra underlag för vidtagande av åtgärder.

De rättsliga möjligheterna att ställa krav på miljöövervakning i dagens svenska lagstiftning är emellertid begränsade jämfört med vad som förväntas ingå i operativ och undersökande övervakning. Den bestämmelse som är grunden för dagens recipientkontroll återfinns i 26 kap. 22 § miljöbalken:

Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att (...) utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Miljöbalkens undersökningskrav kan avse många olika uppgifter, men bestämmelsen kan enligt ordalydelsen och tydliga uttalanden i förarbetena enbart användas i sådana fall som har betydelse för tillsynen av den enskilda verksamheten. Genom att bestämmelsen ytterst handlar om tillsyn och återfinns i miljöbalkens 26 kap. är det endast tillsynsmyndigheter som kan använda sig av bestämmelsen. Vattenmyndigheterna är inga tillsynsmyndigheter. Deras befogenheter framgår av 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vatten-

förvaltningsförordningen). Här ingår varken tillsynsuppgifter eller bemyndigande att förelägga enskilda.

En annan begränsning gäller möjligheten att förelägga flera verksamhetsutövare att delta i gemensamma program för samordnad recipientkontroll.²³ För att uppfylla målen för recipientkontrollen såsom de beskrivits ovan förutsätts i de flesta fall samordnade undersökningar innefattande alla de verksamheter som påverkar ett vattenområde. Mycket av recipientkontrollen sker i samordnade program som oftast är fastställda av tillsynsmyndigheter. Dessa beslut grundas på miljöbalkens bestämmelse om undersökningsplikt (återgiven ovan, 26 kap. 22 § miljöbalken) eller dess motsvarighet i den tidigare miljöskyddslagen. Några fall som gällt krav på verksamhetsutövare att ingå i ett samordnat recipientkontrollprogram hamnade i den dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd. I flera fall godtog nämnden sådana förelägganden, även om praxis inte var entydig mot en enskild adressat att delta i samordnad recipientkontroll.²⁴

Det bör tilläggas att det för den enskilde verksamhetsutövaren oftast är fördelaktigt att delta i ett gemensamt program. Det ger i allmänhet lägre kostnader och ansvaret för genomförandet av programmet vilar ofta på någon annan. Ytterligare ett viktigt skäl till att verksamhetsutövarna i allmänhet accepterat de samordnade programmen och att relativt få fall överklagats är förmodligen fortsättningen av 26 kap. 22 § miljöbalken:²⁵

Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen. Den som är skyldig att utföra undersökning är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som någon annan utsetts att göra med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Detta tillvägagångssätt har också använts i flera fall när de samordnade recipientkontrollprogrammen har etablerats. Tillsynsmyndigheten har t.ex. låtit ett vattenvårdsförbund utföra undersökningarna och har sedan i ett efterföljande beslut fördelat kostnaderna mellan verksamhetsutövarna. Denna modell har också stöd i Koncessionsnämndens praxis.²⁶

²³ Bestämmelser om miljökvalitet. Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige. SOU 2002:107, s. 211–215.

²⁴ Koncessionsnämnden för miljöskydd, beslut nr B 18/93, dnr 211-407-92.

²⁵ Om kostnadsansvaret för miljöövervakning på vattenförvaltningsområdet. J. Darpö, 2008 (underlagsrapport till utredningen).

²⁶ Koncessionsnämnden för miljöskydd, beslut nr B 18/93, dnr 211-407-92 (samt kommentar i J. Darpös underlagsrapport till utredning).

Enligt artikel 9 i ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster, inberäknat miljö- och resurskostnader, i enlighet framförallt med principen att förorenaren betalar. Med vattentjänster avses i direktivet (artikel 2.38)

alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet

- a) uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten,
- b) insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.

Vattentjänster har i direktivet en mer restriktiv definition än vattenanvändning. Det senare begreppet avser vattentjänster samt all annan verksamhet enligt artikel 5 och bilaga II till direktivet som har en väsentlig effekt på vattenstatusen. Av nämnd artikel och bilaga kan man sluta sig till att en mängd verksamheter ingår i vattenanvändning som innebär både punktutsläpp och diffus påverkan, t.ex. tätorter, industrier och jordbruk samt även fiskeriverksamhet och skogsbruk. Den vidare definitionen för vattenanvändning gäller dock inte uttryckligen för artikel 9 i ramdirektivet, dvs. den bestämmelse som innehåller krav på kostnadstäckning för vattentjänster. Tolkningen av dessa bägge begrepp är dock inte självklar. EU-kommissionen har gett uttryck för att begreppen bör ges en vid tolkning.

EU-kommissionen anmärkte senast i november 2007 på Sveriges implementering av ramdirektivet för vatten, särskilt i fråga om vattentjänster, vattenanvändning och kostnadstäckning. Havsmiljöutredningen delar i allt väsentligt denna bedömning. Regeringen skriver dock i sitt svar till kommissionen att Sverige har en prispolitik för vatten som är förenlig med artikel 9.²⁷ Regeringen menar dels att vattentjänster bör tolkas som enbart vattenförsörjning och avlopp, dels att miljöbalkens hänsynsregler och regler om verksamhetsutövarens ansvar för att förhindra miljöskada gäller generellt och uppfyller syftet med ramdirektivet för vatten. Trots detta anser regeringen att det finns anledning att undersöka om en utvidgad användning av ekonomiska styrmedel, t.ex. avgifter och skatter på utsläpp eller annan påverkan på vattenmiljön, behövs som ett komplement till de åtgärder som följer av direktivet.

²⁷ Svar på formell underrättelse angående genomförande av direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Miljödepartementet, M2007/4848/R.

Naturvårdsverket har därför fått i uppdrag att ta fram förslag på modeller för avgiftssystem som kan bidra till att på ett kostnads-effektivt sätt minska övergödningen i Östersjön och Västerhavet. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 oktober 2008.

Avsikten med ramdirektivets bestämmelser om kostnadstäckning är dels att ge vattenanvändarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och dels att verksamheterna ska bidra till kostnadstäckningen för vattentjänster. För att ”incitamentssyftet” ska uppfyllas måste varje verksamhets bidrag till kostnadstäckningen stå i något slags relation till den påverkan på miljön som vattenanvändningen medför.

Dagens system för egenkontroll och krav på undersökningar enligt 26 kap. 22 § miljöbalken följer kraven på kostnadstäckning och principen att förorenaren ska betala. Det är de som använder vattnet, dvs. verksamhetsutövarna, som står för kostnaderna för kontrollprogrammen. Det är dock en brist i dagens system att inte alla de vattenanvändare som belastar miljön ingår i systemet. Det är i stort sett bara tillståndspliktiga verksamheter, och därmed oftast punktkällor, som enligt miljöbalken och dess föregångare har krav på sig att utföra recipientkontroll. Allt eftersom reningen har förbättrats har den relativa betydelsen av punktkällorna minskat. I dag framstår utsläpp från andra typer av källor som minst lika viktiga att åtgärda, t.ex. enskilda avlopp, läckage från jord- och skogsbruksmark och luftburna föroreningar. Även sjöfartens och fritidsbåtars påverkan finns anledning att beakta. Detta synsätt överensstämmer med artikel 10 i ramdirektivet för vatten som anger att det ska finnas ett kombinerat tillvägagångssätt för punktkällor och diffusa källor.

Ett alternativ till att ställa krav på vattenanvändare om att delta i eller bekosta övervakning är att införa ett system med vattenavgifter som omfattar så många kategorier av vattenanvändare som möjligt. Avgifter kan användas för att finansiera både övervakning och miljöförbättrande åtgärder.

Utredningen Svensk vattenadministration utredde bl.a. frågan om vattenavgifter.²⁸ Utredningens bedömning var att det behövs ett fungerande avgiftssystem för att skapa nödvändiga resurser för arbetet med att nå målen för vattenmiljön. Avgiften borde inriktas på att bekosta vattenvårdande aktiviteter, dvs. kontrollprogram och övervakning och konkreta åtgärder som krävs för att nå miljömålen

²⁸ Klart som vatten. Betänkande av Utredningen svensk vattenadministration. SOU 2002:105.

och förbättra miljön. Utredningens förslag utgjordes av en principmodell för ett avgiftssystem innefattande följande delar:

1. Alla vattenanvändare tar ekonomiskt ansvar för sin miljöpåverkan.
2. Användningen av avgiften inriktas på vattenvårdande aktiviteter (inklusive kontrollprogram och övervakning).
3. Befintliga avgifter inordnas i modellen.
4. Prioriterade farliga ämnen bör ingå i första hand.
5. Avgiftskollektivet bör avgränsas tydligt.
6. Genomförande i etapper (utredningen föreslog att man borde börja med avgifter på övergödande ämnen).

Utredningen konstaterade att det finns flera problem förknippade med uttag av vattenavgifter. Det finns bl.a. svårigheter att mäta utsläpp och att ta fram data rörande diffusa utsläpp. Med många olika typer av källor och miljöpåverkan kan dessutom ett avgiftssystem bli administrativt tungrott.

Om man jämför de undersökningar och den övervakning som i dag bedrivs med vad som krävs enligt ramdirektivet för vatten, innebär införandet av ramdirektivet avgjort en ambitionshöjning. Det är dock inte ett helt främmande system som införts. I stor utsträckning mäts redan de parametrar som ramdirektivet föreskriver. Ramdirektivet för vatten påstås ha ett större fokus på biologiska förhållanden än vad som gällt tidigare. Det har dock i många år, långt före införandet av ramdirektivet för vatten, varit en svensk ambition att inkludera flera biologiska parametrar både i miljöövervaknings- och recipientkontrollprogrammen. Detta framgår bl.a. av de Allmänna råd för recipientkontroll i vatten som Naturvårdsverket gav ut 1986.²⁹

Analys och slutsatser

En svårighet i sammanhanget är att gamla och nya begrepp och arbetssätt kolliderar. Vid införandet av ramdirektivet för vatten har inte tillräcklig kraft lagts på att definiera viktiga begrepp för över-

²⁹ Recipientkontroll vatten. Allmänna råd 86:3, Naturvårdsverket (1986). Upphävd 2002-09-12 genom NFS 2003:4.

vakningen i den svenska lagstiftningen. Tillräcklig kraft har heller inte lagts på att i föreskrifter eller allmänna råd utreda sambandet mellan begrepp som redan finns i svensk lag (och praktisk tillämpning) och de som infördes med ramdirektivet för vatten. Trots att de olika typerna av övervakning (kontrollerande, operativ och undersökande) är centrala i genomförandet av vattenförvaltningen är definitionen av begreppen inte återgiven i svensk rätt. I vattenförvaltningsförordningen görs en hänvisning till artikel 8 i ramdirektivet för vatten. I denna artikel finns dock inte heller någon definition av begreppen utan enbart ytterligare hänvisning till bilaga V i direktivet. Det är anmärkningsvärt att Naturvårdsverket lyckats utfärda föreskrifter om de tre typerna av övervakning utan att definiera vad de innebär.³⁰ En definition av begreppen operativ och undersökande övervakning bör föras in i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

Operativ och undersökande övervakning har stora likheter och det finns därför anledning att tillämpa samma resonemang och så långt möjligt utforma ett gemensamt regelverk för företeelserna. Båda formerna av övervakning är tillämpbara när vattenstatusen inte är godtagbar eller ligger i riskzonen för detta och när det därmed sannolikt finns verksamheter som har negativ påverkan på vattenkvaliteten. Eftersom ett av syftena med den undersökande övervakningen är att fastställa orsakerna till varför vattenkvaliteten inte är godtagbar, kan det dock inledningsvis vara svårt att fördela ansvar och kostnader mellan vattenanvändare. I ett sådant läge måste myndigheterna ta ansvar och kanske även kostnaderna för övervakningen. I andra fall, t.ex. efter en olycka (oavsiktlig föroreningsincident) som kan knytas till en viss verksamhet, är det fullt möjligt och kan även anses rimligt att lägga ansvaret på verksamhetsutövaren.

Den övervakning som föranleds av ramdirektivet för vatten handlar inte om tillsyn i den bemärkelse som begreppet har i 26 kap. miljöbalken. Nya regler om verksamhetsutövarnas ansvar för övervakning bör istället sammanföras med bestämmelserna om vattenförvaltning under 5 kap. miljöbalken. Detta innebär att vattenmyndigheterna kommer att fatta beslut som får rättsverkningar mot enskilda vattenanvändare. Förelägganden bör kunna riktas till en eller flera vattenanvändare om att ingå i ett samordnat övervakningsprogram. Vattenmyndigheterna bör även kunna föreskriva att

³⁰ Naturvårdsverkets föreskrifter om övervakning av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. NFS 2006:11.

övervakning ska genomföras på deltagarnas bekostnad. Deltagarnas kostnadsandel ska fastställas genom ett särskilt beslut av myndigheten. Detta bör även ske i de fall övervakningen företas genom ett samordnat program.

Ett alternativ till att ge vattenmyndigheterna makt att förelägga vattenanvändare att utföra övervakning hade varit att ge tillsynsmyndigheterna den rollen. Det är dock enbart vattenmyndigheterna som kan förväntas ha nödvändig överblick och helhetssyn för att utifrån enskilda beslut bygga upp ett samlat övervakningsprogram.

Beslut om operativ miljöövervakning ska tas när vattenmiljön bedöms ligga i riskzonen för att miljökvalitetsnormerna inte kommer att uppfyllas alternativt när det släpps ut prioriterade kemiska ämnen enligt bilaga X till ramdirektivet för vatten. Sådana beslut tas lämpligen i samband med att åtgärdsprogram upprättas för vattendistriktet. Det blir alltså fråga om en stor mängd beslut om operativa undersökningar som ska fattas för varje åtgärdsprogram. Besluten kommer normalt att gälla fortlöpande övervakning och omprövas allteftersom ny kunskap erhålls. Vid sådana omprövningar måste ett nytt beslut fattas och delges vattenanvändarna. Beslut om undersökande övervakning blir snarare av engångskaraktär. Sådan övervakning ska inledas då orsaken till ett överstridande av en miljökvalitetsnorm är okänd. Den ska också inledas som förstadium till operativ övervakning i syfte att fastställa orsakerna till att miljökvalitetsnormerna inte uppnås, eller för att fastställa omfattningen och konsekvenserna av oavsiktliga föroreningshändelser.

Det förekommer i dag problem såvitt någon verksamhetsutövare vägrar att betala i de fall tillsynsmyndigheten föreskriver att undersökningarna ska utföras av någon annan som myndigheten utsett. Tillsynsmyndigheten måste vända sig till domstol för att hävda sin rätt. Det innebär en stor osäkerhet och ekonomisk risk för myndigheten. Frågan har uppmärksammats under senare tid i några utredningar inom miljöområdet. Miljöansvarsutredningen drog slutsatsen att eftersom den ansvarige för kraven kan överklaga beslutet när det fattas, saknas anledning att myndigheten ska tvingas gå till domstol igen vid betalningsovillighet.³¹ Utredningen föreslog därför en uttrycklig bestämmelse i 26 kap. miljöbalken om att ett lagakraftvunnet beslut om kostnadstäckning får verkställas

³¹ GMO-skador i naturen och miljöbalkens försäkringar. Slutbetänkande av Miljöansvarsutredningen. SOU 2007:21.

enligt utsökningsbalken (1981:774). En sådan skrivning gör att myndigheten kan vända sig direkt till kronofogdemyndigheten för att få fordringen utmätt från adressaten, utan att först ta vägen än en gång över domstol. En motsvarande bestämmelse bör skrivas in i 5 kap. miljöbalken så att vattenmyndigheternas beslut om kostnadstäckning omfattas.

En fråga som återstår att besvara är om det är rimligt att även mindre verksamheter av olika slag och hushåll med enskilda avlopp inkluderas i samordnade övervakningsprogram. Det skulle kunna göras genom att dessa blir betalningsskyldiga, men det kan bli administrativ tungrovt om varje enskild verksamhet ska specificeras i vattenmyndigheternas beslut om övervakningsprogram. Alternativet är ett avgiftssystem som fördelar kostnaderna mellan samtliga vattenanvändare. Avgifterna kan sedan användas för att finansiera övervakningsprogram som beställs av vattenmyndigheterna. Det bör även finnas förutsättningar att kombinera de två alternativen, dvs. att större vattenanvändare hanteras enligt det förslag som här presenteras, medan mindre användare och diffusa källor får bidra genom att erlägga avgifter. Regeringen bör se närmare på denna fråga, inte minst mot bakgrund av EU-kommissionens kritik av hur Sverige infört ramdirektivets regler om kostnadstäckning. Adressatkretsen för förelägganden om att utföra eller betala undersökningar bör begränsas om ett system med vattenavgifter införs.

Undersökningar inom ramen för egenkontrollen och sådana som beslutats av tillsynsmyndigheter enligt 26 kap. 22 § miljöbalken är ett viktigt komplement till den operativa och undersökande övervakningen. I själva verket bör dessa undersökningar i stor utsträckning kunna anpassas till vad som krävs i vattenförvaltningen genom att verksamhetsutövarna modifierar kontrollprogrammen och underställer tillsynsmyndigheterna (länsstyrelser och kommuner) dessa för godkännande. Vattenmyndigheterna har en viktig roll som samordnare, samt får med föreslagna förändringar i lagstiftningen även möjlighet att förelägga om undersökningar.

5.1.5 Finansiering och konsekvenser

Nationell samordning av övervakningen

En väl fungerande övervakning bidrar till en effektivare förvaltning av havet som på sikt bör ge en bättre miljö. Tydliga föreskrifter om miljöövervakning och ökad samordning av verksamheten leder till större effektivitet i arbetet som i sin tur bör ge en samhällsekonomisk vinst.

Ökade insatser för att styra miljöövervakningen och för ökat stöd till ett nytt havsmiljöråd medför ökade kostnader i form av framförallt tjänster vid Naturvårdsverket. Utredningens bedömning är att det behövs två ytterligare tjänster, vilket ger en kostnad på cirka 1,4 miljoner kronor per år. Detta föreslås finansieras genom i första hand ett ökat förvaltningsanslag till Naturvårdsverket, alternativt genom omprioriteringar mellan verkets ansvarsområden.

I förslaget ingår att Naturvårdsverket ska ges rätt att utfärda föreskrifter om övervakning av miljön, i första hand havsmiljön. Dessa föreskrifter blir ett komplement till de föreskrifter som Naturvårdsverket redan i dag får utfärda om övervakning av vattens tillstånd enligt vattenförvaltningsförordningen. Detta innebär att den utvidgade föreskriftsrätten framförallt gäller den övervakning som sker eller bör ske i territorialhavet in till 1 nautisk mil utanför baslinjen samt i svensk ekonomisk zon. Föreskriftsrätten gäller övervakningsprogrammets innehåll och genomförande och kan inte gälla andra än dem som genom uppdrag eller myndighetsbeslut ansvarar för ett övervakningsprogram. I detta område finns knappast privata aktörer som har föreläggande om att delta i övervakning eller kontrollprogram, och därmed inte heller några privata aktörer som kan beröras av föreskrifter om miljöövervakning (undantaget skulle vara sjöfarts- och eventuellt fiskerinäringen om dessa genom särskilda beslut inkluderades i övervaknings- eller kontrollprogram). Förslaget om att utvidga Naturvårdsverkets föreskriftsrätt kommer därmed framförallt att beröra andra myndigheter samt de som på uppdrag av myndigheter arbetar med att utföra övervakningen. De myndigheter som i dag bedriver övervakning i havet är främst Fiskeriverket, Kustbevakningen, SGU och SMHI samt universitet och högskolor. I viss utsträckning kan det inom ramen för den regionala miljöövervakningen finnas provpunkter som ligger längre ut från kusten än 1 nautisk mil utanför

baslinjen. Därmed kan även länsstyrelser och eventuellt vatten-
vårdsförbund och samordnade recipientkontrollprogram beröras.

Överföringen av det formella ansvaret för information vid akuta
händelser i havsmiljön till länsstyrelserna är framför allt en föränd-
ring i ansvar mellan myndigheter. Kostnaderna för staten bör bli
ungefär de samma och även finansieringen bör kunna ske på samma
sätt som i dag, dvs. genom miljöövervakningsanslaget. Bedöm-
ningen är dock att verksamheten får bättre möjligheter att utveck-
las och förbättras om länsstyrelserna får det utpekade ansvaret för
frågan.

Vattenförvaltning

Förslaget att ge Naturvårdsverket ett utpekat ansvar för nationell
samordning av vattenförvaltningen samt förtydligandet av andra
centrala myndigheters ansvar bör ge en effektivare vattenförvalt-
ning. De kartläggningar som vattenmyndigheterna gör och som i
vissa fall är klara visar att de flesta vattenområden har sämre än
”god vattenkvalitet”. För att klara denna utmaning krävs en väl
fungerande vattenförvaltning med tydlig styrning och tydlig
ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Förslagen rör i första
hand organisation och ansvarsfördelning mellan myndigheter, och
bör inte leda till några större kostnader. Naturvårdsverket arbetar i
stor utsträckning redan i dag med vattenförvaltningsfrågor. Ett
utpekat ansvar för att nationellt vara samordnande myndighet för
vattenförvaltningen bör därför inte mer än marginellt öka kostna-
derna för Naturvårdsverket.

Verksamhetsutövarnas ansvar för övervakning

Förslaget syftar till att genom förelägganden samordna och anpassa
existerande kontrollprogram och undersökningar samt att initiera
nya när det behövs. Detta förväntas ge vattenmyndigheterna ett
bättre och mer fullständigt underlag som kan ingå i det samlade
program för övervakning av vattnets tillstånd som varje vatten-
myndighet måste upprätta. Kravet om att upprätta sådana övervak-
ningsprogram följer av ramdirektivet för vatten. Konsekvenserna
förväntas bli begränsade för de verksamhetsutövare som redan i dag
bedriver recipientkontroll i egen regi eller inom ramen för samord-

nade recipientkontrollprogram (som egenkontroll och/eller enligt särskilt beslut av tillsynsmyndigheten). Det rör sig framför allt om tillståndspliktiga verksamheter enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Undersökningarna kan dock behöva både förändras och utvidgas, t.ex. till att innefatta biologiska faktorer. Det kan även krävas samordning mellan verksamhetsutövare inom ett större geografiskt område. En poäng med regelförändringen är att krav på att utföra kontroller och undersökningar ska kunna riktas till en vidare krets av verksamhetsutövare än i dag. Det kan röra sig om dels andra branscher, dels verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Särskilt för den senare gruppen, som kanske inte alltid har eller deltar i någon recipientkontroll, kan konsekvenserna och tillkommande kostnader bli större.

Om man ser till utsläppen av näringsämnen (kväve och fosfor) är jordbruket den sektor som står för de största utsläppen (53 % av kväveutsläppen och 45 % av fosforutsläppen). I dag deltar framför allt större jordbruk som är tillståndspliktiga i recipientkontrollprogram. En konsekvens av förslaget bör bli att krav riktas mot betydligt fler jordbruksföretag om att genomföra eller bekosta undersökningar.

De näst största utsläppen av näringsämnen står avloppsreningsverken för (knappt 20 % av utsläppen av kväve och fosfor). De större kommunala avloppsreningsverken har i allmänhet redan i dag egna kontrollprogram eller deltar i samordnade program. Det finns cirka 500 större reningsverk i Sverige. Kraven kan framför allt förväntas öka på mindre reningsverk.

Även andra branscher, främst industriverksamheter, släpper ut näringsämnen. Branscher som står för betydande utsläpp är fiskodling, gruvor, pappersmassa och papper, livsmedel, kemi, ytbehandling, stålverk och flygplatser. Större anläggningar bedriver egna undersökningar redan i dag, bl.a. för att uppfylla krav på miljörapportering till tillsynsmyndigheterna. Krav kan dock komma att ställas även på mindre anläggningar med utredningens förslag om regelförändringar.

Många verksamheter släpper dessutom ut kemikalier till vattenmiljön. Bland de branscher som står för större utsläpp återfinns pappersmassa och papper, avloppsreningsverk, stål, gruvor, skinnberedning, ytbehandling och avfallsanläggningar.

Med tillgängligt underlag har det inte varit möjligt att närmare precisera konsekvenserna och kostnaderna för olika branscher eller

för företag av en viss storlek. För att i detalj kunna ange konsekvenserna behövs resultaten av de kartläggningar och analyser som varje vattenmyndighet ska genomföra enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Vattenmyndigheterna har för utredningens räkning gjort en grov uppskattning av vilka kompletteringar och förändringar av miljöövervakningen som krävs för att med rimlig säkerhet kunna bedöma och följa vattenområdenas tillstånd. Det behövs framförallt en ökad geografisk täckning och ökad frekvens av mätningarna. Det finns också behov av att inkludera fler biologiska parametrar och att öka provtagningen av de i ramdirektivet angivna prioriterade kemiska ämnena. De årliga kostnaderna för dessa kompletteringar har av vattenmyndigheterna uppskattats till cirka 30 miljoner kronor, varav ungefär en tredjedel, dvs. 10 miljoner kronor, kan anses vara operativ eller undersökande övervakning som på sikt bör kunna bekostas av vattenanvändarna. Den siffran kan jämföras med den beräkning som utredningen har gjort av de nuvarande kostnaderna för recipientkontroll i kustvatten (bilaga 5). Dessa uppgår till cirka 20 miljoner kronor per år, men om också kontrollprogram i inlandsvatten skulle räknas med så är kostnaderna sannolikt åtminstone det dubbla. Den utökning som här föreslås torde därmed innebära att kostnaderna som mest ökar med 25 % för verksamhetsutövarna (från i dag cirka 40 miljoner kronor per år till 50 miljoner kronor per år).

