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 forskningssatsningar 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 kunskapssammanställningar 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 datavärdar....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 bottnar. 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 undervattenskablar. 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 uppmärksammats 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 regleringsbreven, 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 forskningssatsningar 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 samverkanseffekter.
- *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 syntheser 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 kartläggningsverksamhet 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 intergovernmental 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*
	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.	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 *skall* tillgången på fisk beaktas.	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.	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,	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, *samt*	9. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt,
10. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.	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*
	1 §
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 miljöräddningtjänst därutöver också Vättern.	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 miljöräddningtjänst 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 miljökvalitetsmål och havsmiljöarbetet,
2. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tilllämpas,	*3.* bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tilllämpas,
3. ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen,	*4.* ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet 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,	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.* finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete,
8. för statens räkning förvärva värdefulla naturområden,	*9.* för statens räkning förvärva värdefulla naturområden,
9. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen,	*10.* följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen,
10. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet, och	*11.* 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.	*12.* bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.
	31 §
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*.	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 havsmiljöpolitiken*.
	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*	6. ordföranden och övriga ledamöter i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald,
7. ledamöterna och ersättarna i Rådet för tilldelning av utsläppsrätter.	7. ledamöterna och ersättarna i Rådet för tilldelning av utsläppsrätter, *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 icke-kommersiellt 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	
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, *och*	4. samarbeta med svenska myndigheter, utländska institutioner och internationella organisationer,
5. samråda med Försvarsmakten i frågor av allmän militär betydelse.	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 icke-kommersiellt 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 sametingslagen (1992:1433),	
2. tillsynen över veterinärers verksamhet samt ledning och samordning 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 förvaltande 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 allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 och enligt förordningen (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*	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 kampsportsmatch samt tillsynen enligt lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher.	7. prövningen av frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch samt tillsynen enligt lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher, *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
Egentliga 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
Hela 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 km^2. Havsytan är sammanlagt cirka 450 000 km^2. 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.

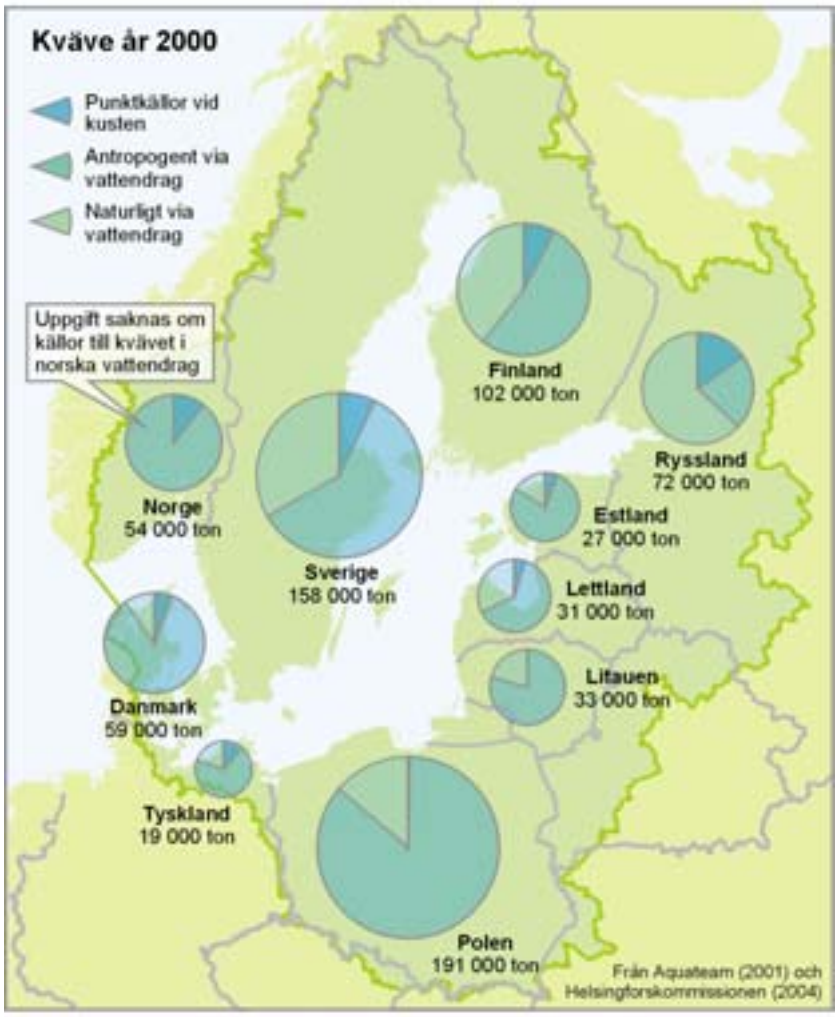
1.3.1 Havsmiljöproblemen

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 bedömning[4] är att miljökvalitetsmålet 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 uppmärksammats 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.

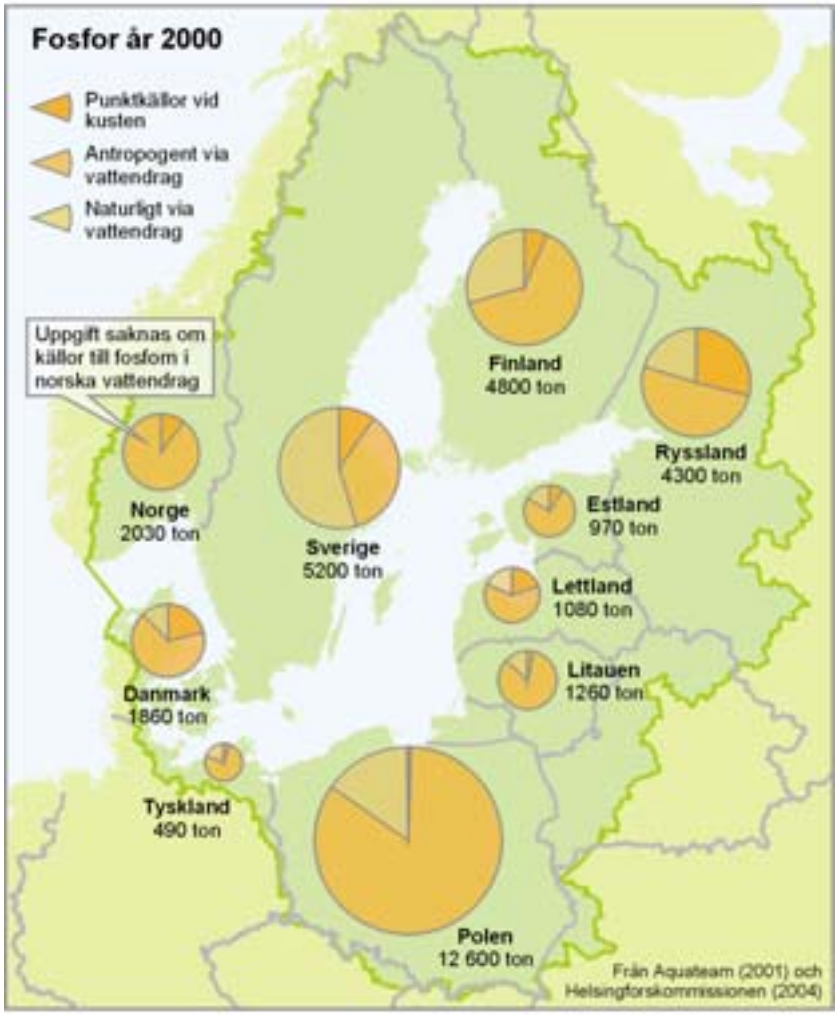
[3] A global map of human impact in marine ecosystems. Halpern, B.S., Walbridge, S., Selkoe K.A. med flera. Science Vol 319. s. 948-952. 2008.
[4] Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008.

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.

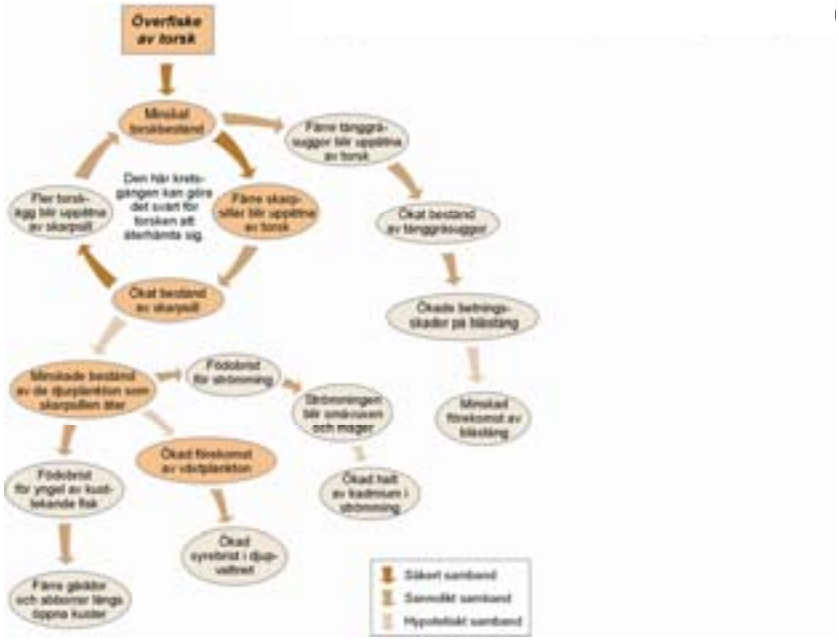
Klimatförändringarna kommer att påverka den marina miljön på många sätt. I Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande[5] beskrivs scenarier där Östersjöns ytvattentemperatur kommer att öka med mellan 2 och drygt 4° C till slutet av 2000-talet. Havsisens utbredning och isperioden kommer att minska. 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 Östersjöområdets 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 vatten[6] 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

Fågeldirektivet[8] och habitatdirektivet[9] 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 territorialhavsgränser. Sveriges havsområde är kommun- och länsindelat 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-

syrar 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 samhälleliga 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 fjärmat 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 bottnar 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 samarbetet, 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 beslutsfattares 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 regeringsskiften.

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 regeringsskiften 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 förhandlingsmöten 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. Mekanismen 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 långgående 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. Främst 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 belägg 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 havsmiljötillståndet. 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 styras 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 miljötillstånd 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 giftanrikning 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 jordbruks- fiske- 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. Trafikseparingssystem 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 samverkan 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 tvärsektoriellt 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 tvärsektoriell 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 pekas 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 avspegla sig 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 har 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 viktig 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 miljökvalitetsmålens 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, branschinriktade 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 inte 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 rapporteringar 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 miljötillståndet 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 ställets 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 måluppfyllelse. En särskild genomförandegrupp har tillsatts för att tillse aktionsplanens måluppfyllelse.

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 positiv 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 zonering 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 policies 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 miljösamarbete 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 miljösamarbetet. 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)**
  Sammanhållningpolitiken, 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 zonering

- Verka för att få till stånd zonering 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 policies 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 resursbevarandeaspekten i dag har samma prioritet som de socioekonomiska målsättningarna. Det har därför uppstått en konflikt om resurserna där bevarandeaspekten hittills har kommit till korta. Sverige har också en nationell fiskepolitik 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 produktionssätt, 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 resursbevarandeaspekter 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 fiskeregionerna.

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 miljökvalitetsmålen 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 nötköttsoch 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 regionspecifika 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 sektorsspecifikt 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 organisering 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 kapitlel 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 miljöhänseende. 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 havspolitiken. 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 deltidsutvärdering 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

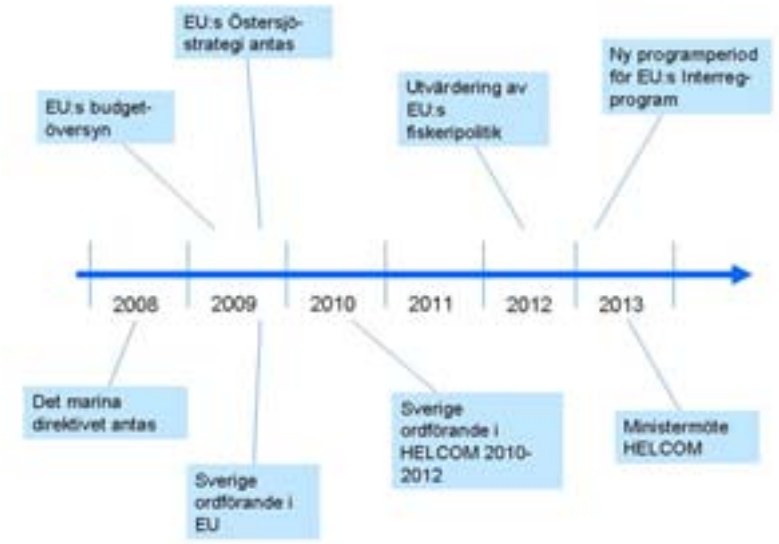
av en förändrad inriktning och organisation för EU:s jordbruks- och fiskeripolitik som ett centralt led i den ökade havsmiljöhänsynen.

- 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 uppnågod 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 territorialhavsgränsen, 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 samhällsekonomiska 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 miljökvalitetsnormer. 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 havsmiljötillståndet, 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 översiktsplanerna. Översiktsplanen 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 utpekat 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 ingenmansland 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 bevarandeaspekter 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 zonering 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 förenklig 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 genomförandeledet, 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 utrymmeskrävande 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 havs-planering 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 zonering 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 zonering 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 maringeologisk 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. Tillståndsprövning

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 miljökvalitetsmålet 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, stödjande 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 tillståndsprövning 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 zoneringssystem som ska tas fram.
- Ansvara för viss tillståndsprövning inom havsområdet.
- Föra dialog med privata intressenter, bl.a. vindkraftsentreprenörer.
- 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:

- Riksintressen.
- 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 zonering, 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 organiseringstyper 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 uppmärksammats 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 miljökvalitetsmålen.[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 tvärsektoriella 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 vattendistrikten”.[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 zonering. Mycket av dagens havsplanering har fokus mot inrättande av just skyddade områden, vilket således inte kan betraktas som en fullskalig zonering. Zonering 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 zonering

Förutom i Stora Barriärrevet i Australien förekommer ingen fullt utvecklad zonering någonstans i världen i dag. Som tidigare nämnts har man i Medelhavsområdet börjat ta fram ett system för havsplanering innefattande zonering. 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 zonering 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 zonering i bredare bemärkelse.

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

Interregprojektet Balance har bidragit med exempel på hur zonering 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 zonering 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 zoneringen. 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 zoneringen 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 zonering, 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 zonering 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 zonering i Stora Barriärrevet.

En enklare form av zonering 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 aktuellt att inrätta för Mecklenburg-Vorpommerns del.

En medelväg kan vara att inrätta ett zoneringssystem 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 zonering 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 zonering i fall där enbart enstaka sektorer berörs. Ett system med zoner för enbart naturskydd kan därför inte klassas som zonering 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 zonering. Ett icke reglerat system väntas göra mindre skillnad för de praktiska samt långsiktiga konsekvenserna för havsområdena. Ett system med delvis bindande zonering kan tillämpas under en övergångsperiod, men målsättningen ska vara att inrätta en 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 Havsplanering i grannländer och regionalt samarbete

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

Jag föreslår också att Sverige arbetar för att havsplanering 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 zonering och i vilken utsträckning det är lämpligt att samarbeta i processen. Den svenska utgångspunkten i diskussionen bör vara ambitionen om att införa zonering 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 Interregprogrammen. Man har ett mindre sekretariat som arbetar med att ta fram riktlinjer och rekommendationer. VASAB är i dag främst ett diskussionsforum 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 havspolitiken 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 zonering 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 delegerande 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. Ansvaret 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 zonering i den ekonomiska zonen. Det finns i dag inget politiskt tryck för att åstadkomma zonering 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 zonering man arbetar med ska i slutändan bli relativt långtgående. Zoneringen 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 zonering 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 zonering 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 samhälleliga 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 zonering 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 ansvarar 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 zonering, 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. Ansvaret 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 zonering. 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 zonering 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 zonering 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 beskurits 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 uppdagas 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 tillståndprövning, 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 naturvården 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 tråal 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.

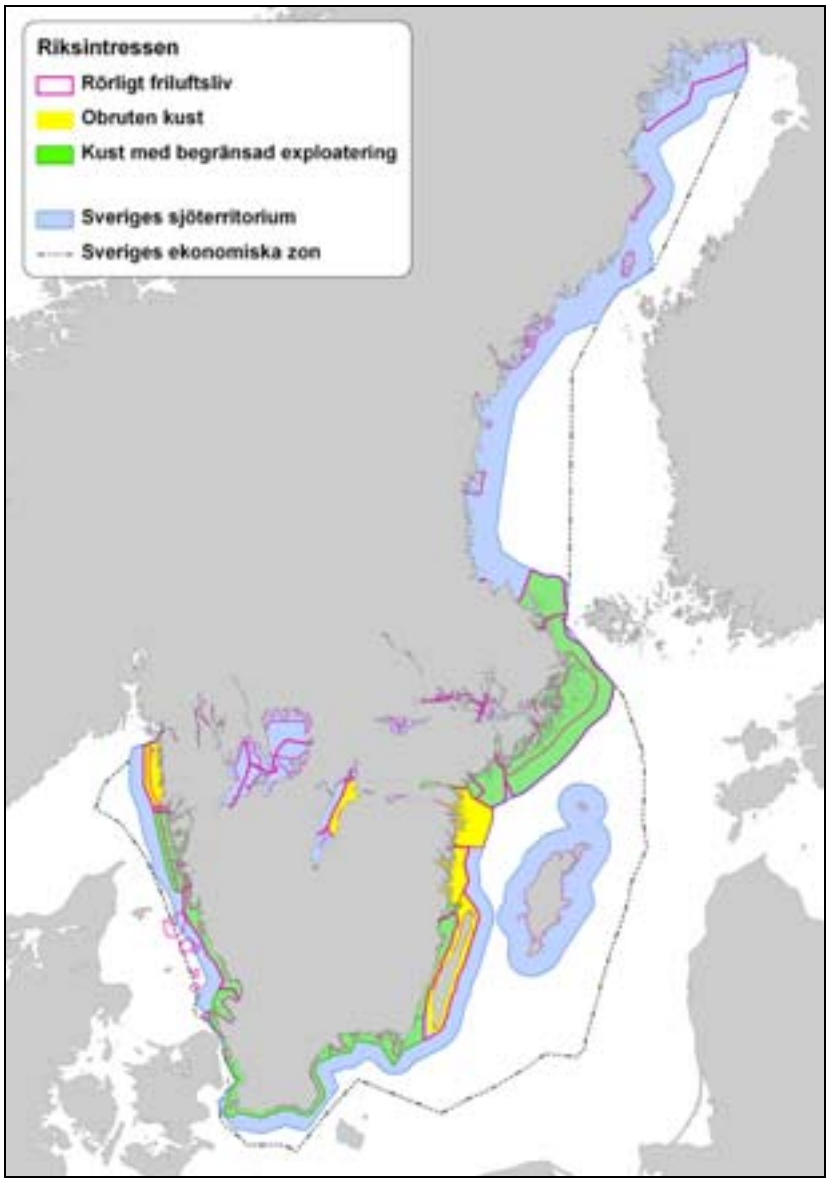
Områdesskyddet enligt 7 kap. miljöbalken är primärt utvecklat för landområden. De flesta havsområden som åtnjuter status som naturreservat har erhållit skyddsstatus med hänvisning till naturvärden som finns på land, dvs. stränder och öar (figur 4.6). Endast i ett fåtal fall har undervattensmiljön angetts 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 intressemotsättningar 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)

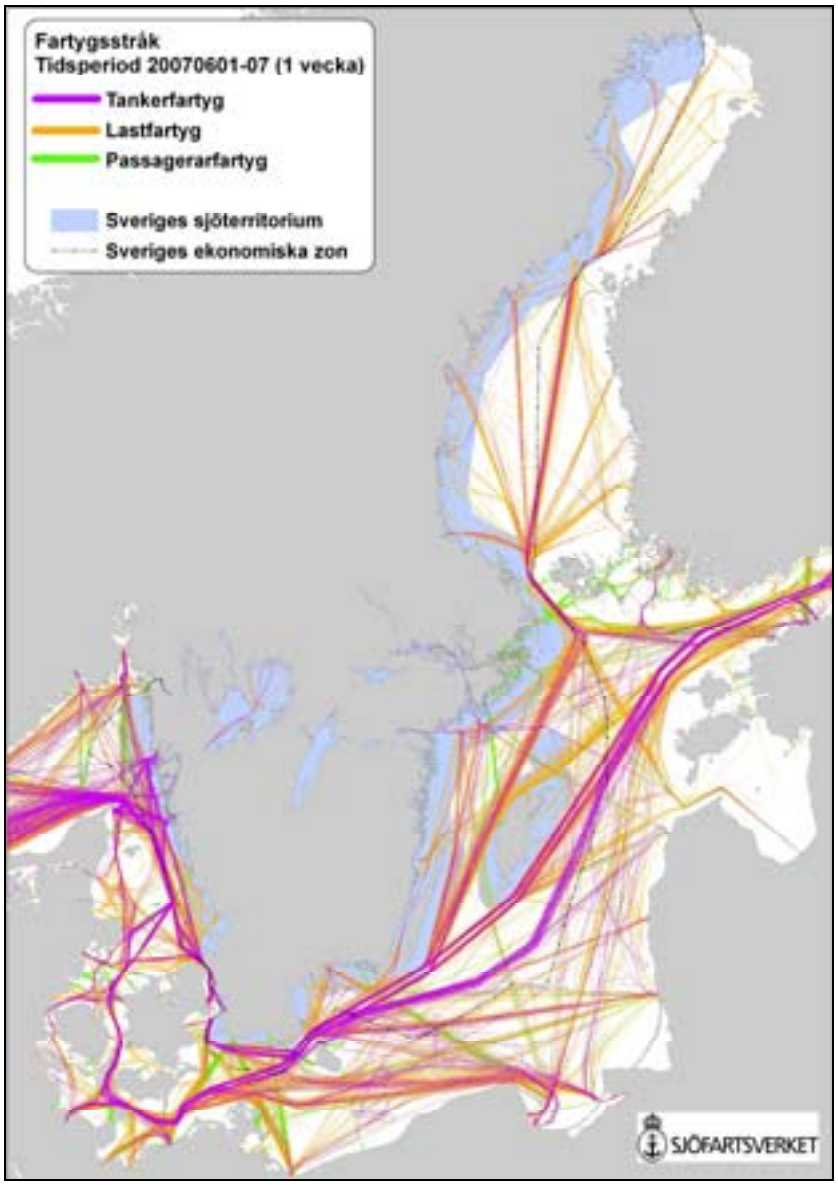
Figur 4.2 **Kartan visar områden av riksintresse för yrkesfiske, naturvård, kulturmiljö, vindkraft och sjöfart. Områdena är utpekade av statliga myndigheter med stöd av 3 kap. miljöbalken och förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. I de områden som anges vara av riksintresse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

Källa: Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Energimyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket

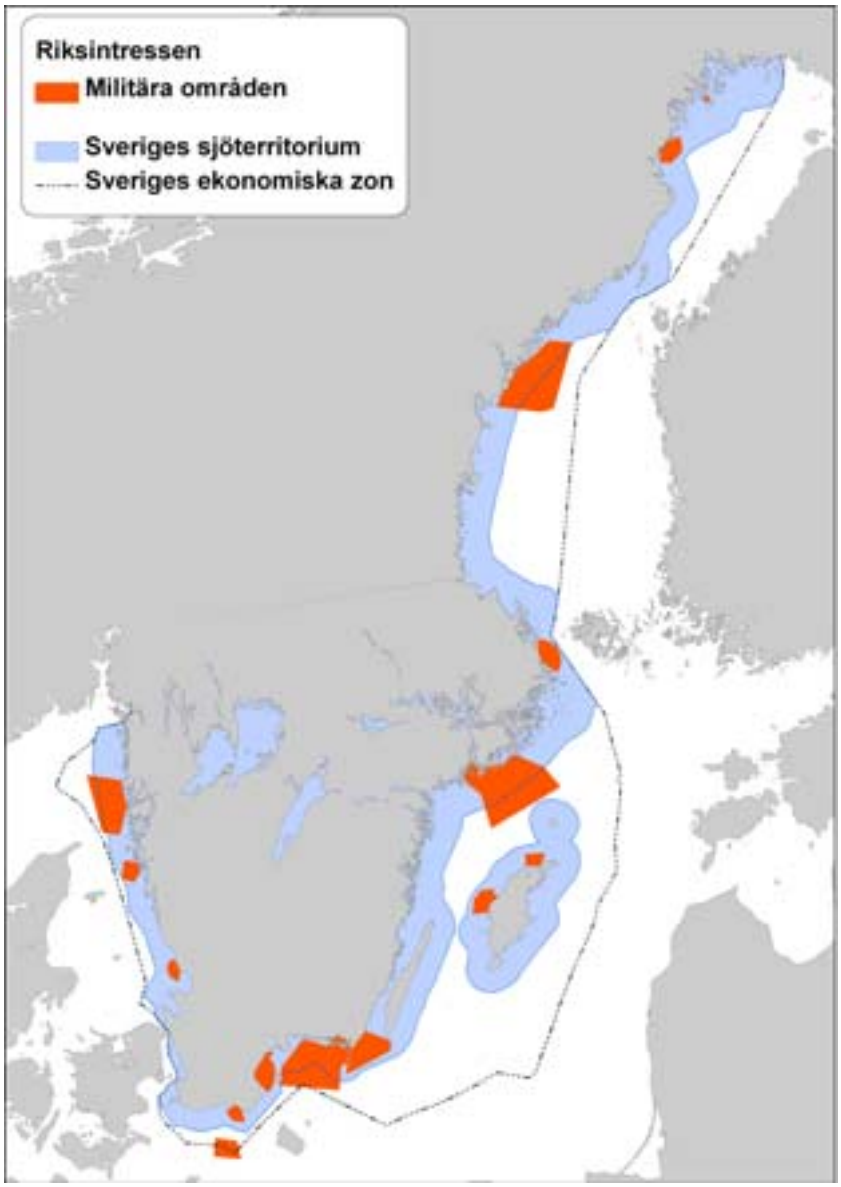
Figur 4.3 **Kartan visar svensk trålgräns. Inom trålgränsen är fiske med tråll förbjudet (dock finns det undantag vilket framgår av Fiskeriverkets föreskrifter). I Öresund råder ett generellt förbud mot trålning.**

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.

