

Kommittédirektiv



Kunskap för bevarande och hållbart
nyttjande av havsmiljön

Dir.
2006:87

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juli 2006

Sammanfattning av uppdraget

En utredare skall utreda:

- hur den vattenrelaterade forskningen och utbildningen kan användas för att lösa miljöproblemen i havet,
- hur samverkan mellan vattenrelaterad miljöövervakning samt forskning och undersökningsverksamhet kan utvecklas,
- hur en effektiviserad samordning av kunskapsuppbyggnaden kan ske,
- hur användningen av forskningsresultat i förvaltningen och tillämpningen av ekosystemansatsen kan effektiviseras,
- vilka satsningar inom forskning och utbildning, dels i fråga om mänskliga aktiviteter påverkan på den marina miljön och dess ekologiska processer, dels i fråga om frågeställningar kring bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande, som kan användas för att lösa miljöproblemen i havet,
- hur Sverige kan arbeta för att stärka det internationella forskningssamarbetet, och
- förutsättningarna för ett internationellt forskningsinstitut för Östersjöns miljö.

Speciellt bör förslag presenteras hur organisationen bör se ut för att arbetet med att restaurera och bevara havsmiljön kan bidra till att miljö kvalitetsmålen *Hav i balans och levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* uppnås.

Förslagen skall syfta till att förbättra kommunikationen av forskningsresultat till förvaltning, nyttjare, allmänhet och andra aktörer.

Nuvarande verksamhet för miljöövervakning, kunskapsuppbyggnad, insamling av data samt analys av struktur och funktion hos akvatiska ekosystem bör kartläggas. Fördelar och nackdelar med nuvarande organisation bör redovisas. Förslag bör ges på hur verksamheten kan effektiviseras och kvaliteten höjas samt hur samhällets arbete med åtgärder för att restaurera och bevara havet kan förbättras.

Utredningens uppgift är att föreslå åtgärder som långsiktigt säkerställer behovet av effektiv och samordnad insamling och analys av kunskap rörande vattenfrågor i avsikt att säkerställa bevarande och hållbart nyttjande av havet.

Bakgrund

Tidigare beslut och utredningar

Målet för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.

Riksdagen fattade i april 1999 beslut om 15 nationella miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) och antog i november 2001 regeringens proposition *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) i syfte att nå de antagna miljö kvalitetsmålen. Härvid framkom att svårigheterna att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans och levande kust och skärgård*, *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* var betydande och att särskilda åtgärder behövdes. Regeringen tillsatte därför i juli 2002 en kommission (dir. 2002:102), som antog benämningen Havsmiljökommissionen (M 2002:07).

Havsmiljökommissionen överlämnade i juni 2003 betänkandet *Havet – tid för en ny strategi* (SOU 2003:72) till regeringen. Riksdagen antog i december 2005 propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48, 49), där delar av kommissionens förslag behandlades. Huvuddelen av Havsmiljökommissionens förslag togs upp i den av riksdagen i november 2005 behandlade regeringsskrivelsen *En nationell strategi för havsmiljön* (skr. 2004/05:173, bet. 2005/06:MJU4, rskr. 2005/06:30).

Utifrån miljömålpropositionen och skrivelsen *En nationell strategi för havsmiljön* har regeringen i regleringsbrev lämnat ett antal uppdrag som berör delar av kunskapsbehovet till berörda myndigheter. Regeringen har inrättat en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor bestående av berörda myndigheter.

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har i såväl promemorian *Strategi för hav och kust utan övergödning* (PM 2005:1), som i promemorian *Strategi för ett hållbart fiske* (PM 2006:1) betonat behoven av en förbättrad och effektiviserad forskningsverksamhet. Havsmiljökommissionens uppdrag var bl.a. att sammanfatta kunskapsläget och ge förslag på förbättringar. Kommissionen pekade på brister i kunskaps- och planeringsunderlaget och i miljöövervakningens omfattning. Man pekade också på den splittrade kunskapshanteringen och avsaknaden av samordning och gemensamma målsättningar. Liknande synpunkter framfördes även av Naturvårdsverkets internationella expertgrupp rörande marina övergödningfrågor (NV Rapport 5509 mars 2006) och av Naturvårdsverket och 15 andra marina myndigheter i en gemensam aktionsplan (NV Rapport 5563 april 2006). Regeringen mottog 2005 utredningen *Kunskap för biologisk mångfald* (SOU 2005:94), där det konstateras att kunskapsläget avseende den biologiska mångfalden i havsmiljön inte är tillfredsställande. Utredningen pekade på behoven av miljöövervakning, kunskapsinsamling i övrigt samt vetenskaplig analys och lämnade fem förslag till åtgärder beträffande ytvattenrelaterade kunskapsfrågor.