Förslaget om att överföra rätten att besluta om förelägganden till vattenmyndigheterna innebär en ökad administrativ börda för dessa. I viss utsträckning innebär dock utredningens förslag att arbetsuppgifterna övertas från tillsynsmyndigheterna, varför det åtminstone delvis är fråga om en omfördelning mellan myndigheter.

5.2 Nationellt program för kartläggning av det marina landskapet

Förslag

Jag föreslår att ett nationellt program för kartläggning av det marina landskapet genomförs. Programmet bör ha en samlad budget, ledas av Naturvårdsverket och i en första period pågå i fem år (2009–2013). Det kommer att ta vid där många av de

nuvarande regeringsuppdragen om kartläggning tar slut. Programmets syfte bör vara att ta fram den information om det marina landskapet, främst havsbottnarna, som behövs i samhället, särskilt för marin fysisk planering. Det handlar också om att exempelvis ta fram underlag för inrättande av skyddade områden eller underlag för att olika samhällssektorer ska kunna nyttja havet på ett hållbart sätt. Programmet förutsätts integreras och användas i den havsplanering som utredningen föreslår i kapitel 4. Programmet bör också samverka med liknande ansatser i grannländer och i internationella projekt.

Jag föreslår vidare att regeringen tillsätter en utredning för att se över nuvarande system med baslinjer och de olika jurisdiktionsgränserna till havs i syfte att ge dessa den precision som modern teknik medger. Parallellt med utredningen bör förhandlingar föras med Sveriges grannländer kring ett antal oklarheter och brister i havsgränsernas definitioner samt utformning i gällande avtal. Lantmäteriet och Sjöfartsverket bör intensifiera sitt arbete med att fastställa en enhetlig strandlinje.

5.2.1 Bakgrund

En god kännedom om bottendjup, eller snarast grund, har i århundraden varit viktig för sjöfarten. De första svenska sjökorten tillkom under 1600-talet. I övrigt har intresset för hur det ser ut under vattenytan varit litet. Utforskandet av undervattensvärlden har också begränsats av de tekniska förutsättningarna för insamling och arbete under vatten. En omfattande inventering av marina arter på västkusten genomfördes dock redan på 1920-talet. Intresset för att utforska havsbottnarnas geologi uppstod efter andra världskrigets slut och drevs internationellt i och med möjligheterna att finna nya naturresurser för utvinning, i första hand olja. I Sverige var det först på 1970-talet som staten inledde en systematisk kartläggning av havsbottnarna, och främst då i syfte att söka utvinnbara sand- och grustillgångar.

Under senare år har flera initiativ tagits för att kartlägga det marina landskapet, dvs. djup (batymetri), bottenbeskaffenhet och förekomst av livsmiljöer och arter. Det pågår även ett arbete med att sammanställa befintlig kunskap och använda den i nya sammanhang och för att göra förutsägelser. Åtgärderna har dock inte varit samordnade utan har bedrivits inom olika myndigheter. Den nyli-

gen tillsatta samordningsgruppen för myndigheter, SAMHAV, har dock förbättrat samordningen av mätningar. Det kan också konstateras att det fortfarande finns stora luckor när det gäller kunskapen om havsbotten runt Sveriges kuster. Utredningen "kunskap om biologisk mångfald" föreslog att en heltäckande digital karta över bottenpografi och botten typer för havsmiljön inom Sveriges havsområden skulle tas fram.³² I "Aktionsplan för havsmiljön" togs flera åtgärder upp som alla i sig är viktiga delar i en kartläggning av havsmiljön.³³ Även Klimat- och sårbarhetsutredningen pekade på behovet av data om djup och maringeologi, bl.a. som underlag för bedömning av risken för kusterosion.³⁴

Kartläggning av det marina landskapet pågår även i våra grannländer. I både Norge och Finland har särskilda program skapats för att hålla samman kartläggningsarbetet. I Norge sker verksamheten inom ramen för programmet MAREANO. Det leds av Norges havsforskningsinstitut. I Finland bedrivs arbetet inom det nationella programmet VELMU. Arbetet består både av sammanställning av befintlig kunskap och kompletterande inventeringar. Programmet samordnas av Finlands miljöcentral. Irland har utvecklat en portal, Marine Irish Digital Atlas, för presentation av marina data, främst i form av kartor. Portalen innehåller både grundläggande naturvetenskaplig information (som berörs i detta avsnitt) och information om förvaltning och mänskligt nyttjande av havet.

Sverige har tillsammans med andra Östersjöländer deltagit i projektet BALANCE (Interreg IIIB Östersjön). Projektets syfte har varit att utveckla en gränsöverskridande marin fysisk planering som kan leda till ett hållbart nyttjande av Östersjön och skydd av dess unika naturvärden. Inom projektet har man arbetat med att samla in och sammanställa marina data, ta fram översiktliga kartor över marina habitat och landskap samt utveckla ett ramverk för marin fysisk planering. Projektet avslutades i december 2007, men de slutliga rapporterna är ännu inte publicerade (i april 2008).

Förutom ett flertal centrala myndigheter är länsstyrelser och kommuner aktiva i kartläggningsarbetet, bl.a. i samband med bildande av naturreservat och inventering av utpekade Natura 2000-områden och befintliga reservat. Entreprenörer gör omfattande miljökonsekvensbeskrivningar i samband med tillståndsprövning av

³² Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? Slutbetänkande av Utredningen kunskap om biologisk mångfald. SOU 2005:94.

³³ Aktionsplan för havsmiljön. Naturvårdsverket rapport 5563 (2006).

³⁴ Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. Slutbetänkande av Klimat- och sårbarhetsutredningen. SOU 2007:60.

verksamheter till havs. Dessa beskrivningar kan innehålla information som är till nytta för en nationell kartläggning.

5.2.2 Ett nationellt program för kartläggning

Det finns av flera skäl behov av ett sammanhållet nationellt program för kartläggning av havsmiljön. Bland annat kommer kartläggning och utvärdering av havsmiljön att vara en del av genomförandet av EU:s marina direktiv. Havspanering är vidare under utveckling i Sverige och diskuteras i flera länder inom EU (se kapitel 4). Genomförandet av havspanering kommer att ställa krav på information av hög kvalitet om bl.a. djup, havsbottnarnas beskaffenhet samt naturresurser och naturvärden i havsmiljön. Ett sammanhållet program handlar dels om att sammanställa och använda den omfattande information som redan finns hos olika myndigheter, dels om att samla in ny information genom mätningar och inventeringar. Flera delar av det program som här beskrivs pågår redan. Det saknas dock tydliga länkar mellan delarna och det finns heller ingen utpekad myndighet som leder arbetet i dess helhet. Styrningen sker huvudsakligen genom uppdrag i regleringsbrev till respektive myndighet samt genom överenskommelser mellan myndighetscheferna i den samordningsgrupp för havsmiljön (SAMHAV) som regeringen tillsatt.

Kartläggning av havsmiljön är en verksamhet som aldrig kan anses avslutad. Det går alltid att genomföra ytterligare kartläggningar med större detaljrikedom, alternativt inkludera nya faktorer etc. Eftersom miljön dessutom ständigt förändras, både genom mänsklig påverkan och oberoende av densamma, behöver informationen successivt uppdateras. Det föreslagna programmet ska vara tillräckligt detaljerat för att utgöra en grund för framtida planering och beslut.

Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Artdatabanken bör vara huvudansvariga för kartläggningen av det marina landskapet (tabell 5.1). Dessutom bör Fiskeriverket, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna, Forsvarsmakten, SMHI och Kustbevakningen knytas till programmet. Naturvårdsverket föreslås leda programmet.

Tabell 5.1 Huvudansvariga myndigheter för kartläggningen av det marina landskapet.

Myndighet	Ansvarsområde
Naturvårdsverket	Ledningsansvar för programmet. Biologisk kartläggning. Habitatmodeller. Förvaltning av portal/marin digital atlas. Förvaltning av databaser, bl.a. utsjöbanksinventeringen och basinventeringen av skyddade områden (biologiska data).
Sjöfartsverket	Uppmätning av djup. Digitalisering av äldre djupdata. Förvaltning av djupdatabas. Sjöfartsverket har dessutom enligt instruktionen för myndigheten ansvar för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.
SGU	Kartläggning av bottenförhållanden och sediment. Förvaltning av marin-geologisk databas.
Artdatabanken	Inventeringar av marina arter. Förvaltning av fynddatabas.

Första etappen av programmet bör pågå i fem år (2009–2013). Programmet bör därefter utvärderas innan ett beslut fattas om eventuell förlängning.

5.2.3 Delar i ett nationellt program

1. Kunskap om djupförhållandena – batymetrisk kartläggning

God kännedom om djupförhållandena är grundläggande för all verksamhet som rör havsbotten. Tillgång till djupdata är också viktigt för att kunna genomföra andra mätningar och studier av havsbotten. Sjöfartsverket har en djupdatabas där digitala djupdata från och med 1982 och framåt finns lagrade. För närvarande finns digitala djupdata endast över 25 % (cirka 40 000 km²) av Sveriges havsområden (territorialhav och ekonomisk zon). Det finns dessutom i viss utsträckning djupdata lagrade hos andra myndigheter och på universitet. Enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation krävs dock, med undantag för några utpekade myndigheter, tillstånd för sjömätning och inrättande av djupdatabaser. En långtidsplan finns beträffande sjömätning för sjöfartens behov som innebär att cirka 50 % av havsområdena kommer att vara täckta med moderna digitala djupdata av hög kvalitet år 2014. Eftersom den återstående ytan ligger utanför farledsområden kommer Sjöfartsverket inte att prioritera mätningar där inom ramen för sitt ordinarie uppdrag.

Förutom digitala data förvaltar Sjöfartsverket även Svenskt djuparkiv som består av cirka 20 000 analoga djupkartor, varav de tidigaste är från 1860-talet. Denna samling är i stort sett geografiskt heltäckande. Med stöd av särskilda medel (1 miljon kronor för 2007, ej preciserat belopp för 2008) ur det havsmiljöanslag som Naturvårdsverket förfogar över har Sjöfartsverket påbörjat ett arbete med att digitalisera dessa kartor. Naturvårdsverkets bedömning är att den digitaliserade informationen från kartorna i de flesta fall har tillräcklig upplösning och kvalitet för att utgöra underlag för övriga delar av kartläggningen, inklusive modellering (se vidare under punkt 3). I viss utsträckning kan det dock behövas kompletteringar med nya mätningar.

Enligt uppgifter från Sjöfartsverket skulle det vara möjligt att inom fem år kombinera information från de digitala mätningarna med digitaliserad information från de äldre kartorna till en heltäckande digital djupdatabas. Kostnaden beräknas till cirka 70 miljoner kronor totalt. Uppdelat på fem år rör det sig om 14 miljoner kronor per år. Alternativet, att med modern teknik göra nya mätningar inom de områden där digital information saknas, skulle enligt Sjöfartsverket medföra mycket höga kostnader, uppskattningsvis 850–1 300 miljoner kronor.

Om särskilda medel ska skjutas till för att skapa en djupdatabas för bred användning i samhället måste data bli tillgängliga för alla tänkbara intressenter. Problemet med sekretessbeläggning av djupinformation måste då åtgärdas (se kapitel 6).

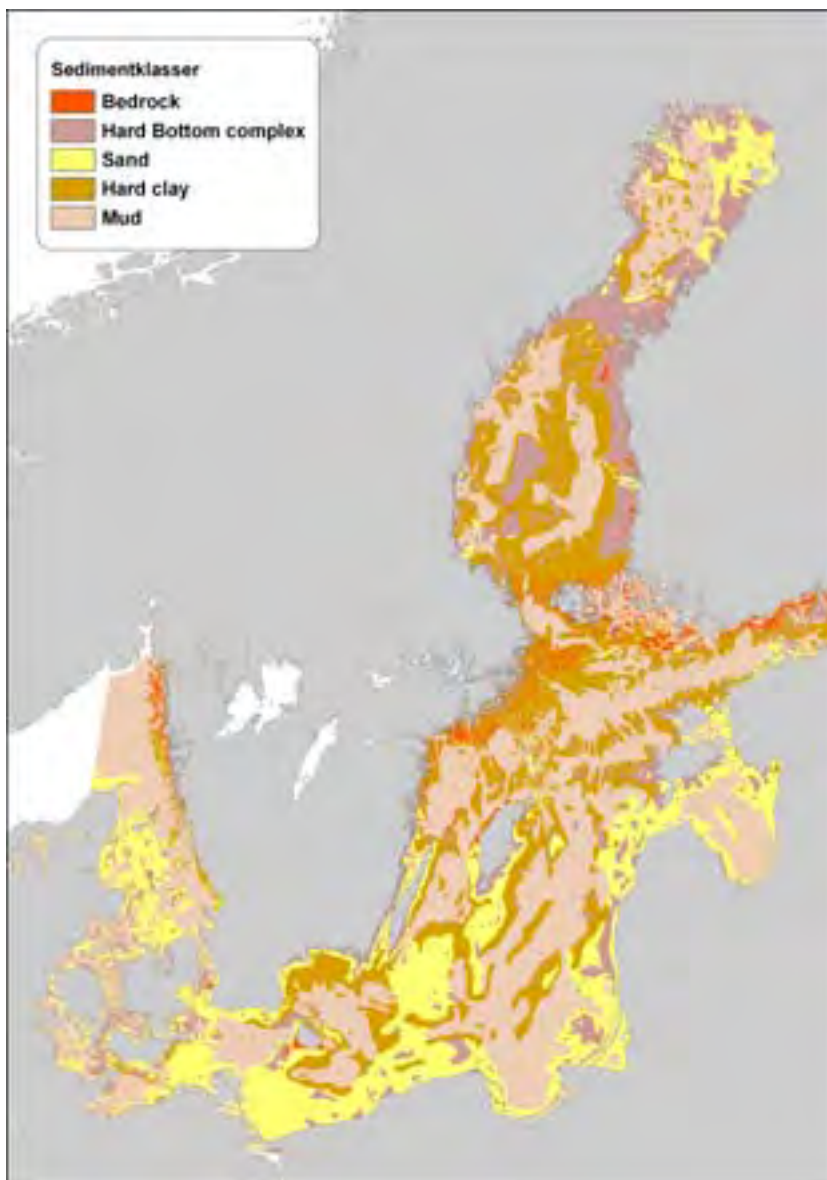
Det är även viktigt att information från djupmätningar som utförs i andra sammanhang och av andra aktörer rapporteras in till Sjöfartsverkets djupdatabas så att en samlad nationell databas byggs upp. Detta bör kunna regleras genom överenskommelser med andra myndigheter vilka har datainsamling som uppdrag. Med förmånliga villkor, t.ex. att fritt kunna ta del av alla data i databasen, bör även privata aktörer kunna övertygas om att ansluta sig till den gemensamma databasen.

För kartläggning av djup nära kusten och i grundare områden kan det finnas anledning att överväga andra metoder än de som används i dag, t.ex. flygburen laserkartering. Utvecklingsarbete pågår för att även kunna kartlägga vissa typer av habitat med hjälp av dessa metoder.

2. Data om havsbottnarnas geologi

Information om havsbottnarnas geologiska uppbyggnad och sedimentens utbredning ger den grundläggande kunskap som behövs för att kunna bedöma förutsättningarna för arters och habitats utbredning på havsbotten (figur 5.1). Informationen är också viktig för att bedöma effekterna av olika typer av ingrepp i och påverkan på havsbotten, såsom erosion, slamspridning, sand- och grusutvinning, dragning av kablar och ledningar samt sanering av miljöfarliga substanser. I samband med undersökningarna tas också sedimentprov som analyseras för att bl.a. få information om förekomst av miljöfarliga ämnen. Sedimenten utgör även ett historiskt arkiv som visar när olika ämnen och gifter har deponerats på havsbotten, liksom perioder med syrefria förhållanden eller algblomningar.

Figur 5.1 Schematisk bottenkart som bygger på modellberäkningar inom Interregprojektet Balance.



Sveriges geologiska undersökning (SGU) arbetar med att kartlägga havsbottenarnas geologi. Sedan 1980-talet har inriktningen allt mer styrts av behovet av att ta fram underlag till stöd för miljöarbetet. Fram till dags dato har väst- och sydkusten, kusten mellan Bråviken och Vaddö och en del områden längs med Norrlands-kusten kartlagts (figur 5.2). I de flesta fall rör det sig om kustnära områden, men även Kattegatt (ut till gränsen mot Danmark) och vissa områden norr om Gotland har kartlagts. Sammanlagt rör det sig om ca 19 % av Sveriges totala havsområde (inklusive Sveriges ekonomiska zon) som är kartlagt för presentation i skala 1:100 000. Därutöver genomförde SGU under 1999–2007 en översiktlig kartläggning avsedd för skala 1:500 000 av övriga svenska havsområden förutom området öster om Gotland.

Figur 5.2 Karta med havsområden som kartlagts maringeologiskt till och med 2007 respektive kommer att kartläggas fram till 2012 i skala 1:100 000. Röd linje markerar yttre gräns för Sveriges ekonomiska zon.



SGU genomförde inom ramen för egna anslag maringeologiska undersökningar för cirka 14,4 miljoner kronor under 2006. Därutöver genomfördes undersökningar på uppdrag för cirka 2,1 miljoner kronor. SGU har fått ett särskilt bidrag av regeringen (1 miljon kronor ur havsmiljöanslaget för 2007, ej preciserat belopp för 2008) för analys av insamlade data och konvertering av den geologiska tolkningen till att omfatta även det översta sedimentlagret.

SGU kommer inom befintliga anslag till myndigheten att anslå 15,3 miljoner kronor per år under de kommande fem åren till maringeologisk kartering. Med denna anslagsnivå kommer ytterligare ca 10 % av svensk havsbotten vara kartlagd i skala 1:100 000 år 2012. Det kommer med denna takt att ta 40 år att kartlägga de svenska havsområdena (territorialhav och ekonomisk zon). Genom den geografiska prioritering som SGU gör (i överensstämmelse med aktionsplanen för havsmiljön) kommer dock en relativt stor andel av kustzonen vara inventerad inom en femårsperiod (figur 5.2).

Enligt beräkningar av SGU kan kartläggningstakten ökas med ca 50 % om SGU:s fartyg (Ocean Surveyor) och den tekniska utrustningen används maximalt under fältsäsongen (april – början av december). Därmed kan tiden för en fullständig kartläggning minska till cirka 25 år. För fortsatt kartläggning i utsjöområdet kan det finnas anledning att differentiera upplösningen (skalan). En sådan anpassning bör utgå från en bedömning av framtida anspråk på och hot mot olika havsområden. Genom en lägre upplösning i vissa områden skulle kartläggningen kunna påskyndas ytterligare.

Den maringeologiska kartläggning som beskrivs ovan är dock inte heltäckande i och med att inte de allra grundaste områdena (djup mindre än 3 m) omfattas, och därmed inte området närmast land. Detta är olyckligt både för att dessa områden är av stort biologiskt värde då de ofta utgör reproduktions- och uppväxtplatser för många arter och för att områdena i hög grad är utsatta för olika ingrepp och påverkan från land. Om en heltäckande kartläggning som även omfattar grunda områden ska genomföras kommer ytterligare resurser att krävas. En sådan kartläggning bör dock i stor utsträckning kunna ske parallellt med kartläggningen av djupare områden och utan att tidsplanen förskjuts, bl.a. genom användande av delvis annan metodik, såsom mätningar från mindre båtar.

På samma sätt som när det gäller djupinformation är det viktigt att information om havsbottenarnas geologi som samlas in av andra aktörer rapporteras in till SGU:s databas. Som redogjorts för under

punkt 1 om Sjöfartsverkets djupdatabas bör detta kunna regleras genom överenskommelser mellan myndigheter och genom fördelaktiga villkor för de privata aktörer som väljer att ansluta sig till den gemensamma databasen.

3. Sammanställning av biologiska data om naturtypers utbredning samt habitatmodellering

Det saknas ett heltäckande underlag som med tillräcklig detaljrikedom beskriver utbredningen av livsmiljöer, djur och växter i svenska havsområden. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med att sammanställa befintliga biologiska data om naturtypers utbredning på havsbotten. Dessa data används bl.a. till modeller för att beräkna olika habitats potentiella utbredning i landskapet som helhet. Metoden att sammanställa och analysera befintlig kunskap har Naturvårdsverket redovisat i en rapport om kustnära undervattensmiljöer.³⁵ Uppdraget i sin helhet ska redovisas till regeringen senast den 30 mars 2009 enligt regleringsbrevet för 2007 avseende Naturvårdsverket. För 2007 har 3 miljoner kronor ur havsmiljöanslaget reserverats för detta ändamål. I summan ingår även kostnader för att ta fram kartor och GIS-skikt. Sammanställning av befintliga data ger också underlag för bristanalys, vilket är viktigt för att bedöma behovet av ytterligare datainsamling, se punkt 4.d.

Det är angeläget att det underlag som tas fram av kommuner och av entreprenörer (t.ex. i miljökonsekvensbeskrivningar) görs tillgängligt för nationella sammanställningar och analyser.

4. Kompletterande inventeringar av habitat och arter

4.a. Inventering av utsjöbankar

Utsjöbankar är grundområden utan anknytning till kusten, motsvarande Natura 2000-habitaten *rev* eller *sublittoral sandbank*. Naturvårdsverket har tidigare med stöd av de marina centrumen, ArtDatabanken, SGU, SMHI, Kustbevakningen och Fiskeriverket inventerat 20 utsjöbankar som bedömts vara av intresse för etablering av havsbaserad vindkraft, samtidigt som de anses ha stora

³⁵ Sammanställning och analys av kustnära undervattensmiljö. Naturvårdsverket rapport 5591 (2006).

naturvärden.³⁶ Ett resultat av inventeringen var att flera utsjöområden pekades ut som särskilt värdefulla för naturvärden och viktiga att skydda från alla former av exploatering (se kapitel 4). Naturvårdsverket ska enligt regleringsbrevet för 2007 fortsätta arbetet med karläggning av utsjöbankar. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

4.b. Inventering av marina arter, Svenska artprojektet

Som en del av Svenska artprojektet genomför ArtDatabanken under tre år (2006–2008) en omfattande marin inventering i syfte att kartlägga den marina bottenfaunan längs den svenska västkusten. Svenska Artprojektet startade i samband med att ArtDatabanken år 2002 fick i uppdrag av regeringen att skapa det nationella referensverket Nationalnyckel, som beskriver alla Sveriges djur, växter och svampar (flercelliga organismer). Syftet är att göra kunskapen om de svenska arterna tillgänglig för allmänheten. Resultaten från inventeringen är tänkt att bli viktiga kunskaps tillskott för de marina volymerna av Nationalnyckeln. Flera volymer med marina organismgrupper, t.ex. tagghudingar, broskfiskar och havsborstmaskar, är under produktion. Resultaten av inventeringen lagras också i ArtDatabankens databaser och referenssamlingar, samt tillgängliggörs via Artportalen.

Genom ökat fokus på biologiska variabler bidrar även miljöövervakningsprogrammen till kunskapen om marina arters förekomst och utbredning och till framtagning av underlag för bedömningsgrunder.

4.c. Inventering av marina Natura 2000-områden och övriga marina skyddade områden

Sveriges Natura 2000-områden och övriga skyddade områden ska inventeras inom ramen för ett projekt som startades av Naturvårdsverket 2003, den s.k. basinventeringen. Uppgifter som samlas in vid inventeringen rör utbredningen av Natura 2000-habitat, förekomst av viktiga strukturer och funktioner, status för friluftsanläggningar samt förekomst av arter. Projektet pågår mellan 2004 och 2008 och har en total budget på 160 miljoner kronor. För den

³⁶ Inventering av marina naturtyper på utsjöbankar. Naturvårdsverket rapport 5576 (2006).

marina miljöer har 10 miljoner kronor avsatts. Inventeringen görs i ett stickprov av samtliga Natura 2000-områden.

4.d. Inventering av andra områden eller organismgrupper

Utöver de inventeringsinsatser som beskrivits ovan finns det sannolikt behov av inventeringar i andra områden och rörande andra organismgrupper. Den sammanställning av biologiska data som beskrivs under punkt 3 bör kunna ge besked om vilka kunskapsluckor som finns och i vilka fall kompletterande inventeringar behövs. För flera marina organismgrupper finns överhuvudtaget inga data att tillgå. Det gäller inte minst encelliga organismgrupper, t.ex. mikroalger.

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra inventeringar av eventuella kommande marina naturreservat för de internationella nätverken av marina skyddade områden (enligt HELCOM och OSPAR). Förutsättningar för att placera vindkraftverk i eller i anslutning till skyddade områden ska särskilt analyseras. Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2009.

Införandet av havsplanering som beskrivs i kapitel 4 kommer sannolikt att ställa ytterligare krav på tillgång till biologisk information.

5. Marin digital atlas för svenska havsområden

Tillgängligheten till data inom de olika delarna av kartläggningen måste förbättras och samlas under ett gemensamt paraply. Eftersom det handlar om data med geografisk referens bör bearbetad information så långt det är möjligt presenteras i en marin digital atlas, dvs. i form av kartor som görs tillgängliga via Internet. Kartorna bör vara uppbyggda så att de kan ge översiktlig information av hög kvalitet samt bidra med ytterligare information. Möjligheter till nedladdning av data bör finnas. Det bör övervägas om även annan information som visar på hur havet nyttjas och förvaltas bör presenteras inom ramen för en marin digital atlas.