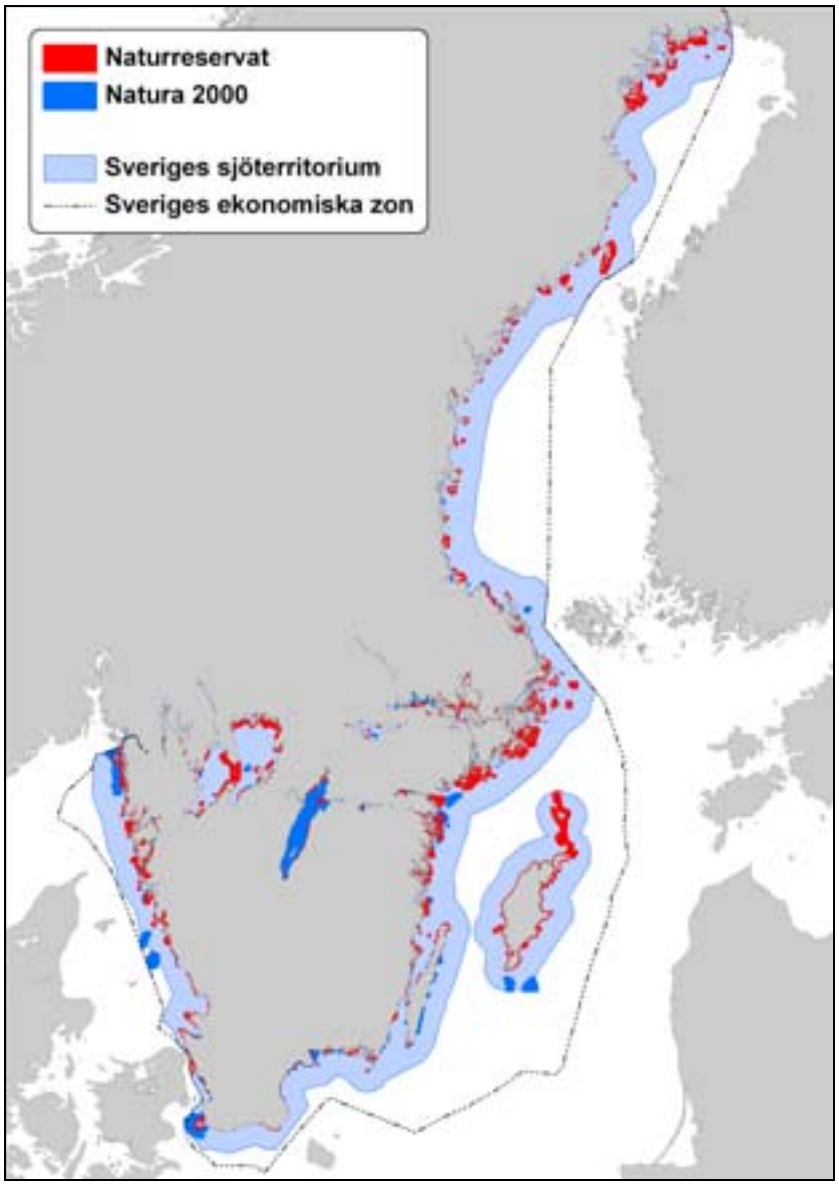


Figur 4.5 **Kartan visar områden av riksintresse för totalförsvaret. Områdena är utpekade av Försvarsmakten med stöd av 3 kap. miljöbalken och förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden mm.**



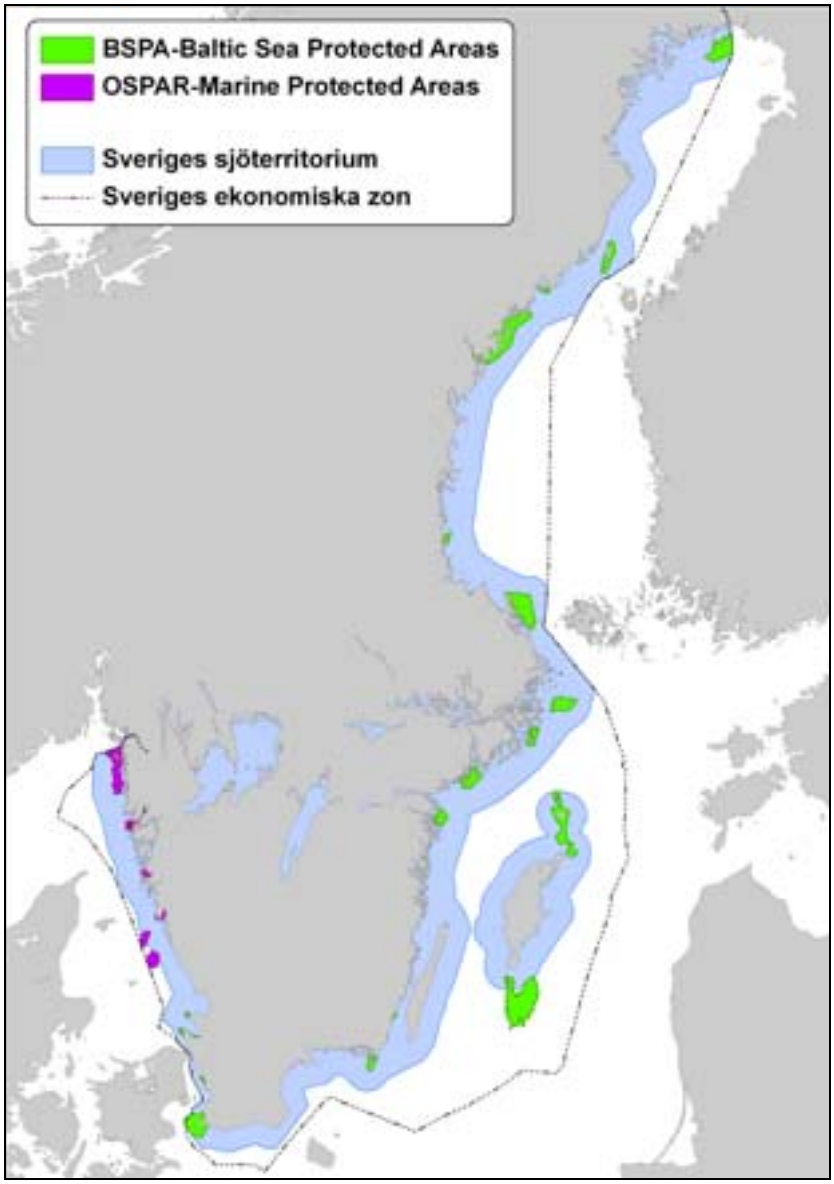
Källa: Försvarsmakten

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



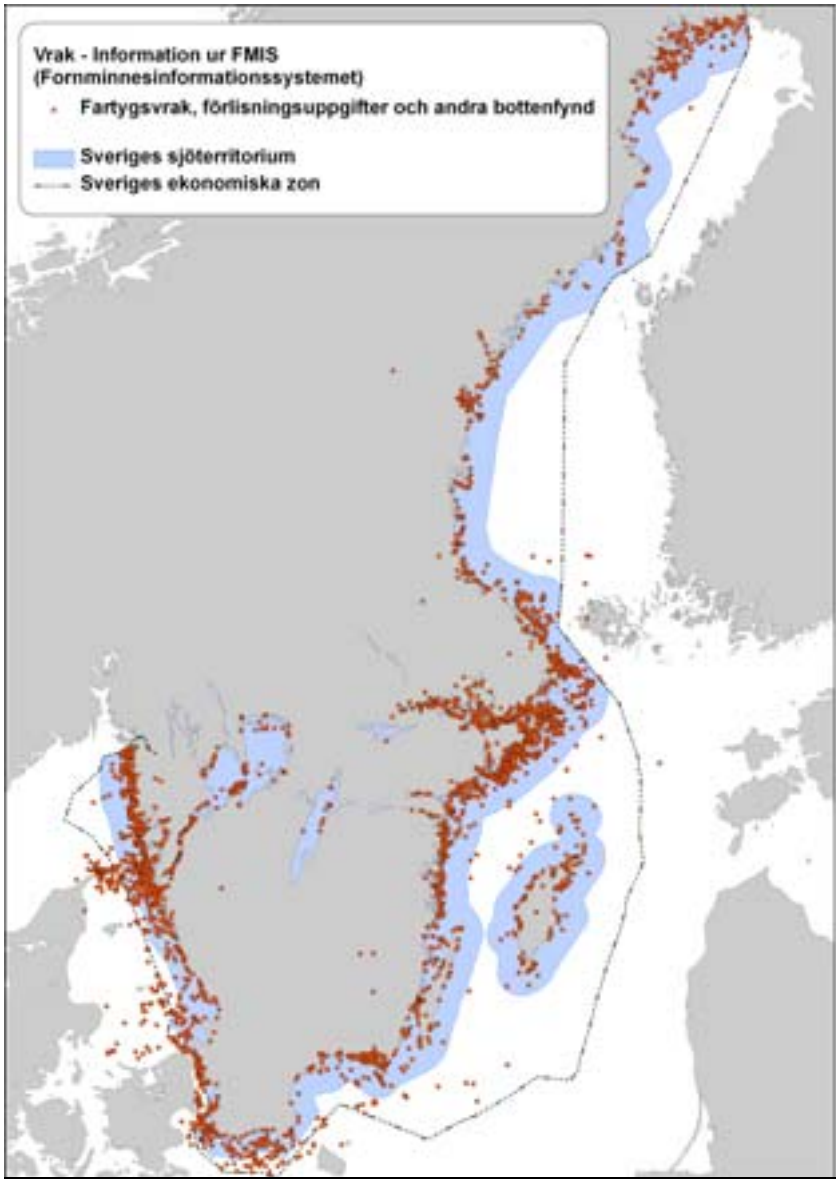
Källa: Naturvårdsverket

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



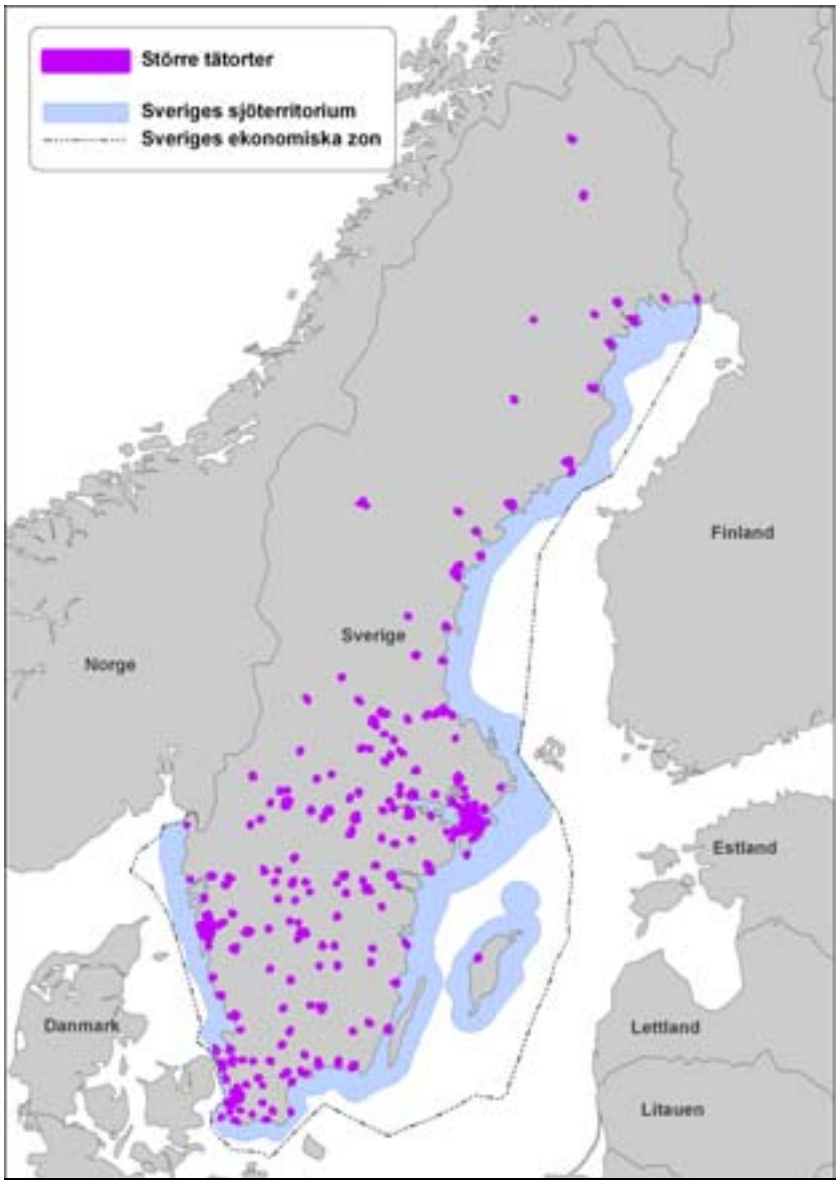
Källa: Naturvårdsverket

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



Källa: Riksantikvariatsämbetet

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

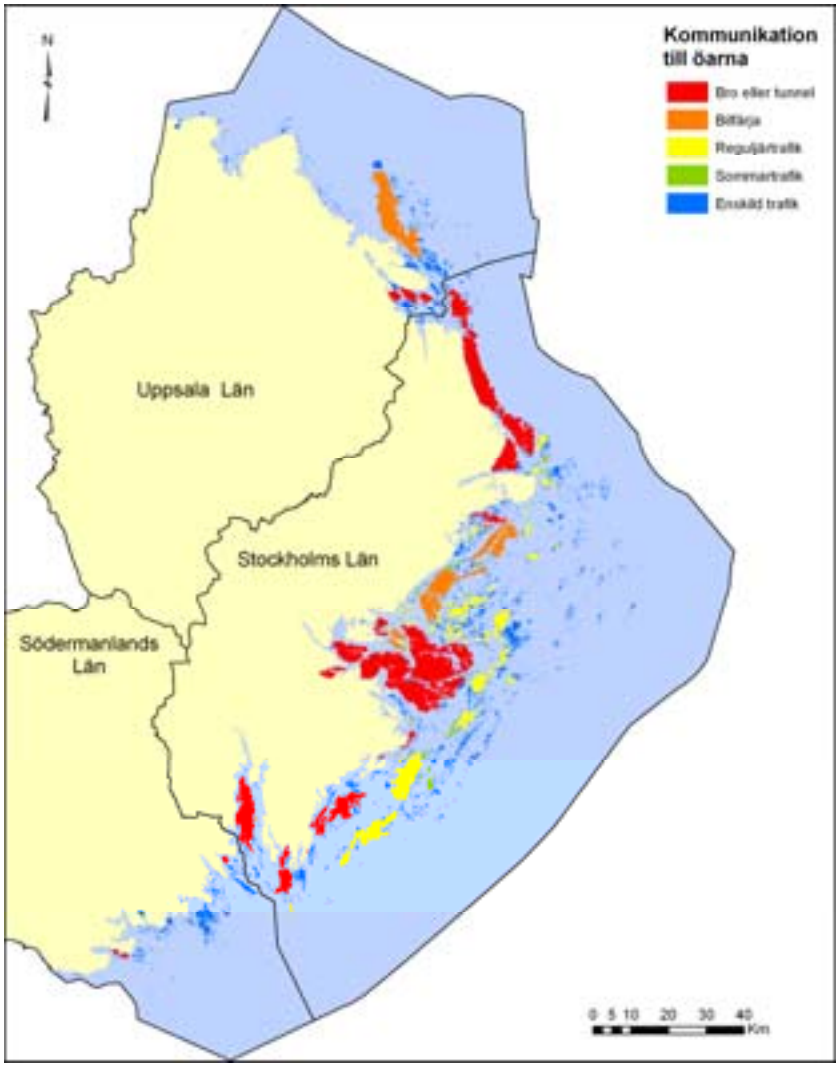
Generellt är risken för intressekonflikter störst i områden med hög befolkningstäthet. På dessa platser råder hög konkurrens om utrymme och resurser. Detta innebär att merparten av intressekonflikterna bör uppkomma i kustområden med närhet till storstäder. I redan etablerade områden har dock ofta en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

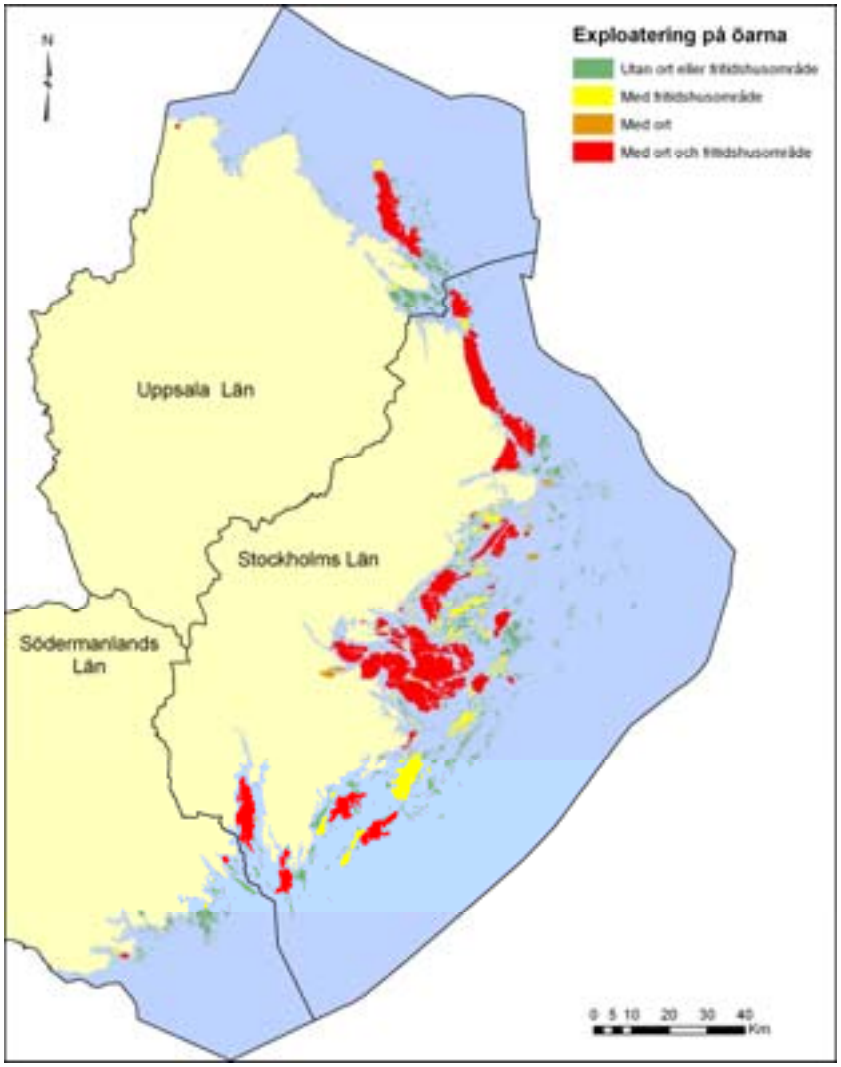
Stockholms skärgård, som i detta exempel innefattar kust- och havsområden i Södermanlands, Stockholms och Uppsala län, är ett område där många olika intressen möts. I dess inre delar finns storstadsbebyggelse och motortrafikleder. Detta är särskilt tydligt i Stockholms kommun och de kustkommuner som 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.**

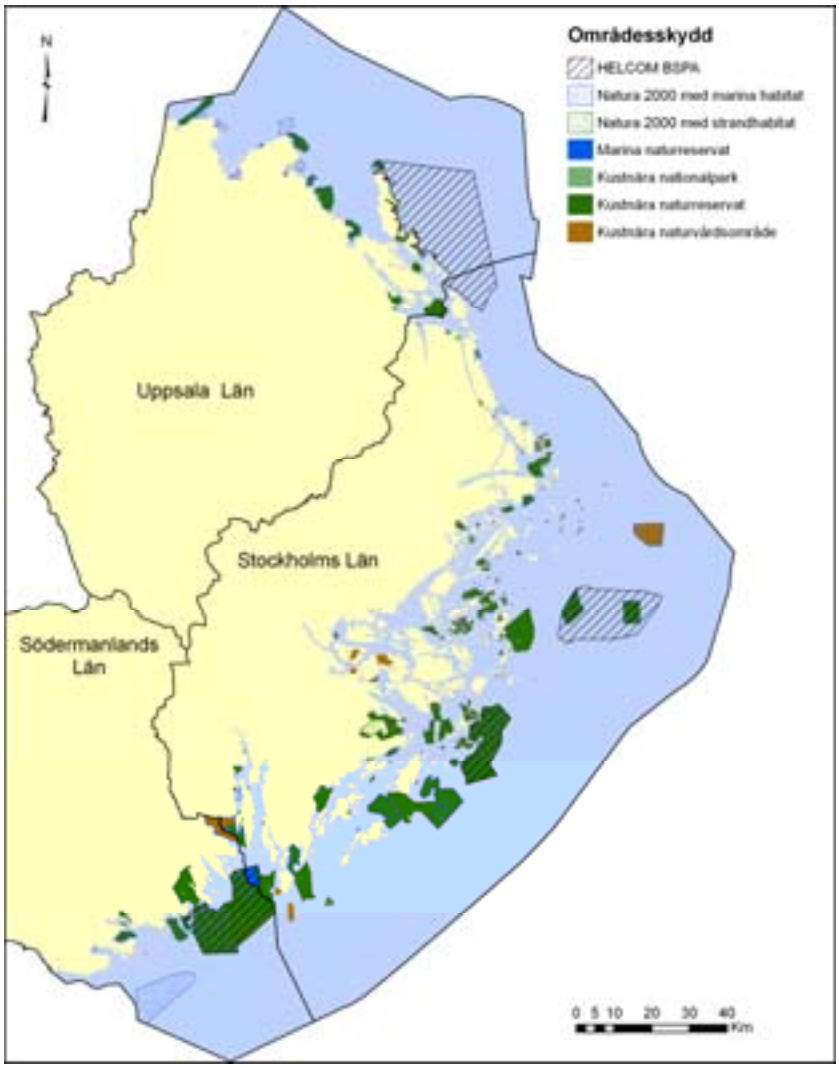


Källa: GSD Marktäckedata, Lantmäteriet.