Vetenskapsrådet tillsatte på uppdrag av regeringen en expertpanel 2004 för att utvärdera de tre marina centrumen,

vilket har rapporterats (Utvärdering av Centrum för Marin Forskning – redovisning av ett regeringsuppdrag. Vetenskapsrådet 2004).

I regeringens skrivelse *En nationell strategi för havsmiljön* pekas på behoven av en zonindelning av den marina miljön och av en ny adaptiv, dvs. anpassningsbar, förvaltning, vilket förutsätter ett adekvat planeringsunderlag. I skrivelsen efterlyser regeringen även sektorsövergripande forskning och mer tvärvetenskapligt samarbete. Behovet av en för hela landet gemensam inventeringsmetodik har redan tidigare påpekats av Riksrevisionsverket (*Skyddas värdefull natur?* RRV 1998:62). I skrivelsen påtalas behovet av att mer strukturerat utnyttja grundläggande kunskap rörande sjöar också i marina sammanhang.

I skrivelsen tog regeringen också upp frågan om forskning och kunskapsuppbyggnad. Regeringen bedömde att åtgärder för att lösa miljöproblemen i havet bör baseras på kunskaper från och samverkan med olika forskningsdiscipliner.

Situationen i havsmiljön

Som framhållits av både Havsmiljökommissionen, Miljövårdsberedningen och Naturvårdsverket är situationen i Egentliga Östersjön och i Västerhavet mycket allvarlig. Detta har också poängterats i Regeringens propositioner *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130) och *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150). Problemen tar sig något olika uttryck i de två havsområdena beroende på skilda ekologiska förhållanden, men i grunden utgörs problemen av övergödning, gifthanrikning, överutnyttjande av fisk samt riskfyllda fartygstransporter. Effekterna av dessa problem interagerar på olika sätt beroende på miljön. Detta skapar förhållanden som för sin lösning kräver utökad kunskap, fördjupade analyser och ökad samordning av alla former av kunskapsuppbyggnad.

Övergödningen orsakas av förhöjda tillskott av främst fosfor och kväve från tillrinnande vatten och från luft. Detta har med tiden även bidragit till syrefria bottnar som genererat läckage av

fosfor, vilket skapar nya interna återkopplingsmekanismer. Övergödningens effekter varierar beroende på olikheter i ekosystemets sammansättning, närslutternas ursprung och hydrodynamiska förhållanden. I Östersjön har främst det öppna havet drabbats, medan det i Västerhavet är kustområden som är mest utsatta.

Giftanrikningen orsakas ytterst av produktion och användning av svårnedbrytbara gifter i samhället i stort. Gifterna når sedan haven genom bl.a. tillrinnande vatten och luftdeposition. Gifter anrikas på olika sätt i vävnader och organismer och cirkulerar med olika hastighet i ekosystemen. Förändringar i systemen påverkar i sin tur gifternas omsättningshastighet och slutliga deposition. Betydande mängder av främst dioxiner anrikas f.n. i fettvävnaden hos fisk och kan därigenom också nå människan.

Ett alltför omfattande fiske har lett till att rovfisk som torsk har minskat mycket kraftigt och förlorat sin funktion som reglerande faktor i ekosystemen. Härigenom har bytesfiskar som skarpsill ökat kraftigt, vilket fått stora återverkningar i ekosystemets övriga delar. Förändrade tillväxtförhållanden hos berörda fiskarter påverkar också anrikningen av gifter.

Fartygstrafiken utgör ett växande hot på grund av starkt ökat tonnage av framförallt oljetransporter. Kontinuerliga utsläpp till luft och vatten från fartygstrafiken påverkar både övergödning och giftanrikning. Risker för ett stort oljeutsläpp är ständigt närvarande. Ett sådant utsläpp skulle få förödande konsekvenser för de marina ekosystemen i de kalla haven längs våra kuster.