Delar av den information som det här handlar om är belagd med restriktioner för vidare spridning. Förslag till förändringar i reglerna kring denna sekretess redovisas i kapitel 6. Så länge viss

information ännu är sekretessbelagd måste systemet byggas upp för att hantera situationen som den ser ut i dag.

Som ett led i EU:s maritima politik avser EU-kommissionen att utveckla ett europeiskt observations- och datanätverk och därigenom verka för att medlemsstaterna kartlägger sina vatten.³⁷ Syftet är att öka tillgängligheten till högkvalitativa data. Kommissionen kommer även att presentera en europeisk atlas över haven som bl.a. ska kunna användas i undervisning.

Ansvaret för att bygga upp en marin digital atlas innefattande både kartfunktioner och databaser bör ges till Naturvårdsverket. Möjligheterna att samverka med HELCOM om kartor och GIS bör övervägas, särskilt mot bakgrund av HELCOM:s rekommendation 28E/9 om storskalig marin planering.

5.2.4 Översyn av gränser

Sjöfartsverket har i en skrivelse till utredningen påtalat att det behövs en översyn av baslinjen och av övriga gränser till havs. Baslinjen ingår i definitionen av territorialgränsens sträckning och dess anslutning till gränsen för svensk ekonomisk zon. Även kommunernas gränser i allmänt vatten och gränser för vattendistriktet påverkas därmed. Behovet beror till viss del på att lagstiftningen inom området är föråldrad och behöver anpassas till dagens behov. Det finns även flera mindre oklarheter ifråga om havsgränserna mot grannländerna, bl.a. eftersom dessa ofta grundas på äldre mellanstatliga avtal vilka saknar exakta positionsangivelser. Oklarheterna innebär i många fall ett hinder när gränserna ska redovisas och spridas i digital form. Detta orsakar merarbete i många tillämpningar, och i praktiken begränsningar i tillgängligheten till dessa uppgifter. Konsekvensen blir ofta att mer eller mindre riktiga tolkningar av de officiella gränserna sprids. Kraven och förväntan om noggrannhet och tillgänglighet har dessutom ökat med den moderna tekniken inom såväl GIS som navigering.

Dagens baslinje definieras i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och härstammar från den senaste gränsöversynen som Baslinjeutredningen redovisade 1965.³⁸ Utredningens geografiska

³⁷ En integrerad havspolitik för Europeiska unionen. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. KOM(2007) 574 slutlig.

³⁸ Sveriges sjöterritorium. Betänkande avgivet av Baslinjeutredningen. SOU 1965:1, Utrikesdepartementet.

underlag härstammar troligen från betydligt äldre datum då den tidens teknik innebar resurs- och tidskrävande datainsamling. Med tanke på landhöjningen behöver baslinjen då och då justeras. Baslinjeutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att en ny översyn borde göras efter 30 år, dvs. 1995. Någon sådan översyn har dock inte gjorts.

En översyn bör genomföras snarast, både med tanke på landhöjningen och på utvecklingen av modern teknik för bestämning av geografiska positioner. Översynen bör omfatta gällande lagstiftning, revidering av baslinjerna och tillhörande justering av territorialvattengränsen. För en fullständig beskrivning av havsgränserna förutsätts dessutom att förhandlingar genomförs med grannländerna i de fall oklarheter förekommer i gällande överenskommelser. Förslagen i kapitel 4 om planering av havsområden är i hög grad beroende av kartor med korrekt och exakt information, inklusive administrativa gränser.

För att genomföra denna översyn föreslås att en särskild utredning tillsätts, alternativt att ett uppdrag ges till ansvariga myndigheter. Sjöfartsverket och Lantmäteriet har viktiga uppgifter för att ta fram geografiskt underlag och för att eventuellt göra kompletterande mätningar i fält. Utredningen bör kompletteras med en översyn av gränserna mot andra länder. Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon är definierade i bl.a. avtal med grannländerna i Östersjön och Skagerrak. Dessa avtal ligger fast men ett antal utestående oklarheter och brister i havsgränsernas definitioner och utformning återstår att hantera i samverkan med berörda grannländer.

Det finns även ett behov av översyn av strandlinjen för att landkartor och sjökort överensstämmer. Lantmäteriet och Sjöfartsverket samverkar sedan 1996 om en gemensamt definierad strandlinje. Tanken är att använda Lantmäteriets respektive Sjöfartsverkets uppgifter i de fall dessa uppnår bäst kvalitet. I arbetet ingår även viss kartering i fält. Arbetstakten är dock relativt långsamt. Myndigheternas avsikt är att väst- och sydkusten ska vara klara till 2009. Arbetet bör intensifieras.

5.2.5 Finansiering och konsekvenser

Programmet beräknas kosta 44 miljoner kronor per år att driva (tabell 5.2). Den totala kostnaden under 5 år blir därmed 220 miljoner kronor (i 2008 års kostnadsläge). Programmet föreslås finansieras av staten genom havsmiljöanslaget (anslag 34:12 i statsbudgeten). Kostnaderna för den föreslagna översynen av baslinjen och andra jurisdiktionsgränser till havs ingår inte.

Tabell 5.2 Beräknade kostnader för ett nationellt program för kartläggning av det marina landskapet.

Aktivitet	Kostnad per år (miljoner kronor)	Kommentar
Djupdata	14	
Maringeologi	7	Utöver ordinarie anslag till SGU
Sammanställning av data, modeller	5	
Utsjöbanksinventering	5	Enligt uppskattning i Naturvårdsverkets rapport om utsjöbanksinventeringen ³⁹
Inventering av ytterligare områden	10	Enligt beräkning i aktionsplan för havsmiljön, åtgärd 24
Marin atlas/databaser	2	
Programledning	1	
Summa	44	

Utan tillförlitligt faktaunderlag är det svårt att genomföra den havsplanering som föreslås i kapitel 4. Faktaunderlagen ger förutsättningar för bättre beslut som leder till en både hållbar och effektiv användning av havet och dess resurser.

De myndigheter som anges som huvudansvariga, dvs. Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SGU och Artdatabanken, kommer att få fortsatt stora uppgifter med att inventera i fält och sammanställa och analysera data. För några myndigheter, särskilt Sjöfartsverket och SGU, innebär förslaget en väsentligt ökad arbetsinsats. Med utökade biologiska inventeringar kommer även arbetsinsatserna för Naturvårdsverket och Artdatabanken samt för forskare vid universitet och högskolor att öka.

³⁹ Inventering av marina naturtyper på utsjöbankar. Naturvårdsverket rapport 5576 (2006).

För ansvariga myndigheter kommer det långsiktigt och efter programmets slut finnas behov av uppdateringar och underhåll av databaserna. Det finns även driftskostnader för den marina digitala atlasen som kommer att belasta Naturvårdsverkets budget efter programmets slut.

5.3 Strategiska forskningsatsningar

Förslag

Jag föreslår att regeringen som en del av kommande satsningar på forskning avsätter 40 miljoner kronor per år under en fem-årsperiod för att finansiera större samlade forskningsprogram med inriktning mot havsmiljön. Prioriterade områden bör vara:

- *Forskning om komplexa samband* särskilt ekosystemens struktur och funktion, omsättning och transport av ämnen samt samverkans effekter.
- *Forskning till stöd för beslut och förvaltning*, särskilt styrmedel, gemensam förvaltning och modeller till stöd för beslut.
- *Forskning om åtgärder och återhämtning*, särskilt ekosystemeffekter, tidsaspekter, kostnadseffektivitet och acceptans för åtgärder.
- *Forskning till stöd för miljöövervakning och analys av miljödata*, särskilt utveckling av program, metoder och tekniker, analys av miljöövervakningsdata samt nya miljöhot.

Inom dessa områden ska både inomvetenskaplig och tvärvetenskaplig forskning rymmas. Inom samtliga områden måste effekterna av klimatförändringar belysas. Likaså bör ett avrinningsområdesperspektiv ingå i alla områden. Formas och Naturvårdsverket bör fördela medlen.

Jag föreslår att Formas och Naturvårdsverket ges i uppdrag att finansiera nya forskartjänster inom området miljöanalys och att Formas och Vetenskapsrådet ges i uppdrag att finansiera nya doktorand- och forskartjänster inom samhällsvetenskaplig miljöforskning med inriktning mot havsmiljön.

Jag förslår även att regeringen tar initiativ till en utvärdering av svensk havsmiljöforskning inom de kommande två åren. Fokus i utvärderingen bör vara på forskning till stöd för havsmiljöförvaltning och de miljömål som rör havsmiljön, samt åtgärdsforskning. Formas bör få i uppdrag att genomföra utvärderingen.

5.3.1 Inledning

Kunskapen om havsmiljön är i dag god, men det finns ännu områden där kunskapsbristen är stor. För att kunna åtgärda dagens havsmiljöproblemen, samt bygga upp ny kunskap om hållbar förvaltning av havsmiljön krävs ytterligare forskningssatsningar. Grundforskning ger en långsiktig kunskapsuppbyggnad och kan både röra kända miljöproblem och nya problemställningar. Även om det inte är uppenbart i dag kan den senare typen av forskning i framtiden visa sig ge viktig kunskap för förvaltningen. Tillämpad forskning kan vara av långsiktig karaktär eller ha ett kortare tidsperspektiv. Den mest tillämpade forskningen bör direkt kunna ge stöd för olika typer av åtgärder eller beslut.

Av tradition separeras ofta havsmiljön från land, sjöar och vattendrag inom både forskning och förvaltning. Eftersom många av havsmiljöproblemen har sitt ursprung på land är ökad kunskap om processer i tillrinningsområdena och kopplingen mellan vad som sker på land och i havet nödvändig för att förstå och kunna åtgärda problemen i havet. Det finns god kunskap om övergödning och restaurering av sjöekosystem, samt om sjöekosystemens struktur och funktion. Inom både forskning om och förvaltning av havsmiljön bör denna kunskap bättre kunna tillvaratas.

Ett allvarligt miljöhot som under senaste tiden fått mycket fokus är klimatförändringarna. Den internationella klimatpanelen, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) har konstaterat att vattennivån i världens hav stigit med knappt åtta centimeter på grund av ett förändrat klimat under de senaste 20 åren. Havsyntans nivå kommer fortsätta att höjas. De modeller som klimatpanelen baserar sina slutsatser på beskriver en höjning av havsyntans nivå på mellan 20 och 60 centimeter under de kommande 100 åren på grund av klimatförändringar.⁴⁰

⁴⁰ Climate Change 2007 – The Physical Science Basis. Contribution of Working group 1 to the Fourth Assessment Report of the IPCC.

I Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter⁴¹ beskrivs scenarier där Östersjöns ytvattentemperatur förväntas öka mellan 2 och drygt 4 °C fram till slutet av 2000-talet. Havsisen kommer att minska kraftigt, både på grund av minskad geografisk utbredning och kortare issäsong. Det är sannolikt att salthalten i Östersjön kommer att minska och att näringsbelastningen kommer att öka. Om de scenarier som beskrivs i betänkandet blir verklighet innebär det stor påverkan på de marina ekosystemets struktur och funktion, bl.a. varnas för att torskbestånden helt kan slås ut. I betänkandet föreslås att ett nytt institut med inriktning mot klimatforskning och klimatanpassning skapas. Klimat- och sårbarhetsutredningens bedömning avseende havsmiljön är att det bl.a. behövs satsningar på forskning om hur klimatförändringar påverkar havsekosystemen, ekosystemtjänster, turism och fiske.

Ett förändrat klimat kommer att ha stora effekter på haven och deras tillrinningsområden och kan helt förändra förutsättningarna för livet i havet, transporten av näringsämnen och gifter, och därigenom förutsättningarna för havsmiljöförvaltningen och eventuella restaureringsåtgärder. Det innebär att effekter av klimatförändringar måste genomsyra alla områden och inte kan behandlas som ett separat område.

5.3.2 Nuvarande finansiering av havsmiljöforskning

Under de senaste åren har forskning rörande den marina miljön finansierats med offentliga medel för cirka 135 miljoner kronor per år (tabell 5.3). Därutöver stöds forskningen, framförallt i form av tjänster, genom statsanslag till universitet och högskolor och i viss utsträckning till myndigheter. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som finansierar grundforskning och behovsstyrd forskning och Vetenskapsrådet som finansierar grundforskning är de största finansiärerna. Huvuddelen av deras stöd fördelas genom årligen återkommande utlysningar. Formas har haft en särskild utlysning rörande marin miljö under 2003–2007, samt även riktade satsningar inom samhällsvetenskaplig miljöforskning, miljötoxikologi, biologisk mångfald och klimatforskning, vilket är områden som berör den marina miljön. Stiftel-

⁴¹ Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. Slutbetänkande från Klimat- och hållbarhetsutredningen. SOU 2007:60.

sen för miljöstrategisk forskning (Mistra), som arbetar för en hållbar utveckling genom att stödja samverkan mellan forskare och praktiker för att lösa miljöproblem, har varit en av de större finansierarna av forskning inom området. Stödet har dock minskat under de senaste åren. Naturvårdsverket finansierar forskning som ger underlag till arbetet med miljömålen, miljöbalken och internationella förhandlingar. Mistra och Naturvårdsverket har haft flera tvärvetenskapliga program som rör den marina miljön under den senaste 10-års perioden. För närvarande (våren 2008) finns enbart ett pågående program, vilket finansieras av Mistra. Syftet med programmet är att ta fram en ekologiskt godtagbar produkt som förhindrar påväxt på fartyg. Under våren 2008 utlyser Naturvårdsverket tillsammans med Formas, VINNOVA och Baltic Sea 2020 medel för pilotstudier rörande syresättning av syrefria bottenar och fosforfällning. Energimyndigheten finansierar ett program om vindkraftens miljöpåverkan. Artdatabanken finansierar marin taxonomisk forskning och Sida/SAREC finansierar forskningsorganisationer i andra länder och internationella forskningsorganisationer, samt forskningsprojekt vid svenska universitet och högskolor. Rymdstyrelsen finansierar fjärranalysprojekt där satellitdata används.

Baltic Sea 2020 är en fristående stiftelse vars mål är att genom konkreta åtgärder förbättra miljön i Östersjön till 2020. Stiftelsen hade när den bildades år 2005 ett kapital på 500 miljoner kronor. Endast en del av medlen kan förväntas användas till forskning.

Tabell 5.3 Finansiering av havsmiljöforskning med offentliga medel. Angivet belopp utgör ett genomsnitt för perioden 2002–2006.

Finansiär	Miljoner kronor per år
Artdatabanken	1,4
Energimyndigheten	2,4
Formas	34
Mistra	30
Naturvårdsverket	11
Rymdstyrelsen	2,1
Sida/SAREC	20
Vetenskapsrådet	34 ^a
Summa	134,9

^a Gäller för perioden 2004–2006

I ett samarbete mellan forskningsfinansiärer från alla länder runt Östersjön genomförs en stor gemensam utlysning (BONUS Plus Call) om forskning rörande Östersjön, dess miljöproblem och förvaltning. Utlysningen har som överordnad målsättning att stärka kopplingen mellan forskning och samhälle, samt att integrera ekosystemansatsen i förvaltning. Deltagare från minst två länder ska ingå i varje projekt. Medel delas ut från och med 2008 och budgeten är 23,3 miljoner euro (cirka 220 miljoner kronor) för en treårsperiod. Formas bidrar med 10 miljoner kronor per år och Naturvårdsverket med 5 miljoner kronor per år i utlysningen. EU delfinansierar utlysningen.

Även EU:s sjunde ramprogram för utveckling inom forskning och teknik (2007–2013) och Nordiska Ministerrådet ger stöd till havsmiljöforskning.

I bilaga 8 finns forskningsfinansiärer och deras verksamheter mer utförligt beskrivna.

5.3.3 Havsmiljörelaterad forskning och nya forskningsplattformar

Havsmiljörelaterad forskning vid universitet, högskolor och myndigheter

Forskning med relevans för havsmiljön bedrivs vid Stockholms, Göteborgs och Umeås universitet. Vid dessa tre universitet finns Sveriges tre marina forskningscentrum förlagda. Det finns även havsmiljörelaterad forskning vid bl.a. Lunds universitet, Högskolan i Kalmar, Högskolan på Gotland, Södertörns högskola, Uppsala universitet, Kungliga tekniska högskolan (KTH), Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Naturhistoriska riksmuseet, samt vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Vid SLU bedrivs även forskning om vattenbruk.

En betydande del av Fiskeriverkets verksamhet utgörs av forsknings- och utvecklingsverksamhet som är inriktad mot att öka kunskapen om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter.

Vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institutets (SMHI) forskningsavdelning bedrivs forskning om väder, vatten, klimat och miljöfrågor. Vid SMHI:s oceanografiska forsknings- och utvecklingsenhet studeras havets fysik, biogeokemi och isförhållanden.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) bedriver tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet. Den syftar till att utveckla och implementera ny kunskap och nya metoder, processer, system och produkter i SGU:s verksamhet.

Vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bedrivs forskning om akustiska och elektromagnetiska signalers utbredning i under-vattensmiljöer. Vid institutet utvecklas nya beräknings- och simuleringsverktyg, sensorer och system för övervakning och karaktärisering av vattenmiljöer.

Stockholm Resilience Centre

2007 inrättades Stockholms Resilience Centre vid Stockholms universitet vilket är ett samarbete mellan Stockholms universitet, Stockholm Environment Institute och Beijerinstitutet. Centret finansieras av Mistra med sammanlagt 105 miljoner kronor under en första period (2007–2013). Centret kan därefter få stöd (20 miljoner kronor per år) i ytterligare fem år. Vid centrumet bedrivs internationell forskning om hur mänsklig välfärd och livskraftiga ekosystem kan utvecklas tillsammans. Det ska även utgöra en plattform för dialog med politiker, myndigheter och resursnyttjare på lokal, regional och internationell nivå. Stor vikt kommer att läggas vid informationsspridning och kommunikation. Centret kommer att ha ett hundratal forskare inom naturvetenskap, samhällsvetenskap och humaniora knutet till sig.

Baltic Nest Institute

Baltic Nest Institute (BNI) är ett forskningsinstitut som bildades 2007. BNI är placerat vid Stockholm Resilience Centre vid Stockholms universitet i Sverige och vid Danmarks miljøundersøgelse, Århus universitet i Danmark. BNI har sitt ursprung ur Mistra-programmet MARE (Kostnadseffektiva åtgärder mot eutrofiering av Östersjön). Inom programmet har ett användarvänligt beslutsstödssystem som riktar sig till beslutsfattare runt Östersjön utvecklats. Systemet åskådliggör vad som kan vara en kostnadseffektiv fördelning av åtgärder som krävs för att uppnå önskad miljö kvalitet i Östersjön. Användaren kan genom att ändra olika förutsättningar i systemet skapa olika scenarier för möjliga åtgärder

i olika delar av Östersjöregionen. Beslutsstödsystemet har börjat användas i HELCOM:s arbete och har legat till grund för de överenskommelser om utsläppstak som gjorts inom ramen för HELCOM:s aktionsplan för Östersjön. Vid BNI kommer utvecklingen av systemet att fortsätta.

Havsmiljöinstitut

Havsmiljöutredningen föreslog i sitt delbetänkande⁴² att ett svenskt havsmiljöinstitut ska inrättas. Institutets uppgifter ska bl.a. vara att ge vetenskapligt stöd till miljöövervakning, göra synteser till stöd för myndigheters arbete med att förbättra havsmiljön, bidra till ökad kommunikationen mellan forskare och de som arbetar med miljöövervakning och åtgärdsarbete, samt informera om miljötillståndet. Enligt förslaget ska institutet bestå av fyra noder (där de marina centrumen ska utgöra tre noder och en fjärde ska bildas vid Högskolan i Kalmar). Institutet ska ha en gemensam ledning och en tvärvetenskaplig analys- och syntesenhet ska byggas upp och knytas till institutet.

5.3.4 Analys och slutsatser

Forskningsfinansiering

Under perioden 2002–2006 finansierade svenska statliga finansärer (inkl. Mistra) havsmiljöforskning för cirka 135 miljoner kronor per år. För att komma till rätta med havsmiljöproblemen är ett fortsatt brett stöd till både grundforskning och tillämpad forskning som rör de marina ekosystemen, processer som påverkar dessa och förvaltningen av haven nödvändig.

Mistra som under perioden 2002–2006 var den tredje största forskningsfinansieraren har för närvarande (våren 2008) enbart ett pågående forskningsprogram som rör den marina miljön. Mistra har inga planer på att starta nya program som rör havsmiljön, vilket innebär att Mistras stöd till havsmiljön i dag är cirka 20 miljoner kronor lägre per år jämfört med perioden 2002–2006. Formas har under perioden 2003–2007 genomfört en riktad satsning på marin miljö som nu upphör. Tio miljoner kronor har delats ut per år.

⁴² Ett svenskt havsmiljöinstitut. Delbetänkande från Havsmiljöutredningen. SOU 2006:112.

Formas kommer istället att finansiera den internationella utlysningen BONUS Plus Call med tio miljoner kronor per år under en treårsperiod från och med 2008. Naturvårdsverket kommer att bidra med fem miljoner kronor per år i samma utlysning. Utöver detta kommer Naturvårdsverket, VINNOVA, Formas och Baltic Sea 2020 att satsa 30 miljoner kronor årligen under tre år på pilotstudier rörande syresättning av botten och ökad fosforfällning. Trots dessa nysatsningar minskar det totala stödet till havsmiljöforskning. Det är därför motiverat med riktade satsningar till forskningsområden som i dag är eftersatta eller som kräver ytterligare stöd.

Prioriterade forskningsområden

Trots att det funnits ett relativt brett stöd till både grundforskning och tillämpad forskning under de senaste åren finns det områden där forskningen är svag eller nästan obefintlig. De strategiska forskningssatsningar som föreslås nedan har till syfte att öka kunskapen inom områden som är viktiga för genomförandet av andra förslag i denna utredning, samt ge underlag för beslut och åtgärder.

En nysatsning i storleksordningen 40 miljoner kronor per år bör göras inom prioriterade områden under den kommande femårsperioden. En övervägande del av forskningen till stöd för havsmiljön bedrivs i dag i relativt små projekt. Nysatsningarna ska vara ett komplement till det nuvarande forskningsstödet och det är därför viktigt att satsningarna sker i form av samlade större program.

Programformen möjliggör satsningar inom områden där ett samlat angreppssätt är extra viktigt, så som forskning om ekosystem, forskning med ett avrinningsområdesperspektiv samt tvärvetenskaplig forskning. Programformen stärker även möjligheten att tidigt integrera avnämarperspektivet i forskningen, vilket ökar förutsättningarna att resultaten omsätts praktiskt i miljöförvaltningen och politiken. Formas och Naturvårdsverket bör fördela medlen.

Forskning om komplexa samband

I ekosystem finns komplexa samband som ofta blir tydliga först när en påverkan sker på systemet. Hur processer och ekosystemen på land påverkar haven är fortfarande mycket dåligt känt. Likaså saknas kunskap om hur olika miljöförändringar samverkar. Denna kunskap är nödvändig för att förstå orsakerna till miljöförändringar och hur miljöproblemen bäst åtgärdas.

Både Havsmiljökommissionen⁴³ och Miljövårdsberedningen⁴⁴ har pekat på behovet av ökad kunskap om samverkans effekter av olika förändringar i havsmiljön på de marina ekosystemen. Ökad kunskap om fiskens roll i ekosystemet och fiskets betydelse för de svenska havsmiljöernas tillstånd har specifikt efterfrågats från forskare och i utredningar.^{45, 46, 47} Betydelsen av ökad kunskap om kopplingen mellan landbaserade processer och havsmiljön har från olika håll framförts till denna utredning. Landbaserade åtgärder får även allt större fokus. Kunskap om hur näringsämnen och föroreningar transporteras och omsätts i inlandsvattensystem (på och under mark) och i havsmiljön är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas för att belastningen av närsalter och föroreningar ska minska och effekterna på ekosystemen minimeras. I dag saknas delvis denna kunskap.

Forskning till stöd för beslut och förvaltning

Under 2006 satsades totalt 186 miljoner kronor på samhällsvetenskaplig miljöforskning (beloppet inkluderar all samhällsvetenskaplig miljöforskning) och prognosen är att omfånget snarare kommer att öka än att minska under de kommande åren.⁴⁸ Den samhällsvetenskapliga miljöforskningen utgår från generella problemformuleringar, men för att resultaten ska bli praktiskt användbara krävs att forskningen även appliceras på havsmiljön och dess specifika frågor. Samtidigt som tvärvetenskapliga satsningar ofta lyfts

⁴³ Havet – tid för en ny strategi. Slutbetänkande från Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

⁴⁴ Strategi för hav och kust utan övergödning. Miljövårdsberedningens promemoria 2005:1.

⁴⁵ Havet – tid för en ny strategi. Slutbetänkande från Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

⁴⁶ Strategi för fisk- och fiskeforskning. Rapport 9:2004, Formas.

⁴⁷ Marin syntes – en kunskapssammanställning. Ulla Li Zweifel. Rapport till Naturvårdsverket. 2007.