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 naturvården.

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).

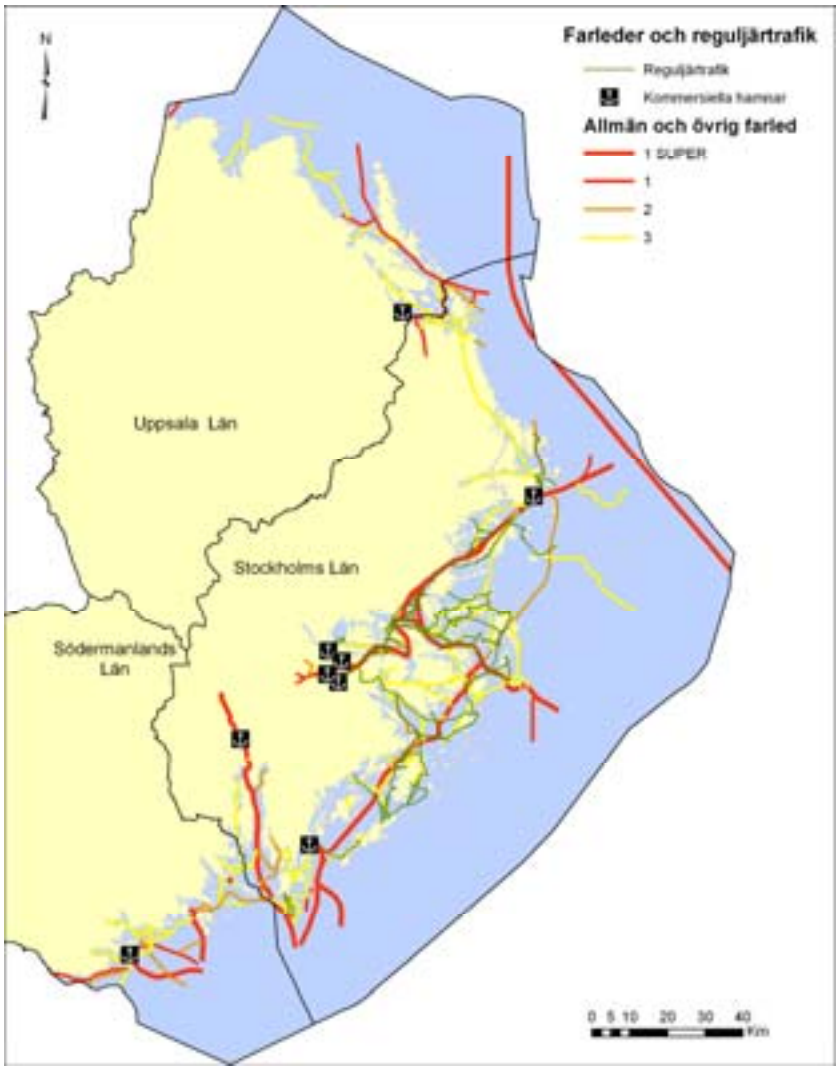
Stockholms skärgård är även ett viktigt områden för sjöfarten (figur 4.13). Ungefär 15 miljoner ton gods och 10 miljoner

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 hamnnoder 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.**



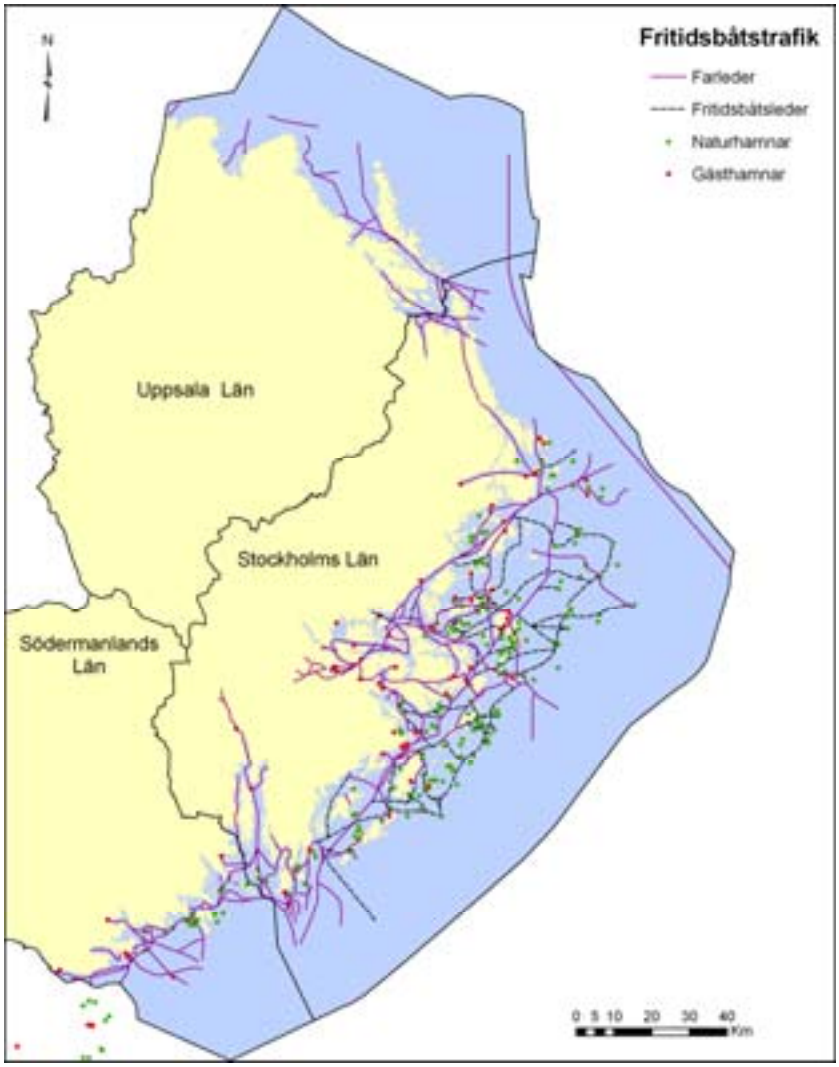
Källa: Sjöfartsverket, Region- och trafikplanekontoret i Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholm.

Sommartid förekommer det även mycket fritidsbåtstrafik 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 vindkrafts-anläggningarna 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 bankar 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.

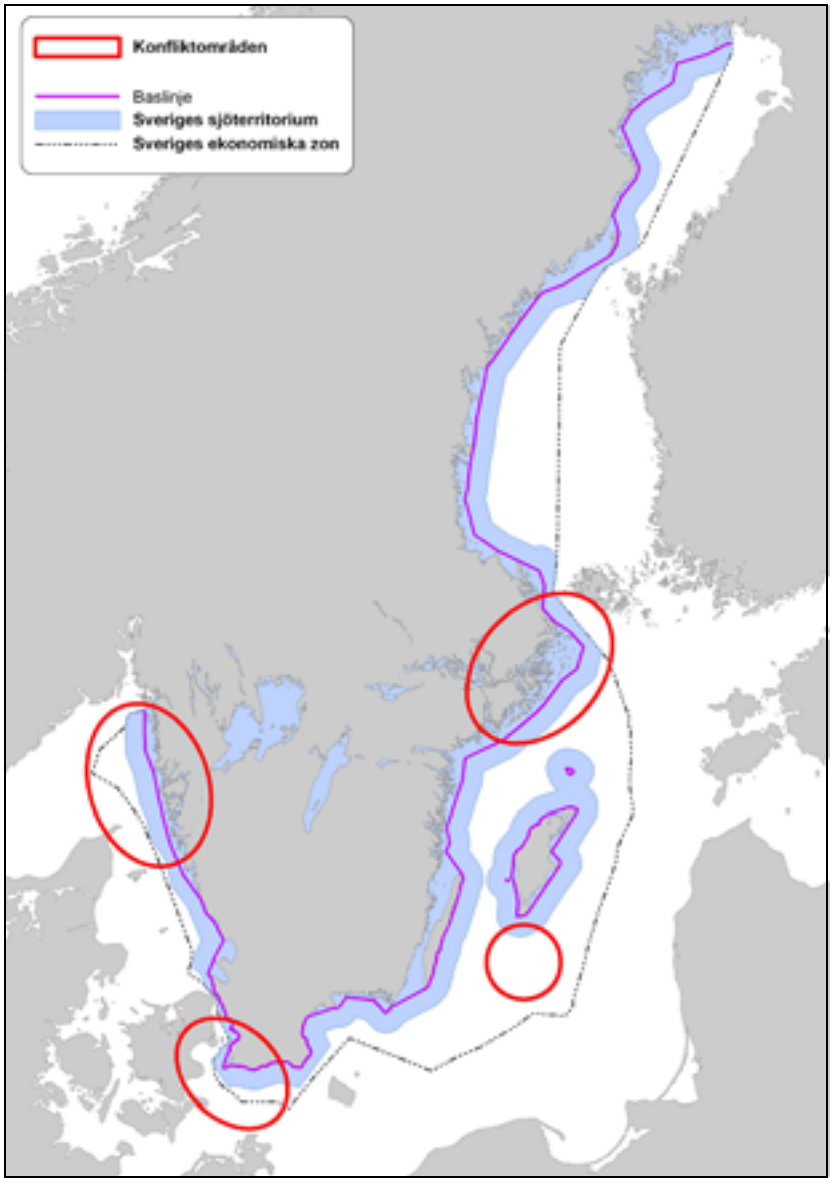
En 120 mil lång ledning för naturgas planeras mellan Viborg i Ryssland genom Östersjön till Greifswald i Tyskland. Ansvarig för planeringen och den eventuella byggnationen är företaget Nord Stream AG. Detta är ett aktiebolag med stora energibolag, bland annat ryska Gazprom, som ägare. Gasledningens sträckning föreslås genom de ekonomiska zonerna 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 havsbottnen 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 intressemotsättningar.



4.8.3 Analys och slutsatser

Genomgången visar att det finns flera geografiska områden med betydande intressemotsättningar 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 exploateringstryck.

Intressemotsättningar 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 – Tillståndsprocessen och kunskapsläget. Informationsbroschyr från Energyimyndigheten, 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.

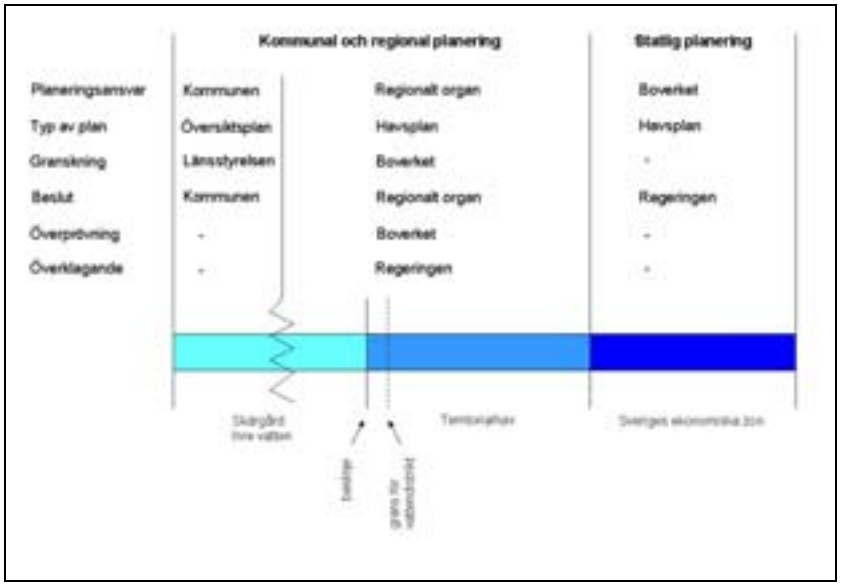
Genom utökat samarbete och gemensam planering mellan grannländer vid etablering av vindkraftsanläggningar bör det gå att utnyttja ledningar mer effektivt, alternativt att placera flera ledningar parallellt på havsbotten.

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 fråntas 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 zonering 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 genomförande-utredningen.

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.

Långsiktiga 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 miljökvalitet (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. 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 miljökvalitetsmålen 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 algblomningar. 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 havsmiljöråd. 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 regleringsbreven, 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 miljötillståndet 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 miljömåluppföljning 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 vattendistrikten. 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 miljöprovbank 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormer 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 föreskriftsrätten 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 havsbottnen. 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 ansvara 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 ansvara 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 havsmiljörådets samordnande insatser när det gäller all övervakning som rör havsmiljön.

Det nya havsmiljörådet 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 ickestatliga 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, havsmiljörådets 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 1992[7] 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 vatten[10] inom EU år 2000 innebar 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 vattendelegation 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 övervakningsprogrammens 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 vattendistrikten

Vattenmyndigheterna har en nyckelroll för vattenförvaltning inom vattendistrikten. 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 vattendistrikten, 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 tvärsektoriell 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 alltjämt ansvara för samordning och beslut inom vattendistrikten.

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 miljökvalitetsmål 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. Styrutredningen menade dock i sitt slutbetänkande att regeringens styrning av myndigheterna främst bör ske genom instruktionerna och i mindre utsträckning genom regleringsbreven.[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 kostnadstäckning 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.

Vattenavgifter är sannolikt en förutsättning för att även mindre verksamheter, t.ex. enskilda avlopp, och diffusa källor ska kunna inkluderas. För att uppnå full kostnadstäckning bör regeringen därför utreda hur vattenavgifter kan användas som ett komplement till föreslagna regelförändringar.

[21] Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av styrutredningen. 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 miljökvalitetsnormerna, 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 miljökvalitetsnorm 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 kostnadseffektivt 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 enlig 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 överskridande av en miljökvalitetsnorm är okänd. Den ska också inledas som förstudium 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 tungrott 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 vattnets 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 övervakningsprogrammens 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 vattenvårdsförbund och samordnade recipientkontrollprogram beröras.

Överföringen av det formella ansvaret för information vid akuta händelser i havsmiljön till länsstyrelserna är framför allt en förändring 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. Bedömningen är dock att verksamheten får bättre möjligheter att utvecklas 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 vattenförvaltning. 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 kostnaderna 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 vattenmyndighet måste upprätta. Kravet om att upprätta sådana övervakningsprogram 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 havsbottnarna runt Sveriges kuster. Utredningen ”kunskap om biologisk mångfald” föreslog att en heltäckande digital karta över bottentopografi och bottentyper 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 tillståndprövning 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. Havsplanering är vidare under utveckling i Sverige och diskuteras i flera länder inom EU (se kapitel 4). Genomförandet av havsplanering 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 regleringsbreven 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, Försvarsmakten, 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 maringeologisk 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 havsbottnarna. 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 km^2) 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).

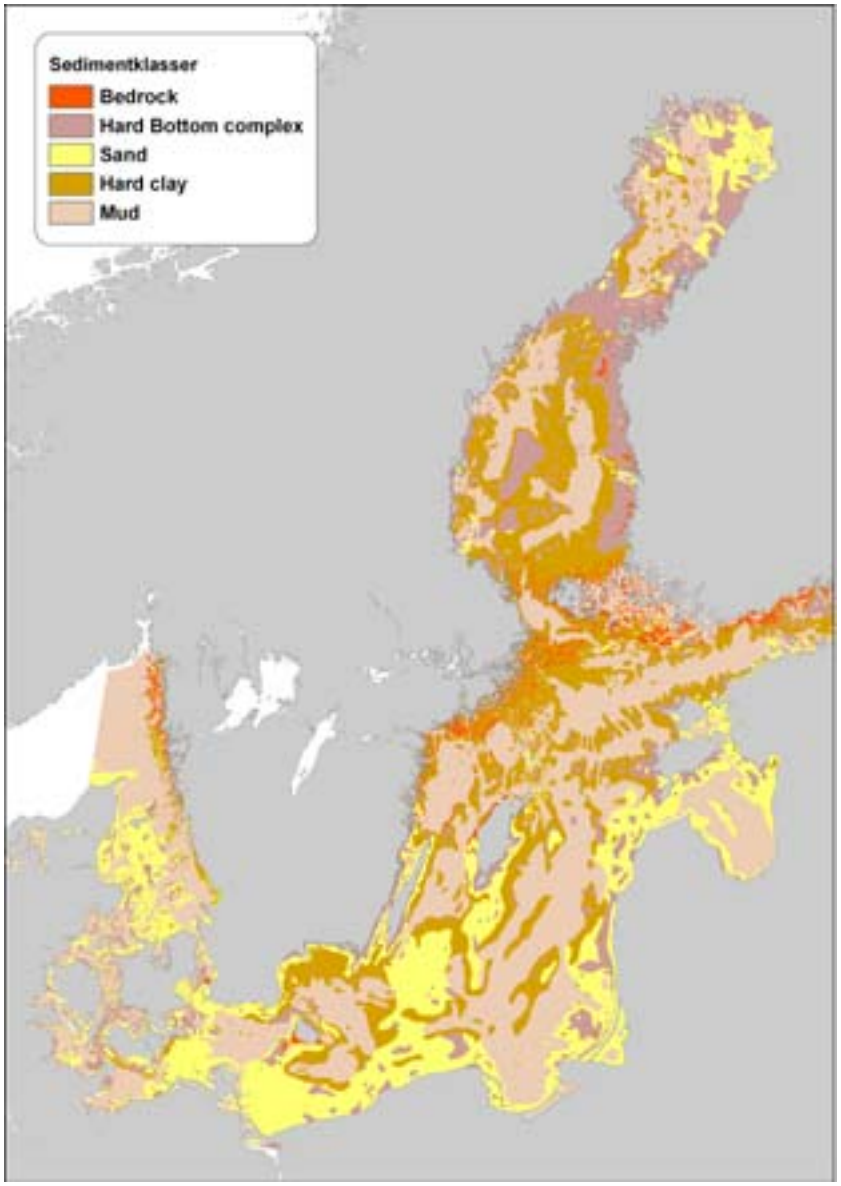
Det är även viktigt att information från djupmätningar som utförs i andra sammanhang och av andra aktörer rapporteras in till Sjöfartsverkets djupdatabas så att en samlad nationell databas byggs upp. Detta bör kunna regleras genom överenskommelser med andra myndigheter vilka har datainsamling som uppdrag. 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

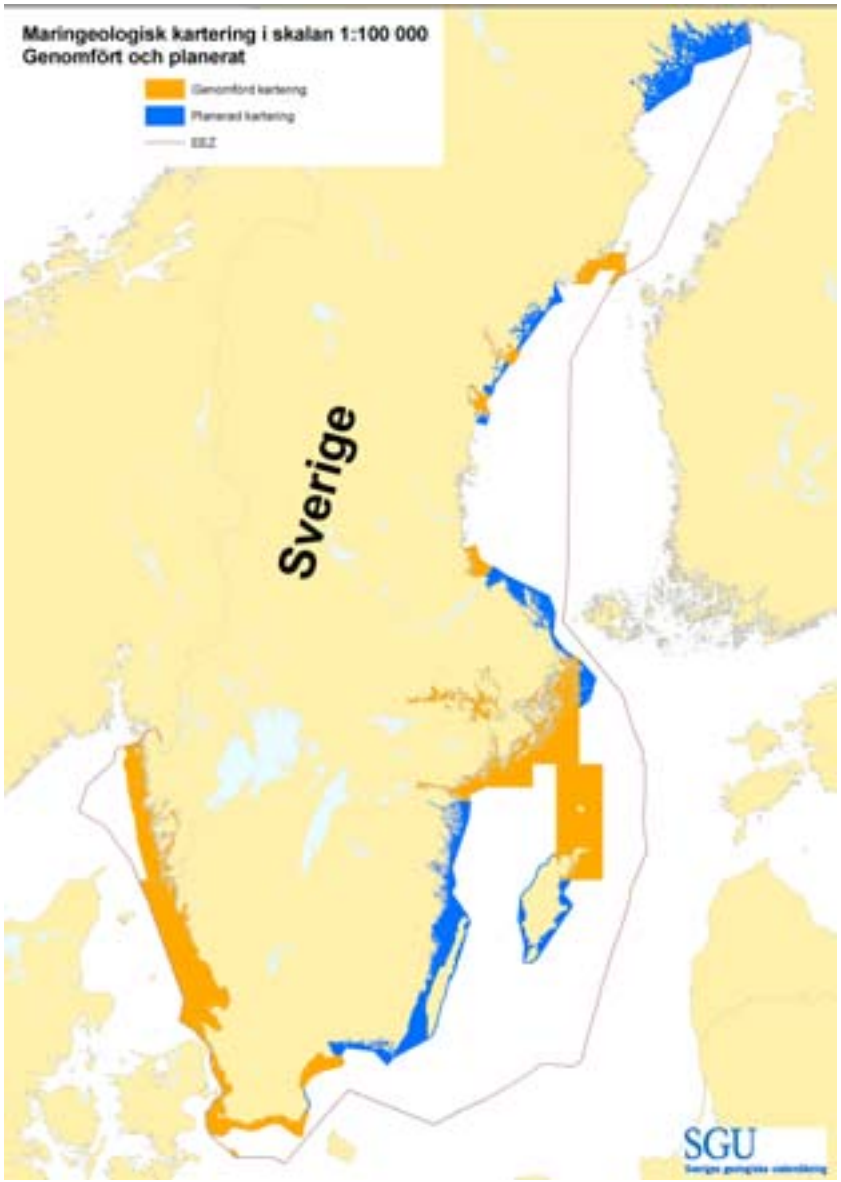
Information om havsbottnarnas geologiska uppbyggnad och sedimentens utbredning ger den grundläggande kunskap som behövs för att kunna bedöma förutsättningarna för arters och habitats utbredning på havsbottnen (figur 5.1). Informationen är också viktig för att bedöma effekterna av olika typer av ingrepp 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 havsbottnen, liksom perioder med syrefria förhållanden eller algblomningar.