Aktörer inom vattenrelaterade kunskapsområden

Universitet och högskolor bedriver bl.a. vattenrelaterad forskning som finansieras med direkta forskningsanslag och medel från forskningsråd som Formas och från myndigheter som Naturvårdsverket. Staten anslår också medel för vattenrelaterad forskning till olika icke universitets- och högskoleanknutna institut som IVL Svenska miljöinstitutet AB och Stockholm Environment Institute (SEI). Mistra finansierar flera omfattande vattenrelaterade forskningsprojekt.

Akvatisk ekosystemforskning av generell, teoretisk eller tillämpad natur bedrivs vid flera universitet, högskolor och institut.

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), som utgör jord-, skogs- och vattenbrukssektorns eget sektorsorgan, bedriver grundforskning och tillämpad forskning utifrån sina sektorsbehov. Artdatabanken ansvarar för hotade arter i bl.a. vattenmiljö. Bland övriga sektorsmyndigheter har Fiskeriverket, SMHI och SGU egna akvatiska forsknings- och undersökningsresurser och Försvarmakten bedriver verksamhet av betydelse för marin kunskapsuppbyggnad. Även Kustbevakningen lämnar värdefullt stöd. Forskning om marina däggdjur förekommer främst vid Naturhistoriska Riksmuseet, som också driver databaserna Fishbase och GBIF, samt Stockholms och Göteborgs universitet. Naturvårdsverket har ingen egen forskningsorganisation, men finansierar viss vattenrelaterad forskning och miljöövervakning vid universitet, högskolor, andra myndigheter och institut. Viktig information finns också hos icke-statliga organisationer och privata företag, t.ex. vattenkraftbolagen.

Miljöövervakning bedrivs vid myndigheter som Fiskeriverket, SMHI, SGU, Kustbevakningen och länsstyrelserna inom olika geografiska och ämnesmässiga områden. Miljöövervakning utförs även vid universiteten och Naturhistoriska Riksmuseet på uppdrag främst av Naturvårdsverket. Fiskeriverket samordnar användningen av det oceangående forskningsfartyget Argos och ansvarar för datainsamlingen avseende kommersiella fiskbestånd under EU:s datainsamlingsförordning. Även andra statliga fartyg utgör plattformar för marin forskning.

Problemområden

Kunskapsuppbyggnad inom områden som täcks in av sektorsmyndigheter är mindre representerade vid universiteten. Därmed är också grundforskningen inom sådana områden mindre

omfattande vid universitet och högskolor. Detta har lett till att sektorsmyndigheterna fått en central roll i att bidra till kontinuiteten i kunskapsuppbyggnaden inom sektorn.

Myndigheternas vattenrelaterade kunskapsuppbyggnad är emellertid splittrad och inriktad på den egna organisationens behov. Vissa myndigheter har koncentrerat organisationen till en plats medan andra har en utpräglad regional organisation. Graden av samarbete mellan myndigheterna varierar och samarbetet mellan myndigheterna och universiteten när det gäller vattenrelaterad kunskapsuppbyggnad respektive forskning kan förbättras.

Uppdraget

Utgångspunkten för uppdraget är att öka samverkan mellan miljöövervakning och forskning samt undersökningsverksamhet, att öka den tvärvetenskapliga ansatsen i den vattenrelaterade forskningens användning samt att effektivisera användningen av forskningsresultat i förvaltningen. Förslagen skall syfta till att förbättra kommunikationen av forskningsresultat till förvaltning, nyttjare, allmänhet och andra aktörer, samt syfta till en mer kostnadseffektiv verksamhetsstruktur utan tillkommande av nya myndigheter. Speciellt bör förslag presenteras hur organisationen bör se ut för att arbetet med att restaurera och bevara havet omkring oss skall leda till att miljö kvalitetsmålen *Hav i balans och levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* uppnås och ett hållbart nyttjande säkras.

Åtgärder för att förbättra situationen i havet förutsätter en samlad kunskap om de komplexa interaktioner som finns i ekosystemen. Uppdrag till myndigheterna om ett större pilotprojekt för havet, om utökad lokal samverkan och ökad informationsverksamhet till allmänheten kräver ny kunskap, nya arbetsformer och en mer samlad organisation.

En restaurering av havsområden omkring oss kan förutsättas innebära omfattande och kostsamma åtgärder inom jordbruket, fisket, sjöfarten och avloppsreningssektorn. Även åtgärder i själva havsområdena kan vara nödvändiga. Detta förutsätter ett

långsiktigt, målinriktat och internationellt anknutet vetenskapligt arbete, som är baserat på en sammanhållen och kontinuerligt bedriven kunskapsinsamling och miljöövervakning. För detta krävs att tillräcklig och adekvat kompetens finns tillgänglig och att både teoretisk och tillämpad kunskap kan utnyttjas.