⁴⁸ Nationell forskningsstrategi för samhällsvetenskaplig miljöforskning. Rapport 4:2006, Formas.

fram som viktiga och samhällsvetenskap ofta efterfrågas inom havsmiljöförvaltning, finns en brist på samhällsvetenskapliga forskare med inriktning mot havsmiljöfrågor.⁴⁹ Det behövs därför en satsning så att denna typ av kompetens byggs upp. Satsningen bör vara i form av tjänster på doktorandnivå och för nyblivna doktorer (forskarassistenttjänster) och bör både vara av tillämpad karaktär och mer grundforskningsinriktad.

I dag finns ett stort generellt behov av bra beslutsunderlag om hur olika verksamheter och styrmedel ska utformas för att hantera miljöproblem. I Formas forskningsstrategi för samhällsvetenskaplig miljöforskning⁵⁰ anges juridiska och ekonomiska styrmedel som högt prioriterade forskningsområden. Även forskning om andra typer av styrmedel såsom förvaltnings- och organisationsformer och samhällsinformation anses vara viktiga. Denna forskning är nära kopplad till beteende- och livsstilsforskning, samt till forskning om beslutsprocesser och acceptans för beslut och åtgärder. Forskning rörande gemensam förvaltning mellan länder bör även prioriteras som ett stöd för genomförandet av EU:s marina direktiv och ett utökat samarbete mellan Östersjöländerna.

För att beslut om åtgärder ska vara långsiktigt hållbara krävs bra beslutsunderlag. Ett centralt verktyg för vattenförvaltning är modeller som har ett avrinningsperspektiv, tar hänsyn till viktiga processer i ekosystemet samt ett föränderligt klimat. Klimatforskningen har kommit långt avseende utvecklandet av modeller som beskriver samband och scenarier och som även utgör bra beslutsunderlag. En liknande utveckling inom havsmiljörelaterad forskning är eftersträvansvärd. För att rätt åtgärder ska kunna sättas in måste modeller som beskriver transport av gifter och näringsämnen på land och i vatten och sediment utvecklas. För att öka förståelsen av de marina ekosystemens struktur och funktion behövs även bättre och mer utvecklade ekosystemmodeller. Utredningen har även erfarit att det finns ett stort behov av forskning rörande miljö- och samhällsekonomiska modellunderlag. Kunskapen om kostnaderna för samhället, i form av förlust av t.ex. fiske, turism eller rekreation om åtgärder inte genomförs, måste öka likaså. Modellerna bör beskriva olika utvecklings-, klimat- och/eller åtgärds-scenarier, samt kvantifiera de osäkerheter som är förknippade med dessa förutsägelser. Ytterligare forskning som ger underlag till

⁴⁹ Marin syntes – en kunskapssammanställning. Naturvårdsverket.

⁵⁰ Nationell forskningsstrategi för samhällsvetenskaplig miljöforskning. Rapport 4:2006, Formas.

modellerna är även nödvändig. Eftersom modellens betydelse som underlag för beslut ökar är det viktigt att de modeller som utvecklas granskas kritiskt. Det är även viktigt att förutsättningar för denna typ av forskning finns inom flera olika forskargrupper.

Forskning om åtgärder och återhämtning

Det finns ett behov av att öka kunskapen om ekosystemens förmåga att motstå påverkan utan att förändras (ekosystemens resiliens) och ekosystemens återhämtningskapacitet.⁵¹ Miljövårdsberedningen varnade för att ett regimskifte kan ha skett i Östersjön.⁵² Samma hypotes framförde även Havsmiljökommissionen.⁵³ Det innebär att Östersjön kan ha fastnat i ett "övergött" tillstånd och att det i så fall krävs långtgående åtgärder för att Östersjön ska återgå till sitt naturliga tillstånd, om det över huvudtaget är möjligt. Det är därför av största vikt att orsakerna till problemen i Östersjön åtgärdas. Det kan även vara motiverat att restaurera vissa miljöer, som ett komplement till åtgärder mot orsakerna eller som en form av "konstgjord andning" tills effekterna av andra åtgärder får effekt. Det finns en generell positiv syn bland forskare på restaureringsåtgärder för att återställa eller kompensera för exploaterade miljöer.⁵⁴

Regeringen gav sommaren 2007 Naturvårdsverket i uppdrag att utreda möjliga åtgärder för att öka syrehalten i Östersjöns djupområden. I uppdraget ligger även att utreda om det på annat sätt går att minska fosforläckaget från sediment. Naturvårdsverket ska även utarbeta en plan för ett pilotprojekt för syresättning av syrefattiga havsbottnar. Fiskeriverket har fått i uppdrag att genomföra ett pilotförsök för att undersöka om det går att återskapa ekologisk jämvikt i Östersjöns havsmiljö genom utfiskning av skarpsill.

Dessa satsningar är dock långt ifrån tillräckliga. Det krävs ytterligare kunskap om hur olika typer av åtgärder på land och i havet samt restaureringar i havet ska genomföras. Kunskap behövs även om vilka effekter dessa har på kort och lång sikt både på arten och miljön som ska bevaras eller återskapas, samt på det övriga ekosys-

⁵¹ Marin syntes – en kunskapssammanställning. Ulla Li Zweifel. Rapport till Naturvårdsverket. 2007.

⁵² Strategi för hav och kust utan övergödning. Miljövårdsberedningens promemoria 2005:1.

⁵³ Havet – tid för en ny strategi. Slutbetänkande från Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

⁵⁴ Marin syntes – en kunskapssammanställning. Ulla Li Zweifel. Rapport till Naturvårdsverket. 2007.

temet. Det är viktigt att denna forskning kopplas till frågor som rör kostnadseffektivitet och acceptans för åtgärder.

Forskning till stöd för miljöövervakning och analys av miljödata

Miljön och påverkan från mänsklig aktivitet förändras ständigt. För att miljöövervakningen ska vara ändamålsenlig och effektiv måste dess innehåll och utförande regelbundet omprövas och förnyas. Forskning till stöd för miljöövervakning kan innebära framtagande av nya analysmetoder och övervakningsprogram, utveckling av mättekniker såsom t.ex. automatiska mätningar från fartyg och bojar samt framtagande av statistiska metoder för t.ex. trendanalyser.

I den mycket hårda konkurrensen om forskningsmedel nedprioriteras ofta forskning som ligger i gränslandet mellan ”traditionell” forskning och miljöövervakning. Det är inte i första hand på grund av att denna forskningen bedöms som mindre viktig, men projekt som bedöms ha stor grundvetenskaplig tyngd får ofta högre prioritet. Det finns ofta en förhoppning om att ”någon annan” tar ansvar för projekt som ligger på gränsen till miljöövervakning. Det finns en tro eller förhoppning hos forskningsfinansiärerna om att de anslag som bekostar miljöövervakningens genomförande, främst Naturvårdsverkets särskilda anslag för miljöövervakning, också kan täcka forsknings- och utvecklingskostnader. Anspråken på dessa anslag är dock stora och första prioritet är att genomföra och gärna utvidga pågående övervakningsprogram. Denna typ av forskning utförs heller inte i någon större utsträckning av myndigheterna. Undantaget är Fiskeriverket och SMHI som bedriver viss egen forskning.

Genom miljöövervakning upprätthålls långa datatidsserier som om de används och analyseras kan ge ny kunskap i miljöarbetet. Det finns bra exempel på områden där data från miljöövervakning används inom forskning. Nämnas kan t.ex. studier av miljögifter i säl och havsörn som sker inom miljöövervakningsprogram och som kombineras med forskning om effekterna av olika toxiska substanser. Ett annat exempel är de långa tidsserier på vattenkemi och växtplanktonbiomassa från miljöövervakningsprogram från Asköområdet som används i modelleringsstudier av påverkan av närsalter och algblomningar. De marina centrumen och vissa myndigheter ger ut årsrapporter om tillståndet i havet, i vilka djupare ana-

lyser ibland görs. Data från miljöövervakning kan dock nyttjas i mycket större utsträckning än vad som sker i dag. Ökad användning av miljöövervakningsdata inom forskning kan bidra till att utveckla och förbättra miljöövervakningsprogrammen. Om miljöövervakningsdata enkelt blir tillgängliga för forskare och dessa ges resurser, kan miljöövervakningsprogrammen ge ett stort mervärde genom att fördjupade analyser kan göras och data kan användas för nya frågeställningar för vilka de inte primärt samlats in för.

Forskning om framtida miljöhot, t.ex. miljöfarliga ämnen, är svårt att bedriva eftersom det ofta är efter långtidsexponering som nya ämnens miljö- och hälsorisker blir tydliga. Analyser av långa tidsserier från t.ex. miljöövervakningsprogram och screeningprogram kan vara ett sätt att upptäcka avvikelser och förändringar. Ett nära samarbete mellan forskare och ansvariga för miljöövervakning är därför viktigt.

För att miljöövervakningen ska kunna utvecklas och vara ändamålsenlig, samt för att möjliggöra en djupare analys av insamlat material behöver även miljöanalytisk kompetens byggas upp. Vid en hearing om miljöövervakning som Havsmiljöutredningen genomförde i september 2007 föreslogs att tjänster i form av miljöanalytiker borde inrättas. Miljöanalytiker ska verka i gränslandet mellan miljöövervakning och forskning genom att analysera miljöövervakningsdata, utveckla miljöövervakningsprogram och syntetisera kunskap. Tjänsterna bör vara riktade till disputerade forskare. Förslaget att inrätta tjänster i form av miljöanalytiker ligger helt i linje med utredningens förslag i delbetänkandet Ett svenskt havsmiljöinstitut.

Tvärvetenskap, klimat, samt kopplingen mellan land och hav

Det är viktigt att det i ovan beskrivna satsningar ges utrymme för både inomvetenskaplig och tvärvetenskaplig forskning. Ett viktigt syfte med satsningarna är att de ska bidra till att bra beslutsunderlag kan tas fram. Inom alla områden måste effekterna av ett förändrat klimat belysas. Där så är möjligt ska forskningen ha ett avrinningsområdesperspektiv, dvs. ha ett helhetsperspektiv och koppla processer på land och inlandsvatten till processer i havet.

Forskningskommunikation

Kommunikation och kunskapsutbyte måste ha en central roll i programmen. Avnämarperspektivet bör finnas med redan vid utformningen av programutlysningar och ha en central roll under programmens planering och genomförande.

Internationellt samarbete

Ett ökat samarbete mellan forskningsfinansiärer inom EU byggs för närvarande upp och har bland annat resulterat i en stor gemensam utlysning av forskningsmedel för forskning om Östersjön, dess ekosystem och förvaltning (BONUS Plus Call). Ett starkt internationellt forskningssamarbete är mycket viktigt eftersom många av dagens problem med havsmiljön är gemensamma för många länder. Internationella forskningssamarbeten bör även kunna stärka kvaliteten på forskningen. Det är dock viktigt med en bra avvägning mellan internationella och nationella satsningar och de ska ses som ett komplement till varandra.

Utvärdering av svenska marin forskning

Det tidigare Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR) utvärderade 1993 forskare inom områdena akvatisk ekologi⁵⁵ och fysisk och kemisk oceanografi.⁵⁶ Därefter har ingen utvärdering av kvaliteten på svensk marin forskning genomförts. Eftersom flera satsningar på havsmiljöforskning gjorts under de senaste åren är det angeläget att en internationell utvärdering av svensk havsmiljöforsknings kvalitet och dess nytta för förvaltningsarbetet genomförs. Fokus i utvärderingen bör ligga på forskning till stöd för havsmiljöförvaltning och de miljömål som rör havsmiljön, samt åtgärdsforskning. Formas bör få uppdraget att genomföra utvärderingen och den bör göras inom de närmaste två åren. De strategiska satsningar som föreslås ovan bör påbörjas snarast, men senare kunna modifieras i enlighet med utvärderingens rekommendationer. Eventuella ytterligare satsningar bör vänta till dess att utvärderingen har genomförts.

⁵⁵ International evaluation of aquatic ecology. NFR 1993.

⁵⁶ International evaluation of physical and chemical oceanography. NFR 1993.

5.3.5 Finansiering och konsekvenser

Regeringen avser att presentera en forskningspolitisk proposition under hösten 2008. Regeringen har en uttalad ambition att höja anslagen till forskning och har uttryckt att miljö- och klimatforskning är prioriterade områden.⁵⁷ Även Globaliseringsrådet har pekat på att det är ytterst viktigt att de statliga anslagen till civil forskning ökar.⁵⁸ De föreslagna forskningsansatserna i detta betänkande bör vara en del av regeringens nya forskningspolitik och rymmas inom de aviserade ökade satsningarna. De föreslagna forskningsfinansiärerna bör undersöka möjligheten till medfinansiering från privata aktörer.

De samlade forskningsprogrammen bör bidra till den kraftsamling som behövs inom havsmiljöforskning. Genom att satsningarna sker i programform ges förutsättningar för ökad samverkan mellan forskare. Yngre forskare har dock svårt att konkurrera med mer etablerade forskare i större forskningsansatser. Det har även visats att kvinnliga forskare missgynnas i stora forskningsansatser så som Linnéstödet, en satsning på så kallade starka forskningsmiljöer.⁵⁹ Det är därför viktigt att forskningsfinansiärerna vid formulering av utlysningarna aktivt verkar för en jämlik och för framtiden strategisk fördelning av forskningsmedel. Det kan t.ex. ske genom särskilt stöd till yngre forskare.

5.4 Vetenskapligt stöd

Förslag

Jag föreslår att regeringen ska verka inom HELCOM för inrättandet av en internationell havsmiljöpanel för Östersjön. Förebilden ska vara FN:s klimatpanel (IPCC). Panelen ska syntetisera forskning och ta fram scenarier och modeller till stöd för att lösa havsmiljöproblemen. Panelen bör knytas till HELCOM.

Förutsättningarna för forskare att göra inom- och tvärvetenskapliga synteser måste stärkas. Forskare vid svenska universitet och högskolor bör i större utsträckning än i dag utses att representera Sverige i arbetsgrupper inom internationella organ, t.ex.

⁵⁷ Pressmeddelande Utbildningsdepartementet. 13 februari 2007.

⁵⁸ Kunskapsdriven tillväxt – En första rapport från Globaliseringsrådet. Ds 2007:38.

⁵⁹ Varför bara män? Magnusson C., Hamberg K., Ahlberg E., Andersson H., Björkelund C., Gumpert C., Lagerström K., Nervik B., Nordström A.-L., Wahren-Herlenius M. och Öberg, G. Svenska Dagbladet 30 juli 2006.

inom HELCOM, OSPAR och ICES, samt ges ekonomiska förutsättningar för detta. Svenska forskares deltagande i internationella arbetsgrupper bör finansieras av Fiskeriverket för grupper som rör fiske, vattenbruk och kommersiella fiskbestånd. Deltagandet i övriga grupper bör finansieras av Naturvårdsverket, som föreslås bli svensk ansvarig myndighet i enlighet med EU:s marina direktiv.

Nationellt måste förutsättningarna för forskare att ta fram synteser på eget initiativ stärkas. Som ett komplement till den verksamhet som ska bedrivas vid det föreslagna havsmiljöinstitutet måste forskningsråden tydligt efterfråga vetenskapliga synteser i utlysningar samt finansiera dessa. I forskningsfinansierarnas regleringsbrev bör det skrivas in som ett mål att syntesforskning ska finansieras. I tillhörande åiterrapporteringskrav bör forskningsfinansierarna redovisa i vilken utsträckning sådan forskning finansieras.

5.4.1 Inledning

Kunskap om haven och dess miljöproblem är i dag stor och ny kunskap produceras hela tiden. Det är dock svårt att få en bra överblick över den kunskap som finns, var forskningsfronten ligger och inom vilka områden som det saknas kunskap. Nya forskningsresultat publiceras normalt i internationella tidskrifter och diskuteras på inomvetenskapliga konferenser och möten. För en icke väl insatt person är det svårt att få en tydlig bild av de senaste vetenskapliga resultaten och vilken den rådande uppfattningen är bland forskare i en specifik fråga. Att forskare ibland har olika uppfattningar försvårar dessutom möjligheten till god överblick. Sammantaget kan detta leda till politisk handlingsförlamning eftersom det krävs en tydlig beskrivning av problem, samband och eventuella lösningar för att nödvändiga beslut om åtgärder ska kunna fattas.

En vetenskaplig syntes bör ge en helhetsbild, nya insikter och även identifiera kunskapsluckor. Att syntetisera kunskap är ett kvalificerat arbete som både kräver djupa kunskaper och god överblick. Både inomvetenskapliga och tvärvetenskapliga synteser, där kunskap vägs samman och problem belyses utifrån olika infallsvinklar, är viktiga eftersom de kan utgöra nödvändiga beslutsunderlag.

5.4.2 Organisationer som tar fram kunskapssammanställningar och rekommendationer

Nedan beskrivs ICES, HELCOM och OSPAR utifrån perspektivet att de arbetar med att sammanställa och syntetisera kunskap.

Internationella havsforskningsrådet (ICES)

ICES (International Council of the Exploration of the Sea) koordinerar och stödjer marin forskning i Nordatlanten, inklusive angränsande hav så som Nordsjön och Östersjön. ICES har tre rådgivande kommittéer som är officiella vetenskapligt rådgivande organ till bland annat HELCOM, OSPAR och EU-kommissionen. Kommittéerna har ansvar för områdena fiskeförvaltning, marin miljö samt ekosystem. ICES har även åtta vetenskapliga kommittéer som koordinerar de cirka hundra arbetsgrupper i vilka forskare sammanställer kunskap och belyser olika frågeställningar. ICES ser för närvarande över sin organisation med kommittéer och arbetsgrupper. ICES publicerar sina resultat och rekommendationer i egna tidskrifter och rapporter.

Fiskeriverket samordnar det svenska deltagandet i ICES arbetsgrupper. Sverige har deltagit i 69 arbetsgrupper som sammanträtt under 2007, samt sju stycken som arbetat per korrespondens. I de grupper som fysiskt träffats deltog i snitt 1,5 personer per möte. Av dessa kom 78 personer från Fiskeriverket, 11 stycken från andra statliga myndigheter, 10 personer från universitet och högskolor och 4 stycken från andra organisationer (t.ex. Sveriges Fiskares Riksförbund). Fiskeriverket och övriga myndigheter finansierar deltagandet för sina egna anställda. Forskare från universitet och högskolor får ibland ersättning för sina resekostnader från Naturvårdsverket. Det har dock resulterat i att forskare från universitet och högskolor inte kunnat delta i den utsträckning som är önskvärd. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2008 finns ett nytt mål inskrivet att "I samråd med Fiskeriverket ska Naturvårdsverket eller av Naturvårdsverket utpekad forskare delta i för Naturvårdsverket relevanta arbetsgrupper i Internationella rådet för havsforskning (ICES)".

Helsingforskommissionen (HELCOM)

HELCOM har fem permanenta tematiska grupper som arbetar med att implementera policys och strategier. Dessa är HELCOM MONAS som övervakar och utvärderar tillståndet i den marina miljön och effekterna av vidtagna åtgärder, HELCOM LAND som arbetar med frågor kring landbaserade föroreningskällor, HELCOM HABITAT vars ansvarsområde är skydd av natur och biologisk mångfald, HELCOM MARITIME som arbetar med föroreningar från fartyg och HELCOM RESPONSE vars ansvarsområde är åtgärder för att förebygga och lindra effekterna av föroreningsolyckor. De tematiska grupperna ansvarar gemensamt för bl.a. HELCOM:s miljöövervakning och utvärdering av denna, samt för att sammanställa, utvärdera och ta fram rekommendationer inom HELCOM:s olika ansvarsområden. HELCOM har även tidsbegränsade arbetsgrupper och projekt till stöd för de permanenta arbetsgrupperna. HELCOM ger ut vetenskapliga rapporter, symposiumskrifter och en årsrapport.

Miljödepartementet utser personer att delta i HELCOM:s tematiska grupper. Flera svenska forskare deltar i de tidsbegränsade arbetsgrupperna. Naturvårdsverket finansierar resekostnaderna för deltagare från universitet, högskolor och Naturhistoriska riksmuseet. Andra myndigheter finansierar sitt eget deltagande.

OSPAR-kommissionen

OSPAR:s organisation är likartad HELCOM:s. OSPAR har sex kommittéer varav fem ska följa upp arbetet med OSPAR:s åtgärdsstrategier. Dessa arbetar inom områdena övergödning, biologisk mångfald, miljögifter, utsjöverksamhet och radioaktiva ämnen. Den sjätte arbetsgruppen, Assessment and Monitoring Committee (ASMO) har till uppgift att ge faktaunderlag till de övriga kommittéernas åtgärder.

Naturvårdsverket bemannar kommittéerna i OSPAR och vissa arbetsgrupper samt finansierar resekostnaderna för deltagare från universitet, högskolor och Naturhistoriska riksmuseet. På samma sätt som i HELCOM finansierar andra myndigheter sitt eget deltagande i dessa kommittéer och grupper.

Bemanning av arbetsgrupper i internationella organ

Sverige skiljer sig från många andra länder genom att ha mycket få forskningsinstitut som verkar i gränslandet mellan universitet och förvaltning. I Finland finns t.ex. Havsforskningsinstitutet som bedriver marin forskning till stöd för beslut och praktisk naturvård och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet som bedriver forskning till stöd för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna och bättre förutsättningar för fiskenäringen. I Tyskland finns bl.a. Institut für Ostseeforschung Warnemünde där interdisciplinär forskning om kustzonen bedrivs och Bundesforschungsanstalt für Fischerei där tillämpad forskning med inriktning mot fisk och fiske bedrivs. Aktiva forskare från forskningsinstitut i flera av våra grannländer deltar i olika arbetsgrupper inom internationella organ, så som ICES och HELCOM. I Sverige är det främst anställda vid myndigheter som deltar i arbetsgrupper inom internationella organ.

5.4.3 Analys och slutsats

Det finns ett stort behov av inom- och tvärvetenskapliga synteser inom alla områden som berör havsmiljön. Syntesarbetet måste därför stärkas både internationellt och nationellt. Trots att det finns ett flertal internationella kommittéer och arbetsgrupper som arbetar med havsmiljöfrågor saknas ett vetenskapligt forum som förmår bidra till att havsmiljöfrågorna hamnar på den politiska agendan på ett liknande sätt som gjorts med klimatfrågan i och med den internationella klimatpanelen Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Med undantag av de rekommendationer om fiskekvoter som ICES ger får resultaten från de ovan nämnda kommittéerna och arbetsgrupperna relativt liten publicitet. Rapporterna är ofta enbart tillgängliga på engelska, vilket rimligen minskar spridningen av resultaten.

Internationell havsmiljöpanel

En internationell havsmiljöpanel liknande den internationella klimatpanelen IPCC skulle kunna medföra ett större fokus på havsmiljöproblemen och bli ett viktigt stöd till beslutsfattare. En panel skulle syntetisera forskning och ta fram scenarier och modeller som beskriver havsmiljöproblem och möjliga lösningar på dessa, samt

utvärdera åtgärder och förvaltningsmodeller, t.ex. i anslutning till genomförandet av EU:s marina direktiv. Det är viktigt att panelen har integritet och är politiskt oberoende. Med hänsyn till de allvarliga havsmiljöproblem som finns i Östersjön bör panelens arbete fokuseras på Östersjöns miljö. Insatser som HELCOM:s aktionsplan för Östersjön samt Östersjön som ett möjligt pilotområde inom ramen för EU:s kommande marina direktiv ger extra stöd till inrättandet av en internationell havsmiljöpanel med fokus på Östersjön.

För att en panel ska få acceptans hos beslutsfattare och allmänhet måste den ha en tydlig plattform. Den måste även ha vissa stödfunktioner i form av ett kansli. Arbetet ska ha en tung vetenskaplig förankring, samtidigt som uppdragsgivaren måste ha en bred politisk förankring. Både ICES och HELCOM är möjliga värdar för en panel. ICES har stor vetenskaplig tyngd. Beslut i ICES fattas i ICES råd där representanter från medlemsländer sitter. Det kan dock vara en svaghet att ICES har en inriktning mot nyttjande av havsresurser. Dessutom blir det politiska mottagandet av resultat svagare eftersom det högsta beslutande organet inte är på ministernivå. HELCOM har fördelen att den arbetar för att lösa flera allvariga miljöproblem. Dock hanterar inte HELCOM frågor som rör fiske i någon större utsträckning. HELCOM antar rekommendationer och handlingsplaner vid möten på ministernivå.

Ett alternativ kan vara att bygga upp ett nytt internationellt forskningsinstitut med uppgift att syntetisera kunskap. Vid institutet skulle forskare verka. Dessa skulle ta fram underlag till institutets styrelse som utgör panelen. För att lösa havsmiljöproblemen krävs kunskap från olika ämnesområden, vilket innebär att ett tilltänkt institutet måste ha en stor ämnesmässig bredd. För att upprätthålla en hög vetenskaplig kvalitet krävs dessutom en tillräckligt stor kritisk massa inom varje område. Det skulle sammantaget krävas stora investeringar i form av tjänster, samt kostnader för administration och lokaler. Ett internationellt institut bör samfinansieras av flera länder. För Sveriges del skulle en tänkbar lösning vara att överföra medel från universitet, högskolor och myndigheter med forskningsuppdrag till ett nyinrättat institut. Det innebär dock att nuvarande strukturer i svenska forskningsmiljöer delvis skulle slås sönder och utarmas. Det är dessutom möjligt att tillvara ta den kompetens som finns vid universitet, högskolor och forskningsinstitut i länderna som ligger vid Östersjön och Västerhavet utan att bilda en ny organisation.