Figur 5.1 **Schematisk bottentypskarta som bygger på modellberäkningar inom Interregprojektet Balance.**



Sveriges geologiska undersökning (SGU) arbetar med att kartlägga havsbottnarnas 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 Väddö och en del områden längs med Norrlandskusten 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 minskas 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 havsbottnarnas 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 naturvården 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 kunskapstillskott 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 miljön 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 organsimgrupper, 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 vattendistrikten 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 överensstämma. 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 forskningssatsningar

Förslag
Jag föreslår att regeringen som en del av kommande satsningar på forskning avsätter 40 miljoner kronor per år under en femårsperiod 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 samverkanseffekter.
- *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 framtidens 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. Havsytans nivå kommer fortsätta att höjas. De modeller som klimatpanelen baserar sina slutsatser på beskriver en höjning av havsytans nivån 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 möjligheter[41] 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 finansiärerna 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 bottnar 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 instituts (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 undervattensmiljöer. 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-programet 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 miljökvalitet i Östersjön. Användaren kan genom att ändra olika förutsättningar i systemet skapa olika scenarier för möjliga åtgärder

i olika delar av Östersjöregionen. Beslutsstödssystemet 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 delbetänkande[42] 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 finansiärer (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 forskningsfinansiären 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 bottnar 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 Havsmiljökommissionen[43] och Miljövårdsberedningen[44] har pekat på behovet av ökad kunskap om samverkanseffekter 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 blir 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 miljöforskning[50] 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 åtgärdsscenarier, 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 modellers 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 generellt 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 Askömrådet 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 används 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 stärkt 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 ekologi[55] 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 forskningssatsningarna 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 forskningssatsningar. Det har även visats att kvinnliga forskare missgynnas i stora forskningssatsningar 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 forskningsfinansiärernas regleringsbrev bör det skrivas in som ett mål att syntesforskning ska finansieras. I tillhörande återrapporteringskrav bör forskningsfinansiärerna 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 önskvärt. 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, symposieskrifter 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 tvärsektoriella 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 forskningsfinansiärerna 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 forskningsfinansiärernas 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 förtydligat 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. Paralleller 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 åtgärdspaketet 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 artselektiv 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] Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Slutbetänkande av Utredningen för en översyn av fiskeriadministrationen 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 fiskenäringen 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 utvecklingssamarbetet 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 förtydligat 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 slutbetänkande[65] 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 havsmiljön[67] 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 fiske[68] 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 högskole-poäng (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 doktorsexamen 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 uppstått 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 Studiefrämjandet som arrangerar kurser och studiecirklar 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 fiskeforskning[72] 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 bedrivit 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, INSPIRE[1] (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 datadelning 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 Västa Götalands län, Sundsvalls kommun, Sveriges kommuner och landsting, Vägverket, Utvecklingsrådet för landskapsinformation, Sveriges

meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sjöfartverket och Försvarsmakten.

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 (geoportal) 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 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 bottentopografiska förhållanden samt 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 havsbottnen.

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 totalförsvar. 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 totalförsvar.

Förordningen om skydd för landskapsinformation

I förordningen (1993:1745) om skydd för landskapinformation beskrivs tillstånd för framställning, lagring och spridning av landskapsinformation. Försvarsmakten, Sjöfartverket 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 Sjöfartverket får sprida kartor i större skalor än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation. Frågor om spridningstillstånd i övrigt prövas av Sjöfartverket 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 Försvarsmakten 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 samhället[3] att dagens tredelade tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information inte är ändamålsenlig. Statskontoret menade att Försvarsmakten borde ges i uppgift att svara för hela tillståndsprocessen.

Försvarsmakten 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. Försvarsmakten ansåg att en myndighet bör ansvara för tillståndprövningen av alla frågor, men föreslog inte vilken myndighet det skulle vara. Försvarsmakten 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. Försvarsmakten 2007-03-30. Dnr 10 830:65847.

Detta föranledde regeringen att i januari 2008 ge Försvarsmakten 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 Försvarsmakten, Sjöfartverket 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 Försvarsmaktens regleringsbrevet för 2008 lägga in ett mål och ett återrapporteringskrav om djupinformation. Försvarsmakten 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 samhällsområdens behov av djupinformation. Försvarsmakten 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 Insprie-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. Försvarsmakten 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. Försvarsmakten 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 bevarandeaspekterna tillvaratas. En förutsättning för detta är god tillgänglighet till detaljerad information om bottentopografi 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 regeringen[13] pekat på problemet med sekretessbelagda djupdata och föreslagit att frågan ska utredas.

[10] Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys. Ds 2007:46.
[11] Hamnstrategi – strategiska hamnnoder 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 samhällsområdens 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 tillståndsprövning för sjömätning och dels översyn av vattendjupinformationens 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.

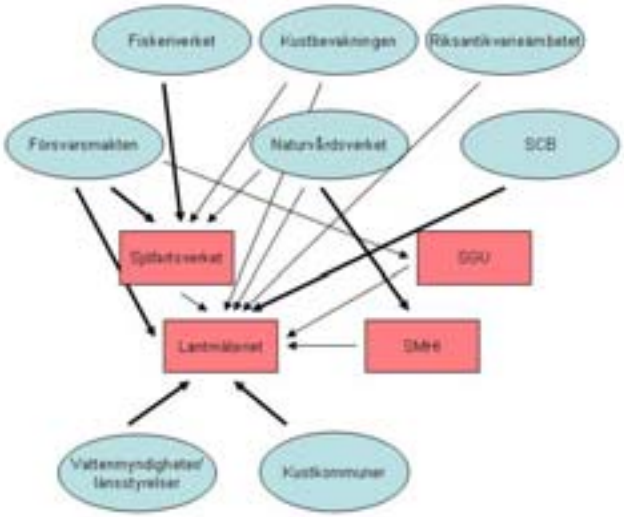
6.3.1 Kostnader och inkomster för avgiftsbelagd information

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 datavärdskap 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 Försvarsmaktens förvaltningsorganisation av djupdata, vilket Försvarsmakten betalar fyra miljoner kronor årligen för. Detta belopp ingå 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 köpares 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 Sverigedata (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 Sjöfartverkets 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. Sjöfartverkets inkomster för försäljning av data till myndigheter ligger i storleksordningen 1–2 miljoner kronor per år. Privatpersoner och företag är Sjöfartverkets 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) Försvarsmakten, 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 tillhandahålles 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 datapolicy 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 datavärdar

Fyra nationella datavärdar ansvarar för lagring och presentation av data som samlas in inom miljöövervakningsprogrammet Kust och hav. Det finns även datavärdskap inom andra programområden som är av relevans för havsmiljöarbetet (tabell 6.3).

Naturvårdsverkets totala kostnad för datavärdskap var för år 2006 cirka 6,2 miljoner kronor. Kostnaden för datavärdskap 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 Datavärdskap med ansvar för miljöövervakningsdata som rör havsmiljön. Driftskostnad för 2006 samt utvecklingskostnad per år för perioden 2006–2009.

Område	Datavärd	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 (näringsämnestransport till havet)	SLU	300 000	100 000
Luft (deposition på havsytan)	IVL	240 000	50 000
Luft (deposition på havsytan)	SMHI	100 000	-
Summa		*2 670 000*	*2 250 000*

[a]Ingår 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 metadataportal för havsmiljödata att finnas (se nedan under rubriken Metadataportal för havsmiljödata).

Metadataportal för havsmiljödata

Naturvårdverket 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 metadataportal 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 datavärdar 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 tilllämpning, 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 datavärdarna vidare till HELCOM, OSPAR, Internationella havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea, ICES), European Environmental Agency (EEA) och EU-kommissionen.

Datavärdar för HELCOM är ICES, Finland miljöcentral (SYKE), Norsk institutt for luftforskning (NILU) och Strålsäkerhetscentralen i Finland (STUK). ICES är datavärd 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 digital 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 djupdata, 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 möjlig 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 datavärdar som på uppdrag av verket ansvarar för kvalitetskontroll, lagring och presentation av miljöövervakningsdata. Satsningen på ett antal nationella datavärdar 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 datavärdar begränsas. Flera datavärdar 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 datavärdar inom miljöövervakningen. Redan i planeringsfasen av nya inventeringar och kartläggningar måste frågan lyftas om var och hur data ska lagras och tillgängliggöras.

Naturvårdverket 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] SMHIs roll i den svenska vattenförvaltningen. Rapport avseende särskilt uppdrag i SMHIs regleringsbrev 2007. Dnr. 2007/478/12.

Naturvårdsverket ska i sitt arbete med att utveckla portaler (se nedan) och i uppdrag till de datavärdar 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 finns så att data kan laddas ned. Utvecklandet av metatdataportalen 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 datavärdarna 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 ligga 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 datavärdskapen 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 datavärdar. 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 nyutexaminerade 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.

7 Fartyg för forskning och miljöundersökningar

Förslag
Jag föreslår att fartyg som används inom marin miljöövervakning, kartläggning och forskning samlas inom en organisation. I ett första steg ska fartyg som behövs för miljöövervakning och forskning inom Fiskeriverket, Naturvårdsverket, SMHI, universitet och högskolor, samt mindre statliga aktörer samlas. I ett senare steg kan, om det bedöms lämpligt, även fartyg som behövs för SGU:s och Sjöfartsverkets kartläggningsverksamhet ingå.

Jag föreslår att Kustbevakningen genom en instruktionsändring får i uppgift att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg till ovan nämnda aktörer. I uppgiften ska ingå 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 Kustbevakningen till en ännu viktigare aktör inom havsmiljöarbetet.

7.1 Inledning

För att kunna genomföra nationell marin miljöövervakning samt marin forskning och undersökningsverksamhet i kust och utsjöområden krävs fartyg som kan operera i dessa farvatten. Sverige har även internationella åtaganden enligt EU-förordningar och genom OSPAR och HELCOM, vilket förutsätter tillgång på 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. I flera fall har lösningen bestått i att myndigheten eller universitetet skaffat sig ett eller flera egna fartyg. De verksamhetsutövare som inte har tillgång till eget fartyg har ibland svårt att få sina behov av fartygstid tillgodosedda.

Inköp av fartyg som är verksamma i kustzonen och utsjöområden innebär stora investeringar. Fartygen är även dyra i drift. Därför är det viktigt att fartygen har en hög nyttjandegrad och att den marina forskningen och undersökningsverksamheten som bedrivs på fartygen är väl samordnad.

Förslagen har avgränsats till att gälla fartyg med inmönstrad besättning och som nyttjas i kustzonen eller i utsjöområden med en uthållighet till sjöss på minst ett dygn.

7.2 Syftet med marina undersökningar i kust- och utsjöområdena

I bilaga 5 beskrivs den övervakning av havsmiljön som bedrivs i Sverige. En stor del av den marina miljöövervakningen kräver tillgång till fartyg som kan operera i kust- och utsjöområdena. Utöver detta bedrivs forskning och undersökningsverksamhet vid universitet och myndigheter som också måste genomföras med större fartyg.

Åtaganden inom HELCOM och OSPAR omfattar bl.a. mätningar av hydrografi, näringsämnen, miljögifter och biologiska parametrar. Det skulle avsevärt skada Sveriges anseende och trovärdighet om Sverige inte lever upp till sina internationella åtaganden. Införandet av det marina direktivet kan innebära att de åtaganden som EU-länderna har gentemot OSPAR och HELCOM blir rättsligt bindande.

Insamling av biologiska och ekonomiska data om fisk och fiske regleras i EU-förordningar.[1] [2] Data används bl.a. för att uppskatta beståndsstorlek hos de stora havslevande fiskbestånden. De nationella datainsamlingsprogrammen ska enligt förordningen motsvara en lägsta angiven standard.

Sverige rapporterar även data till European Environment Agency (EEA).

[1] Ministerrådets förordning (EG) nr 1543/2000.
[2] Kommissionens förordning (EG) nr. 1639/2001.

7.3 Behovet av fartyg

Behovet av fartyg inom myndigheter och universitet varierar. Den kartläggning som utredningen låtit göra visar att Göteborgs universitet inklusive Göteborgs universitets marina forskningscentrum, Fiskeriverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) har ett fartygsbehov som överstiger 100 dygn per år och myndighet eller universitet (tabell 7.1). Utöver dessa har Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Stockholms universitet inklusive Stockholms marina forskningscentrum, Umeå universitet inklusive Umeå marina forskningscentrum och Högskolan i Kalmar anmält fartygsbehov i storleksordningen 50–100 dygn per organisation och år. Sjöfartsverket använder två egna fartyg för djupmätningar. Utöver detta genomför myndigheten djupmätningar i utsjöområden med ett inhyrt fartyg i cirka 90 dygn per år.

Tabell 7.1 Myndigheters, universitets och högskolors anmälda behov av forsknings- och undersökningsfartyg i kust och öppet hav.

Myndighet eller motsvarande	Geografiskt område	Typ av havsområde	Behov idag (dygn)	Uppskattat framtida behov (dygn)	Utrustningskrav
Fiskeriverket	Västerhavet: 63% Östersjön[a]: 37%	Kust och öppet hav	80	90	Trålningsutrustning, utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, fiskelaboratorium, ROV[b]
Totalförsvarets forskningsinstitut	Norra Östersjön: 90% Västerhavet: 10%	Kust	5–20	5–20	Kran för tunga lyft, tyst gång, laboratorium
Göteborgs universitet/ Göteborgs universitets marina forskningscentrum	Västerhavet: 85% Östersjön: 15%	Kust och öppet hav	140	155–170	Trålningsutrustning, utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, laboratorium
Högskolan i Kalmar	Södra Östersjön: 100%	Kust och öppet hav	40	70[c]	Utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, laboratorium
Kungliga tekniska högskolan	Norra Östersjön: 100%	Kust och öppet hav	5	5–10	Flexibel lyftkran, laboratorium, ROV
Lunds tekniska högskola	Södra Östersjön: 80% Öresund: 20%	Kust och öppet hav	5	5–10	Flexibel lyftkran, laboratorium, ROV
Sveriges geologiska undersökning	Västerhavet, Östersjön	Skärgård, kust och öppet hav	130	150	Karteringsutrustning, multibeamekolod

Sjöfartsverket	Västerhavet, Östersjön	Skärgård, kust och öppet hav	90	>90[d]	Multibeamekolod
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	Östersjön: 55% Västerhavet: 45%	Kust och öppet hav	70	70	Utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, laboratorium
Statens maritima museer	Norra Östersjön: 80% Bottniska viken: 20%	Skärgård, kust och öppet hav	–	20	Dykutrustning, ROV, multibeamekolod
Stockholms universitet/ Stockholms marina forskningscentrum	Södra Östersjön: 32% Norra Östersjön: 68%	Kust och öppet hav	50	60	Utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, laboratorium
Artdatabanken (SLU)	Västerhavet: 100%	Kust och öppet hav	10	10	Utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, laboratorium
Umeå universitet / Umeå marina forskningscentrum	Bottniska viken: 100%	Kust och öppet hav	60	90	Utrustning för vatten- och/eller bottenprovtagning, laboratorium

[a] I Östersjön ingår Bottniska viken

[b] Remotely operated vehicle (fjärrstyrd undervattensfarkost)

[c] Behovet baserat på antagandet att Högskolan i Kalmar blir en framtida marint nav som därmed får anslag för miljöundersökningar i Södra Östersjön

[d] Behovet av fartyg i utsjöområden (utöver det som myndigheten sjömäter med egna fartyg)

Myndigheternas och universitetens önskemål rörande utformning och utrustning av forsknings- och undersökningsfartyg finns beskrivet i bilaga 10. Många användare har likartade utrustningsbehov, t.ex. av kran för tunga lyft, utrustning för vatten- och sedimentprovtagning, laboratorier och multibeamekolod. Fiskeriverket och Göteborgs universitet har uppgett att de har behov av fartyg som kan tråla. Fiskeriverket och SMHI har framhållit att de behöver ett fartyg som det går att arbeta på i mycket hårt väder. Det motiveras med att de internationella åtaganden som Sverige har förbundit sig till kräver att prover tas inom ett specifikt tidsintervall.

7.4 Befintliga forsknings- och undersökningsfartyg

7.4.1 Svenska fartyg

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de fartyg som i dag används för marina miljöundersökningar och marin forskning. Ytterligare information om fartygen finns i bilaga 10.

U/F Argos

Fiskeriverkets fartyg U/F Argos är byggt 1974. Fartyget är 61 meter långt, har 30 kojplatser och en besättning på 15 personer. Fartyget är bl.a. utrustat för att tråla och för vatten- och sedimentprovtagningar. Fartyget har kranar och vinschar för tunga lyft samt våt- och torrlaboratorier.

Argos är materiellt i dåligt skick. Fartyget har varit föremål för en särskild analys år 2006[3] där det bl.a. konstaterades att det föreligger stor risk för haveri eller driftsstörningar på det centrala fartygssystemet inom 1–5 år. Fartygsskrovet börjar få allvarliga korrosionsskador vilket kommer att generera allt större reparationskostnader. Fartygets dåliga skick gör att det norska försäkrings- och klassningsföretaget (DNV) endast accepterar certifiering för ett år i taget (certifieringen är normalt för fem år). Fartyget används i dag främst av Fiskeriverket och SMHI.

[3] 0614-100 Status rapport UF Argos. Gothia marine. 2006-07-03.

U/F Ancylus

Ancylus är byggt 1971. Fartyget är 24 meter långt, har 10 kojplatser och en besättning på 3 personer. Fartyget är bl.a. utrustat för att tråla och för vattenprovtagningar. Fartyget har kran samt våt- och torrlaboratorier.

Ancylus är också i dåligt skick, vilket medför att det ligger stilla för reparationer under långa perioder. Huvudmaskineriet behöver bytas ut och elsystemet är omodernt, vilket medför att kraftbortfall ibland uppstår. Fartyget har även korrosionsskador och uppfyller inte dagens arbetsmiljökrav. Fartyget används endast av Fiskeriverket. Fiskeriverket har beviljats en utökad låneram på 30 miljoner kronor för att köpa ett ersättningsfartyg för U/F Ancylus.

F/F Skagerak

Göteborgs universitets forskningsfartyg F/F Skagerak är byggt 1968. Fartyget är 38 meter långt, har 21 kojplatser och en besättning på 4 personer. Fartyget är bl.a. utrustat för att tråla och för vatten- och sedimentprovtagningar. Fartyget är utrustat med kranar och vinschar för tunga lyft, samt med våt-, torr- och köldlaboratorier.

Skagerak är i stort behov av modernisering bl.a. för att komma till rätta med ett antal miljö- och arbetarskyddsproblem. Fartyget har varit föremål för en särskild revision rörande dess stabilitet. Med begränsade ekonomiska satsningar är det möjligt att vidmakthålla fartyget i ytterligare ett begränsat antal år. Fartyget används av Göteborgs universitet inklusive Göteborgs universitets marina forskningscentrum.

F/F Arne Tiselius

Forskningsfartyg F/F Arne Tiselius såldes av Kungliga vetenskapsakademin i början av år 2008 eftersom det fanns en överkapacitet av fartyg på Västkusten och F/F Skagerak bättre uppfyllde användarkraven.

F/F Ocean Surveyor

SGU äger och opererar F/F Ocean Surveyor som är byggt 1984. Fartyget är 38 meter långt, har 24 kojplatser och en besättning på 6 personer. Fartyget är bl.a. utrustat för havsbottenkartering, med kranar och vinschar för tunga lyft, samt med kylrum, våt- och torrlaboratorier.

Fartyget är relativt modernt och mycket väl utrustat för havsbottenkartering. Ocean Surveyor används främst av SGU.

M/S Fyrbyggaren

Sjöfartsverkets M/S Fyrbyggaren, byggd 1976, är ursprungligen avsedd för bygg- och anläggningsarbeten. Fartyget är 42 meter långt, har 20 kojplatser och en besättning på 5 personer. Det är bl.a. utrustat med kranar för tunga lyft och för att stödja dykverksamhet. Fartyget kan vid behov utrustas med fyra containrar vilka kan användas som laboratorier.

Fartyget har goda sjöegenskaper men måste, för ska kunna utnyttjas inom forsknings- och undersökningsverksamheten i framtiden, genomgå en modernisering för att uppfylla användar- och miljökraven. Enligt Sjöfartsverkets bedömning krävs en investering på 10–12 miljoner kronor för bl.a. byte av huvudmaskineri. Fartyget saknar specialutrustning för forsknings- och undersökningsverksamhet såsom t.ex. laboratorier och vinschar. Detta tillgodoses i dag genom att vid varje uppdrag ta ombord Stockholms marina forskningscentrums specialutrustade containrar. Sjöfartsverket har beslutat att sälja fartyget pga. verkets överkapacitet av fartyg.[4]

Fartyget har under senare år huvudsakligen använts som plattform för Stockholms marina forskningscentrums forsknings- och undersökningsverksamhet.

KBV 005

Kustbevakningens miljöskyddsfartyg KBV 005 är byggt 1981. Fartyget är specialutrustat för att stödja forsknings- och undersökningsverksamheten. Fartyget är 45 meter långt, har 22 kojplatser

[4] Överkapacitet av fartyg och målsättning för statlig sjömätning 2007-2014. Uppdrag enligt 2007 års regleringsbrev. Sjöfartsverket. Dnr. 0302-07-01786.

och en besättning på 7 personer. Fartyget är bl.a. utrustat med kranar för tunga lyft, samt med våt- och torrlaboratorier. Kustbevakningen har aviserat att de kommer att ersätta fartyget med ett fartyg i 031-serien vilket för närvarande är under upphandling.

Fartyget används i Kustbevakningens ordinarie verksamhet samt av Umeå marina forskningscentrum för forsknings- och undersökningsverksamhet.

Kostnader för fartygen

Kostnader för drift, underhåll och personal varierar mellan fartygen (tabell 7.2). Likaså skiljer sig hyreskostnaderna för fartygen stort. Göteborgs universitet har ett mycket subventionerat hyrpris för F/F Skagerak för forskning och undervisning som bedrivs inom Göteborgs universitets marina forskningscentrums geografiska område. Kostnaden för att hyra Skagerak för andra ändamål avgörs från fall till fall. Fiskeriverket hyr ut sina fartyg till en taxa som är fastställd i samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV). Hyresintäkterna täcker inte fullt ut kostnaderna för investering, drift, underhåll och personal. SGU tar ut ett pris som är högre än kostnaderna för drift, underhåll och personal.

Tabell 7.2 Kostnader och intäkter för forsknings- och undersökningsfartyg under 2007.

Myndighet	Fartyg	Personalkostnader per år (miljoner kronor)	Underhållskostnader per år (miljoner kronor)	Total kostnad för drift, underhåll och personal per år (miljoner kronor)	Intäkter per år (miljoner kronor)	Hyreskostnad per dygn (kronor)
Fiskeriverket	Argos	7,8	3,7	18,5	4,8	85 000
Sveriges geologiska undersökning	Ocean Surveyor	4,1	0,7	6,9	1,0	60 000
Göteborgs universitet	Skagerak	1,8	0,3	4,2	1,1	5 000[a]/ 30 000[b]
Sjöfartverket	Fyrbyggaren	2,1	0,5	3,2	3,4	64 000
Kustbevakningen	KBV 005	9,5[c]	1,2	14,0	1,5	34 000

[a] Cirkapris för forskning och undervisning som bedrivs inom Göteborgs universitets marina forskningscentrums geografiska område.
[b] Cirkapris för extern verksamhet.
[c] Två besättningar.

7.4.2 Större fartygsaktörer i Sverige

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket hade år 2007 sammanlagt knappt 30 fartyg och mindre båtar för farledsunderhåll och sjömätning, fem isbrytare samt cirka 80 lotsbåtar. Sjöfartsverket kommer under 2008 att hyra in en privat aktör för sjömätning i cirka 90 dygn till ett pris på cirka 110 000 kronor per dygn.

Sjöfartsverket har två fartyg som används för sjömätning. Vidare har isbrytaren Oden vid flera tillfällen deltagit i polarexpeditioner. Fyrbyggaren har tidigare använts för service av sjösäkerhetsanordningar men har under senare år huvudsakligen använts av Stockholms marina forskningscentrum för forsknings- och undersökningsverksamhet.

Inom Sjöfartsverket finns en rederifunktion för verkets isbrytnings-, sjömätnings- och arbetsfartyg. Rederiet ansvarar för in- och uthyrning samt för underhåll och drift av fartygen.

Sjöfartsverket fick i regleringsbrevet för 2007 i uppdrag att redovisa vilka åtgärder verket kommer att vidta för att reglera överkapaciteten av fartygsresurser inom sjömätning och farledsunderhåll. Sjöfartsverket anger i sin rapport rörande uppdraget[5] att de har för avsikt att avyttra nio mindre och två större fartyg, varav Fyrbyggaren är ett. Verket kommer att införskaffa tre nya farledsbåtar.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har ett 40-tal fartyg med inmönstrad besättning och ett 30-tal mindre båtar. Myndigheten har beställt och planerar att beställa flera fartyg under de kommande åren.