För att åstadkomma en kraftsamling föreslog därför regeringen i skrivelsen *En nationell strategi för havsmiljön* att utredaren särskilt skall utreda bl.a.

- hur den vattenrelaterade forskningen och utbildningen kan användas för att lösa miljöproblemen i havet,
- hur samverkan mellan vattenrelaterad miljöövervakning samt forskning och undersökningsverksamhet kan utvecklas,
- hur en effektiviserad samordning av kunskapsuppbyggnaden kan ske,
- hur användningen av forskningsresultat i förvaltningen och tillämpningen av ekosystemansatsen kan effektiviseras,
- vilka satsningar inom forskning och utbildning, dels i fråga om mänskliga aktiviteter påverkan på den marina miljön och dess ekologiska processer, dels i fråga om frågeställningar kring bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande, som kan användas för att lösa miljöproblemen i havet,
- hur Sverige kan arbeta för att stärka det internationella forskningssamarbetet, och
- förutsättningarna för ett internationellt forskningsinstitut för Östersjöns miljö.

I skrivelsen föreslogs också att ansträngningarna att restaurera och bevara haven omkring oss bör effektiviseras. Nuvarande verksamhet för miljöövervakning, kunskapsuppbyggnad, insamling av data samt analys av struktur och funktion hos akvatiska ekosystem bör därför kartläggas. Förslag bör ges till hur verksamheten kan effektiviseras och kvaliteten höjas samt hur samhällets arbete med åtgärder för att restaurera och bevara havsmiljön kan förbättras.

Universitetens självständighet, Naturvårdsverkets generella ansvar för havsmiljöfrågor och sektorsmyndigheternas ansvar

skall beaktas. Rådande principer för forskningspolitiken skall beaktas och nuvarande organisation för universitet och högskolor skall vara en utgångspunkt. Förslagen bör syfta till förbättrad samordning, varvid möjligheter till förbättrad samverkan och samlokalisering bör beaktas. Fördelar och nackdelar med nuvarande organisation för miljöövervakning och kunskapsuppbyggnad bör redovisas. Utredaren ska föreslå ett alternativ till nuvarande särskilda reglering för de marina centrumen. Som jämförelse bör utvecklingen av arbetet med vattenrelaterade kunskapsfrågor i de nordiska grannländerna, alternativt några jämförbara EU-länder, beskrivas. Synpunkter framförda i tidigare lämnade och ovan redovisade utredningar och rapporter bör beaktas, liksom de krav som miljömålsarbetet, det s.k. ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), EU:s gemensamma fiskeripolitik, EU:s kommande marina strategi samt EU:s ramprogram för forskning ställer på kunskapsarbetets organisation. Internationella erfarenheter bör tas till vara och behovet av regionalt samarbete runt Östersjön och Västerhavet skall beaktas. Utredaren bör även involvera lämpliga aktörer inom sjöfartsrelaterad forskning såsom fartygskonstruktion m.m.

I havsmiljöskrivelsen föreslogs tillskapandet av ett internationellt Östersjömiljöinstitut som inriktas på att utgöra en vetenskaplig knutpunkt för det svenska Östersjömiljöarbetet. Institutet bör ha en internationell prägel och kunna attrahera forskare från andra länder. Förslag bör lämnas på organisation och uppgifter för ett sådant institut, var det bör förläggas, organisationstillhörighet, budget och hur verksamheten kan finansieras. Vidare skall utredaren föreslå formen för inrättande av ett fiskeriteknologiskt institut och en eftergymnasial utbildning för nyttjandet av marina resurser och behovet av eventuell samordning med befintlig relevant verksamhet.

Fullständiga författningsförslag skall lämnas.

Konsekvensanalyser av samtliga förslag skall presenteras och förslag till finansiering av åtgärder med statsfinansiella konsekvenser skall lämnas. Det står utredaren fritt att inkludera även annat relevant underlag i sitt arbete.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Principen om ett sektorsansvar för miljön skall vara vägledande. Utredningen skall samråda med berörda aktörer, som Naturvårdsverkets olika råd, myndigheter, pågående utredningar inom området, sektorer, experter och forskare samt enskilda organisationer.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2007. Frågorna om ett Östersjömiljöinstitut och de marina centrumen skall utredas med förtur och redovisas senast den 22 december 2006.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)