Den sammanvägda bedömningen är att HELCOM som har ett tydligt politiskt mandat är en lämplig värdorganisation för panelen. Panelen ska bestå av en permanent grupp av forskare. Ledamöterna i panelen utses av HELCOM:s medlemsländer för en fyraårsperiod. Panel bör bestå av 12 ledamöter. Alla länder i HELCOM bör vara representerade och utöver detta bör tre ledamöter komma från länder som inte är medlemmar i HELCOM. Panelen ska besluta om vilka områden rörande Östersjön som ska prioriteras med avseende på vetenskapliga synteser, utvärderingar och framtagandet av beslutsunderlag. Panelen kan knyta andra forskare till sitt arbete och ska även kunna ta in underlag från andra organisationer, t.ex. från ICES. Panelens slutsatser och rapporter ska vara politiskt oberoende, men finansiering ska komma från HELCOM och HELCOM:s medlemsländer. HELCOM:s kansli behöver förstärkas för att ge administrativt stöd till panelen och stöd för att sprida panelens rapporter och slutsatser.

Forskares deltagande i internationella organ

I Sverige är det främst anställda vid myndigheter som deltar i arbetsgrupper inom internationella organ, vilket delvis beror på att forskare vid universitet och högskolor inte alltid ges ekonomiska förutsättningar att delta. Det gör att svenska forskares kunskap i allt för liten utsträckning används som underlag i det internationella miljö- och förvaltningsarbetet och att Sverige inte fullt ut deltar i de diskussioner som ligger till grund för olika rekommendationer och beslut. Forskare från Sverige måste därför ges ekonomiska möjligheter att delta i dessa arbetsgrupper och myndigheterna måste i större utsträckning utse forskare vid universitet och högskolor än vad som görs i dag. Naturvårdsverket, som föreslås bli ansvarig myndighet enligt EU:s marina direktiv, bör i samråd med det föreslagna havsmiljöinstitutet koordinera det svenska deltagandet från universitet och högskolor. Naturvårdsverket bör finansiera deltagandet i arbetsgrupper inom HELCOM, ICES och OSPAR för forskare från universitet, högskolor och Naturhistoriska riksmuseet. Undantaget är deltagandet i arbetsgrupper som arbetar med frågor som rör fiske, vattenbruk och kommersiella fiskbestånd, vilket Fiskeriverket bör finansiera.

Vetenskapligt syntesarbete i Sverige

Det är få forskare som arbetar med att syntetisera forsknings- och undersökningsresultat. Det är tidskrävande och kan vara svårt att förutsäga om det kommer att ge ett intressant resultat. Det är dessutom svårt att få finansiering till denna typ av forskning. Det finns dock ett stort behov av vetenskapliga synteser och tvärsektorriella analyser, vilket har framförts tidigare i olika sammanhang.^{60, 61} En viktig uppgift för det föreslagna havsmiljöinstitutet skulle vara att syntetisera forskningsresultat och göra tvärvetenskapliga analyser. Dock bör även forskare som inte är direkt knutna till ett havsmiljöinstitut ges ekonomiska förutsättningar att göra vetenskapliga synteser. Forskningsfinansiärerna måste ta ett ansvar och tydligt efterfråga syntesforskning i sina utlysningstexter. Risken är annars stor att forskare avstår från att söka medel och att de expertgrupper som bedömer ansökningarna anser att det ligger utanför finansiärernas uppgifter.

5.4.4 Finansiering och konsekvenser

Havsmiljöpanelens arbete bör finansieras av HELCOM, dvs. medlemsländerna. Länderna ersätter resekostnaderna för "sina" forskare i panelen. Utöver detta betalar medlemsländerna en avgift till HELCOM som täcker kostnaderna för de panelledamöter som kommer från länder som inte är medlemmar i HELCOM, kostnader för forskare som panelen engagerar, samt administrativa kostnader. Sammantaget bör det för Sveriges del röra sig en total kostnad på cirka 200 000 kronor. Medlen bör tas från Naturvårdsverkets anslag 34:12 Havsmiljö.

Svenska forskares deltagande i internationella arbetsgrupper (havsmiljöpanelen ej inräknad) bör finansieras av Fiskeriverket för grupper som rör fiske, vattenbruk och kommersiella fiskbestånd. Förslaget bör finansieras genom omprioriteringar inom Fiskeriverket. Deltagandet i övriga grupper bör finansieras av Naturvårdsverket, som föreslås bli svensk ansvarig myndighet i enlighet med EU:s förslag till marint direktiv. 300 000 kronor bör avsättas för detta ändamål. Medel bör tas från Naturvårdsverkets anslag 34:12 Havsmiljö.

⁶⁰ Havet – tid för en ny strategi. Slutbetänkande från Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

⁶¹ Marin syntes – en kunskapssammanställning. Ulla Li Zweifel. Naturvårdsverket. 2007.

Om forskningsfinansierarna tydligt öppnar upp sina utlysningar för syntesprojekt kommer denna typ av ansökningar att öka. Ökningen bedöms dock inte vara så stor att extra medel behöver tillföras. Finansieringen bör rymmas inom forskningsfinansierarnas ordinarie budget som bedöms öka i och med genomförandet av regeringens aviserade ökade satsning på forskning.

En internationell havsmiljöpanel kommer att bidra till en ländergemensam problembild av havsmiljön samt bra underlag för beslutsfattare. Det skulle även ge en fokusering på havsmiljöfrågor och förhoppningsvis ett ökat intresse och engagemang, både politiskt och hos allmänheten. Sammantaget bör det öka förutsättningarna för att kraftfulla åtgärder vidtas samt att det skapas acceptans för dessa.

Det ökade deltagandet av svenska forskare i internationella arbetsgrupper skulle även stärka det internationella samarbetet och forskares koppling till åtgärdsarbetet.

5.5 Teknisk utveckling av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder

Förslag

Jag föreslår att Fiskeriverket ges ett förtydligt uppdrag att ansvara för utvecklingen av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder. I instruktionens 1 § görs ett tillägg att den forskning och utvecklingsverksamhet som Fiskeriverket ska främja och bedriva inom fiskets område också ska innefatta utveckling av selektiva redskap och skonsamma fångstmetoder.

5.5.1 Kommentar till förslaget

Förslaget är i första hand framtaget med tanke på fiske i kustområden och till havs. En verksamhet av det slag som föreslås bör dock kunna stödja även sötvattensfiske, men det är inget som utredningen har sett närmare på.

5.5.2 Bakgrund

Tidigare förslag

Havsmiljökommissionen föreslog att ett fångstteknologiskt institut skulle inrättas.⁶² Institutet skulle ha ansvar för utveckling av selektiva och skonsamma redskap och fiskemetoder, främst inriktat på passiva fångstmetoder. Havsmiljökommissionen menade att det var väsentligt att fiskerinäringen var delaktig i verksamheten så att yrkesfiskarnas kunskap kunde tas tillvara för utveckling av lämpliga redskap. Ett fångstteknologiskt institut skulle öka samverkan mellan myndigheter, forskare och näring i utvecklandet av en metodik som underlättar fiskets anpassning till miljömålen. Parallellt drogs med Institutet för Jordbruks- och miljöteknik, JTI.

En lämplig placering av institutet var enligt Havsmiljökommissionen i eller i närheten av Lysekil där Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium, Kungliga Vetenskapsakademien och Göteborgs universitet har verksamheter. Flera möjliga organisationsformer angavs: fristående, höra till en teknisk högskola eller utgöra en enhet inom Fiskeriverket.

I Havsmiljöskrivelsen föreslogs att ett fiskeriteknologiskt institut (lägg märke till namnbytet) borde inrättas för att studera olika aspekter på fiskets metoder och för att utveckla dessa.⁶³ Även problem med bifångster och arbetsmiljöfaktorer borde ingå i institutets arbete. Regeringen ansåg att Fiskeriverkets forsknings- och undersökningsverksamhet skulle kunna utgöra en lämplig organisation för ett sådant institut, eftersom där redan bedrivs forskning och utveckling av selektiva och skonsamma fiskemetoder i samverkan med näringen.

Redskapsutveckling är en del av åtgärds paketet för att nå delmålet om bifångster under "Hav i balans samt levande kust och skärgård". För att stödja det småskaliga kustfisket är utveckling av redskap och metoder som skyddar mot angrepp av säl och skarv viktig.

⁶² Havet – tid för en ny strategi. Slutbetänkande av Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

⁶³ En nationell strategi för havsmiljön. Skr. 2004/05:173.

Pågående redskapsutveckling som Fiskeriverket deltar i

Redskapsutveckling pågår främst inom olika EU-projekt tillsammans med andra länder. Fiskeriteknik, inom vilken redskapsutveckling är en väsentlig del, utgjorde år 2007 ca 4 % av havsfiske- och kustfiskelaboratoriernas forskningsverksamhet. Det är en kraftig minskning sedan slutet av 1990-talet då motsvarande andel var ca 20 %.⁶⁴

Under det senaste decenniet har fokus legat på utveckling av torskbottentrålar inom ramen för det EU-finansierade projektet BACOMA (Baltic Cod Management). En Bacoma-trål för effektiv storleksselektering (torsk med minimimått 38 cm) har utvecklats. För närvarande pågår en vetenskaplig diskussion inom ICES om Bacoma och en alternativ trål (T90). EU-kommissionen har framfört att man vill ha en ordentlig utredning av dessa två alternativ.

I Skagerrak och Kattegatt deltar Fiskeriverket i ett EU-projekt vid namn NECESSITY som främst fokuserar på att minska bifångster av fisk vid trålning efter havskräfta. Sverige har utvecklat en artsselektiv kräfttrål med en s.k. sorteringsrist som reducerar dödligheten för vuxen torsk till noll. Detta redskap är nu obligatoriskt vid fiske innanför trålgränsen i Sverige och det är även ett godkänt redskap i EU-lagstiftningen. EU-kommissionen försöker styra över även andra länders fiske till ristfiske.

Inom projektet Sälar & fiske pågår utveckling av sälsäkra redskap. Projektet leds av länsstyrelserna och bedrivs i samarbete mellan Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR).

Forskning och utveckling av fiskeredskap vid universitet och högskolor

Ett mångårigt arbete bedrivs vid Tjärnö marinbiologiska laboratorium för att utveckla fiskemetoder och redskap som bedömts ha potential att utvecklas som resurs i det kustnära fisket. Detta arbete sker i nära samarbete med yrkesfiskare på västkusten.

Vid Chalmers tekniska högskola fanns tidigare en verksamhet inom vilken man studerade ergonomi och redskapstekniska frågor inom fisket. Projektet är numera nedlagt.

⁶⁴ Fiskeriadминистраtionen i ett EU-perspektiv. Slutbetänkande av Utredningen för en översyn av fiskeriadминистраtionen mot bakgrund av EU-medlemskapet. SOU 1998:24.

Svenska företag som tillverkar fiskeredskap för yrkesfiske

Tillverkning av fiskeutrustning är ingen större näring i Sverige, men det finns ett litet antal tillverkare av trålar och andra fiskeredskap. Det finns därutöver ett flertal importörer av utrustning som är tillverkad i andra länder.

Redskapsutveckling i några av våra grannländer

De nordiska länderna, förutom Sverige, har en omfattande redskapsforskning och industri. I Norge och Danmark är fiskenärningen av stor betydelse och det sker en stor statlig satsning på redskapsforskning speciellt när det gäller utveckling av trålar samt elektronik för att söka fisk och övervaka släpredskap. I Danmark finns Europas största strömtank för studier av trålar.

Finland har en gammal tradition vad gäller tillverkning av nät och fiskfällor. Redskapsutvecklingen har i huvudsak skett som ett samarbete mellan tillverkare och fiskare. Utvecklingen har på senare år inneburit att en stor del av tillverkningen sker i Baltikum eller Asien, men redskapsfirmorna och utvecklingsarbetet finns fortfarande i Finland.

Färöarna och Island är också länder för vilka fisket har stor betydelse för samhällsekonomin, varför redskapsindustrin är betydande. Både staten och näringen ger finansiellt stöd till redskapsutveckling. Huvudintresset ligger på släpande redskap. Stort vikt läggs vid utveckling av selektion i trålar, både för pelagisk trålning och bottentrålning.

5.5.3 Analys och slutsatser

Utredningens förslag är att Fiskeriverket, genom ett tillägg till instruktionen, ges ett tydligare uppdrag vad gäller utveckling av selektiva fiskeredskap och skonsamma fångstmetoder.

Med selektiva redskap avses sådana som sorterar bort antingen andra arter eller andra storleksklasser än de som önskas. Ett exempel på utvecklingsbehov är selektiva ålryssjor för att minska bifångster av t.ex. ung torsk. Med skonsamma fångstmetoder avses metoder som ger så små negativa miljöeffekter som möjligt. Det kan t.ex. handla om att begränsa den mekaniska påverkan på havsbotten av redskap som släpas på botten. Med fångstmetoder avses

både redskapens utformning och hur redskapen används. Även utveckling av redskap som förhindrar bifångster av däggdjur och sjöfåglar och redskap och metoder som bättre står emot säl- och skarvangrepp bör ingå.

Fiskeriverket bör både delta i projekt som EU-kommissionen eller andra länder initierar och ta egna initiativ till nya projekt. Det är viktigt att även mindre projekt kommer till stånd som kan stödja ett lokalt, kustnära fiske. För att involvera fiskets och fiskeredskapsbranschens företrädare föreslås att en samråds- eller referensgrupp för redskapsutveckling knyts till Fiskeriverket. Ett förtydligt och något utökat uppdrag kräver ett finansiellt tillskott till verksamheten eftersom redskapsutveckling kräver långsiktiga satsningar.

Eftersom fisket är en förhållandevis liten näring och det saknas branschinstitut, motsvarande Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI) eller Skogforsk, vilar ansvaret på Fiskeriverket. Det är inte rimligt med tanke på näringens ringa omfattning att bygga upp ett fristående institut. Fiskeriverkets verksamhet bör dock om möjligt bedrivas i samverkan med initiativ inom fiskerinäringen. Samverkan bör också ske med universitet och högskolor.

5.5.4 Finansiering och konsekvenser

Det behövs finansiering av 3–4 tjänster till en kostnad av 2 miljoner kronor inom Fiskeriverket för att samordna och driva verksamheten utöver de som redan arbetar med utveckling av selektiva redskap och sälsäkra redskap. Anslaget till Fiskeriverket bör ökas för att täcka kostnaderna, men det bör även undersökas i vilken utsträckning näringen kan bidra. Utöver ökade budgetmedel bör verksamheten med att utveckla redskap kunna finansieras med dels EU:s strukturfondsmedel, dels nationella och europeiska forskningsmedel.

Om förslaget genomförs bör det på sikt leda till ett för ekosystemen skonsammare fiske, bl. a. genom minskade bifångster. En ökad svensk insats för att utveckla selektiva redskap, särskilt inom det lokala, kustnära fisket, kan gynna mindre redskapstillverkningsföretag i Sverige. En kvalificerad teknisk utveckling utgör också ett stöd till det svenska yrkesfisket. Ett tydligt exempel på det är utvecklingen av redskap som förhindrar angrepp av säl.

5.6 Utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder inom fiskesektorn

Förslag

Jag föreslår att krav ställs om genomgången certifierad utbildning i miljö och ekologi för att få yrkesfiskelicens. För att införa kravet krävs en ändring i fiskelagstiftningen. Fiskeriverket bör ges möjlighet att utfärda föreskrifter för en dylik certifierad utbildnings innehåll och att bevilja tillstånd till utbildningsanordnare att genomföra utbildningen.

Bedömning

De kortare kurser för yrkesverksamma fiskare som anordnats både på ost- och västkusten utgör en bra grund för att utveckla en certifierad kurs i miljö och ekologi. Denna kursverksamhet bör ges fortsatt stöd av Fiskeriverket.

Det program med fiskeinriktning som ges vid Öckerö gymnasium bör kunna inkludera moment som uppfyller certifieringskraven. En sådan utbildning på gymnasienivå skulle ge möjlighet för ungdomar att skaffa sig en yrkesutbildning i fiske som också ger en god teoretisk grund i miljö och ekologi. Det kan även finnas behov av liknande gymnasieprogram i någon annan del av landet eller en ett- eller tvåårig utbildning som vänder sig till vuxna.

Det är även viktigt att sportfiskare liksom enskilda som fiskar för husbehov på eget vatten ges information och möjlighet till vidareutbildning. Bedömningen är dock att det redan pågår en hel del aktiviteter riktade mot dessa grupper och att det åtminstone i dagsläget inte behövs några ytterligare insatser.

Eftersom det finns flera högskolekurser med inriktning mot fisk och fiske är bedömningen att det inte behövs ytterligare satsningar på högskolenivå.

5.6.1 Kommentar till förslagen

Förslagen är i första hand framtagna med tanke på fiske och fiskare i kustområden och till havs. I princip och i tillämpliga delar bör förslagen kunna överföras till fiske i sötvatten, men det är inget som utredningen har sett närmare på.

5.6.2 Bakgrund

Fiske är ett yrke som i stor utsträckning går i arv. Den grundläggande utbildningen består oftast i överföring av kunskap och erfarenheter från en generation till nästa. Den kunskapsöverföringen är viktig, och kan svårligen ersättas med teoretiska kunskaper. Kraven på fisket och de som ägnar sig åt fiske har dock ökat. Fisket pekas ut som en väsentlig orsak till problemen i havsmiljön, samtidigt som det också måste ingå som en del i en hållbar förvaltning av havet. Regelverket kring fiske är komplicerat. Genom konferenser, seminarier och studieresor för verksamma inom fiskerinäringen har medvetenheten och kompetensen höjts på senare år. Trots detta kan förbättringar göras. Jämfört med t.ex. jord- och skogsbruk är möjligheterna till grundläggande utbildning, fortbildning och högre studier betydligt sämre. Det är samtidigt viktigt att ha i åtanke att fisket är en relativt liten näring i Sverige. Mindre än 2 000 personer har yrkesfiskelicens i Sverige i dag. Värdet av den fisk som landas är cirka 1 miljard kronor per år.

Yrkesmässigt fiske är enligt definition i 6 § fiskelagen (1993:787) fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens. Enligt 30 § får yrkesfiskelicens beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse. Licensen beviljas för begränsad tid (maximalt 5 år), och måste sedan förnyas. Den kan vara begränsad till visst fiske. Det finns inget stöd i fiskelagen såsom den nu är utformad att ställa krav på fiskarens kompetens eller utbildning.

Yrkesfiskelicens ger dels möjligheter att använda fiskeredskap som inte är tillåtna vid fritidsfiske, dels att använda fler redskap än fritidsfiskare tillåts. Licensen är dessutom en förutsättning för att erhålla fartygstillstånd. Kravet på yrkesfiskelicens och fartygstillstånd finns reglerat i fiskelagen och i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Det finns besättningsmän på fiskefartygen, s.k. lottkarlar, som inte behöver ha yrkesfiskelicens för att fiska på det fartyg där de arbetar. Lottkarlar får inte bedriva yrkesmässigt fiske på sina friveckor eller framföra eget fiskefartyg. Lottkarlar är enkelt uttryckt besättningsmän som får en del av förtjänsten – en lott. De som fiskar med stöd av enskild rätt behöver enligt fiskelagen inte heller ha yrkesfiskelicens så länge de fiskar på eget vatten.

Havsmiljökommissionen föreslog i sitt slutbetänkande⁶⁵ en satsning på utbildning av yrkesfiskare. Man menade att förstärkta

⁶⁵ Havet – tid för en ny strategi. Slutbetänkande av Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

resurser för såväl yrkesutbildning som forskarutbildning inom fiske och fiskeribiologi bl.a. skulle leda till en bättre kommunikation mellan fiskare, forskare och förvaltare. Ett förslag var att det bör ställas formella krav på utbildning för att få en yrkesfiskelicens. Havsmiljökommissionen angav också att det pågick diskussioner om att etablera ett utbildnings- och utvecklingscentrum med gymnasieutbildning och vidareutbildning. Sedan dess har Fiskets utvecklingscenter etablerats på Öckerö.

Den förra regeringen delade Havsmiljökommissionens bedömning att det bör införas krav på genomgången utbildning som inkluderar fiskekologi för att erhålla yrkesfiskelicens.⁶⁶

I Aktionsplan för havsmiljön⁶⁷ anges en åtgärd (nr 13) som handlar om att starta yrkesutbildning för fiskare. Åtgärden innebär dels att det införs ett krav på utbildning för att erhålla yrkesfiskelicens, dels att det efter särskild utredning inrättas ett gymnasieprogram för fiske.

I Strategi för ett hållbart fiske⁶⁸ ansåg Miljövårdsberedningen att möjligheterna att höja kompetensen bör utvecklas för aktörer som nyttjar fiskresurserna. Miljövårdsberedningen föreslog att skräddarsydda kurser och kompetensutveckling inom relevanta områden borde utvecklas genom samarbete mellan berörda aktörer inom fiskesektorn och universitet och högskolor. Kurserna på Tjärnö marinbiologiska laboratorium lyftes fram som ett bra exempel, se nedan.

Miljövårdsberedningen föreslog även att regeringen bör lagstifta om vilka utbildningskrav som ska gälla för att erhålla yrkesfiskelicens eller fritidsfiskelicens (någon licens av det senare slaget finns inte i dag).

När det gäller högskoleutbildning i fiskeribiologi var Havsmiljökommissionens uppfattning att det i stort sett saknas sådan vid svenska universitet. (Jämför dock med nedanstående kartläggning av befintliga högskoleutbildningar, som visar att det i dag finns flera kurser och utbildningar som rör fisk och fiske.) Havsmiljökommissionen pekade särskilt på att det med undantag av vattenbruk (vid SLU) inte fanns någon särskild forskarutbildning inom fiskeribiologi, fiskbiologi och fiskekologi. Man föreslog att det i anslutning till de marina forskningscentrumen skulle skapas permanenta forskarskolor.

⁶⁶ En nationell strategi för havsmiljön. Skr. 2004/05:173.

⁶⁷ Aktionsplan för havsmiljön. Naturvårdsverkets rapport 5563 (2006).

⁶⁸ Strategi för hållbart fiske. Miljövårdsberedningens promemoria 2006:1.

5.6.3 Kartering av befintliga utbildningar och kurser

Gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar

Gymnasieutbildning inom fiske finns endast på Öckerö gymnasium (fiske och sjöfartstekniskt program). Utbildningen är treårig och tar från och med 2007 in elever från hela landet. I utbildningen ingår bl.a. nationellt och internationellt regelverk samt miljö och ekologi.

Det finns även en del kurser och utbildningar vid folkhögskolor och inom ramen för den kvalificerade yrkesutbildningen. Dessa rör främst sportfiske och fiskevård.

För yrkesverksamma fiskare har Tjärnö marinbiologiska laboratorium på västkusten och Fiskeriverkets kustfiskelaboratorium i samarbete med Väddö folkhögskola på ostkusten vid några tillfällen arrangerat kurser i ekologi. Dessa kurser har varit mycket uppskattade av deltagande yrkesfiskare. Ett syfte med kurserna har förutom undervisningen som sådan varit att öka dialogen och förståelsen mellan forskare och fiskare. Kurslängden har varit 3–4 dagar. Kurserna har haft fokus på havets och kustens miljö och ekologi. Det har oftast ingått praktiska moment med studier av marina växter och djur. Genom att forskare medverkat som lärare på kurserna har även grunderna för de vetenskapliga uppskattningarna av fiskbeståndens storlek belysts.

Högskoleutbildning

Utbildningar på grundutbildnings- och masternivå som rymmer inslag av fiskbiologi, fiske och/eller fiskevård med marin inriktning finns vid Göteborgs universitet, Högskolan i Kalmar, Högskolan på Gotland, Lunds universitet, Stockholms universitet och Umeå universitet (tabell 5.4).

Göteborgs universitet har masterprogram i både biologi och marina vetenskaper som, beroende på studenternas val, kan ges en inriktning mot fiskbiologi och fiske. Förutom de specifika kurserna innehåller många av kurserna i ekologi och zoologi moment som rör fisk och fiske.

Högskolan på Gotland har ett tvåårigt masterprogram om kustzonsförvaltning som innehåller minst en kurs om fisk och fiske.

Lunds universitet har en masterutbildning i marinbiologi med en kurs i fiskeriekologi.

Stockholms universitet har masterprogram i biologi, ekologi och marinbiologi i vilka en fisk- och fiskeribiologisk kurs kan ingå om studenterna väljer den. Fisk och fiske ingår i viss utsträckning i de flesta grund- och fördjupningskurser i ekologi.

Umeå universitet har ett masterprogram i biologi. Universitetet saknar specifika kurser med fisk och fiske som huvudinriktning. I viss utsträckning tas dock ämnet upp på påbyggnadskurser i ekologi.

Högskolan i Kalmar har ett masterprogram i akvatisk ekologi och ett i kustzonsförvaltning. Det saknas specifika kurser om fisk och fiskevård. Ämnet tas dock delvis upp på andra kurser.

Tabell 5.4 Högskolekurser med fisk och/eller fiske som huvudinriktning (oftast inom ramen för masterprogram)

Universitet	Kurs	Antal högskolepoäng (ECTS ^a)	Antal studieplatser	Anmärkning
Göteborgs universitet	Fiskekologi och fiskevård	15	24	främst limnisk
	Fiskfysiologi, morfologi och patologi	15	24	
Högskolan på Gotland	Fisheries ecology and management	7,5	ca 10	
Lunds universitet	Fiskeriekologi	15	40	
Stockholms universitet	Fisk- och fiskeribiologi	15	22	

^a European Credit Transfer and Accumulation System

Forskarutbildning

Möjligheten till forskarutbildning finns vid samtliga de universitet som har utbildningar på grundutbildnings- och masternivå med inslag av undervisning om fisk och fiske.