Umeå marina forskningscentrum har under cirka 16 år nyttjat ett av Kustbevakningens fartyg (KBV 005) för att genomföra forsknings- och miljöundersökningar.

Kustbevakningen fick i budgetpropositionen för 2005 en utökad investeringsram för att upphandla tre stora kombinationsfartyg, åtta patrullfartyg och sju större kombinationsfartyg (031-serien). Fartygen i 031-serien kombinerar egenskaper som krävs för miljöskydd och övervakning. Dessa har i sin nuvarande utformning en

[5] Överkapacitet av fartyg och målsättning för statlig sjömätning 2007-2014. Uppdrag enligt 2007 års regleringsbrev. Sjöfartsverket. Dnr. 0302-07-01786.

längd på 50 meter och en bredd på 10,5 meter. Fartygen har 16 kojplatser. Investeringsramen för fartygen i 031-serien är 1050 miljoner kronor. På grund av stora prisökningar på varvsmarknaden kommer medlen enbart räcka till fyra, eller eventuellt fem fartyg med vissa justeringar i kravspecifikationen. Kustbevakningen begärde våren 2007 en utökad investeringsram för att kunna bibehålla ambitionsnivån om sju fartyg. På grund av att begäran inkom sent kunde regeringen inte ta ställning till frågan i budgetprocessen för 2008. För att kunna förbättra fiskerikontrollen har Kustbevakningen beviljats ett EU-bidrag på 14,6 miljoner euro (cirka 137 miljoner kronor) under en fyraårsperiod för upphandlingen av 031-serien.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har ett stort antal fartyg och båtar som är anpassade till försvarets verksamheter.

Privata aktörer

Den privata marknaden för forsknings- och undersökningsfartyg är liten. Det finns dock fartyg på den privata marknaden som kan tillgodose åtminstone delar av myndigheternas och universitetens behov. Beroende på verksamhetens karaktär och vilken tidpunkt på året som fartyget ska användas varierar priset mellan cirka 70 000–200 000 kronor per dygn.

7.4.3 Fartyg i grannländer

Det finns 18 forskningsfartyg i de närmaste grannländer (ryska forskningsfartyg ej inräknade) med uppgift att stödja marin forskning och undersökning i Östersjön och Nordsjön (bilaga 10). Därutöver finns det ytterligare några fartyg som främst används i forskningsexpeditioner på oceanerna eller i polarområdena. Flera av fartygen ovan är dock dimensionerade och utrustade för att även kunna operera i dessa områden.

Fartygens genomsnittliga ålder är drygt 20 år, vilket kan jämföras med Sveriges fartyg som har en medelålder på cirka 35 år. Större delen av forskningsfartygen är byggda under 1980-talet. Fartygen

är mellan cirka 40 meter upp till drygt 90 meter långa. Antalet forskare som kan medfölja på fartygen varierar mellan 10 och 36 med ett medeltal på knappt 20 personer. De moderna fartygen har till övervägande del en mycket liten besättning (8–12 personer beroende på storlek).

Huvuddelen av fartygen är utrustade för att genomföra olika typer av forskning och miljöundersökningar. Fartygen har genomgående relativt stora fria ytor på däck vilka kan användas som arbetsytor eller för mobila containrar. Fartygens uthållighet varierar stort, från 20 till 70 dygn, med ett medeltal på cirka 25–30 dygn.

Hur mycket fartygen används varierar stort. Samtliga norska forskningsfartyg används 310–320 dygn per år. Även de tyska forskningsfartygen används under ett förhållandevis stort antal dygn per år medan andra fartyg nyttjas mer begränsat. Det finska RV Aranda används cirka 120 dygn per år och det danska forskningsfartyget Dana cirka 100 dygn per år.

Drifts-, underhålls- och personalkostnaderna varierar kraftigt beroende på fartygens modernitet och nyttjandeprofil. Ett genomgående drag är att moderna fartyg genom en mindre besättning och tekniska lösningar får väsentligt lägre personal- och underhållskostnader jämfört med äldre fartyg. Vidare medger nya framdrivningssystem att bränsleekonomin blir mer gynnsam samtidigt som höga miljökrav kan tillgodoses.

Kostnaden för att hyra dessa fartyg varierar, men ligger inom samma intervall som privata fartyg.

Institut for akvatiske ressourcer vid Danmarks tekniske universitet, DTU Aqua (tidigare Danmarks fiskeriundersøgelser, DFU) planerar att ersätta sina undersökningsfartyg. Den danska regeringen har tillsatt en arbetsgrupp som ska utreda behovet och förutsättningar för ett nytt nationellt forskningsfartyg. Arbetsgruppen avslutar sitt arbete under våren 2008.

7.5 Finansiering av fartyg med EU-medel

De flesta forsknings- och undersökningsfartygen inom EU har finansierats med nationella medel.[6] Inom EU:s sjunde ramprogram för forskning finns möjlighet att söka stöd för verksamheter inom bland annat områdena forskning och teknisk utveckling, vilket kan

[6] European ocean research fleets. Towards a common strategy and enhanced use. European Science Foundation. Position paper 10. 1007.

vara en möjlig väg att finansiera ett fartyg. Kravet är att minst tre institutioner från tre medlemsländer deltar i verksamheten.

EU vill minska fiskeflottan eftersom det råder överkapacitet av fartyg i förhållande till fiskbestånden. De kommande åren kommer därför många fiskefartyg att skrotas med stöd från den Europeiska fiskefonden (EFF). EFF kan även stödja ombyggnad av fiskefartyg till utbildnings- eller forskningsfartyg om verksamheten bedrivs inom offentliga eller halvoffentliga organ.

7.6 Analys och slutsatser

7.6.1 Samhällets behov av forsknings- och undersökningsfartyg

Havsmiljön är ett angeläget och högt prioriterat område. Marin miljöövervakning, undersökningsverksamhet och forskning bedrivs till stöd för havsmiljöarbetet. Sverige är genom EU:s datainsamlingsförordning bunden att genomföra vissa undersökningar. Genom HELCOM och OSPAR har Sverige också åtagit sig att genomföra andra typer undersökningar. För att kunna genomföra dessa undersökningar och annan övervakning av den marina miljön samt genomföra marin forskning krävs i många fall fartyg som kan operera i kust- och utsjöområdena. Finns inte dessa fartyg försvåras och begränsas havsmiljöarbetet i stor utsträckning. Dessutom skulle Sveriges anseende och trovärdighet skadas om inte Sverige kan leva upp till sina internationella åtaganden.

7.6.2 Dagens organisation av forsknings- och undersökningsfartyg

Flera myndigheter och universitet äger större forsknings- och undersökningsfartyg. 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. Vissa lösningar har trots detta fungerat relativt bra, t.ex. är Umeå marina forskningscentrum mycket nöjda med det samarbete som de haft med Kustbevakningen i cirka 16 år. Förutsättningarna för detta samarbete kommer dock att förändras eftersom Kustbevakningen avser att byta ut fartyget som i dag används för miljöundersök-

ningar till ett fartyg av annan modell. Stockholms marina forskningscentrum har hyrt utsjöfartygstid av Sjöfartsverket för sina undersökningar i cirka 16 år. Sjöfartsverket har dock beslutat att sälja det aktuella fartyget. Under 2008, och med option för 2009, kommer Stockholms marina forskningscentrum/Stockholms universitet att hyra detta fartyg från Sjöfartsverket. Bemanning av fartyget kommer att ske genom ett bemanningsföretag. Detta medför en ökad kostnad om cirka 1 miljon kronor för 2008 och cirka 1,2–1,3 miljoner kronor för 2009. Naturvårdsverket kommer att betala dessa extra kostnader eftersom fartyget är en förutsättning för att den miljöövervakning som Naturvårdsverket beställt ska kunna genomföras. Forskare från Högskolan i Kalmar har genom att delta i tyska forskningsexpeditioner kunnat genomföra undersökningar i utsjöområden, men detta samarbete upphör under 2008. Det finns även aktörer som har ett mindre fartygsbehov, t.ex. Lunds tekniska högskola, Kungliga tekniska högskolan och Försvarets forskningsinstitut. Dessa saknar tillgång till egna fartyg och måste därför förlita sig på temporära lösningar. Även för myndigheter med eget fartyg kan problem uppstå när fartyget behöver ersättas. Exempelvis borde ett ersättningsfartyg för Fiskeriverkets fartyg Argos ha införskaffats för flera år sedan. Fiskeriverkets och SMHI:s samarbete när det gäller provtagning och nyttjandet av Argos är dock ett bra exempel på god samordning mellan myndigheter. Sammantaget är det dock tydligt att dagens lösning där varje enskild användare måste hitta en egen lösning för att få tillgång till fartyg inte är långsiktigt hållbar. Med tanke på den allvarliga miljösituationen i havet och frågans prioritet är det orimligt att marin miljöövervakning, kartläggning och forskning ska genomföras genom ofta kortsiktiga lösningar vilket genererar en osäkerhet i verksamheten.

Fartyg är förenade med stora kostnader i form av räntor, avskrivningar, underhåll och personal även när de inte används. I dag nyttjas flera av forsknings- och undersökningsfartygen inte fullt ut. Fiskeriverkets fartyg Argos ligger vid kaj relativt mycket eftersom fartygets dåliga kondition gör att det återkommande måste repareras. Om fartyget varit i bättre skick och kunnat nyttjas fullt ut hade det funnits en överkapacitet. Göteborgs universitet har haft överkapacitet när det gäller fartyg och ett av deras fartyg har därför sålts (Arne Tiselius). Trots detta kommer Göteborgs universitet att ha en överkapacitet, enligt det fartygsbehov som universitetet angivit. SGU:s fartyg Ocean Surveyor används cirka

150 dygn per år, varav 130 dygn är för SGU:s egna verksamhet. Statskontoret föreslog 2006 i rapporten Sjögeografisk information till båtnad för samhället[7] att SGU skulle ges i uppdrag att utreda möjliga vägar att komma till rätta med myndighetens överkapacitet på Ocean Surveyor. Någon sådan utredning har inte kommit till stånd. SGU:s behov av fartyg kommer dock att öka i framtiden och myndigheten uppskattar behovet till cirka 150 dygn per år från och med 2008. Om förslaget i kapitel 5.2 om ett nationell program för kartläggning av det marina landskapet genomförs kommer SGU:s behov av fartyg att öka ytterligare. Sammantaget kan det konstateras att samtidigt som vissa myndigheter har överkapacitet på sina fartyg hyr andra myndigheter in fartyg för att tillgodose sina behov.

Varje myndighet som äger ett fartyg måste ha en egen organisation och administration för fartygen. Det innebär bl.a. att besättningen är bunden till det egna fartyget och inte kan nyttjas på andra fartyg under perioder när det egna fartyget inte är till sjöss. Det går att bemanna fartygen med hjälp av bemanningsföretag, men åtminstone för Stockholms universitet/ Stockholms marina forskningscentrum kommer detta vara en relativt dyr lösning. Det är svårt att upprätthålla hög fackkompetens inom ett specialiserat område när verksamheten är liten inom respektive myndighet. Det innebär även problem med att upprätthålla den beställarkompetens som krävs vid nyanskaffning av fartyg. Fiskeriverket har av dessa skäl framfört till Havsmiljöutredningen att verket gärna ser en annan organisation än Fiskeriverket som redare för ett ersättningsfartyg till Argos.

Sammantaget kan det konstateras att dagens organisation med många fartygsägare inte är optimal för flera av användarna och inte heller ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

7.6.3 Forsknings- och undersökningsfartygens kondition

De flesta forsknings- och undersökningsfartyg som myndigheter eller universitet äger är gamla och i dåligt skick och måste förnyas inom 5–7 år. Undantaget är SGU:s fartyg Ocean Surveyor. Fartygens livslängd kan i vissa fall förlängas genom investeringar, men det innebär enbart en lösning för några år framåt och är därför tveksamt utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Vidare finns det

[7] Sjögeografisk information till båtnad för samhället. Statskontoret 2006:10.

problem med tillgången till fartyg i Östersjön eftersom de fartyg som används där planeras att avyttras eller i stället användas i andra geografiska områden. Eftersom ägarna till fartygen inte har något uppdrag att tillhandhålla fartyg prioriterar de den egna verksamheten.

Sverige befinner sig därför i en relativt problematisk situation när det gäller tillgång till större fartyg då i princip alla fartyg utom SGU:s Ocean Surveyor börjar bli så gamla att de inom en relativt snar framtid måste ersättas om inte dyra investeringar görs på fartygen. Denna besvärliga situation gör det dock möjligt att ta ett samlat grepp vad gäller införskaffning och samordning av forsknings- och undersökningsfartyg.

7.6.4 Ett samlat fartygsansvar

Det finns flera fördelar om undersöknings- och forskningsfartyg samlas inom en organisation vilken har i uppdrag att tillhandahålla fartyg till andra myndigheter samt till forskare vid universitet och högskolor. Med ett samlat fartygsansvar är det enklare att anpassa antalet fartyg till det befintliga behovet. Det ger god överblick över verksamheten och det är därmed möjligt att samordna den väl. Det bör medföra en större flexibilitet vilket kan gynna användarna. Att alla fartyg samlas under ett tak stärker möjligheten till långsiktig planering av inköp och underhåll av fartyg samt fartygens utrustning. Organisationen kan dessutom upprätthålla en hög beställarkompetens av fartyg. Det bör även ge en stärkt fackkompetens och förutsättningar för att optimera nyttjandet av besättningsmän. I dag finns en fartygsadministration uppbyggd vid varje myndighet som har fartyg. Ett samlat fartygsansvar bör ge effektivitetsvinster och därigenom bör den totala administrationskostnaden kunna bli lägre.

Med ett samlat fartygsansvar ställs större krav på användarna om att planera sin verksamhet och att ha god framförhållning, jämfört med om användarna äger egna fartyg. Det är dock inget orimligt krav med tanke på vad ett fartyg kostar i inköp och de driftskostnader som är förenade med denna sorts forsknings- och undersökningsverksamhet.

7.6.5 Organisation för fartygssamordning

Ett samlat ansvar för fartyg kan ske i antingen statlig eller privat regi. Eftersom marknaden är liten och konkurrensen därför är begränsad finns en risk för att det blir en dyr lösning med en privat ägare av fartygen. Det är även tveksamt om det finns någon privat aktör som kan tillgodose det samlade behovet av forsknings- och undersökningsfartyg. Det finns dessutom myndigheter som redan i dag besitter mycket god fartygskompetens.

Forskning och miljöundersökningar bedrivs utmed hela Sveriges kust. Det totala behovet av fartyg för forsknings- och undersökningsverksamhet (tabell 7.1) kan tillgodoses med tre större fartyg som nyttjas fullt ut. Av detta utgör SGU:s och Sjöfartsverkets sammanlagda fartygsbehov nästan ett helt fartyg. För att undvika långa transportsträckor mellan olika uppdrag är det dock nödvändigt att flera fartyg finns att tillgå. Likaså är inte all verksamhet jämnt fördelat över året, vilket gör att fartygskapaciteten måste vara något större än behovet i antal dygn till sjöss. Det innebär att alla fartyg inte kan nyttjas fullt ut för forsknings- och undersökningsverksamhet. En lösning för att få god ekonomi i fartygen är att de även anpassas till annan verksamhet än forsknings- och miljöundersökningar.

Om utgångspunkten är att den organisation som ska tillhandahålla fartyg ska vara statlig finns det tre huvudalternativ att välja mellan: Sjöfartsverket, Kustbevakningen och en helt fristående statlig organisation. Havsmiljöutredningen har gjort bedömningen att uppgiften att tillhandahålla fartyg inte är förenlig med Försvarsmaktens övriga verksamheter. Utifrån resonemanget ovan är det en fördel om fartygen även kan användas till annan verksamhet än forsknings- och miljöundersökningar.

Både Sjöfartsverket och Kustbevakningen har ett flertal fartyg. Kustbevakningens verksamhet är till största del förlagd till sjöss och har en organisatorisk struktur och volym som bedöms utgöra en lämplig grund för ett merutnyttjande. Kustbevakningen arbetar utifrån ett flexibelt koncept som syftar till att personal och fartyg ska kunna verka inom flera av myndighetens ansvarsområden. Eftersom Kustbevakningen har verksamhet runt hela svenska kusten, i både territorialhavet och den ekonomiska zonen överensstämmer myndighetens verksamhetsområden väl med de områden där behov finns av forsknings- och undersökningsfartyg. Kustbevakningen har dessutom ett intresse av att fartygen är i drift så

mycket som möjligt eftersom deras närvaro till sjöss i sig kan förhindra olaglig verksamhet. Det innebär att det kan finnas ett mervärde för Kustbevakningen även när annan verksamhet bedrivs med Kustbevakningens fartyg. Umeå marina forskningscentrum är mycket positiva till det samarbete som funnits mellan centrumet och Kustbevakningen under 16 år och pekar bland annat på den stora kompetens som Kustbevakningens anställda har.

Även Sjöfartsverket bedriver verksamhet runt hela Sveriges kust. Verket har ett rederi för sina arbets- och sjömätningsfartyg. Sjöfartsverket kommer under 2008 att hyra in en privat aktör för sjömätning i utsjöområdena. Marin forsknings- och undersökningsverksamhet är beroende av information från djupmätningar vilka Sjöfartsverket ansvarar för. Sjöfartverket övriga verksamheter är dock av mycket annorlunda karaktär då verket bedriver lotsning, isbrytning och farledsunderhåll. Ett motsvarande mervärde som kan uppnås med Kustbevakningen som redare bedöms därför inte vara möjlig med Sjöfartsverket. Om Sjöfartsverket samordnar fartyg kommer olika verksamheter att bedrivas oberoende av varandra.

Om en fristående organisation bildas för att tillhandahålla och samordna fartyg måste verksamheten vara tillräckligt stor så att en samordningsvinst blir möjlig. Det innebär att även andra fartyg än forsknings- och undersökningsfartyg bör ingå i organisationen. Det är inte aktuellt att bryta ut Kustbevakningens fartyg från dess organisation eftersom fartygsorganisationen i dag sköts professionellt och myndighetens verksamhet till största del bygger på verksamhet till sjöss. Av samma anledning är det svårt att motivera att samtliga av Sjöfartsverkets fartyg ska överföras till en fristående organisation. Dock skulle statliga forsknings- och undersökningsfartyg, SGU:s Ocean Surveyor och Sjöfartsverket sjömätningsfartyg kunna ingå i ett statligt rederi.

Av dessa tre alternativ framstår Kustbevakningen som den mest lämpade organisationen att tillhandahålla fartyg. Kustbevakningen har genom sitt nuvarande uppdrag god erfarenhet av att samordna olika typer av verksamheter samt av att införskaffa, framföra och underhålla fartyg. En sådan lösning kan, förutom att Kustbevakningens fartyg blir än mer synliga till sjöss, även ge mervärdet att myndigheten sammantaget kommer att ha tillgång till fler fartyg. Kustbevakningen har stor dykkapacitet och ett antal ROV (remotely operated vehicle, fjärrstyrd undervattenfarkost). Kustbevakningen har redan i dag uppdrag som rör miljön såsom övervakning

av djur- och naturskyddsområden, sälinventering och övervakning av dumpningsaktiviteter till sjöss. Om Kustbevakningen ges i uppdrag att tillhandahålla fartyg för forsknings- och undersökningsverksamhet kommer detta att ytterligare stärka myndighetens miljöprofil och kompetens. Kustbevakningen kommer på sikt att utvecklas till en ännu viktigare aktör inom havsmiljöarbetet och utöka sin redan i dag ständiga närvaro på havet. Detta stärker samhällets samlade miljöinsatser.

7.6.6 Myndighetsuppgift att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg

Kustbevakningen föreslås få inskrivet i sin instruktion att myndigheten ska tillhandahålla fartyg för forskning och undersökningsverksamhet. I Kustbevakningens uppdrag bör ingå att:

- Tillgodose fartygsbehovet för myndigheter, universitet och högskolor som bedriver forsknings- och undersökningsverksamhet samt undervisning med marin inriktning.
- Ansvara för bemanning och underhåll av fartygen.
- Ansvara för den kort- och långsiktiga planeringen av verksamheten, samt eventuella nyinskaffningar av fartyg. Planeringen ska ske i samråd med berörda myndigheter, universitet och högskolor. Universitetens behov bör koordineras av noderna inom havsmiljöinstitutet.

Avgränsningar

Kustbevakningen ska tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg till myndigheter, universitet och högskolor som i sin verksamhetsutövning eller genom uppdrag har behov av fartyg med inmönstrad besättning. Uppdraget gäller för verksamhet i Sveriges territorialhav och ekonomiska zon och vid särskilda behov utanför den svenska ekonomiska zonen. I uppdraget ingår bl.a. att tillgodose Fiskeriverkets behov av trålning i utsjöområden. Uppdraget omfattar inte att tillhandahålla fartyg för någon form av vinstdrivande verksamhet. Den bottenkartering som SGU genomför liksom Sjöfartsverkets djupmätningar skiljer sig från annan forsknings- och undersökningsverksamhet genom att dessa genomförs

under längre perioder och ofta koncentrerat inom ett område. I en första fas ska dessa myndigheters fartygsbehov inte ingå i Kustbevakningens uppdrag. SGU:s fartyg Ocean Surveyor är i gott skick och kan därför nyttjas i flera år framöver. Med förslaget om ett femårigt program för kartläggning av havsbotten i kapitel 5.2 kommer Ocean Surveyor att vara fullt utnyttjad under större delen av året. Sjöfartsverket äger flera olika typer av fartyg och bör därför ha möjlighet att inom myndigheten samordna sin fartygsverksamhet alternativt upphandla fartygstid på den privata marknaden, vilket delvis sker i dag. På längre sikt kan även en samordning av dessa myndigheters fartygsbehov vara aktuell.

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ansvar för genomförandet av miljöövervakning. Verket utför själv ingen miljöövervakning. Detta kan dock förändras varför det är viktigt att det i Kustbevakningens uppdrag även ingår att tillhandahålla fartyg åt Naturvårdsverket.

Kompetensutveckling

I framtiden bör en översiktskurs i marin biolog och kemi, samt provtagningsmetodik ingå i Kustbevakningens grundläggande utbildning. Kursen bör vara specialanpassad för att ge grundläggande kunskaper till stöd för Kustbevakningens nya uppdrag. För redan anställda som tidigare genomgått Kustbevakningens grundutbildning bör en kompetensutvecklingskurs tas fram.

7.6.7 En framtida fartygspool

I Kustbevakningens ansvar ska ingå att utifrån användarnas behov tillhandahålla de fartygsresurser som krävs. Det kan innebära nyinskaffande av ett eller flera fartyg, att fartyg som är under upphandling anpassas till flera verksamheter eller ombyggnad av befintliga fartyg. Nedan beskrivs några alternativ som kan utgöra möjliga lösningar för fartyg som ska användas för marina forsknings- och miljöundersökningar. I slutändan måste det dock vara Kustbevakningen som efter samråd med användarna beslutar om och ansvarar för utformningen av fartyg. Oavsett val av lösning krävs ett större medelstillskott. Ett av syftena med förslaget om en samordnad fartygspool är dock att det finns samordningsvinster.

Den kartläggning som utredningen låtit genomföra visar att det framtida behovet av forskningsfartyg med inmönstrad besättning är cirka 600 dygn (SGU:s och Sjöfartsverkets behov ej medräknat). Det motsvarar två fartyg förutsatt att fartygen enbart används för forsknings- och miljöundersökningar (utifrån antagandet att fartyget kan operera cirka 300 dygn per år). Det är dock nödvändigt att ha flera fartyg eftersom viss verksamhet överlappar i tiden. Det innebär att fler fartyg än två behövs, men att dessa inte kommer att nyttjas fullt ut. Med Kustbevakningen som redare kan fartygen användas i såväl Kustbevakningens nuvarande verksamhet som forsknings- och undersökningsverksamhet varför fler fartyg än två måste anpassas för att tillgodose forsknings- och undersökningsverksamhetens behov.

Med hänsyn till åldern och skicket på de fartyg som i dag används för forsknings- och undersökningsverksamhet är det varken lämpligt eller ekonomiskt motiverat att överföra dessa till en ny fartygspool. Befintliga fartyg bör säljas och i vissa fall skrotas.

Ett alternativ är att fem fartyg anpassas eller byggs för att kunna utföra olika typer av forsknings- och miljöundersökningsverksamhet i kust- och utsjöområden (tabell 7.3). Samtliga fartyg ska vara utrustade med lyft- och vinschanordning för vatten- och sedimentprovtagning, ha fasta laboratorieutrymmen samt möjlighet att ta ombord mobila containrar som kan specialutrustas utifrån användarens behov. Samtliga fartyg bör vara utrustade med datorer, interna nätverk och annan teknisk utrustning till stöd för forsknings- och undersökningsverksamheten. Minst ett av fartygen måste vara utformat för att tråla och ha utrymmen för att hantera fångsten. Minst ett av fartygen bör kunna understödja dykverksamhet, samt ett par ROV. Om de önskemål om utrustning som framkommit i utredningens kartläggning tillgodoses, kommer de nya fartygen vara väsentligt mer välutrustade än de befintliga fartyg. Det finns anledningen att noga överväga hur de nya fartygen ska utrustas för att uppnå bäst kostnadseffektivitet i förhållande till behoven.

Tabell 7.3 **Fartygsbehovet om 50-metersfartygen ska användas för både forsknings- och undersökningsverksamhet och Kustbevakningens verksamhet. Om det största fartyget enbart används till forsknings- och undersökningsverksamhet kan nyttjandetiden för forsknings- och undersökningsverksamhet minskas på de övriga fartygen. X markerar att funktionen ska finnas.**

	Trålning (dygn)	Provtagning vatten, sediment eller bottenfauna (dygn)	Multibeam-ekolod	Dykverksamhet	ROV[1] (dygn)	Summa forsknings- och miljöundersökningar (dygn)	Kustbe-vakningen (dygn)	Geografiskt område
Fartyg 1 (70 m)	90[2]	X	X	X	20	300	–	Västkusten, Östersjön[3]
Fartyg 2 (50 m)		80	X		10	90	210	Västkusten
Fartyg 3 (50 m)		80	X		10	90	210	N Östersjön
Fartyg 4 (50 m)		90				90	210	Bottniska viken
Fartyg 5 (50 m)		90				90	210	S Östersjön

[1] Remotely operated vehicle (fjärrstyrd undervattensfarkost).

[2] Fiskeriverkets anmälda behov.

[3] I Östersjön ingår Bottniska viken.

Nya fartyg

Det kan bli aktuellt att införskaffa flera nya fartyg i ett inledande skede. Fartygen i 031-serien som Kustbevakningen planerar att beställa går enligt Kustbevakningens preliminära bedömning att förlänga midskepps så att en permanent tillbyggnad med laboratorieutrymme blir möjlig. En förlängning av fartygen gör det även möjligt att utöka antalet kojplatser. Det går dessutom att placera mobila containrar på däck som kan utgöra laboratorier. Det kan även vara möjligt att anpassa befintliga fartyg för forsknings- och undersökningsverksamhet.

En förutsättning för att Kustbevakningens fartyg i 031-serien ska kunna nyttjas för undersöknings- och forskningsverksamhet är att det inte hindrar Kustbevakningen att utföra sin nuvarande verksamhet. Kustbevakningen kommer att upphandla fyra eller eventuellt fem fartyg under våren 2008. Det är inte rimligt att samtliga av dessa fartyg anpassas för forsknings- och undersökningsverksamhet eftersom Kustbevakningens verksamhet då måste stå tillbaka. En förutsättning för att kunna nyttja Kustbevakningens fartyg är att medel för ytterligare två fartyg avsätts, så att det sammanlagt blir sju fartyg i 031-serien (utifrån antagandet att Kustbevakningen beställer fem fartyg våren 2008). Det skulle vara ett kostnadseffektivt sätt att både tillgodose Kustbevakningens och forsknings- och undersökningsverksamhetens behov av fartyg. Två av fartygen som beställs under våren 2008 skulle då kunna anpassas till undersöknings- och forskningsverksamhet, samt de två fartyg till vilka medel ej ännu har beviljats. Även om upphandlingen av de första fartygen i 031-serien blir klar under våren 2008 är det möjligt att göra förändringar i beställningen så att de sista fartygen i serien anpassas till forsknings- och undersökningsverksamhet.

Kustbevakningen bedömer att inget av deras nuvarande fartyg eller de som byggs eller planeras är lämpliga att anpassa för att tillgodose Fiskeriverkets behov av trålning och utrymmen för att hantera fångsten. En preliminär bedömning från Kustbevakningen är att det även kan vara svårt att samordna denna typ av verksamhet med den övriga verksamhet som Kustbevakningen bedriver. För att tillgodose Fiskeriverkets behov av trålning och utrymmen för att hantera fångst kan det därför vara nödvändigt att införskaffa ett fartyg som enbart används för forsknings- och undersökningsverksamhet. Även om utgångspunkten för Havsmiljöutredningens förslag är att fartygen ska kunna samutnyttjas görs bedömningen att

det trots allt är mest fördelaktigt att även detta fartyg tillhandahålls av Kustbevakningen. Samordning av forsknings- och undersökningsverksamhet underlättas om samtliga fartyg samlas inom samma organisation. Det är också viktigt att tillvarata Kustbevakningens fartygskompetens för inköp och drift av ett större fartyg.

Fiskeriverket och SMHI bedriver i dag ett bra samarbete när det gäller provtagningar, vilket bl.a. innebär att Fiskeriverket använder SMHI:s data i sina analyser. Samarbete mellan myndigheter bör stödjas och om möjligt utvecklas och det är därför viktigt att något av fartygen möjliggör ett fortsatt samarbete mellan myndigheterna. Ett fartyg som tillgodoser Fiskeriverkets behov bör utrustas så att det även tillgodoser en så stor andel som möjligt av de andra anmälda behoven för forsknings- och miljöundersökningar. Därigenom kan fartyget få en hög nyttjandegrad. Argos är i dag det enda större statligt ägda forsknings- och undersökningsfartyg som Sverige har och det finns fullgoda skäl att ersätta fartyget med ett modernt fartyg i motsvarande storlek. Sverige har enligt EU:s förordning om datainsamling och genom OSPAR och HELCOM förbundit sig att genomföra vissa undersökningar. Både Fiskeriverket och SMHI har framfört till utredningen att ett större fartyg är nödvändigt för att deras miljöövervakningsuppdrag ska kunna genomföras i enlighet med de internationella överenskommelserna. Med hänsyn till havsmiljöns höga prioritet bör Sverige därför investera i ett större välutrustat forsknings- och undersökningsfartyg där även behovet av trålningskapacitet tillgodoses.

Begagnade fartyg

Fiskeriverket har på uppdrag av Havsmiljöutredningen undersökt möjligheten att köpa ett begagnat fartyg. Fiskeriverket gör bedömningen att det inte finns några lämpliga begagnade forskningsfartyg att köpa på marknaden. Forskningsfartyg används vanligtvis tills de skrotas. Det alternativ som finns om Sverige väljer att inte bygga ett nytt större fartyg är att införskaffa ett begagnat fiskefartyg och bygga om det till ett forskningsfartyg.

Fiskeriverket har gjort bedömningen att kostnaden för att införskaffa och bygga om ett begagnat fartyg blir något dyrare per år jämfört med om ett nytt fartyg införskaffas. Det är i princip bara det begagnade fartygets skrov som kan nyttjas. Ett begagnat fartyg har därtill en kortare livslängd än ett nytt fartyg. Det medför att

investeringskostnaderna fördelas över färre antal år för ett begagnat fartyg jämfört med ett nytt fartyg och kostnaden blir därigenom högre per år. Fiskeriverket menar även att det kan vara svårt att hitta ett större lämpligt fiskefartyg att bygga om.

Det är inte aktuellt att införskaffa begagnade fartyg i storleksklassen 50 meter, eftersom lösningen som föreslås ovan bygger på att anpassa fartyg som upphandlas av Kustbevakningen under våren 2008.

7.6.8 Samutnyttjande av andra länders fartyg

Att bygga hela Sveriges nationella miljöövervakning och internationella åtagande på att fartyg hyrs in från andra länder är inte rimligt. Även om vissa fartyg inte nyttjas full ut i grannländerna skulle det krävas mycket god planering från svensk sida. Eftersom fartygen används för annan verksamhet skulle flera olika fartyg med olika ägare behöva nyttjas för att täcka de svenska behoven. Det skulle inte utgöra en långsiktig hållbar lösning eftersom många aktörer skulle vara inblandade och de svenska behoven skulle inte ha högsta prioritet hos ägarna som av naturliga skäl i första hand skulle prioritera sin egen verksamhet.

Ett alternativ kan vara att det fartygsbehov som Fiskeriverket har för trålning tillgodoses genom att hyra ett utländskt fartyg. Dock används de fartyg som är utrustade för trålning till liknande verksamhet som Fiskeriverket. Verksamheterna kommer sannolikt att kolliderar i tiden eftersom de regleras av samma EU-förordning som anger vissa tidsintervall som undersökningarna ska utföras inom.

Det kan dock finnas anledning att undersöka om forsknings- och undersökningsverksamheter i olika länder kan samordnas i högre grad än vad som görs i dag.

7.6.9 Kostnader för verksamheten

Kostnaden för att införskaffa fartyg för forsknings- och undersökningsverksamhet är svår att uppskatta. Kostnaden beror på vilken lösning som väljs och hur fartygen används. Dessutom påverkas kostnaderna av världsmarknadspriserna vilket gör att de relativt

snabbt kan förändras. I resonemangen som följer utgås från de fartyg som beskrivs i tabell 7.3.

En uppskattning av kostnaderna för inköp av tre nya fartyg och för att anpassa två fartyg ges i tabell 7.4. Kostnaden för att anpassa två fartyg är låg jämfört med att bygga nya fartyg. En förutsättning för att dessa fartyg ska kunna nyttjas till forsknings- och undersökningsverksamhet utan att negativt påverka Kustbevakningens dagliga verksamhet är dock att ytterligare två fartyg införskaffas.

Tabell 7.4 Uppskattade kostnader för inköp och anpassning av fartyg.

Fartyg	Inköpskostnad per fartyg (miljoner kronor)	Anpassnings-kostnad (miljoner kronor)	Antal	Summa (miljoner kronor)
Fartyg 70 m	375–425[a]		1	375–425
Fartyg 50 m (KBV 031)		20	2	40
Fartyg 50 m (KBV 031)	220–270		2	440–540
Total summa				*855–1005*

[a] Fiskeriverket har gjort bedömningen att ett lämpligt fartyg för deras verksamhet är cirka 70 meter långt och skulle kosta i storleksordningen 375–425 miljoner kronor.

En uppskattning av de årliga kostnaderna för avskrivning, ränta, drift, underhåll och personal för respektive fartygstyp ges i tabell 7.5.

Tabell 7.5 **Kostnader för avskrivningar, ränta, drift, underhåll och personal. Redovisade kostnader är för ett 50 meters fartyg och ett 70 meters fartyg. Kostnader per år är de genomsnittliga kostnaderna för hela avskrivningsperioden (30 år). I beräkningarna är följande antaganden gjorda: avskrivning: 30 år rak amortering, ränta: 4% (lån i Riksgälden), inflation lön: 3%, inflation drift och underhåll: 2%, årslön: 500 000 kronor, dubbla besättningar: 12 personer (fartyg 50 meter) och 24 personer (fartyg 70 meter). Fartygspriserna är uppskattade till 250 miljoner kronor för ett 50 meter långt fartyg och 400 miljoner kronor för ett 70 meter långt fartyg (inköpskostnaderna är genomsnittskostnader i tabell 7.4).**

	Avskrivningskostnad per år (miljoner kronor)	Räntekostnad per år (miljoner kronor)	Summa avskrivnings- och räntekostnader per år (miljoner kronor)	Drifts- och underhållskostnad per år (miljoner kronor)	Personalkostnad per år (miljoner kronor)	Drifts-, undehålls- och personalkostnad per år (miljoner kronor)	Totalkostnad per år (miljoner kronor)
Fartyg 50 meter	8,3	5,2	13,5	4,1	9,5	13,6	27,1
Fartyg 70 meter	13,3	8,3	21,6	10,5	19,0	29,5	51,1

För att kunna jämföra dagens fartygskostnader med kostnaderna för de nya fartygen redovisas i tabell 7.6 kostnaden för drift, underhåll och personal per dygn, avskrivnings- och räntekostnaden per dygn samt totalkostnaden per dygn i 2008 års penningvärde.

Tabell 7.6 Dygnskostnaderna för fartyg i 2008 års penningvärde I beräkningarna är följande antaganden gjorda: 30 år rak avskrivning, ränta: 4%, årslön: 500 000 kronor, dubbla besättningar: 12 personer (fartyg 50 meter) och 24 personer (fartyg 70 meter), samt att fartygen används 300 dygn per år.

	Drifts, underhåll- och personalkostnad per dygn (kronor)	Avskrivnings- och räntekostnad per dygn (kronor)	Totalkostnad per dygn (kronor)
Fartyg 50 meter	30 000	61 000	91 000
Fartyg 70 meter	66 000	97 000	163 000

Användarna bör betala de löpande kostnaderna för fartygen. Det innebär att avgiften för att använda fartygen ska motsvara kostnaderna för drift, underhåll och personal. Om användaren även ska betala för avskrivnings- och räntekostnaderna ger det betydligt högre kostnader för användarna än vad de betalar i dag. Det innebär att anslagen till dessa måste höjas. Kustbevakningen skulle dessutom bli mycket sårbar av att ha en stor andel i rörliga intäkter. Om användandet av fartygen skulle minska skulle det kunna innebära att kostnaderna måste finansieras med medel avsatta för annan verksamhet inom Kustbevakningen eller att fartyg måste säljas. Det är dock viktigt att det finns en kostnad för att nyttja fartygen eftersom det fungerar som en reglerande faktor för nyttjandet. Det är även viktigt att olika verksamheter uppbär sina egna kostnader.

Stockholms marina forskningscentrum och Göteborgs universitets marina forskningscentrum avsätter årligen vardera cirka 3 miljoner kronor för fartyg i utsjöområdena, Umeå marina forskningscentrum avsätter cirka 1,5 miljoner kronor per år. Vid Stockholms marina forskningscentrum och Umeå marina forskningscentrum används fartygstiden i stor utsträckning till miljöövervakning, medan den vid Göteborgs universitets marina forskningscentrum främst används för forskning. Det innebär att miljöövervakningen på ostkusten inte bär alla sina kostnader, utan att de marina centrumen kraftigt subventionerar den. Havs-

miljöutredningen anser att miljöövervakningen bör bära sina kostnader för fartyg. De medel som de marina centrumen förfogar över bör främst användas för att subventionera hyreskostnaden för forsknings- och undervisningsfartyg. Det kan vara motiverat att göra en översyn av ersättningsnivåerna för fartygstid när de nya fartygen väl är i drift. Det är dock viktigt att fortsatt bedriva ett nära samarbete mellan miljöövervakningen och forskning vilket i dag sker vid Stockholms och Umeå marina forskningscentra.

7.6.10 Fördelning av fartygstid

Fartygstiden måste fördelas mellan Kustbevakningens nuvarande arbetsuppgifter och forsknings- och undersökningsverksamhet, samt mellan olika aktörer inom forsknings- och undersökningsverksamheten. Havsmiljöutredningens förslag är flexibelt eftersom det bygger på att flera fartyg införskaffas och dessa ska kunna användas för olika typer av verksamheter. Eftersom ett flertal aktörer kommer att vara inblandade krävs god framförhållning och planering av verksamheten. Det kommer därför att vara möjligt att i god tid förutse om fartygsresurserna inte är tillräckliga under en viss period. Om detta är ett återkommande problem måste en lösning med ytterligare fartygsresurser komma till stånd.

För de flesta användarna bör det inte vara något problem att anmäla sina fartygsbehov i god tid. Ett undantag utgör viss forskningsverksamhet. Beslut om forskningsanslag kommer ibland sent i förhållande till fältsäsongen, vilket kan försvåra för en god framförhållning. De flesta forskningsprojekt är dock fleråriga, vilket ökar möjligheterna till god planering. Dessa problem bör inte förekomma när det gäller den återkommande miljöövervakningen. Trots god framförhållning kan verksamheter kollidera i tid vilket medför att det måste ske en prioritering mellan verksamheter.

Det måste finnas en bra avvägning mellan Kustbevakningens nuvarande verksamhet och forsknings- och undersökningsverksamheten. Om förslaget ovan med anpassning av två fartyg som i övrigt redan är finansierade och nya medel till ytterligare två fartyg (i 031-serien) genomförs innebär det att Kustbevakningen får ytterligare två fartyg till sitt förfogande. Kustbevakningen erhåller därigenom de sju fartyg som de har uttryckt behov av redan för sin nuvarande verksamhet.

Vissa akuta händelser inom Kustbevakningens ansvarsområde måste ha högsta prioritet. Det är i övrigt rimligt att den miljöövervakning eller annan verksamhet som genomförs för att leva upp till Sveriges internationella åtaganden och de nationella miljökvalitetsmålen har hög prioritet. Om ett större fartyg (cirka 70 meter) enbart används för forsknings- och undersökningsverksamhet kan det ”avlasta” 031:orna om olika verksamheter krockar i tiden. Havsmiljörådets permanenta beredningsgrupp för forsknings- och undersökningsfartyg (se nedan) bör bereda frågor som rör prioriteringar inom forsknings- och undersökningsverksamheten.

Ett internetbaserat system bör tas fram som visar när, av vem och i vilket syfte fartygen har bokats. Ett sådant system ökar förutsättningarna för samverkan.

7.6.11 Beredningsgruppen för forsknings- och miljöundersökningsfartyg

Inom Havsmiljörådet, som föreslås i kapitel 5.1, bör en permanent grupp som bereder frågor rörande forsknings- och miljöundersökningsfartyg bildas. Gruppen ska vara rådgivande till Kustbevakningen och bereda olika frågor som rör forsknings- och undersökningsfartygen. Frågor som kan bli aktuella är framtida fartygsbehov, utrustning, prioritering av verksamheter och prissättning. Representanter från Kustbevakningen, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, SMHI, noderna i havsmiljöinstitutet, samt andra berörda myndigheter bör ingå i gruppen.

7.6.12 Tidsplan

Det kommer att ta cirka 6 år innan Kustbevakningen fullt ut kan tillhandahålla fartyg till alla användare. Eftersom fartygsfrågan är akut för flera myndigheter bör Kustbevakningen redan i regleringsbrevet för 2009 få i uppdrag att börja planera för sin nya myndighetsuppgift. Kustbevakningen bör under 2009 ta fram en fullständig bild av fartygsbehoven. Utökad investeringsram för nya fartyg bör finnas i budgeten för 2011. Det tar 2–4 år från ett anbudsförfarande till dess att ett nytt fartyg är levererat. Det innebär att fartygen bör vara levererade senast 2013–2015. Eventuella anpassningar av fartyg som Kustbevakningen redan har beställt bör

dock kunna ske snabbare. Om fartygen börjat byggas kan det vara nödvändigt att beslut om detta tas redan i budgetpropositionen för 2010. Med hänsyn till U/F Argos begränsade livslängd och Fiskeriverkets behov att kalibrera ett ersättningsfartyg med Argos innan detta tas ur drift är det viktigt att beslut om ersättningsfartyg fattas snarast så att planering och upphandling kan inledas.

7.6.13 Lösningar under en övergångsperiod

Eftersom det först är år 2013–2015 som Kustbevakningen kommer att ha samtliga fartyg tillgängliga krävs en lösning för fartygsfrågan under en övergångsperiod. Hur fartygsfrågan ska lösas under denna period ska inte åligga Kustbevakningen att lösa utan det måste respektive användare göra. Det bör ske i samråd med Kustbevakningen så att eventuella avtal är anpassade till när nya fartyg levereras. Nedan beskrivs möjliga lösningar för aktörer som i dag har stora fartygsbehov.

Kustbevakningens fartyg (KBV 005) som Umeå marina forskningscentrum använder kommer att ersättas med ett nytt fartyg i 031-serien. Om fartyg ur 031-serien anpassas till forsknings- och miljöundersökningar innebär det att fartygsfrågan är löst för Umeå marina forskningscentrum. Stockholms marina forskningscentrum/Stockholms universitet har tecknat ett avtal med Sjöfartsverket om att nyttja Fyrbyggaren under 2008 och med option för 2009. Om behov uppstår bör det undersökas om även Högskolan i Kalmar kan nyttja fartyget under en övergångsperiod. Detta förutsätter att avtalet kan förlängas ytterligare några år. Ett annat alternativ är att Kustbevakningens fartyg KBV 005 kan användas av fler aktörer. Göteborgs universitet bör kunna nyttja F/F Skagerak till dess att ett ersättningsfartyg finns på plats. Fiskeriverket gör bedömningen att Argos kan användas under ytterligare cirka fyra år till. Med den ovan beskrivna tidsplanen är det tveksamt om ett nytt större fartyg finns att tillgå innan Argos måste avvecklas, vilket innebär stora problem för Fiskeriverket och SMHI. Det bör därför övervägas om det går att påskynda processen med att införskaffa ett ersättningsfartyg för Argos. Detta innebär sammantaget att fartyg kan behövas hyras in från en privat aktör eller från ett grannland under en begränsad tid eller att dyrare investeringar måste göras i befintliga fartyg. Oavsett vilken lösning som väljs på kort sikt kan det medföra ökade fartygskostnader under en över-

gångsperiod. Stockholms universitet/Stockholms marina forskningscentrum nya avtal med Sjöfartsverket och ett bemanningsföretag har medfört ökade kostnader på cirka 1 miljon kronor för år 2008.

7.6.14 Alternativa lösningar och kostnaderna för dessa

Genom att det under lång tid inte gjorts större investeringar i forsknings- och undersökningsfartyg har fartygens prestanda blivit allt sämre. Beslut måste nu fattas hur fartygsfrågan ska lösas. Som framkommit är Havsmiljöutredningens bedömning att det är mest fördelaktigt att Kustbevakningen tillhandahåller fartyg och att dessa i möjligaste mån samutnyttjas med Kustbevakningen. Nedan beskrivs några alternativ som medför olika kostnader och får olika konsekvenser för marin forskning och övervakning av miljön.

1. *Befintliga fartyg repareras och underhålls i den utsträckning som det är möjligt.* Med en sådan lösning skulle fartygskostnaderna årligen öka i och med ökade reparationskostnader. Antalet fartyg skulle dessutom successivt minska eftersom Argos är i ett sådant dåligt skick att det snart når den gräns då det inte är möjligt att reparera fartyget. Även Göteborgs universitets fartyg är gammalt. Kustbevakningen och Sjöfartsverket har för avsikt att sälja de fartyg som i dag används för forsknings- och undersökningsverksamhet. Att behålla dessa fartyg enbart för forsknings- och undersökningsverksamhet skulle vara en dyr lösning eftersom nyttjandegraden av fartygen skulle vara relativt låg. Anledning till att Kustbevakningen vill avyttra fartyget KBV 005 som används för forsknings- och undersökningsverksamhet är att de bedömt att reparationskostnaderna för fartyget kommer att öka. Det här är det billigaste av de tre alternativen, men det får mycket allvarliga konsekvenser för verksamheten och saknar långsiktighet.
2. *Privata eller utländska fartyg hyrs in.* Kostnaden skulle ligga inom intervallet 42–120 miljoner kronor årligen (utifrån antagandet att det rör sig om 600 dygn per år). Det är rimligt att anta att den genomsnittliga kostnaden skulle ligga mitt i intervallet. Utgår man från vad Sjöfartsverket betalar per dygn för ett inhyrt fartyg under 2008 och antar att det sammanlagt krävs cirka 600 dygn motsvarar det en årlig kostnad på 66 miljoner

kronor. Genom denna lösningen måste flera fartyg med olika ägare hyras in. I avsnittet 7.6.8 ”Samutnyttjande av fartyg i grannländer” redogörs för ett antal problem med denna lösning. Detta alternativ skulle sannolikt innebära en situation liknande den i dag, där varje myndighet eller universitet tvingas hitta en egen lösning. Ur verksamhetssynpunkt är detta inte en långsiktig hållbar lösning.