Vid *Göteborgs universitet* finns goda möjligheter till forskarutbildning inom ekologi och zoologi med inriktning mot fisk och fiske. Varje år tar 4–5 personer ut doktorexamen med en sådan inriktning.

Högskolan på Gotland har ett samarbetsavtal med Stockholms universitet om forskarutbildning i marin ekologi. För närvarande

finns en doktorand med inriktning mot fiskbiologi och marint fiske.

Vid *Lunds universitet* finns möjligheter till forskarutbildning med fisk-/fiskeinriktning. Detta är en ny forskningsinriktning vid universitetet. Inom några år beräknas 0,5 personer per år ta ut examen.

Vid *Stockholms universitet* finns goda förutsättningar för forskarutbildning. Universitetet har ett forskningssamarbete med Fiskeriverket. Cirka 2 personer per år tar ut doktorsexamen med fisk-/fiskeinriktning. Stockholms universitet har tillsammans med Högskolan på Gotland lämnat ett förslag till Utbildningsdepartementet om en forskarskola i fiskekologi och fiskeribiologi.⁶⁹

Vid *Umeå universitet* finns goda möjligheter till forskarutbildning. Under 2000-talet har cirka 0,4 personer per år doktorerat med fiskekologisk inriktning.

Högskolan i Kalmar bedriver i samarbete med Fiskeriverket sedan några år forskning om kustbestånd av fisk. Det finns för närvarande ett par doktorander antagna.

5.6.4 Analys och slutsatser

Krav på utbildning för att få yrkesfiskelicens

Det bör ställas krav på certifierad utbildning i miljö och ekologi för att få yrkesfiskelicens. Ett sådant krav bör även gälla vid förnyad ansökan. Förslaget innebär ett tillägg till 30 § i fiskelagen (1993:787). Utredningens förslag överensstämmer med åtgärd 13 i Aktionsplan för havsmiljön.⁷⁰

Utredningen om en ny fiskelagstiftning tillsattes av regeringen under 2007 för att se över den svenska fiskelagstiftningen och utarbeta förslag till en ny fiskevårdslag.⁷¹ Utredningen ska redovisas senast den 1 oktober 2008. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfal-

⁶⁹ Strategisk satsning på forskarskola i fiskekologi och fiskeribiologi vid Stockholms universitet och Högskolan på Gotland. Skrivelse till regeringen från Stockholms universitet och Högskolan på Gotland, daterad 2004-06-04 (Dnr SU 301-1325-04).

⁷⁰ Aktionsplan för havsmiljön. Naturvårdsverkets rapport 5563 (2006).

⁷¹ Kommittédirektiv – En ny fiskelagstiftning. Dir. 2007:125.

den. Enligt utredningens direktiv ingår det i uppdraget att utreda hur utbildningskrav kan anges för fiskelicens.

Genom att koppla utbildningskrav till yrkesfiskelicensen (som är personlig) nås de flesta som bedriver fiske för sin försörjnings skull. Utredningen om en ny fiskelagstiftning bör överväga om licenssystemet kan kompletteras så att grupper som i dag inte kategoriseras som yrkesfiskare men som ändå bedriver fiske i ett yrkesmässigt sammanhang, t.ex. med stöd av enskild rätt, som lottkarlar på fiskefartyg eller som arrangörer av fisketurism, kan inkluderas. Sveriges kust- och insjöfiskares organisation har föreslagit differentierade fiskelicenser med en B-licens för binäringsfiske.

Fiskeriverket bör ges möjlighet att utfärda föreskrifter för en certifierad utbildning med inriktning mot miljö och ekologi. Det bör finnas en stark koppling mellan praktik, dvs. hur fiske bedrivs, och teori, dvs. den vetenskapliga rådgivning som ligger till grund för regelverket kring fisket. För att även göra utbildningen attraktiv för redan yrkesverksamma fiskare föreslås att utbildningskraven utformas så att utbildningen kan genomföras som en intensivkurs under en vecka. Utbildningen ska också kunna integreras i t.ex. gymnasieprogram eller vuxenutbildning.

En utbildning bör innehålla följande moment:

- Grundläggande kunskap om marina djur och växter.
- Den marina miljön och det marina ekosystemet, fiskens roll i systemet.
- Faktorer som påverkar det marina ekosystemet.
- Beståndsuppskattningar, grunderna för den vetenskapliga rådgivningen.
- Skonsamma fiskemetoder, redskap.
- Fiskeripolitik och regelverk, inkl. EU och internationellt.

Fiskeriverket bör ges rätt att bevilja tillstånd till utbildningsanordnare att genomföra utbildningen. Bevis på genomgången utbildning bör utfärdas av Fiskeriverket eller om Fiskeriverket så bestämmer av den som genomför utbildningen.

Det bör även fortsättningsvis ges kortare kurser för redan yrkesverksamma fiskare. En bra utgångspunkt är de kurser som anordnats av Tjärnö marinbiologiska laboratorium och av Fiskeriverkets kustfiskelaboratorium i samarbete med Väddö folkhög-

skola. En kurs bör vara minst 5 dagar för att uppfylla certifieringskraven. Kurser som vänder sig till aktiva yrkesfiskare bör i tiden läggas så att de i så liten utsträckning som möjligt påverkar fiskarnas yrkesutövning. Erfarenheten från de kurser som getts är att medverkan av forskare, och den dialog som då uppstår mellan fiskarna och forskarna, har inneburit ett mervärde. En fortsatt medverkan av forskare bör därför eftersträvas. Samverkan med yrkesfiskarnas organisationer bör också eftersträvas. Fiskeriverket bör ge sitt stöd till verksamheten och tillse att det kontinuerligt anordnas kurser.

Kurser anordnade i samverkan med andra länder är en intressant form som bör stimuleras. Inom ramen för INTERREG-projektet Baltic Sea Breeze hölls i september 2006 på Chalmers i Göteborg en marin miljökurs med deltagare från flera Östersjöländer, framförallt studenter inom fiske och sjöfart.

Det program med fiskeinriktning, Fiske- och sjöfartstekniskt program, som ges vid Öckerö gymnasium bör kunna inkludera moment som uppfyller certifieringskraven. En sådan utbildning på gymnasienivå skulle ge möjlighet för ungdomar att skaffa sig en yrkesutbildning i fiske som också ger en god teoretisk grund i miljö och ekologi. Det kan även finnas behov av liknande gymnasieprogram i någon annan del av landet eller en ett- eller tvåårig utbildning som vänder sig till vuxna. Det kan t.ex. röra sig om personer som arbetat några år med fiske och som vill vidareutbilda och fördjupa sig. Det är viktigt att alla längre utbildningar håller en stor bredd och ger kunskap med relevans för olika typer av fiske, både utsjöfiske och kustnära fiske.

Information till sportfiskare och fiskevattenägare

Det är viktigt att de betydligt större grupperna av sportfiskare och fiskevattenägare också är välinformerade om ekologi och fiskets regelverk. Det pågår en hel del aktiviteter som riktar sig till dessa grupper. Bland annat ger Fiskeriverket ut faktablad om fisk och fiske. Sportfiskarnas och fiskevattenägarnas organisationer bedriver ett aktivt informations- och utbildningsarbete tillsammans med Fiskeriverket. Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) ger t.ex. ut böcker i fiskevård och hållbart fiske. Man samarbetar också med Studieförbundet som arrangerar kurser och studiecirkel i ämnet. Även länsstyrelserna gör stora insatser. Detta

är viktiga aktiviteter som bör ges fortsatt stöd, bl.a. för att öka förståelsen för det regelverk som styr fisket (minimimått, fredningstider, fredningsområden, redskapsbegränsningar m.m.).

Högskoleutbildning och forskarutbildning med inriktning på fisk och fiske

Eftersom det finns högskolekurser med inriktning mot fisk och fiske finner utredningen ingen anledning att ge förslag inom området. Utredningens bedömning är att det finns tillräckligt med välutbildade biologer med marin och/eller fiskinriktning för att tillfredsställa det behov myndigheter och företag har av motsvarande kompetens.

I den utsträckning det behövs kvalificerade handläggare med doktorsexamen gjorde Formas bedömningen i Strategi för fisk- och fiskeforskning⁷² att rekryteringen av fiskforskare är förhållandevis god. Enligt uppgifter från Naturvetareförbundet, som organiserar bl.a. biologer, är det inte helt enkelt för nyutexaminerade biologer med exempelvis marinbiologisk inriktning att få jobb, vilket snarast tyder på att det finns för många biologer i förhållande till antalet tjänster.

5.6.5 Finansiering och konsekvenser

Förslagen bör inte kräva någon särskild finansiering. Både gymnasieutbildningen på Öckerö och kurserna för yrkesverksamma fiskare har finansierats tidigare (gymnasieutbildningen genom kommunen och med statsbidrag, kurserna med EU-strukturstödsmedel).

Ökad ekologisk kunskap bland yrkesfiskare bör kunna bidra till ett mer hållbart fiske med mindre negativa effekter i ekosystemet. En annan positiv effekt är den mötesplats som utbildningarna skapar. Genomförda kurser visar att den förtroendeklyfta som har funnits mellan yrkesfiskare och forskare åtminstone delvis har kunnat överbryggas. Hög kompetens hos lokala aktörer – fiskare och andra – är viktigt för att nå framgång i lokala samförvaltningsprojekt. De här föreslagna utbildningsinsatserna innebär att kompetensnivån höjs.

⁷² Strategi för fisk- och fiskeforskning. Formas rapport 9:2004.

Enbart ökad kompetens bland yrkesfiskarna är dock inte tillräckligt för att åstadkomma ett hållbart fiske. Det är tillsammans med andra åtgärder, framför allt inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken inom EU, som större förändringar kan åstadkommas.

Sveriges fiskares riksförbund har framfört till utredningen att man inte anser det rimligt att tvinga redan yrkesverksamma att genomgå en yrkesutbildning inom det yrke man i många fall bedriver under lång tid. Man menar att ett utbildningskrav för yrkesverksamma fiskare kan utgöra ett hinder för dessa att utöva sin näring. Miljösituationen i havet motiverar dock dessa särskilda krav. Genom rimlig tid för införande av kravet bör alla hinna skaffa sig utbildningen. Därmed bör de negativa konsekvenserna kunna minimeras.

För yrkesverksamma fiskare kan det också innebära ett inkomstbortfall att delta i kurser. Om kurserna läggs på tider när det av andra skäl ändå inte går att bedriva fiske så kan denna företagsekonomiska kostnad minskas. Statlig kompensation bör inte ges eftersom deltagande i denna typ av utbildning kan ses som en del av sektorsansvaret för miljön.

6 Tillgänglighet till havsmiljörelaterade data

6.1 Inledning

Med ett ökat nyttjande av havets resurser växer behovet av fördjupad information om havsområdena. En effektiv havsmiljöförvaltning, hållbart nyttjande och framgångsrik forskning kräver inte enbart information om havsmiljön. Att på ett enkelt sätt kunna få tillgång till information om avrinningsområden och annan kringdata, t.ex. markanvändning, sjöfart, befolkningsmängd, klimat- och emissionsdata, är även mycket viktigt.

Data som samlas in är ofta av intresse för fler aktörer än för insamlaren och användbara i andra syften än de ursprungliga. Data kan bland annat ha tagits fram i övervakningssyfte genom t.ex. statlig och kommunal miljöövervakning, för tillsyn (recipient- och egenkontroll), vid inventeringar och andra riktade undersökningar. Den kan också ha tagits fram av myndigheter i mer generella syften t.ex. i form av djupmätningar och kartor eller ha sitt ursprung i forskning.

Data kan vara i olika format, samt bearbetade i olika utsträckning. Det kan röra sig om primärdata, resultat från enklare beräkningar från primärdata och resultat från mer komplicerade beräkningar, t.ex. från modellberäkningar. Det kan även vara olika typer av statistik och aggregerade data.

Utredningens utgångspunkt har varit att information som är framtagen med offentliga medel ska vara lätt tillgänglig för anställda inom myndigheter, regionala organ, kommuner, samt universitet och högskolor. God tillgänglighet till information är en förutsättning för att ta fram bra underlag till stöd för en effektiv och hållbar förvaltning. Större tillgänglighet kan även stimulera användning av information och därigenom bidra till ökad kunskap. Det kan även stimulera och utveckla näringslivet. En ökad

användning av data ger en ökad kvalitetssäkring och kan stödja utvecklingen av miljöövervakning och annan undersökningsverksamhet. Ökad tillgänglighet och information om vilka data som finns kan även minska risken för att snarlika undersökningar genomförs parallellt av olika aktörer.

Tillgängligheten till olika typer av information varierar stort i dag. Vissa typer av information är kostnadsfri och relativt enkelt tillgänglig via Internet, t.ex. genom nedladdning av data. I många fall är dock information mer svårtillgänglig. Information kan vara avgiftsbelagd (t.ex. kartdata) eller sekretessbelagd (t.ex. djupinformation). Information och data är ofta spridda hos olika aktörer och det är svårt att få en bra överblick. Dessutom saknas i många fall lätt tillgänglig information om vilka data som finns att tillgå, t.ex. från recipientkontroll, äldre inventeringar och forskning. Data finns inte heller alltid tillgängliga i databaser utan enbart presenterade i rapporter, samlade i pärmar eller i enskilda datorer. Det finns dessutom brister i standardiseringen av data, vilket medför problem om en användare vill samköra data från olika källor. Vidare finns det, framför allt när det gäller äldre data, brister i kvalitetssäkringen.

Vetenskapsrådets infrastrukturkommitté arbetar med frågan hur data från forskning långsiktigt bör lagras och göras tillgängliga. Utredningen kommer därför inte att belysa den frågan närmare. Däremot behandlar utredningen frågan om hur data med ursprung från kartläggningar, miljöövervakningen och andra undersökningar kan göras tillgängliga för olika typer av användare, där forskare utgör en sådan grupp.

6.1.1 EG-direktiv och en nationell geodatastrategi

EG-direktivet INSPIRE

Den ökade internationaliseringen ställer ökade krav på bättre samordning av geodata. EG-direktivet om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i EU, INSPIRE¹ (Infrastructure for spatial information in Europe) syftar till att lägga en rättslig grund för en långtgående harmonisering av data inom viktiga områden. Direktivet ska bidra till att lösa flera problem som den rumsliga informationen förknippas med i dag, bl.a. svårighet att få

¹ Direktiv 2007/2/EG.

tillgång till information, bristande kvalitet och problem vid data-delning mellan myndigheter. Genom direktivet införs en EU-gemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och nyttjande av offentliga rumsliga data och datatjänster. Begränsningar i tillgången till data kan göras med hänsyn till olika skyddsvärda intressen bl.a. allmän säkerhet, nationellt försvar och sekretess. Lantmäteriet ansvarar för samordning och stöd för genomförandet av direktivet i Sverige. Inspire-direktivet ställer krav på medlemsländerna att etablera och driva ett nätverk med enkelt användbara tjänster som ska vara allmänt tillgängliga via Internet. Medlemsländerna ska även garantera att myndigheter ges möjlighet att länka sina rumsliga dataset och tjänster till detta nätverk, samt anta bestämmelser om delning. Direktivet trädde i kraft 15 maj 2007 och ska vara infört i svensk lagstiftning senast den 15 maj 2009.

Geodatarådet och den nationella geodatastrategin

Lantmäteriverket har ett nationellt samordningsansvar för geodata (geografisk information och fastighetsinformation). Ansvaret omfattar bland annat produktion, samverkan och utveckling.

Regeringen har tillsatt Geodatarådet för att bereda frågor som rör Lantmäteriverkets samordnande roll. Rådet ska:

- Medverka i arbetet med en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet.
- Bereda och behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom geodataområdet.
- Bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom området genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder.
- Medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor rörande informationsutveckling och tillhandahållande av information.

I Geodatarådet ingår representanter från Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Sundsvalls kommun, Sveriges kommuner och landsting, Vägverket, Utvecklingsrådet för landskapsinformation, Sveriges

meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sjöfartverket och Försvarmakten.

Lantmäteriet har i samråd med Geodatarådet och andra berörda myndigheter tagit fram en nationell geodatastrategi.² Strategins syfte är att vara vägledande för producenter och användare av geodata när det gäller att åstadkomma en effektiv och kvalitetssäkrad hantering av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Strategin ska utgöra ett gemensamt underlag för att skapa en infrastruktur för geodata (geoportalen) och för Sveriges agerande i europeisk och internationell samverkan inom området.

6.2 Sekretess av information rörande djup och bottenbeskaffenhet

Förslag

Jag förslår att en översyn av lagstiftningen rörande skydd av landskapsinformation genomförs snarast. Utgångspunkten för översynen bör vara att data rörande djup och bottenbeskaffenhet så långt som möjligt ska vara fritt tillgängliga. Vid utformningen av en ny lagstiftning måste hänsyn tas till olika faktorer (t.ex. klimat och miljö, liksom militära hot). Hänsyn måste också tas till den tekniska utvecklingen som i dag enkelt möjliggör för enskilda att mäta djup.

6.2.1 Lagstiftning

För huvuddelen av Sveriges kust- och havsområden är detaljerad och lägesbestämd information rörande djup och bottenbeskaffenhet inte allmänt tillgängliga utan begränsas enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) och lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. Översiktlig information finns dock att tillgå på t.ex. offentliga sjökort.

² Nationell geodatastrategi. Lantmäteriet Dnr. 505–2007/36.

Sekretesslagen

Enligt 2 kap. 2 § i sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

I samma paragraf anges även att begäran att få ta del av handling som har upprättats av Lantmäteriet eller Sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildsmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv ska prövas av det verk som har upprättat handlingen.

Lagen om skydd för landskapsinformation

Med landskapsinformation avses lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten.

Lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation innehåller bland annat bestämmelser om sjömätning, upprättande av databaser och spridning av landskapsinformation. Sjömätning får inom Sveriges sjöterritorium enbart göras efter särskilt tillstånd (se nedan, Förordningen om skydd för landskapsinformation). Undantaget är insjöar, vattendrag och kanaler. En databas med landskapsinformation över svenskt territorium får heller inte inrättas utan särskilt tillstånd. Tillstånd ska ges om databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret. Kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation över svenskt territorium får inte spridas utan särskilt tillstånd. Tillstånd ska ges, om spridning kan ske utan att det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret.

Förordningen om skydd för landskapsinformation

I förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation beskrivs tillstånd för framställning, lagring och spridning av landskapsinformation. Försvarsmakten, Sjöfartsverket och SGU får utföra sjömätningar. Frågor om tillstånd till sjömätning i övrigt prövas av Försvarsmakten. Vidare får Försvarsmakten,

Lantmäteriet, Sjöfartsverket, SGU och SMHI inrätta databaser med landskapsinformation. Frågor om tillstånd i övrigt rörande inrättande av sådana databaser prövas av Lantmäteriet. Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket får sprida kartor i större skalor än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation. Frågor om spridningstillstånd i övrigt prövas av Sjöfartsverket när det gäller sjökort och andra sammanställningar av landskapsinformation som endast avser Sveriges sjöterritorium. Försvarsmakten eller Lantmäteriet prövar tillstånd om andra typer av sammanställningar av landskapsinformation och flygbilder. I samtliga fall ovan får tillstånd inte ges om det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Tillståndsprövning

Försvarsmakten ger tillstånd om sjömätning. Antalet ansökningar om sjömätningar har ökat under de senaste åren. 2007 inkom 40 ansökningar och alla beviljades tillstånd. Det är främst myndigheter och företag som ansöker om tillstånd för sjömätning (tabell 6.1). De huvudsakliga syftena för sjömätning har varit etablering av kraftanläggningar, samt kartläggning av ekologiska miljöer. Handläggningstiden är en till åtta veckor.

Lantmäteriet ger tillstånd om upprättande av databaser. Det inkommer i snitt 73 ansökningar per år om att få upprätta databaser. Antalet ansökningar varierar mycket mellan åren, och under perioden 2000–2007 har mycket få ansökningar berört havsmiljön. Under de senaste åren har ansökningarna rörande havsmiljön dock ökat och var år 2007 elva till antalet (tabell 6.1). Av de ansökningar som inkom 2000–2007 beviljades samtliga. I princip alla beviljade ansökningar innehåller handlingsregler som måste följas för att beslutet ska gälla. Ansökningstiden varierar från en vecka till ett år och är i genomsnitt cirka en månad. Den stora variationen beror på i vilken utsträckning ärendet kräver samråd med andra myndigheter.

Sjöfartsverket ger tillstånd om spridning av sjökartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som rör Sveriges sjöterritorium. Antalet ärenden har ökat under de senaste åren. 2007 inkom 39 stycken ansökningar (tabell 6.1) och cirka 80 % av dessa fick tillstånd att sprida informationen. De flesta avslagen har lämnats till länsstyrelser beroende på att dessa avsett en stor mängd

information. Ärendebehandlingen varierar i tid från någon dag till flera månader. Ett normalt ärende tar cirka 14 dagar. De längre ärendetiderna beror främst på att samråd med Försvarmakten kan ta tid.

Tabell 6.1 Totala antalet ansökningar och fördelningen (%) mellan myndigheter, kommuner, universitet/högskolor, företag och övriga som under 2007 ansökte om tillstånd för sjömätning, upprättande av databaser för information om djup och bottenbeskaffenhet samt spridning av sjökartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som rör Sveriges sjöterritorium.

	Sjömätning	Databaser	Spridning
Antalet ansökningar	40	11	39
Myndigheter (%)	45	27	45
Kommuner (%)	10	0	3
Universitet/högskolor (%)	0	0	0
Företag (%)	45	0	34
Övriga (%)	0	73	18

6.2.2 Utredningar, uppdrag och skrivelser rörande information om djup och bottenbeskaffenhet

Statskontoret ansåg i rapporten Sjögeografisk information till båtnad för samhället³ att dagens tredelade tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information inte är ändamålsenlig. Statskontoret menade att Försvarmakten borde ges i uppgift att svara för hela tillståndsprocessen.

Försvarmakten fick 2006 i uppdrag av regeringen att i samverkan med Lantmäteriet och Sjöfartverket utreda processen för tillstånd för sjömätning, databaser och spridning. Utredningen skulle särskilt undersöka möjligheten att en myndighet skulle ansvara för all tillståndsprövning. Försvarmakten ansåg att en myndighet bör ansvara för tillståndsprövningen av alla frågor, men föreslog inte vilken myndighet det skulle vara. Försvarmakten föreslog att denna fråga, liksom övriga frågor som sammanhänger med tillämpningen av lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation skulle utredas i särskild ordning.⁴

³ Sjögeografisk information till båtnad för samhället. Statskontoret 2006:10.

⁴ Förutsättningarna för tillståndsprocessen rörande beslut enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation. Försvarmakten 2007-03-30. Dnr 10 830:65847.

Detta föranledde regeringen att i januari 2008 ge Försvarmakten i uppdrag att i samråd med Lantmäteriet och Sjöfartsverket redovisa förslag till vilken av de tre myndigheterna som bör ha ett samlat ansvar för hela tillståndsprocessen i fråga om sjömätning. Av redovisningen ska framgå de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av en genomförd förändring för respektive myndighet. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2008.

Lantmäteriet har tillsammans med representanter för Försvarmakten, Sjöfartsverket och Säkerhetspolisen och i samråd med Sveriges kommuner och landsting under 2005 hemställt om förändringar i förordningen om skydd av landskapsinformation som innebär att kommuner, landsting samt juridiska personer där kommunen har ett rättsligt inflytande ska undantas från skyldigheten att söka databastillstånd.⁵

I Lantmäteriets rapport ”Införande av Inspire-direktivet i nationell lagstiftning – behovet av författningsändringar m.m.”⁶ förslås att lagen och förordningen om skydd av landskapsinformation ska utredas med anledning av införandet av Inspire-direktivet. I rapporten pekas bl.a. på behovet av att utreda hur tillämpningen av de olika kraven i författningarna som reglerar tillgängligheten till data utifrån ett säkerhetsperspektiv ska säkerställas när information görs tillgänglig via nättjänster.

Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (SAMHAV) har i en skrivelse till regeringen pekat på samhällets behov av detaljerad djupinformation i havs- och kustområden.⁷ De förslog att frågan om ökad tillgänglighet till djupdata skulle utredas och framförde som argument för ökad tillgänglighet bland annat samhällets behov av denna information och att ny teknik delvis spelat ut betydelsen av sekretessen.

Detta föranledde regeringen att i Försvarmaktens regleringsbrevet för 2008 lägga in ett mål och ett återrapporteringskrav om djupinformation. Försvarmakten ska fortsätta och intensifiera arbetet med att se över kriterierna för bedömningen av vattendjupinformationens militära värde. I arbetet ska myndigheten väga in frågor om förändrade hot och andra samhällsområdets behov av djupinformation. Försvarmakten ska redovisa vidtagna åtgärder

⁵ Hemställan om ändring av förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation. Lantmäteriet 2005-11-28. Dnr 505-2005/2314.

⁶ Införande av Inspire-direktivet i nationell lagstiftning – behov av författningsändringar. Lantmäteriet 2007-10-31. Dnr. 519-2007/1331.