3. *En långsiktig investering i nya fartyg görs för att ge grundförutsättningar för att Sverige ska kunna bedriva ändamålsenlig och effektiv marin miljöövervakning och forskning.* De fartyg som nu används för forsknings- och undersökningsverksamhet skrotas eller säljs. Alternativet innebär en stor investering. Kostnaden fördelas dock över många år och det skulle ge en långsiktig lösning rörande tillgång till fartyg. Havsmiljöutredningens förslag om att totalt fem fartyg anpassas eller köps in och att verksamheten i mesta möjliga mån samordnas med Kustbevakningens verksamhet kostar omkring 89 miljoner kronor per år (underlag från tabell 7.7 för den genomsnittliga avskrivnings- och räntekostnaden per år och från tabell 7.8 för drifts-, underhåll- och personalkostnader för 2008). Utöver redovisade kostnader tillkommer löpande administrativa kostnader samt vissa extra kostnader vid anskaffning av fartygen.

Det första alternativet, att nuvarande fartyg repareras, bedöms vara en kortsiktig lösning som inte är realistisk om Sverige fortsatt ska bedriva nationell miljöövervakning, leva upp till de internationella åtaganden som man förbundit sig till och genomföra marin forskning i andra miljöer än mycket kustnära områden. Det andra alternativet som bygger på inhyrda fartyg innebär en stor osäkerhet på längre sikt, vilket flera svenska aktörer fått erfara. För Fiskeriverkets verksamhet är det dessutom nödvändigt att samma fartyg används under lång tid för att undersökningarna ska vara jämförbara. Det kravet går inte att säkerställas med inhyrda fartyg.

Om nya fartyg införskaffas (alternativ 3) och verksamheten drivs i statlig regi stärker det förutsättningarna för att samordna olika verksamheter. Det är en långsiktig lösning och ökar förutsättningarna att tillgodose alla användares behov. Det innebär också ett utvecklat miljöuppdrag till Kustbevakningen och att Kustbevakningen får tillgång till fler fartyg vilket de uttryckt behov av.

Ett alternativ till detta är att nya fartyg införskaffas, men att dessa inte samutnyttjas med Kustbevakningen. För att kunna tillgodose behovet av fartyg på flera orter måste minst tre fartyg köpas in (1 stycken 70 meters och 2 stycken 50 meters). Kostnaden för detta skulle vara 87 miljoner kronor per år. Den totala tillgängliga fartygstiden blir högre med tre fartyg för enbart forsknings- och miljöundersökningar, vilket dock innebär att fartygen inte kommer att nyttjas fullt ut. Samtidigt ökar risken för att verksamheter kolliderar tidsmässigt när endast tre fartyg finns tillgängliga. Med enbart tre fartyg uppstår längre transporter mellan olika uppdrag vilket medför ytterligare kostnader. Det innebär att alternativen med tre eller fem fartyg inte skiljer sig nämnvärt ur ett ekonomiskt perspektiv. Alternativet med tre forsknings- och undersökningsfartyg innebär att Kustbevakningen inte får tillgång till extra fartyg. Sammantaget bedöms därför alternativet med fem fartyg och samverkan med Kustbevakningen som det bästa alternativet.

Regeringen har i många år avhållit från att investera i forsknings- och undersökningsfartyg. Frågan bör nu ges hög prioritet. Förutom att det ger goda förutsättningar att bedriva ändamålsenlig miljöövervakning, undersökningsverksamhet och forskning skulle det utgöra en tydlig signal att Sverige prioriterar havsmiljöfrågorna.

7.7 Finansiering och konsekvenser

Kostnaden per år för avskrivningar och ränta redovisas i tabell 7.7 Kostnaden för att anpassa fartyg är mycket låg jämfört med att bygga nya fartyg. En förutsättning för att kunna använda de fartyg som redan är under upphandling för forsknings- och undersökningsverksamhet är dock att ytterligare två fartyg införskaffas.

Tabell 7.7 Kostnader för avskrivning och ränta för inköp av tre fartyg och anpassning av två fartyg. Den årliga kostnaden anger en genomsnittlig kostnad per år för hela avskrivningstiden (30 år). Antagandena som använts vid beräkningar framgår i tabelltexten för tabell 7.5.

Fartyg	Avskrivnings- och räntekostnad per år (miljoner kronor)	Total avskrivnings- och räntekostnad (miljoner kronor)
Anpassning av två fartyg 50 meter (031-serien)	2	60
Två nya fartyg 50 meter (031-serien)	27	810
Ett nytt fartyg 70 meter	22	660
Summa	*51*	*1530*

Drifts, underhålls- och personalkostnader för fartygen redovisas i tabell 7.8. För enkelhetens skull antas att forsknings- och undersökningsverksamhen bär halva drifts, underhålls- och personalkostnaden för de fyra 50-metersfartygen. De resterande drifts-, underhålls- och personalkostnaderna för dessa fartyg är budgeterat för i samband med den utökade låneram som Kustbevakningen beviljades 2005. I tabellen tas därför drifts-, underhålls- och personalkostnaden för två 50-metersfartyg upp.

Enligt förslaget ska de som använder fartygen för forsknings- och undersökningsverksamhet betala en avgift som motsvarar kostnaderna för drift, underhåll och personal. Dessa kostnader bör redan ingå i budgeten för respektive myndighet. Det innebär att kostnaderna för staten blir lägre än vad som anges i tabell 7.8. Utgår man från ett nyttjande på 90 dygn per år för fyra 50-metersfartyg motsvarar det cirka 11 miljoner kronor årligen (räknat i 2008 års penningvärde). För 70-metersfartyget ska, om det nyttjas fullt ut, hela drifts-, underhålls-, och personalkostnaden täckas genom avgifter från användarna. Om den sammanlagda tiden som fartygen används är 600 dygn per år kommer 70-metersfartyget enbart användas 240 dygn. Inkomsterna från 70-metersfartyget blir då cirka 16 miljoner kronor per år. Om fartyget inte nyttjas fullt bör fartyget även kunna hyras ut till andra användare, t.ex. SGU eller Sjöfartverket.

Kostnaderna som redovisas i betänkandet är preliminära. När de slutgiltiga kostnaderna tas fram är det viktigt att säkerställa att Kustbevakningen erhåller de medel som krävs genom statsanslag och från fartygsanvändarna genom avgifter.

Tabell 7.8 Drifts-, underhålls- och personalkostnad för tre nyinköpta fartyg för år 1 (2008 år kostnadsläge) och den genomsnittliga kostnaden per år för hela avskrivningstiden (30 år). Antagandena som använts vid beräkningar framgår i tabelltexten för tabell 7.5.

Fartyg	Drifts,- underhålls- och personalkostnad år 1 (miljoner kronor)	Genomsnittlig drifts,- underhålls och personalkostnad per år (miljoner kronor)
Anpassning av två fartyg 50 meter (031-serien)	redan budgeterat	redan budgeterat
Två nya fartyg 50 meter (031-serien)	18	27
Ett nytt fartyg 70 meter	20	30
Summa	*38*	*57*

Olika verksamheter ska bedrivas med fartygen och dessa berör flera politikområden, bland annat miljö, fiske, utbildning, forskning, rättväsende och krisberedskap. Frågan bör därför ha hög prioritet. Nya fartyg innebär stora investeringskostnader. Kostnaderna slås dock ut på 30 år. En omfördelning av medel bör ske från myndigheter som i dag har fartyg till Kustbevakningen. De myndigheter som har fartyg och ingår i förslaget är Fiskeriverket och Göteborgs universitet. Enligt tabell 7.6 kommer drifts-, underhålls- och personalkostnaden för ett 70 meters fartyg vara 66 000 kr per dygn. Fiskeriverkets behov av ett sådant fartyg är cirka 90 dygn, vilket ger en hyreskostnad för Fiskeriverket på cirka 6 miljoner per år. Fiskeriverkets totala drifts- och personalkostnad för Argos är i dag 18,5 miljoner kronor per år. Mellanskillnaden, cirka 12,5 miljoner kronor, bör föras över till Kustbevakningen för att delfinansiera den gemensamma fartygspoolen. Göteborgs universitets kostnader för fartyg är betydligt lägre än Fiskeriverkets. De medel som frigörs vid Göteborgs universitet bör användas för att subventionera forskares fartygstid. Inkomsterna från fartygshyra i totalt 600 dygn per år samt överföringen från Fiskeriverket blir sammanlagt 39,5 miljoner kronor årligen, dvs. i samma storleksordning som drifts-,

underhålls- och personalkostnaderna. Kostnaderna för staten som beskrivs ovan bör alltså minskas med motsvarande belopp.

Utöver det som fartygen kostar att bygga och anpassa kommer Kustbevakningen att få ökade kostnader under planerings-, upphandlings- och byggfasen av fartygen (personal, resor till varv mm). Storleken på beloppet beror på vilken lösning som blir aktuell, men uppgår till cirka 3 % av inköpskostnaderna. I det skissade förslaget innebär det en kostnad på cirka 28 miljoner kronor. Kustbevakningen bör ersättas för detta.

Kustbevakningen bör utöver detta få ett ökat anslag på 1 miljon kronor årligen för att täcka ökade personalkostnader under planeringsfasen av det nya myndighetsuppdraget och därefter för kostnader för löpande administration.

Andra kostnader som Kustbevakningen bör ersättas för är kajplats och utbildning av personal, vilket framförallt gäller det större fartyget. Kostnader för förändringar i Kustbevakningens grundutbildning bör täckas genom omprioriteringar inom utbildningen. Den generella kompetensutvecklingen som det nya myndighetsuppdraget innebär bör utgöra en del av den löpande kompetensutvecklingen.

Förslaget kommer, om det genomförs, att säkerställa tillgången på forsknings- och undersökningsfartyg under lång tid. Det kommer att medföra en bättre samordning av fartygen och bättre förutsättningar för samarbete mellan olika användare samt ge en långsiktig trygghet för användarna.

Kustbevakningens miljöprofil kommer att stärkas och myndigheten kommer på sikt att utvecklas till en än mer viktig aktör inom havsmiljöarbetet. Förslaget, om det genomförs, kommer även att stärka Kustbevakningens nuvarande verksamhet genom att Kustbevakningen kommer att få tillgång till ett större antal fartyg av 031-modellen vilket de har uttryckt behov av redan för sin ordinarie verksamhet.

8 Kommunikation

Förslag
Jag föreslår att regeringen tar initiativ till en bred kommunikationsinsats om havsmiljön. Syftet är att skapa ett brett engagemang inom olika sektorer och hos allmänheten, vilket på sikt ska leda till konkreta förbättringar i havsmiljön. Utgångspunken ska vara dialog och samverkan mellan aktörer. Kommunikationsinsatserna bör ingå som en del i Sveriges havsmiljöstrategi.

Jag föreslår att myndigheter, kommuner, branschorganisationer och intresseföreningar ges ekonomiskt stöd för dialog- och samverkansprojekt av relevans för havsmiljön. Naturvårdsverket bör fördela medlen och få en rådgivande roll. Regeringen bör ansvara för arbetet på det internationella planet.

Bedömning
Myndigheter och andra aktörer måste bredda formerna för kommunikation om havsmiljöfrågor. Olika kommunikationsinsatser måste komplettera varandra. Dagens verksamhet har alltför mycket ett sändarperspektiv där utgångspunkten är att informera eller övertyga mottagaren. För att nå miljömålen krävs delaktighet och engagemang från många aktörer.

Det finns ett stort intresse för och engagemang i havsmiljöfrågor hos olika aktörer, inklusive allmänheten, som måste tillvaratas. Min bedömning är att en omfattande kommunikationsinsats om havsmiljön genom dialog- och samverkansprocesser är ett konstruktivt sätt att tillvarata detta intresse och engagemang.

Kommunikation ska ses som ett av flera viktiga styrmedel och är en viktig komponent i en havsmiljöstrategi. Det är viktigt att kommunikationsinsatserna är samordnande med övriga politiska processer och att de tidigt kommer in en havsmiljöstrategi.

Forskning till stöd för havsmiljön bör ske i ökad dialog och samarbete med de aktörer som ska använda forskningsresultaten. Jag anser att forskningsprogram är en bra form för att uppnå detta.

8.1 Inledning

Det finns i dag ett stort intresse för och engagemang i havsmiljöfrågor hos olika aktörer samt hos allmänheten. Många havsmiljöfrågor är dock svårhanterliga på grund av dess höga komplexitet. Inblandade aktörer har ofta vitt skilda perspektiv på problemställningarna, vilket bland annat beror på att värderingar och kulturer skiljer dem åt. Vad problemen i grunden handlar om är ibland oklart eller i alla fall outtalat. Man bör fråga sig vilka politiska, ekonomiska, etiska eller ekologiska motiv som finns bakom olika argument och problembeskrivningar i debatten. För genomförandet av åtgärder och efterlevnad av eventuella förbud eller rekommendationer är det viktigt att beslut är förankrade och har acceptans hos berörda aktörer. Individens eller gruppens inställning till en fråga är av stor betydelse för att uppnå uppsatta mål.

8.2 Information och kommunikation

Att informera är en enkelriktad process där ambitionen ofta är att förmedla ett budskap eller att övertyga en viss målgrupp. Att kommunicera är däremot en interaktiv handling. Vid kommunikation sker ett utbyte av kunskap eller synpunkter och det är en meningsskapande process. Det är möjligt att informera utan att kommunicera, men det går inte kommunicera utan att informera. Eftersom begreppet kommunikation är positivt värdeladdat har det alltmer fått ersätta begreppet information i många sammanhang.

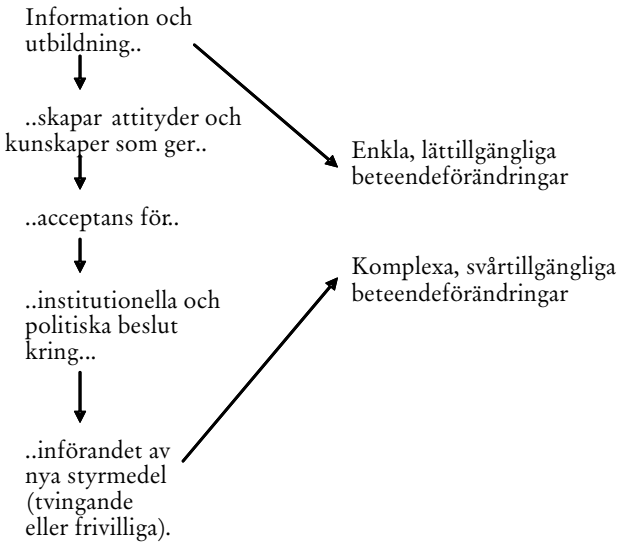
8.3 Informationsarbetets möjligheter och begränsningar

Det finns flera viktiga aspekter som rör informationsarbetets möjligheter och begränsningar. För att nå grupper med olika kunskap om och inställning till en fråga behövs olika informations- och

kommunikationsinsatser. En framgångsrik kommunikationsstrategi bör därför bygga på flera metoder som kompletterar varandra. Varje insats bör vara så målgruppsanpassad som möjligt. Renodlade informations- och utbildningsinsatser är bara effektiva när enklare förändringar av beteenden eftersträvas.

När mer komplexa förändringar av beteenden är nödvändiga eller samverkanslösningar mellan olika aktörer bör komma till stånd krävs ofta en kombination av styrmedel. Informationsarbetets kanske viktigaste uppgift är då att skapa acceptans för politiska beslut vilket bidrar till att införandet av andra styrmedel får legitimitet (figur 8.1).

Figur 8.1 Kommunikationsinsatser fyller olika funktioner i policyprocessen (fritt efter Sjödén, 1992[1]).



[1] Ny livsstil… på livstid? Hinder och möjligheter för beteendeförändringar och vidmakthållande. Sjödén, P.-E. 1992. I Lundgren I. (red) Livsstil och miljö – på väg mot ett miljövänligt beteende? Stockholm. Naturvårdsverkets förlag. pp. 102-124.

8.4 Kommunikationsmodeller

Nedan beskrivs tre olika kommunikationsmodeller: sändar-, dialog- och samverkansmodellen. De olika modellerna kompletterar varandra. Varje modell är lämplig att använda för specifika ändamål.

8.4.1 Sändarmodellen

I sändarmodellen är utgångspunkten hos sändaren och det budskap den vill förmedla. Sändarens budskap förmedlas via en kanal i syfte att nå en målgrupp. Målgruppen kan vara mer eller mindre väldefinierad. Vid traditionell massinformation är målgruppen ofta brett definierad. Huruvida målgruppen och målet för kommunikationsinsatsen nåtts är ibland oklart, eftersom återkopplingen ofta är svag. Exempel där sändarmodellen används är artiklar, webbplatser, broschyrer och föreläsningar.

8.4.2 Dialogmodellen

I dialogmodellen är utgångspunkten mötet mellan sändare och mottagare. Rollen som sändare och mottagare växlar. Initiativtagaren till dialogen måste ha kunskap om var mottagaren befinner sig, vilket perspektiv och vilka behov mottagaren har. Ett exempel på när dialogmodellen används är i en rådgivningssituation. Andra exempel är diskussionsforum på Internet och studiebesök.

8.4.3 Samverkansmodellen

Ibland är frågeställningarna så komplexa eller konfliktartade att de inte har ett på förhand givet svar. Det krävs då att deltagarna i kommunikationen gemensamt söker kunskap. Innovativa förslag och nya idéer uppkommer genom samtalen och interaktionen och kan inte helt förutses. I en sådan situation sker kommunikationen enligt den s.k. samverkansmodellen. Exempel på detta är samrådsprocesser, rundabordssamtal, öppet forum och studiecirklar.

Samverkan är särskilt vikigt när aktörerna vill samla sina resurser för att skapa handlingskraft, för att vidga sina perspektiv, sprida ansvarstagande, möjliggöra ett aktivt lärande, nå beslutseffektivitet samt att öka måluppfyllelsen.

8.4.4 Jämförelse mellan de tre modellerna

De ovan beskrivna modellerna har sina för- och nackdelar i olika sammanhang (tabell 8.1). Det bör tilläggas att kostnaden per aktör som nås genom insatserna är låg när det gäller sändarmodellen och betydligt högre för de andra modellerna. Kostnaden måste dock sättas i relation till resultatet av insatsen.

Tabell 8.1 För- och nackdelar mellan olika kommunikationsmodeller (+ mycket lämplig, O medel, – mindre lämplig).

	Sändarmodell	Dialogmodell	Samverkansmodell
Förmedla specifikt anpassade budskap	-	+	0
Skapa bred uppmärksamhet	+	-	-
Underlätta lärande och beslutsfattande	-	+	+
Stärka relationer, förtroende och delaktighet	-	+	+
Gemensamt handlande	-	-	+
Nå många aktörer	+	-	0

8.5 Kommunikation som styrmedel

Kommunikationsinsatser kan ha dubbla funktioner i en policyprocess. Aktiviteterna i sig bidrar förhoppningsvis till konkreta förändringar och till måluppfyllelse genom att öka lärandet om sakfrågan. Detta åstadkoms genom en ökad medvetenhet om t.ex. orsakssamband, behovet av åtgärder och förändrat beteende. Dessutom ökar det förståelsen för behovet av och syftet med andra styrmedel t.ex. nya regelverk och ekonomiska styrmedel.

Hantering av sopor och latrin till havs är ett exempel på det ofta komplexa samspelet mellan olika styrmedel där kommunikation utgör ett av dessa. Enligt lag är det inte tillåtet att slänga sopor i havet eller naturen eller släppa ut orenat avloppsvatten. Genom att bygga avfallsstationer vid hamnar kan hanteringen av avfall underlättas. Ekonomiska styrmedel används genom att t.ex. avfallshanteringen subventioneras för hamnägare eller genom att de som bryter mot regelverket bötfälls. Vidare används informationsinsatser för att göra båtägare och andra berörda aktörer medvetna om konsekvenserna för miljön, vikten av egenansvar, lagar och förordningar samt praktisk information om t.ex. var avfallsstationer finns. Genom att skapa normer bland båtägarkollektivet skapas ett socialt

tryck. Sammantaget kan de olika styrmedlen ge effekt, men var och en för sig är de sällan tillräckligt starka.

8.6 Utmaningar vid kommunikation om miljö- och naturresursfrågor

Frågor som rör hållbart nyttjande av naturresurser är ofta komplexa och svåra att överblicka och därmed svåra att hantera. Det finns flera skäl till detta:

- Många intressenter och aktörer är involverade och alla har olika perspektiv.
- Ingen enskild aktör har tillräcklig överblick eller kunskap för att ensam kunna beskriva och än mindre hantera problemen.
- Många frågeställningar hanteras samtidigt.
- Det råder en genuin informationsbrist och vetenskaplig osäkerhet inom ett antal områden.
- Det är svårt att testa olika åtgärder i verkliga situationer i naturen.
- Etablerade maktstrukturer måste ofta ifrågasättas eller utmanas.

8.6.1 Fallgropar inom miljökommunikation

Det finns flera fallgropar inom miljökommunikation. Nedan beskrivs några aspekter som man bör vara medveten om.

Avsaknad av mötesplatser och arenor

En viktig förutsättning för kommunikation är att det finns tillgång till mötesplatser och arenor där aktörer kan interagera och lära av varandra. Det finns behov av dels internationella och nationella mötesplatser för att fatta gemensamma beslut kring åtgärder i havsmiljöarbetet, dels mötesplatser på regional och lokal nivå. Det finns dock ett lika stort behov av att skapa mötesplatser där aktörer från olika beslutsnivåer kan träffas och utbyta erfarenheter, särskilt när nya policys ska implementeras. Det förra är relativt väl utvecklat i dag, men det senare betydligt ovanligare.

Kortsiktiga satsningar

Satsningarna som görs är ofta inte tillräckligt uthålliga. Projekttiden och resursramarna är för snålt tilltagna. Det tar tid att involvera aktörer, att bygga relationer och innan åtgärder ger konkreta förändringar i havsmiljön. Det krävs både politisk uthållighet och ett politiskt mod för att avsätta de resurser som krävs för att på lång sikt nå målen.

Låg kommunikationskompetens

Stor vikt läggs ofta vid att ha med de bästa ämnesexperterna i miljöarbetet, medan mindre vikt läggs vid kommunikationskompetenserna och betydelsen av att planera kommunikationsarbetet. Det fokuseras därför för mycket på resultat och för lite på relationer och arbetsformer. Genom att fokusera mer på processen läggs en plattform för möjliga, framtida förbättringar av komplexa och konfliktfyllda problem. Även om kostnaden kan uppfattas som högre på kort sikt, eftersom mer arbete måste läggas ned på processfrågor initialt, visar erfarenheten att det långsiktigt lönar sig.

Låg delaktighet

Svårigheten att skapa verklig delaktighet underskattas ofta i miljörelaterat förändringsarbete, vilket kan bero på den starka expertorientering som finns inom miljöområdet. Problemet när forskare och praktiker möts, är att de förra ofta formulerar problemet och har tolkningsföreträde. Detta är i sig inte fel, men det är viktigt att förutsättningarna är tydliga i processer som ska skapa delaktighet bland olika aktörsgrupper och att den önskade nivån av delaktighet klargörs redan från början.