⁷ Skrivelse från SAMHAV till regeringen. Se över sekretess kring vattendjup, Uppdrag 20 i Havsaktionsplanen. 2007-04-24.

och resultatet av åtgärderna. En lägesrapport ska lämnas i delårsrapporten. Försvarmakten ska senast den 30 april 2008 redovisa en tidsplan för översyn av alla relevanta vattenområden.

6.2.3 Sekretess av data i några andra länder

I SAMHAV:s skrivelse till regeringen (som nämns ovan) redogörs för sekretessförhållanden i några andra europeiska länder.

I Norge har hanteringen av sjögeografisk information nyligen ändrats. Försvarmakten i Norge har bl.a. gett Norsk institutt for vattenforskning (NIVA) och Norges geologiske undersøgelse (NGU) tillgång till högupplösta djupdata för deras kartläggningsverksamhet.

I Danmark har Farvandsvæsenet bl.a. gett interregprojekt tillgång till djupdata. Myndigheter kommer framöver få ökad tillgång till data. Det kommer dock finnas restriktioner relaterade till kommersiella intressen och för frivilligorganisationer.

I Finland är tillgängligheten till högupplöst information om djup och bottenbeskaffenhet begränsad på ett liknande sätt som i Sverige. Det pågår dock en diskussion om enklare tillgång till denna typ av data mot bakgrund av den finska nationella inventeringen av marin biodiversitet (VELMU-programmet).

I Tyskland och Holland är sekretess av djupdata inget problem för myndigheter. I båda länderna har myndigheter tillgång till de djupdata som verksamheterna kräver.

Sammantaget kan det konstateras att djupdata är lätt tillgängligt i flera andra länder. I de länder där tillgängligheten är begränsad på grund av sekretess pågår dock en diskussion om att få till stånd en förändring i syfte att förbättra tillgängligheten till djupinformation.

6.2.4 Analys och slutsatser

Sekretess av detaljerad information rörande djup och bottenbeskaffenhet uppfattas som ett stort problem av myndigheter och forskare som arbetar med havsmiljöfrågor^{8, 9} eftersom denna

⁸ Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter. Morf, A. Bilaga till Naturvårdsverkets uppdrag 11/2006 Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet. Dnr 108-382-06 Mm.

⁹ Sjökartläggning i samtid och framtid. Sjöfartsverkets rapportserie A 2006-1. Dnr 0302-06-01584.

information ligger till grund för mycket av den kunskapsuppbyggnad, modellering och planering av havsmiljön som en hållbar förvaltning av haven kräver. Som exempel kan nämnas underlag för att identifiera skyddsvärda biotoper, marina reservat och etablering av vindkraftverk. I och med ett ökat och mer komplext nyttjande av haven ökar också kraven på marin fysisk planering där både nyttjande- och bevarandenaspekterna tillvaratas. En förutsättning för detta är god tillgänglighet till detaljerad information om botten-topografi och bottenbeskaffenhet, vilket inte är fallet i dag. Behovet av denna information kommer dessutom att öka vid genomförandet av EU:s marina direktiv. Mot bakgrund av dagens allvarliga miljöproblem i haven anser utredningen att havsmiljöarbetet avsevärt skulle underlättas om viktig information i större utsträckning vore fritt tillgänglig.

Myndigheter och andra aktörer kan i dag få tillgång till information som är skyddad med stöd av lagen om skydd av landskapsinformation. Vid ansökan om sjömätning, lagring och spridning av data krävs tillstånd från tre myndigheter, vilket administrativt försvårar för t.ex. företag som för sin verksamhet själva måste sjömäta. Försvarsmakten har dock fått i uppdrag att i samråd med Lantmäteriet och Sjöfartsverket redovisa förslag på vilken myndighet som bör ha ett samlat ansvar för hela tillståndsprocessen, vilket bör leda till ett förenklat ansökningsförfarande. I princip alla som ansöker om tillstånd för sjömätning och för att upprätta databaser erhåller detta. De avslag som ges för spridning av data beror främst på att det är ett omfattande material som önskas spridas. Det kan därför konstateras att problemet med sekretessbelagd information om djup och bottenbeskaffenhet inte är att de som söker tillstånd inte får det. Problemet ligger primärt i själva sekretessen och har flera dimensioner.

Utredningen har erfarit att aktörer avstår från att söka tillstånd eftersom arbetet med sekretessbelagd information kräver system och arbetsrutiner som uppfyller särskilda föreskrifter för sekretessbelagd information. Detta medför extra kostnader för t.ex. kommuner och vissa statliga myndigheter. Det är dessutom tidskrävande och ibland komplicerat att följa föreskrifterna. Vidare finns det ofta begränsningar att presentera resultat som bygger på sekretessbelagda data för en bredare publik, vilket försvårar en öppen debatt om havsmiljöns nyttjande och skydd, samt förmedling av kunskap om haven. Till exempel har SMHI valt att inte använda sekretessbelagda djupdata för modellberäkningar och i

andra tillämpningar pga. de hårda och kostnadskrävande krav som ställs på hantering av dessa. SMHI använder istället djupinformation som är allmänt tillgänglig och som i princip bygger på sjökortsinformation. Det innebär, enligt SMHI, att upplösningen i djupinformationen är sämre än nödvändigt, vilket kan inverka negativt på kvaliteten på modellberäkningarna. Utredningen har dessutom erfarit att myndigheter avstår från att söka spridningstillstånd eftersom de gör bedömningen att de inte kommer att få detta.

För att en effektiv och hållbar förvaltning av haven ska vara möjlig måste sekretesslagstiftningen, i första hand lagen om skydd för landskapsinformation ändras så att havsmiljörelaterade data blir allmänt tillgängliga, såvida inte särskilda skäl för skydd föreligger. Sedan lagstiftningen skrevs har det militära hotet förändrats och det finns i dag även andra typer av hot mot samhället, såsom ett förändrat klimat och olika miljöproblem.¹⁰ Det är även viktigt utifrån sjöfartens behov att öka tillgången till detaljerad djupinformation. Sjöfartsverket har med anledning av detta skrivit till Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten för att inhämta synpunkter om att ge spridningstillstånd för all djupinformation i farlederna till de av Hamnutredningen föreslagna strategiska hamnarna.¹¹ ¹² Den tekniska utvecklingen har även förändrat förutsättningarna för lagstiftningens efterlevnad i haven. Många båtar är i dag utrustade med GPS, ekolod och digitala sjökort, vilket gör det relativt enkelt att utföra djupmätningar. Med den snabba utvecklingen av modern teknik följer även svårigheter att upptäcka och förhindra otillåten sjömätning. Sjöfartverket finansierar tillsammans med Rymdstyrelsen ett projekt i vilket möjligheterna att djupmäta med hjälp av satellit studeras. Preliminära resultat visar att det går att kartlägga djupprofilen ner till sex meters djup med satellit. Sammantaget anser utredningen att det inte finns skäl att behålla en generell sekretess för information rörande djup- och bottenbeskaffenhet.

SAMHAV har i en skrivelse till regeringen¹³ pekat på problemet med sekretessbelagda djupdata och föreslagit att frågan ska utredas.

¹⁰ Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys. Ds 2007:46.

¹¹ Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. SOU 2007:58.

¹² Spridningstillstånd för djupdata i farleder till föreslagna strategiska hamnar. Sjöfartverket. 2007-11-30. Dnr. 010305-07-17555.

¹³ Skrivelse från SAMHAV till regeringen. Se över sekretess kring vattendjup, Uppdrag 20 i Havsaktionsplanen. 2007-04-24.

Det pågår inom Försvarsmakten en uppdatering av kriterierna för bedömning av djupinformationens militära värde. Försvarsmakten har, med anledning av SAMHAV:s skrivelse, i regleringsbrevet för 2008 fått inskrivet som ett mål att fortsätta och intensifiera arbetet med att se över kriterierna för bedömningen av vattendjupsinformationens militära värde. Det finns ingen tidsram angiven för uppdraget, vilket är olyckligt eftersom denna översyn borde ha mycket hög prioritet. Försvarsmakten ska dock senast 30 april 2008 lämna in en tidsplan för arbetet. I arbetet ska Försvarsmakten väga in frågor om förändrade hot och andra samhällsområdets behov av djupinformation. Det finns dock inget krav på samråd med andra myndigheter och aktörer, vilket vore önskvärt eftersom ett sådant krav på samråd skulle stärka förutsättningarna för en nyanserad avvägning mellan olika samhällsbehov. Regeringen bör snarast lägga fast en ambitiös och konkret tidsplan för det fortsatta arbetet och ge Försvarsmakten ett tydligt uppdrag att slutföra arbetet.

Utredningens bedömning är att regeringens uppdrag till Försvarsmakten om dels samordnad tillståndsprovning för sjömätning och dels översyn av vattendjupsinformationens militära värde är väsentliga men inte tillräckliga åtgärder för att undanröja de beskrivna problemen. Även om en översyn skulle leda till att stora geografiska områden och mycket data inte bedöms ha ett stort militärt värde kvarstår kravet i lagstiftningen på att tillstånd krävs för sjömätning, upprättande av databaser och spridning. Grundprinciperna i lagstiftningen om skydd av landskapsinformation behöver omprövas, särskilt det generella förbudet att sjömäta, lagra data och sprida denna information. Lagstiftningen bör inskränkas till att gälla de geografiska områden där informationen verkligen har ett högt militärt värde.

I 6 § lagen om skydd av landskapsinformation, som rör spridning av information, finns ett "omvänt skaderekvisit" som utgår från att sekretess är huvudregel. Det innebär att sekretessen viker enbart när det i viss grad är sannolikt att det är ofarligt att lämna ut en viss uppgift. Ett sätt att öka tillgängligheten till data är att förändra 6 § lagen om skydd av landskapsinformation till "rak skaderekvisit". Det skulle innebära att sekretess föreligger enbart om den i paragrafen föreskrivna skaderisken finns. Lagen om skydd av landskapsinformation skulle därmed mer likna lagstiftningen i 2 kap. 2 § sekretesslagen som har rak skaderekvisit. Ett annat alternativ är att lagstiftningen utformas så att det i lagen anges inom vilka geografiska områden skyddet ska gälla (lämpligen grundat på

Försvarsmaktens översyn) alternativt att regeringen, och i förlängningen Försvarsmakten, bemyndigas att ange geografiska skyddsområden. Utgångspunkten måste även här vara att enbart skydda information som om den röjdes skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet (i enlighet med 2 kap. 2 § sekretesslagen). Grundprincipen bör alltså vara att data så långt möjligt ska vara fritt tillgängliga.

Utredningen har haft som ambition att lösa frågan och därför övervägt att föreslå förändringar i lagen och förordningen om skydd av landskapsinformation. Bedömningen är dock att sådana förslag kräver en djupgående konsekvensanalys, vilket inte har varit möjligt inom ramen för denna utredning. Med hänsyn till det stora samhällsbehovet av information rörande djup och bottenbeskaffenhet måste frågan få högsta prioritet och snabbutredas.

6.3 Avgiftsbelagda data

Förslag

Jag föreslår att havsmiljörelaterade data som är framtagna av myndigheter med statliga medel ska vara fritt tillgängliga för icke kommersiell verksamhet inom myndigheter, regionala organ, kommuner, universitet och högskolor. Instruktionerna för Lantmäteriet, Sjöfartverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) samt Sveriges geologisk undersökning ska därför ändras i enlighet med detta. Förslaget ska finansieras genom omfördelning av anslag från myndigheter som köper in data till myndigheter som säljer data. Minskade intäkter på grund av att regionala organ och kommuner får tillgång till data avgiftsfritt bör täckas genom ökade anslag till berörda myndigheter.

6.3.1 Kostnader och inkomster för avgiftsbelagd information

En stor del av de data som myndigheter samlar in är tillgängliga utan kostnad. Flera statliga myndigheter, bl.a. Lantmäteriet, Sjöfartverket, SMHI och SGU ska dock bedriva delar av sin verksamhet på affärsmässiga grunder. Det innebär att dessa myndigheter tar betalt för vissa av sina tjänster eller för att användare ska få tillgång till information. Det innebär i sin tur att andra myndigheter måste

betala för att få tillgång till information som helt eller delvis är finansierad med statliga medel.

Den kartläggning som utredningen låtit göra visar att den sammanlagda inkomsten som myndigheter erhåller från försäljning av havsmiljörelaterade data till myndigheter ligger i storleksordningen 13 miljoner kronor per år. Figur 6.1 ger en förenklad bild av hur data säljs och köps mellan myndigheter. Naturvårdsverkets kostnader för datavårdskap samt Naturvårdsverket avgift till Svenska miljöemissionsdata (SMED) för att ta fram underlag för Sveriges internationella rapportering inom områdena utsläpp i luft och vatten, samt inom avfallsområdet ingår inte i detta belopp. Sjöfartsverket fungerar som Försvarmaktens förvaltningsorganisation av djupdata, vilket Försvarmakten betalar fyra miljoner kronor årligen för. Detta belopp ingår heller inte i sammanställningen i tabell 6.2.

Figur 6.1 En förenklad bild av hur data säljs och köps mellan myndigheter. Pilens riktning visar pengaflödet. Tunn pil visar belopp 100 000–500 000 kronor och fet pil belopp över 500 000 kronor.



Det är i princip fem myndigheter som säljer havsmiljörelaterade data till andra myndigheter; Lantmäteriet, Sjöfartsverket, SMHI, SGU och Statistiska centralbyrån (SCB). De tre första myndigheterna har inkomster från försäljning av data för mer än en miljon kronor per år (tabell 6.2). SGU och SCB har inkomster som understiger en miljon kronor årligen. Inkomsterna från privata köpare är minst lika stora som från myndigheter. SCB säljer primärt bearbetade data.

Tabell 6.2 Myndigheters årliga intäkter och utgifter för handel med havsmiljörelaterade data. Angivna belopp är ungefärliga och ger en uppfattning om storleksordningen på beloppen som överförs mellan myndigheter. Intervall är angivna i de fall som säljares och köparens uppgift skiljer sig. Myndigheter som köper eller säljer data för ett belopp som totalt understiger 500 000 kronor är ej angivna i tabellen.

Myndighet	Försäljning (tusen kronor)	Inköp (tusen kronor)
Fiskeriverket		500
Försvarsmakten		3 300
Naturvårdsverket		2 800
SCB	300 ^a	1 500
SMHI	1 800–2 800	400
Länsstyrelserna/vattenmyndigheterna		2 500
SGU	400–800 ^b	200
Lantmäteriet	7 500 ^c	
Sjöfartsverket	1 100–2 200	100
Kustbevakningen		800 ^d

^a Primärt bearbetade data.

^b Inte enbart havsmiljörelaterad data.

^c Baserat på köparnas uppgifter. Metria anger att den totala försäljningen av Geografiska Sverige-data (GSD) var cirka 13 miljoner kronor år 2006 (i detta belopp ingår även icke havsmiljörelaterade data).

^d Kustbevakningens kostnader för navigeringsdata ingår inte i detta belopp.

Det är i första hand grundläggande information, t.ex. översiktskartor, djupkartor och hydrologiska data samt licenser för att kunna sprida information som köps. Den övervägande delen är digitala data, men det finns fortfarande ett visst behov av tryckt information i form av t.ex. sjökort, terrängkartor och geologiska kartor.

Lantmäteriet har det övergripande ansvaret för landbaserad geografisk information. Enligt Lantmäteriets regleringsbrev för 2008 ska avgifterna för att tillhandahålla och upplåta rätten att utnyttja geografisk information och fastighetsinformation samt information från den allmänna kartläggningen bestå av en del som täcker kostnaderna för uttag och expediering samt en del som bidrar till kostnaderna för uppbyggnad, drift och utveckling av informationssystemen. Lantmäteriets försäljningen av grundläggande geografisk information sker via cirka 20 återförsäljare. Lantmäteriets division

Metria är den största av dessa. I utbudet ingår kartor, GIS- och registerdatabaser (flygfoton, satellitbilder). De totala intäkterna för försäljning av denna information var 83,3 miljoner kronor år 2006, varav Lantmäteriet stod för en försäljning för 76,4 miljoner kronor och externa återförsäljare för resterande del.¹⁴ Den kartläggning som utredningen låtit genomföra visar att myndigheter köper information av relevans för havsmiljöarbetet från Lantmäteriet för cirka 7,5 miljoner kronor per år, vilket innebär att Lantmäteriet är den myndighet som har de största intäkterna från försäljning av havsmiljörelaterade data.

Sjöfartsverket har ansvar för insamling och tillhandahållande av grundläggande sjögeografisk information. I Sjöfartsverkets instruktion står att verket får ta ut avgifter för sin affärsverksamhet. Sjöfartsverkets överordnade ekonomiska mål är full kostnadstäckning för verksamheten. Finansieringen av verksamheten sker i huvudsak genom avgifter på handelssjöfarten. Sjöfartsverket säljer sina data delvis genom återförsäljare, vilket är inkluderat i redovisningen här. Sjöfartsverkets inkomster för försäljning av data till myndigheter ligger i storleksordningen 1–2 miljoner kronor per år. Privatpersoner och företag är Sjöfartsverkets största kunder och köper information för cirka 15 miljoner kronor årligen. Sjöfartsverket utreder för närvarande möjligheten att ta bort avgifter på data för myndigheter och annan ickekommersiell verksamhet inom t.ex. kommuner. De har dock för avsikt att ta ut en uttagsavgift som ska täcka Sjöfartsverkets kostnader för att tillhandahålla efterfrågad information. Sekretessen på djupdata försvårar möjligheten att tillhandahålla data via Internet, vilket leder till administrativa kostnader.

SMHI har ett stort antal databaser, register och modeller med tematisk inriktning på oceanografi, hydrologi, väder och klimat. I SMHI:s instruktion finns angivet att institutet får ta ut ersättning för utförda uppdrag. I regleringsbrevet för 2008 finns villkorat att SMHI:s verksamhet ska finansieras med avgifter i den utsträckning som kostnaderna inte täcks med anslag för myndighetsuppgifterna. Sedan våren 2007 har SMHI en ny datapolicy vilken innebär att myndigheter och ickekommersiell forskning har kostnadsfri tillgång till data. SMHI tar dock ut en så kallad uttagskostnad som är minst 750 kronor exklusive moms per uttag. Ett licensavtal måste också tecknas. SMHI:s totala inkomst på uttagsavgifter är drygt 100 000 kronor per år. Havsmiljödata är dock helt befriat från

¹⁴ Lantmäteriets årsredovisning tjugohundrasex.

avgifter. För perioden 2004–2006 hade SMHI inkomster på i storleksordningen 2–3 miljoner kronor per år för försäljning av havsmiljörelaterade data till andra myndigheter.

De största köparna av havsmiljörelaterad information bland myndigheter är (i rangordning) Försvarmakten, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och vattenmyndigheterna, samt SCB. Dessa myndigheters inköp ligger i storleksordningen 1–3,5 miljoner kronor per år (tabell 6.2). Sju andra myndigheter har kostnader för inköp av data med relevans för havsmiljön som ligger i intervallet 100 000–900 000 kronor årligen. Kustbevakningen, Fiskeriverket och SCB är störst av dessa kunder. Kustbevakningens kostnader för data för navigering ingår inte i detta belopp.

Kustkommuner köper data från myndigheter för 3,8 miljoner kronor årligen (beloppet baseras på säljarnas uppgifter). Lantmäteriet är den största säljaren. I beloppet ingår alla inköp av Geografiska Sverigedata (GSD) som kustkommuner gör, vilket innebär att det inte enbart rör sig om havsmiljörelaterade data.

En utredning som Vetenskapsrådet låtit göra visar att forskare som är verksamma inom miljö- och klimatområdet vid universitet och högskolor köper data för relativt små belopp (storleksordningen några hundra tusen kronor årligen).¹⁵ Det framgår dock tydligt att behovet av data är mycket större än vad siffrorna visar och att forskare avstår från att köpa data av kostnadsskäl. Havsmiljöutredningen har från universitet och högskolor fått denna bild bekräftad. I stället för att köpa data försöker forskare få tillgång till data genom personliga kontakter eller genom att söka samarbete med dem som innehar data.

Många myndigheter upprättar olika former av avtal som reglerar utbytet av information, t.ex. ram- eller licensavtal. Det finns även olika former av överenskommelser mellan myndighet som ger myndigheterna fri tillgång till varandras data, vilket i praktiken ofta innebär att myndigheterna byter information eller tjänster.

I den kartläggning som utredningen låtit genomföra uppger många myndigheter att de avstår från att köpa data av kostnadsskäl. Det är svårt att uppskatta storleken på beloppen som myndigheterna avstår att köpa för. Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet och SCB anger dock att det årligen rör sig om miljonbelopp. Ibland väljer myndigheter att av kostnadsskäl köpa data med sämre kvalitet (t.ex. sämre upplösning eller noggrannhet i analyserna).

¹⁵ Data för svensk klimat- och miljöforskning. Eklundh, E. Rapport till Vetenskapsrådet. (2007).

6.3.2 Analys och slutsatser

Den kartläggning som utredningen låtit göra visar att många myndigheter ser det som ett stort problem att data är avgiftsbelagda. Samma slutsats dras i rapporten Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter.¹⁶ Det går även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att ifrågasätta att data som är framtagna genom statlig finansiering säljs till andra myndigheter. Flera myndigheter tecknar avtal som reglerar kostnader och i vissa fall finns överenskommelser om fri tillgång till data. Det finns inga generella principer för utformningen av avtalen utan överenskommelserna varierar mellan myndigheterna. Bilden av hur data genom inköp och avtal flödar mellan myndigheter blir därför komplex. En slutsats som dock går att dra är att förutom de faktiska kostnaderna som myndigheter betalar för data, måste datahandeln generera administrativa kostnader.

Systemet med avgiftsbelagda data innebär t.ex. att vissa myndigheter och kommuner inte har tillgång till de data som de behöver i sitt arbete. Det innebär att underlag blir av sämre kvalitet än vad som är nödvändigt vilket kan leda till felaktiga beslut. Det sätter även begränsningar för forskare och andra experter och hindrar därigenom framtagandet av ny kunskap.

Det finns därför starka skäl för att data som är framtaget av myndigheter med statliga medel ska vara fritt tillgängliga för icke kommersiell verksamhet inom myndigheter, regionala organ, kommuner, universitet och högskolor. Med regionala organ menas de regionala samverkansorgan som finns i många län och den försöksverksamhet med regioner som finns i vissa län. Fortfarande bör det dock vara möjligt att ta ut avgifter för tjänster som kräver en större arbetsinsats av myndigheten som förvaltar data. När särskilda tjänster tillhandahålls till myndigheter, kommuner, regionala organ samt för ickekommersiell forskning och undervisning bör det ske till självkostnadspris.

När systemet med försäljning av data mellan myndigheter infördes motiverades det bl.a. med att det skulle göra användaren medveten om kostnaden att ta fram data och därigenom begränsa överutnyttjande av andra myndigheters data, samt gynna utvecklingen av olika tjänster. I dag finns tekniken att tillgängliggöra data

¹⁶ Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter. Morf, A. Bilaga till Naturvårdsverkets uppdrag 11/2006 Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet. Dnr 108-382-06 Mm.

via Internet, vilket möjliggör att data enkelt blir tillgängligt för olika brukare utan extra kostnad för den som förvaltar data. Den data som myndigheter primärt är intresserad av är grundläggande data, vilket även gör att argumentet att avgifter på data driver produktutvecklingen inte är relevant i detta sammanhang.

Inspire-direktivet kräver inte att data ska vara avgiftsfritt. Införandet av direktivet, med krav på datadelningen mellan myndigheter, kommer dock sannolikt att medföra att systemet med dataförsäljning mellan myndigheter kommer att minska.

De fem myndigheter som säljer data av relevans för havsmiljöarbetet köper själva data i relativt liten utsträckning. Undantaget är SCB. Dessa myndigheter har dock ibland avtal med andra myndigheter om gratis datautbyte mellan myndigheterna. Ett avskaffande av avgifter för data skulle innebära ett inkomstbortfall för vissa myndigheter, vilket dessa måste kompenseras för. Den kartläggning som utredningen genomfört ger en uppfattning om storleken på de belopp som myndigheter säljer och köper data för (tabell 6.2). Utifrån detta underlag bör följande myndigheters anslag öka med angivet belopp: Lantmäteriet cirka 7,5 miljoner kronor, Sjöfartverket cirka 1,5 miljoner kronor, SMHI cirka 2 miljoner kronor, samt SGU cirka 0,4 miljoner kronor. På motsvarande sätt bör anslagen till följande myndigheter minskas på motsvarande sätt: Försvarsmakten cirka 3,3 miljoner kronor, Naturvårdsverket cirka 2,8 miljoner kronor, länsstyrelserna och vattenmyndigheterna cirka 2,5 miljoner kronor, SCB cirka 1,5 miljoner kronor, Kustbevakningen cirka 0,8 miljoner kronor samt Fiskeriverket cirka 0,5 miljoner kronor. Dessa belopp är dock ungefärliga, t.ex. stämmer inte totalsummorna för försäljningsintäkter med totalsummorna för utgifter för inköp exakt. SMHI:s datapolity har dessutom ändrats, vilket måste påverka myndighetens inkomster från dataförsäljning. Utredningens kartläggning ger dock en fingervisning om storleken på beloppen, vilket visar att det är möjligt med en omfördelning av medel mellan myndigheter. Dessa omfördelningar av anslag kompenserar dock inte för kommuners eller regionala organs inköp av data. Det är viktigt att även dessa får fri tillgång till data, eftersom de i dag är viktiga i havsmiljöarbetet och i framtiden även kommer att ha en viktig roll inom bl.a. havsplanering. De myndigheter som säljer data bör därför genom höjda anslag kompenseras för de intäktsbortfall som fri tillgång till data till kommuner och regionala organ kommer att ge. I instruktionerna till Lantmäteriet, Sjöfartverket SMHI samt SGU bör det föras in att havsmiljörelaterade

data ska tillhandahållas avgiftsfritt. SCB har mycket information fritt tillgängligt via Internet. De data som myndigheten säljer bedöms primärt vara bearbetade data varför SCB ej berörs av förslaget. Innan en förändring sker måste dock berörda myndigheter komma in med ett mer exakt underlag än vad som varit möjligt för utredningen att ta fram. Berörda myndigheter är de som listas i tabell 6.2 samt Boverket, Statens energimyndighet, Statens geotekniska institut, Riksantikvarieämbetet och SLU (Artdatabanken). Dessutom bör kommuner, regionala organ och SMED ingå i kartläggningen.

En sådan lösning innebär att de myndigheter som mister inkomster i och med att data blir avgiftsfria kompenseras för detta genom ökade anslag. De som köper data i dag får minskade anslag, men erhåller i stället kostnadsfritt data. Det som båda dessa grupper vinner är minskade kostnader för administration genom att fakturering och hanteringen av olika avtal försvinner. Den stora vinsten med detta system är emellertid att aktörer som i dag inte har ekonomiska möjligheter att köpa den data som de behöver kommer att erhålla den kostnadsfritt.

Den allvarliga miljösituationen i haven gör det särskilt angeläget att havsmiljörelaterade data blir fritt tillgängliga. Lantmäteriet, SMHI och SGU säljer även data som inte berör haven. Behovet av avgiftsfri datatillgång är stort även inom andra områden och det är därför viktigt att i framtiden se över möjligheten att även avskaffa avgifter på data inom andra områden.

Det bör åligga ansvarig datamyndighet att tillhandahålla data i ett sådant format att informationen enkelt går att tillgå. Det innebär att användare inte ska kunna avkrävas avgifter på grund av att dataförvaltande myndigheter inte har organiserat data i ett lättillgängligt format. Utifrån de inkomster som SMHI har på uttagsavgifter, kan det konstateras att dessa avgifter inte ger några större inkomster till myndigheten. Om avgiften motsvarar de administrativa kostnaderna för att tillhandahålla data, är alltså dessa inte speciellt höga. Sjöfartsverket och SGU kan dock vara ett undantag från detta eftersom de hanterar sekretessbelagd information, vilket är ett hinder för att data ska vara tillgängliga via Internet. Dessa myndigheter kan därför ha extra kostnader när de ska tillhandahålla sekretessbelagd information.

6.4 Samordning av data

Förslag

Jag föreslår att det i myndigheters ordinarie uppdrag ska ligga att digitalisera äldre data och att enkelt tillhandahålla alla data som myndigheten förvaltar.

Jag föreslår att SMHI ska vara nationellt ansvarig för samordning av hur data av relevans för havsmiljöarbetet lagras och tillgängliggörs. I ansvaret bör ingå att samordna utvecklingen av gemensamma standarder, kvalitetsmärkning och annat stöd för att tillgängliggöra data via Internet samt att utfärda riktlinjer inom dessa områden. Arbetet bör ske i samråd med Geodatarådet, Naturvårdsverket och andra berörda aktörer.

Jag föreslår även att Naturvårdsverket ges i uppdrag att utveckla portaler som möjliggör samordnad presentation av havsmiljörelaterade data. Data ska vara nedladdningsbara i samma format och presentation av data ska stödjas av karttjänster och interaktiva verktyg som möjliggör enklare analyser. Arbetet bör ske i samråd med SMHI och andra berörda aktörer.

6.4.1 Nationella datavärddar

Fyra nationella datavärddar ansvarar för lagring och presentation av data som samlas in inom miljöövervakningsprogrammet Kust och hav. Det finns även datavärddskap inom andra programområden som är av relevans för havsmiljöarbetet (tabell 6.3).

Naturvårdsverkets totala kostnad för datavärddskap var för år 2006 cirka 6,2 miljoner kronor. Kostnaden för datavärddskap inom områden som rör havsmiljön var 4,9 miljoner kronor. Av dessa användes 2,7 miljoner kronor till driftskostnader och 2,2 miljoner till utveckling av databaser. I utvecklingskostnaderna ingår bland annat kostnader för lagring av regionala miljöövervakningsdata.

Tabell 6.3 Datavårdskap med ansvar för miljöövervakningsdata som rör havsmiljön. Driftskostnad för 2006 samt utvecklingskostnad per år för perioden 2006–2009.

Område	Datavård	Driftskostnad (kronor)	Utvecklingskostnad (kronor)
Fiskdata från Sveriges sjöar och vattendrag samt kusten ^a	Fiskeriverket	220 000	100 000
Hydrografiska och kemiska data från Östersjön och Västerhavet ^a	SMHI	250 000	200 000
Marinbiologiska data från Östersjön och Västerhavet ^a	SMHI	225 000	600 000
Miljögifter och metaller i biologiskt material (ej människa) ^a	IVL	190 000	150 000
Screeningdatabas, Miljögifter och metaller	IVL	Ingår ovan	150 000
Kemiska och biologiska data i sjöar och vattendrag (ej fisk)	SLU	540 000	350 000
Badvattenkvalitet	Smittskyddsinstitutet	150 000	200 000
Grundvatten	SGU	235 000	250 000
Sediment hav och sjö ^a	SGU	220 000	100 000
Jordbruksmark (näringsämnes-transport till havet)	SLU	300 000	100 000
Luft (deposition på havsytan)	IVL	240 000	50 000
Luft (deposition på havsytan)	SMHI	100 000	-
<i>Summa</i>		<i>2 670 000</i>	<i>2 250 000</i>

^aIngår i miljöövervakningsprogrammet Kust och hav

6.4.2 Databaser och dataportaler av relevans för havsmiljöarbetet

I bilaga 9 finns databaser och portaler med relevans för havsmiljön listade. I bilagan finns bl.a. information om tillgänglighet och eventuella avgifter för åtkomst av data. Nedan beskrivs några databaser och portaler som är under utveckling.

Naturvårdsverkets geografiska portal

En geografisk portal som ska innehålla ett referensregister över naturinventeringar och andra undersökningar av naturmiljö samt ett handläggningsstöd för skyddad natur (vilket för närvarande är en intern databas inom Naturvårdsverket) är under uppbyggnad av Naturvårdsverket. I samma portal kommer även en testversion av en metadatatportal för havsmiljödata att finnas (se nedan under rubriken Metadatatportal för havsmiljödata).

Metadatatportal för havsmiljödata

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2006 fått i uppdrag att redovisa behovet av ett kunskaps- och planeringsunderlag för havsmiljön. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår bland annat att redovisa hur kvalitetssäkrade miljödata bättre ska göras tillgängliga i samlad form. Naturvårdsverket har tillsammans med elva andra myndigheter tagit fram en testversion av en metadatatportal för havsmiljörelaterade data. Metadata är data om data, dvs. information om hur data är framtagen, kvalitetssäkrad, och andra relevant data (t.ex. sjögång, väder). I portalen ska information om vilken data som finns samt tillhörande metadata vara sökbart. Portalen kommer att ingå i Naturvårdsverkets geografiska portal som är under uppbyggnad. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 mars 2008.¹⁷ Naturvårdsverket förslår i sin redovisning till regeringen att verket ska ges i uppdrag att utveckla dataportalen.

Planeringsportalen

Planeringsportalen är ett projekt som syftar till att skapa en webbtjänst till stöd för fysisk planering, stads- och landsbygdsutveckling, regional utvecklingsplanering, infrastrukturplanering, samt lokalisering och tillståndsprövning av byggnader och anläggningar. Boverket är huvudansvarig för utvecklandet av portalen.

Via portalen ska företag, kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda kunna söka efter och hämta i stort sett all geografisk information som är relevant för samhällsbyggande och planering.

¹⁷ Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet. Dnr. 108-382-06 Mm.

Geoportal

Genomförandet av Inspire-direktivet innebär bl.a. att en geoportal ska utvecklas.

Satellitdatabas

Lantmäteriet har fått ett regeringsuppdrag att inrätta en satellitdatabas. Satellitdatabasen kommer att underlätta kartläggning av långsiktiga miljöförändringar.

VattenInformationssystem Sverige (VISS) och Vattenkartan

VISS är en metadatabas som utvecklats av vattenmyndigheterna/länsstyrelserna för att användas i vattenförvaltningsarbetet. Den innehåller information om kustvatten, vattendrag, sjöar och grundvatten. För varje vattenförekomst finns bl.a. karta, information om statusbedömningar, miljöproblem, skyddade områden, åtgärder och övervakning. Dessutom finns ett metadataregister över övervakningsstationer med karta, vilka parametrar som mäts och information om övervakningsprogram. Vattenkartan visar information från VISS som klassningar kombinerat med andra geografiska företeelser som industrier, skyddade områden och övervakningsstationer.

6.4.3 Dataflöde

Utförare av miljöövervakning med vilka Naturvårdsverket har avtal med ska leverera kvalitetssäkrade data till ansvarig datavärd. Datavärdarna ansvarar för kvalitetskontroll, lagring och presentation av data. Dataformat, beskrivningar av metadata och tekniska lösningar måste följa ISO-standarder och andra standarder som utvecklas. Regionala data från bl.a. länsstyrelser har i viss utsträckning börjat lagras hos de nationella datavärddar som Naturvårdsverket kontrakterat. Data som härrör från recipientkontrollprogram lagras fortfarande i liten utsträckning så att den är enkelt tillgänglig för en utomstående användare. Data som samlats in via inventeringar och andra kartläggningar lagras endast ibland i databaser som är allmänt tillgängliga. Det finns dessutom en stor mängd av övrig informa-

tion som lagrats mer eller mindre organiserat och som ofta enbart är tillgänglig för internt bruk.¹⁸

6.4.4 Sveriges officiella statistik

Officiell statistik ska enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. En statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av särskilt beslut av regeringen.

SCB är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och annan statlig statistik. Tjugofem myndigheter är ansvariga för officiell statistik i Sverige. Varje myndighet publicerar sin statistik på den egna webbplatsen.

De myndigheter med ansvar för officiell statistik som är mest relevant utifrån ett havsmiljöperspektiv är Naturvårdsverket med ansvar för statistik bl.a. rörande miljötillstånd, miljöbalkens tillämpning, utsläpp och belastning samt Fiskeriverket med ansvar för fiske och vattenbruk.

6.4.5 Internationell rapportering

Den nationella miljöövervakningen av havsområden har stark internationell prägel och styrs till stor del av de internationella åtaganden som Sverige förbundit sig till. Inom ramarna för de konventioner och direktiv som Sverige förbundit sig till rapporteras ett urval av den data som lagrats hos datavårdarna vidare till HELCOM, OSPAR, Internationella havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea, ICES), European Environmental Agency (EEA) och EU-kommissionen.

Datavårdar för HELCOM är ICES, Finland miljöcentral (SYKE), Norsk institutt for luftforskning (NILU) och Strålsäkerhetscentralen i Finland (STUK). ICES är datavård för OSPAR. Alla data som rapporteras till HELCOM är fritt tillgängliga och kommer inom kort kunna laddas ned från HELCOM:s webbplats.

¹⁸ Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter. Morf, A. Bilaga till Naturvårdsverkets uppdrag 11/2006 Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet. Dnr 108-382-06 Mm.

6.4.6 Datasamordning i några andra länder

”Norge digitalt” är ett samarbete mellan aktörer vilka ansvarar för att ta fram information och/eller är storskaliga användare av geografisk information i Norge. Samarbetspartner i Norge digitalt är bland annat myndigheter, fylkeskommuner, kommuner, energiföretag, forskningsinstitut, universitet och högskolor. Dessa betalar en årsavgift och får därigenom tillgång till data samt förbinder sig även att tillgängliggöra data. Det finns dock ett antal databaser vilka berör havsmiljön som ännu inte är länkade till varandra. Rapportering sker till respektive uppdragsgivare (främst Statens forurensningstilsyn och Direktoratet for naturforvaltning och industrin).

I Danmark är data som insamlats genom statliga övervakningsprogram i princip fritt tillgängliga. Alla data från det marina miljöövervakningsprogrammet samlas, med några få undantag, i en nationell marin databas, MADS. Databasen drivs av Danmarks miljøundersøgelse (DMU). I MADS finns i princip alla digitalt tillgängliga marina övervakningsdata samlade. Data kan laddas ned direkt från DMU:s hemsida. Data från andra delar av miljöövervakningen, t.ex. rörande sötvatten och belastning, är för närvarande inte lika lätt tillgängliga. Målet är dock att samla alla data i en nationell dataportal Danmarks miljöportal.

I Finland har Finlands miljöcentral en databas för data från kustövervakningen. Data är kostnadsfritt för forskare. Havsforskningsinstitutet har en egen databas och data finns tillgängliga för nedladdning på institutets webbplats.

På Irland är alla data från nationell miljöövervakning samlade hos Irländska naturvårdsverket (Irish Environmental Protection Agency, EPA). Data är fritt tillgängliga, dock inte via Internet. Det Marina institutet på Irland har data tillgängliga på sin webbplats. Det är även möjligt att få tillgång till data vid förfrågan.

Sammantaget kan det konstateras att Danmark är det land som har den mest samordnade datahanteringen i fråga om marina data, vilket troligen beror på att huvudansvaret för all dansk miljöövervakning är samlat i en organisation, DMU. I Danmark försöker man även att samla alla typer av miljödata i en portal. Norge digitalt är också ett bra exempel på hur geografisk information presenteras samlat. Även Irland har ett samlat ansvar för miljöövervakningsdata, men data finns inte tillgängliga via Internet.

6.4.7 Analys och slutsatser

Ökad samordning

Det kan vara svårt att hitta både gammal och ny information om havsmiljön. För en användare som regelbundet behöver samma typ av data upplevs detta vanligtvis inte som något större problem eftersom denne vet var informationen finns att tillgå. I många fall används data primärt inom den myndighet som tagit fram den och avståndet mellan producenten av data och användaren är då kort. Problem uppstår däremot oftare om dessa inte arbetar inom samma myndighet. Om användaren dessutom behöver data eller kunskap inom ett nytt område är det svårt att enkelt få en överblick över vilken information som finns att tillgå.

Mycket data finns inte i digital form, vilket ytterligare försvårar både överblick över och tillgång till information. Det bör åligga myndigheter att digitalisera äldre data som myndigheten förvaltar för att öka tillgängligheten till informationen. I kapitel 5.2 föreslås att Sjöfartverket ska få extra anslag för att digitalisera äldre djup-data, eftersom det rör sig om mycket stora mängder data.

Information om havsmiljön finns tillgänglig på Internet i allt större utsträckning. I dag finns dock inget samlat system (t.ex. en portal) med information om vilken typ av havsmiljörelaterade data som finns eller var denna finns lagrad. På Naturvårdsverkets hemsida finns länkar till miljöövervakningsdata som är lagrade hos de nationella datavärdarna. I övrigt måste en potentiell användare själv söka reda på vilken information som finns och var den finns.

Det finns i dag inte någon harmonisering av hur data som är framtagna med offentliga medel presenteras i form av figurer, kartstöd eller interaktiva verktyg som möjliggör enklare analyser. Vidare är det inte möjligt att enkelt ladda ned alla typer av data och problem kan uppstå när data som har olika ursprung ska samköras.

Det har tydligt framkommit vid hearingar och andra avstämningar som Havsmiljöutredningen har hållit att det inte finns någon samordningsvinst med att bygga en gemensam databas för alla havsmiljörelaterade data. Samma slutsats dras även i rapporten Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter.¹⁹

¹⁹ Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter. Morf, A. Bilaga till Naturvårdsverkets uppdrag 11/2006 Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet. Dnr 108-382-06 Mm.

Naturvårdsverket har inrättat ett system med datavärddar som på uppdrag av verket ansvarar för kvalitetskontroll, lagring och presentation av miljöövervakningsdata. Satsningen på ett antal nationella datavärddar är en bra lösning för lagring och kvalitetssäkring av data. Det finns en uttalad ambition från Naturvårdsverket att öka samordningen av de databaser som de nationella datavärdarna ansvarar för. För att förenkla samordningen bör antalet datavärddar begränsas. Flera datavärddar har inte data tillgängliga för enkel nedladdning i dag och i den mån möjligheten finns är samordningen mellan databaserna ofta dålig. För att infrastrukturen för havsmiljörelaterade data ska utvecklas mot ökad användbarhet krävs ett aktivt arbete så att gemensamma standarder tillämpas, samt att användargränssnittet för webb och karttjänster harmoniseras. Eftersom utvecklingen går mot ökad internationalisering måste arbetet med gemensamma standarder i största möjliga mån ske i internationellt samarbete.

Samordningsansvar

Genomförandet av den nationella geodatastrategin och EG-direktivet Inspire kräver ökad samordning. Enligt geodatastrategin bör samordningen främst bygga på standardiserade tjänster och informationsbeskrivningar. Eftersom geodata innefattar information om havsmiljön kommer en del av behovet av ökad samordning av hur information tillgängliggörs att tillfredställas genom Geodatarådets arbete samt i och med genomförandet av Inspire-direktivet. För att inte olika synsätt och system utvecklas parallellt är det viktigt att utvecklingen inom andra temaområden av relevans för havsmiljön som inte innefattas av Inspire-direktivet sker i samråd med Geodatarådet. Vattenmyndigheterna har i en skrivelse till regeringen föreslagit att ett miljödataråd bör inrättas.²⁰

Genom att regeringen gett Lantmäteriet ett samordningsuppdrag i geodatafrågor och utsett ett Geodataråd att bereda dessa frågor finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de myndigheter som arbetar med geodata. För annan information som rör havsmiljön finns inte motsvarande tydliga ansvarsfördelning.

Det finns mycket information hos myndigheter och andra aktörer som bedriver olika typer av undersökningsverksamhet. Data är

²⁰ Redovisning av uppdrag om behov av ändringar i lagstiftning, medel ansvarsfördelning m.m. för vattenförvaltning. Dnr M2007/2038/Na.

ofta enbart tillgängliga internt och kunskapen om att informationen finns är ofta dåligt spridd. De nationella datavärdarna som Naturvårdsverket har kontrakterat bör få ett ökat ansvar som även inkluderar lagring av data som tagits fram regionalt, särskilt data från recipientkontrollprogram och kommuner. Det innebär ett utökat krav på datavärdarna att kontinuerligt utveckla databaserna, samt ett öka behov av samordning mellan de som samlar in data, datavärdarna och användare av information. För relevanta områden där datavärdskap saknas bör ansvarig myndighet eller annan organisation utses. SMHI har i en rapport till regeringen beskrivit hur de kan utveckla och utöka sitt datavärdskap.²¹

Det är även viktigt att data som samlas in genom inventeringar och kartläggningar systematiskt lagras och tillgängliggörs. Det måste ställas samma krav på myndigheter som lagrar denna typ av data som på Naturvårdsverket och de myndigheter och andra organisationer som är datavärddar inom miljöövervakningen. Redan i planeringsfasen av nya inventeringar och kartläggningar måste frågan lyftas om var och hur data ska lagras och tillgängliggöras.

Naturvårdsverket kan vara lämplig som samordnande datamyndighet eftersom Naturvårdsverket redan har ett samordningsansvar avseende miljöövervakning och arbetar med datasamordning genom de nationella datavärdskapen. SMHI kan även vara en lämplig myndighet för dessa uppgifter eftersom SMHI framgångsrikt arbetar med att utveckla databaser och att tillgängliggöra data via Internet. SMHI är även med i Geodatarådet och har mycket internationellt samarbete, bl.a. inom HELCOM, OSPAR, ICES och EEA.

SMHI bör utses till nationellt ansvarig för samordning av hur data av relevans för havsmiljöarbetet lagras och tillgängliggörs. I ansvaret bör ingå att samordna utvecklandet av gemensamma standarder, kvalitetsmärkning och annat stöd för att tillgängliggöra data via Internet och utfärda riktlinjer för dessa frågor. Ansvaret bör omfatta nationellt, regionalt och lokalt insamlade data, samt data från inventeringar och andra undersökningar. Det är viktigt att detta arbete sker i nära samråd med Geodatarådet, Naturvårdsverket och andra berörda aktörer. Havsmiljörådet, som föreslås i kapitel 5.1, kan vara ett lämpligt forum för samråd.

²¹ SMHI:s roll i den svenska vattenförvaltningen. Rapport avseende särskilt uppdrag i SMHI:s regleringsbrev 2007. Dnr. 2007/478/12.

Naturvårdsverket ska i sitt arbete med att utveckla portaler (se nedan) och i uppdrag till de datavårdar som de engagerar följa SMHI:s riktlinjer angående datahantering.

Dataportaler

Målsättningen med metadataportalen (Havsmiljöportalen), som Naturvårdsverket tillsammans med andra myndigheter tagit fram en testversion av, är att ge stöd för informationssökning om vilken havsmiljörelaterad information som finns. I vissa fall kommer länkar att finnas så att data kan laddas ned. Utvecklandet av metadataportalen bör fortsätta, men portalen löser inte problemet med den dåliga samordningen och harmoniseringen avseende presentation och nedladdning av data. Tematiska portaler som hämtar data från olika databaser måste utvecklas. Användare ska möta ett användargränssnitt trots att data kommer från olika databaser. Portalerna bör ha kartstöd och andra stödverktyg t.ex. möjlighet till att göra enklare analyser och figurer, samt att data är nedladdningsbara i samma format.

Som ett första steg bör en portal för data som lagras hos de nationella datavårdarna utvecklas, samt en marin atlas som föreslås i kapitel 5.2. Eftersom det finns olika intressenter och olika användningsområden är det viktigt att samråd mellan aktörer sker när portalerna utvecklas. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utveckla portaler som möjliggör samordnad presentation av data. Data ska vara nedladdningsbara i samma format och presentation av data ska stödjas av karttjänster och interaktiva verktyg som möjliggör enklare analyser. Arbetet bör ske i samråd med SMHI och andra berörda aktörer. Havsmiljörådet, som föreslås i kapitel 5.1, kan vara ett lämpligt forum för detta.

6.5 Finansiering och konsekvenser

Förslaget att avskaffa avgifter på data kommer, om det genomförs, att resultera i inkomstbortfall för vissa myndigheter. Det ska finansieras genom en omfördelning av anslag mellan myndigheter och kommer därför inte att belasta stadsbudgeten ytterligare. Dock innebär förslaget att regionala organ och kommuner avgiftsfritt ska få tillgång till statliga myndigheters data en kostnad för staten.

Kostnaden för att kompensera för kustkommunernas inköp av data ligger i storleksordningen 3,8 miljoner kronor. Beloppet kan dock bli större eftersom regionala organs inköp av data inte ingår i detta belopp.

För att utveckla datavärdsskapen bör Naturvårdsverket få 3 miljoner kronor årligen under fem år. Medlen ska användas för att utveckla system som möjliggör samordnad presentation av data och digitalisering av äldre data hos Naturvårdsverkets datavärddar. Utöver detta bör Naturvårdsverket få 200 000 kronor för att utveckla Havsmiljöportalen och ytterligare 300 000 kronor årligen för att driva den.

SMHI bör få 1 miljon kronor årligen för arbetet med att utveckla gemensamma standarder, kvalitetsmärkning och annat stöd för att tillgängliggöra data via Internet.

Medel för att finansiera förslagen bör tas från Naturvårdsverkets anslag 34:12 Havsmiljö.

En ökad tillgänglighet och bättre samordning av information ger en samhällsvinst genom att nyttjandet av informationen kommer att öka. Det leder dels till minskade kostnader för framtagande och nyttjande av befintlig information och dels kan det medföra att ny kunskap tas fram. En ökad tillgänglighet till data är inte bara till stöd för havsmiljöarbetet utan kan även gynna privata aktörer som ser havet som en resurs och vars verksamhet kräver kunskapsunderlag.

Genom att avgifter på data tas bort kommer myndigheter i större utsträckning än i dag få tillgång till relevanta data som behövs i deras myndighetsutövande. Det ökar förutsättningarna för bättre underlag för beslut om och förvaltning av havsmiljön. Eftersom data även blir avgiftsfria för forskare vid universitet och högskolor kommer det stärka forskningens kvalitet. Doktorander och nytutexaminerade doktor är troligen den grupp inom högskolesektorn som främst kommer att gynnas eftersom utredningen erfarit att avgifter på data i första hand drabbar dessa grupper som har begränsade nätverk som kan tillhandahålla data.

I förslaget ligger att Lantmäteriet ska ersättas för sitt inkomstbortfall om data blir avgiftsfria. Det finns ett flertal privata återförsäljare av både Lantmäteriets och Sjöfartsverkets data, vilkas inkomster kan minska om myndigheter, regionala organ och kommuner avgiftsfritt får tillgång till data. Många återförsäljare säljer dock vidareutvecklade produkter som inte berörs av förslaget

om avgiftsfria data varför de negativa effekterna för dessa bedöms bli små.

På kort sikt kommer det ökade kravet på samordning och utvecklingen av databaser och portaler att vara resurskrävande både i form av arbetstid och i rena investeringar. På längre sikt kommer förslagen att innebära en kostnadseffektivisering genom att gemensamma lösningar medför mindre arbete med utveckling och anpassning per organisation eller databas.