8.7 Informations- och kommunikationsinsatser rörande havet

En rad områden som berör havsmiljön behöver kommuniceras, t.ex. forskningsresultat, forskningsbehov, miljötillstånd, miljöhot och miljöproblem, planeringsunderlag, åtgärder (inklusive styrmedel) och strategier. Det finns även en rad aktörer som bör vara

involverade i denna kommunikation, även om samtliga inte nödvändigtvis berörs av alla områden. Exempel på viktiga aktörer är regeringen, myndigheter, kommuner, forskare, näringsliv, intresseorganisationer, journalister och allmänhet. Även internationellt finns viktiga aktörer såsom andra länders regeringar och nationella, regionala samt lokala myndigheter, EU och internationella intresseorganisationer.

Det finns mycket information om tillståndet och problemen i haven för den som är intresserad. Som exempel kan nämnas information på sektorsmyndigheternas hemsidor, den information som länsstyrelsernas informationscentraler tar fram, de marina centrumens webbplats havet.nu och forskningsfinansiärernas webbplats forskning.se. Det finns även information i olika rapporter, t.ex. Naturvårdsverkets och de marina centrumens årliga rapport om miljötillståndet i havet, Miljömålsrådets rapport ”de Facto” samt rådets fördjupade utvärdering. Det ges även ut böcker, t.ex. Formas pocketböcker ”Östersjön – hot eller hopp” och ”Torskar torsken” samt Naturvårdsverkets bok ”Förändringar under ytan”. En del av informationen riktar sig specifikt till vissa målgrupper t.ex. journalister, elever eller lärare medan annan information är mer generell.

Andra kommunikationsinsatser som rör havsmiljön är mer interaktiva. Rådgivnings- och informationsprojektet Greppa näringen drivs av Jordbruksverket i samverkan med Lantbrukarnas riksförbund (LRF), länsstyrelserna och lantbrukets rådgivningsorganisationer. Projektet syftar till att förse lantbrukare med kunskap och verktyg för att kostnadseffektivt minska lantbrukets kväve- och fosforförluster. Projektet är ett bra exempel på en dialogprocess, där rådgivare träffar enskilda lantbrukare för att gemensamt finna lämpliga lösningar.

Den nya vattenförvaltningen ger ökade möjligheter till samverkan. Vattenråd är tänkta att utgöra grunden för samverkan mellan myndigheter, aktörer och allmänhet. Syftet är att vattenråden ska spegla intressen i avrinningsområdet, utgöra ett gemensamt forum och ta fram förslag på åtgärder.

8.8 En aktörsstudie

Utredningen har med hjälp av en konsult genomfört en aktörsstudie om hur kommunikation av ny kunskap om havsmiljön kan effektiviseras.[2] Bland de intervjuade fanns forskare, representanter från myndigheter, miljörörelsen, forskningsfinansiärer och journalister.

Flera av de intervjuade pekade på att havsmiljöproblemen är väl kända och att åtgärder är nödvändiga. Värderingarna i samhället, politiskt, medialt och medborgerligt, speglar en positiv attityd till och acceptans för åtgärder. Det fanns en frustration bland de intervjuade över att inte konkreta och kraftfulla åtgärder vidtas trots att problemen är väl kända. Orsaken till denna bristande handlingskraft verkar ligga dels i det politiska modet och genomförandekraften, dels i aktörernas egen bristande kommunikation med varandra.

Det som de intervjuade bedömde som viktiga åtgärder var både av strukturell karaktär och kopplade till i vilken form kommunikationen sker. Bland annat ansågs att en mer effektiv kommunikation av ny kunskap inom havsmiljöområdet förutsätter nya strukturer, t.ex. etablering av ett institut där olika kompetens samlas samt skapandet av nya, mer eller mindre fasta, mötesplatser och arenor där aktörerna kan sprida och inhämta erfarenhet och kunskap. Dessutom såg de intervjuade ett behov av att ta hjälp av professionell kompetens i form av forskningskommunikatörer. Syftet med de nya strukturerna är att knyta ihop aktörerna och deras perspektiv för att underlätta hanteringen av gemensamma problem.

Utöver att skapa strukturer menade de intervjuade att arbetssättet måste förändras i vissa delar. Samordning var ett nyckelord som ofta återkom och behovet av personliga möten lyftes fram. Detta är exempel som kan beskrivas som samverkans- respektive dialogprocesser. Dock dominerade det mer sändarorienterade perspektivet i de intervjuades svar. Ofta poängterades betydelsen av att renodla budskap, att forskarnas budskap förvirrar och att det rör sig om att påverka någon annan aktör. Problemet med de argument som bygger på en sändarorienterad kommunikationsmodell är att de bygger på tesen ”forskaren vet, men inte de andra aktörerna”. Det stämmer ofta i sakfrågor, men inte när kunskap ska

[2] Röster om effektivare kommunikation av nya rön om havsmiljön. En omvärldsanalys för Havsmiljöutredningen av Claes Thorson. Gaia Leadership AB. 2007.

omsättas i handling. Då krävs en betydligt bredare kunskapssyn och ett tydligare lärandefokus mellan aktörerna.

Det fanns ett outtalat antagande i många av de intervjuades resonemang om att vetenskapligt baserad kunskap tas upp av målgruppen bara man får dem att lyssna. Det är dock inte så enkelt, eftersom beslut inte alltid fattas på rationella grunder.

En slutsats som kan dras är att aktörernas kunskapssyn är ett problem i sig. Synen på hur kunskap uppstår och vad som gör den socialt robust, samt viljan av att se implementering av forskningsresultat som en linjär process från sändare till mottagare, gör att många av de möjligheter som i dag står till buds inte beaktas.

8.9 Analys och diskussion

Det finns ett stort intresse för och engagemang i havsmiljöfrågor i samhället. Miljötillståndet i havet berör många i vardagen, men ännu fler på fritiden. En stor del av svenska befolkningen tillbringar någon del av sin semester eller annan ledighet vid havet. Det stora engagemang som finns för havsmiljön kan bättre tillvaratas än vad som görs i dag och det kan även utgöra ett stöd i åtgärdsarbetet.

Som tidigare framkommit i detta kapitel finns det olika kommunikationsmodeller. Frågor som rör havsmiljön kommuniceras i dag på många olika sätt. Den övervägande delen av dessa är sändarorienterade. Det handlar i många fall om att informera om tillståndet och problemen i haven via Internet, broschyrer eller rapporter. Få av insatserna syftar till att nå gemensamma målbilder. Fokus ligger på att sändaren ska nå ut med sin kunskap eller sitt synsätt.

8.9.1 Kommunikation till stöd för beslut

För att nå en långsiktig hållbar förvaltning av havsmiljön kommer det att krävas beslut som åtminstone initialt inte har ett brett stöd i samhället. Vissa åtgärder leder till krav på förändringar och därigenom ändrade förutsättningar för näringar eller företag. Det kan även leda till ökade kostnader hos vissa grupper samt indirekta krav på ändrat beteende eller livsstil. Eftersom det kan ta lång tid innan de positiva effekterna av åtgärderna går att påvisa krävs ett stort politiskt mod för att fatta nödvändiga beslut. Det är i många fall enklare att fatta beslut som snabbt ger mätbara resultat, vilket dock

inte är tillräckligt för att nå en långsiktig hållbar förvaltning av havsmiljön.

För att lyckas med nödvändiga åtgärder krävs i många fall att besluten är väl förankrade och att gemensamma mål eller visioner finns. Detta kan inte uppnås genom enbart enkelriktad information. Dialog- och samverkansprocesser ger delaktighet och därigenom ökad acceptans för beslut. Det kan även bidra till att nå gemensamma problemformuleringar och mål, vilket kan underlätta när åtgärder ska genomföras. Kommunikation kan användas som ett styrmedel och kan vara ett effektivt sådant om det utgör en del i en större process och samordnas med andra processer och styrmedel. Kommunikation bör utgöra en naturlig del i en havsmiljöstrategi och bör tidigt komma in i strategiarbetet.

I och med införandet av det marina direktivet, genomförandet av HELCOM:s aktionsplan för Östersjön och ramdirektivet för vatten har havsmiljöfrågor fått ett ökat fokus både i Sverige och flera av grannländerna. I och med dessa processer är det särskilt viktigt och i tiden rätt att satsa på en utvecklad kommunikation.

8.9.2 Kommunikation och forskning

Resonemanget om dialog och delaktighet har även konsekvenser för hur forskning genomförs och forskningsresultat förmedlas. Forskning bedrivs ofta isolerat från andra aktörer i samhället. Det gör att forskningsresultat kan vara svåra att använda i förvaltningsarbetet. Om olika aktörers perspektiv och kunskap tillvaratas när frågeställningarna formuleras ökar förutsättningarna för att resultaten blir användbara i förvaltningsarbetet. En kontinuerlig dialog med berörda aktörer under hela forskningsprocessen ökar förutsättningarna för att slutresultaten ska bli användbara. Forskningsprogram är en bra form för att uppnå detta.

Forskare har även en viktig roll att fylla när resultaten ska omsättas i praktisk handling. Genom att följa genomförandeprocessen kan justeringar ske löpande och ny kunskap genereras. Detta tillsammans med de erfarenheter som övriga aktörer får leder sannolikt till att nya, än mer relevanta frågor uppstår. Det går således inte längre att tala i termer av att forska först och informera sedan. För att stärka aktörers delaktighet i forskningsprocesser och forskares delaktighet i genomförandefasen måste det finnas stödjande strukturer i form av t.ex. organiserade verksamheter och

finansiella resurser, samt processledare och kommunikatörer att tillgå.

8.9.3 En bred kommunikationsinsats

Samverkansprocesser uppstår ibland spontant när en grupp gemensamt uppmärksammar ett problem och tillsammans arbetar för att hitta en lösning. Som exempel kan nämnas restaurering av sjöar och havsvikar. Det krävs dock en mer systematisk satsning som ökar förutsättningarna för dialog- och samverkansprocesser. Vattenmyndigheterna arbetar på detta sätt i dag, men en betydligt bredare satsning inom fler områden behövs.

Dialog- och samverkansprojekt kan upplevas som svåra arbetsformer eftersom de är resurskrävande och det kan ta tid innan resultat uppnås. Samverkansprocesser kan dessutom upplevas som osäkra eftersom resultaten inte är givna på förhand. Det är viktigt att vara medveten om detta, men inte låta det utgöra ett hinder för en bred kommunikationssatsning.

Regeringen bör ta initiativ till en bred kommunikationsinsats om havsmiljön. Syftet med insatsen är att skapa ett brett engagemang inom olika sektorer och hos allmänheten, vilket på sikt ska leda till konkreta förbättringar i havsmiljön. Utgångspunken ska vara dialog och samverkan mellan aktörer. Kommunikationsinsatserna bör ingå som en del i Sveriges havsmiljöstrategi.

Det finns ett stort antal områden som är lämpade för dialog- och samverkansprocesser såsom enskilda avlopp, näringsläckage från åkrar, utsläpp och buller från fritidsbåtar, miljövänliga båtbottenfärger, matfisk, skonsamma fiskeredskap, hållbart fiske, restaurering av havsmiljöer och spridning av främmande arter.

Aktiviteterna kan vara på lokal, regional och nationell nivå. Viktiga aktörer är myndigheter, kommuner, näringsidkare, branschorganisationer och intresseföreningar. Håll Sverige Rent är ett exempel på en opinionsbildande organisation som verkar för att minska individens nedskräpning, främja återvinningen och öka miljömedvetenheten i syfte att bidra till en hållbar utveckling. Det nyligen bildade Båtmiljörådet, vilket består av 19 organisationer och myndigheter, är ett annat exempel på hur havsmiljöfrågor kan hanteras. Rådet har som mål att minska miljöpåverkan från landets fritidsbåtar. Vattenråden som byggs upp inom ramen för vattendirektivet är ett tredje exempel. Det finns även andra former av

föreningar såsom hembygds-, samfällighets- och sportfiskeföreningar samt miljöorganisationer som kan ha ett stort intresse för havsmiljöfrågor. Det är viktigt att alla dessa olika former av organisationer engageras i dialog- och samverkansprojekt. Innovativa och nya former för samverkan och ökad delaktighet måste prövas. Bland annat skapar det nya medialandskapet förutsättningar för nya interaktiva metoder.

Dialog- och samverkansprojekt av relevans för havsmiljön som genomförs bör kunna få ekonomiskt stöd. Naturvårdsverket bör fördela medlen och även ha en rådgivande roll. Projekten bör vara fleråriga för att ge verksamheten en långsiktighet. Insatsen bör pågå i åtta år.

Regeringen bör ta huvudansvaret för arbetet på det internationella planet. Särskilt bör möjligheten till att initiera dialog- och samverkansprocesser inom ramarna för HELCOM:s aktionsplan för Östersjön och ett pilotområde för Östersjön undersökas. Även internationellt är det viktigt att tillvarata engagemanget för havsmiljön hos allmänhet och olika grupper, t.ex. intresseorganisationer. Det kan finnas anledning att analysera om Sverige har bra metoder att kommunicera havsmiljöfrågor som kan användas i andra länder och vad Sverige kan lära av kommunikationsprocesser i andra länder.

8.10 Finansiering och konsekvenser

Naturvårdsverket bör få 5 miljoner kronor årligen under åtta år att fördela till dialog- och samverkansprojekt.

Syftet med kommunikationsinsatsen är att stärka engagemanget för och kunskapen om haven och havsmiljöproblemen. Det bör på sikt leda till ökad förståelse för åtgärder och efterlevnad av regler och rekommendationer som ska leda till förbättrad havsmiljö. Ett starkt engagemang för havsmiljön bland allmänhet och olika sektorer bör även leda till en press på politiker att agera kraftfullt i frågan. Insatsen är dock tidkrävande och det finns risk att den därför nedprioriteras hos både allmänhet och myndigheter.

9 Organisatoriska förändringar

I detta kapitel sammanfattas utredningens förslag som rör organisatoriska förändringar, inklusive större förändringar i befintliga organisationers ansvarsområden. Redovisningen innefattar såväl genomarbetade förslag som principförslag. Undantaget är de förslag till förändringar av internationella organisationer som främst har avhandlats i kapitel 3.

9.1 Förändringar på kommunal nivå

Förslagen om planering av havsområden är den del i betänkandet som i första hand berör den kommunala nivån, innefattande både primärkommuner och olika former av regionala organ vilka har sin grund i kommunallagstiftningen.

Den regionala nivån föreslås få huvudansvaret för planering i öppet hav inom svenskt territorium. Med regional nivå avses i nuläget de regionala samverkansorgan som finns i flera län och den regionala försöksverksamhet som finns i Skåne och Västra Götaland. I förlängningen bör en enhetlig regional struktur som bygger på Ansvarskommitténs förslag om regionkommuner kunna ta över ansvaret. Den regionala nivån ges i och med förslaget en ny stor samhällsuppgift vid sidan av det ordinarie uppdraget om regional utveckling (samt landstingens och regionernas ansvar för sjukvård och vissa trafikfrågor).

Kommunerna behåller sitt ansvar för planeringen i kustområdena närmast land och i innerskärgården. För det öppna havet, även i de fall detta återfinns innanför baslinjen, innebär förslaget att kommunernas planeringsansvar överförs till den regionala nivån. Var gränsen exakt ska gå mellan kommunernas och regionernas planering har utredningen inte tagit ställning till. Formellt sett innebär utredningens förslag en minskning av primärkommunernas

ansvar för fysisk planering, men i praktiken bör det inte bli så stor skillnad eftersom få kommuner bedriver planering i öppet hav i dag. Genom aktivt deltagande i den föreslagna regionala planeringen kan kommunernas inflytande över öppet hav snarast öka.

9.2 Förändringar på statlig nivå

I sin helhet kommer staten i och med utredningens förslag att behålla sitt nuvarande ansvar. I flera avseenden föreslås utökade arbetsuppgifter för de statliga myndigheterna. De myndigheter som främst berörs av förslagen är Naturvårdsverket, Boverket, Kustbevakningen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Fiskeriverket och vattenmyndigheterna (figur 9.1). Staten föreslås dessutom få ett större ansvar för den nya havsplaneringen än vad som är fallet för planering på land, se vidare under Boverkets uppgifter nedan.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket föreslås som central statlig miljömyndighet få ett fortsatt stort ansvar för havsmiljön. På flera punkter vill utredningen ge Naturvårdsverket ett utökat ansvar, främst när det gäller genomförandet av EU:s marina direktiv. Naturvårdsverket föreslås bli s.k. behörig myndighet för direktivets genomförande i Sverige. Detta innebär att

- ta fram bedömningar och kartläggningar,
- fastställa miljöstatus och miljömål,
- ansvara för övervakningsprogram,
- ta fram och besluta om åtgärdsprogram,
- ansvara för samråd med intressenter och allmänheten,
- ansvara för uppföljning och rapportering till EU-kommissionen.

Figur 9.1 **Statliga myndigheter med ansvar för havsmiljön och havsanknutna verksamheter. Naturvårdsverket, Boverket, SMHI samt Kustbevakningen får särskilt viktiga uppgifter i och med utredningens förslag. För samordning mellan myndigheterna föreslås ett nytt havsmiljöråd.**

I praktiken handlar det i stor utsträckning om att leda och samordna verksamhet som utförs av andra statliga myndigheter. En viktig del i verkets arbete är aktivt deltagande i internationella organisationer, t.ex. HELCOM och OSPAR, liksom samarbete med myndigheter i andra länder.

Naturvårdsverket föreslås få ett tydligare ansvar för nationell samordning av vattenförvaltningen, och därmed för genomförandet av ramdirektivet för vatten. I detta ansvar ingår också att samordna vattenförvaltningen med genomförandet av det marina direktivet.

Utredningens förslag innebär dessutom att Naturvårdsverket får i ansvar att leda ett nationellt program för kartläggning av det marina landskapet samt ansvar för att utveckla portaler för presentation av havsmiljödata.

Ett nytt havsmiljöråd föreslås bildas genom en sammanslagning av SAMHAV och det nuvarande Rådet för havsmiljöfrågor. Naturvårdsverket föreslås utgöra rådets kansli. Det nya havsmiljörådet ska ha en rådgivande roll och även utgöra en samordnande instans mellan myndigheter med olika ansvar inom havsmiljöförvaltningen.

Rådet ska dessutom skapa förutsättningar för dialog mellan staten, näringslivet och ideella organisationer i frågor som rör havsmiljön.

Boverket

Boverket föreslås få i uppgift att ansvara för planeringen i svensk ekonomisk zon och att samordna och bevaka statens intressen i den regionala planeringen innanför territorialhavsgränsen. Planer framtagna av regionala organ ska överprövas av Boverket innan de träder i kraft. En viktig del i Boverkets arbete blir också att samverka med andra länder och internationella organisationer i frågor som rör havsplanering. Detta innebär sammantaget en omfattande förändring av Boverkets uppgifter. En ny verksamhet måste byggas upp och kompetens rörande havsmiljön måste tillföras organisationen.

Vattenmyndigheterna

Vattenmyndigheterna föreslås få rätten att förelägga verksamhetsutövare som kvantitativt eller kvalitativt påverkar vattenmiljön att genomföra och bekosta övervakning av vattnets miljötillstånd. Förslaget innebär utökade arbetsuppgifter för vattenmyndigheterna. Enligt förslaget bör en översyn av vattenförvaltningen, inklusive vattenmyndigheterna, ske snarast möjligt.

Kustbevakningen

Kustbevakningen föreslås få i uppgift att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg för myndigheter, universitet, högskolor och statliga institut. I uppgiften ingår att ansvara för den kort- och långsiktiga planeringen av verksamheten samt att införskaffa, framföra, underhålla och utrusta fartygen.

Fiskeriverket

Fiskeriverket föreslås få ett utökat ansvar för redskapsutveckling samt för utbildning av yrkesfiskare. Fiskeriverket föreslås även få en ökad skyldighet att ta fram underlag om fiskbestånd och fiske

till grund för vattenmyndigheternas kartläggningar och utvärderingar.

SMHI

SMHI föreslås bli nationellt ansvarig myndighet för samordning av hur data av relevans för havsmiljöarbetet lagras och tillgängliggörs. SMHI föreslås även få en ökad skyldighet att ta fram underlag om meteorologi, hydrologi och oceanografi till vattenmyndigheternas kartläggningar och utvärderingar.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna föreslås få i uppgift att förse regionerna med planeringsunderlag. Länsstyrelserna föreslås även få det formella ansvaret för information till allmänheten vid akuta skeenden i havsmiljön. På uppdrag av Naturvårdsverket finns redan samordningscentraler för information i händelse av akuta skeenden i havsmiljön vid länsstyrelserna i Västerbottens, Stockholms och Västra Götalands län. Förslaget innebär framför allt ett förtydligande av att länsstyrelserna ytterst är ansvariga för samordning och utveckling av verksamheten.

10 Finansiering och konsekvenser

I detta kapitel redovisas de samlade konsekvenserna av förslagen, inklusive kostnaderna för staten och möjlig finansiering. En närmare beskrivning av enskilda förslags konsekvenser har redovisats i tidigare kapitel.

10.1 Samlade konsekvenser av förslagen

Dagens havsmiljöproblem medför stora konsekvenser för samhället. Allmänheten drabbas genom exempelvis algblomningar, oljeutsläpp och sämre tillgång till fisk. Havsmiljöproblemen har även ekonomiska konsekvenser för näringslivet. Bland annat påverkas turistnäringen negativt vid algblomningar och yrkesfisket drabbas vid ett försämrat fiske. Konsekvenserna för den biologiska mångfalden är stora. Åtskilliga marina arter, inklusive matfiskar som torsk, hälleflundra och ål, finns med på rödlistan över hotade arter. Om inte havsmiljöproblemen åtgärdas nu kommer än högre kostnader för åtgärder och restaurering att krävas i framtiden. Kostnaderna för utredningens förslag är i det sammanhanget relativt små.

De föreslagna förändringarna av myndigheters och andra aktörers arbete bör leda till en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning av havsmiljön. Flera av förslagen kommer att bidra till ökad kunskap om haven och havsmiljötillståndet, samt till att information om havsmiljön blir mer tillgänglig. Det ger förutsättningar för förbättrade planerings- och beslutsunderlag och på längre sikt en bättre havsmiljö.

Förutsättningarna för etablering samt för att driva olika typer av verksamhet i havsområdena bör förbättras genom det havsplaneringssystem som föreslås.

10.1.1 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget rörande havsplanering kommer att få konsekvenser för kommunernas planeringsansvar i territorialhavet och i viss utsträckning även innanför baslinjen. I formella termer innebär förslaget 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 av öppet hav i dag. Genom aktivt deltagande i den regionala planeringen, vilket föreslås i utredningen, kan kommunernas inflytande över öppet hav snarast öka.

Utredningen föreslår att regionala organ ska överta delar av kommunernas planeringsansvar. Med regional nivå avses i nuläget de regionala samverkansorgan som finns i flera län och den försöksverksamhet med regioner som finns i några län. Förslaget innebär således i princip inte någon förändring i ansvar mellan kommunal och statlig nivå.

10.1.2 Administrativa konsekvenser för företag

Förslaget om vattenanvändarnas ansvar för övervakning av vattenmiljön kan medföra ökade kostnader för företag. Det handlar dels om kostnader för att genomföra eller bekosta undersökningar, dels om rent administrativa kostnader för t.ex. upphandling eller rapportering.

10.1.3 Sysselsättning i olika delar i landet

Flera av utredningens förslag innebär behov av nyrekrytering eller omplacering av personal. Förslagen rör bara ett fåtal tjänster fördelade på flera orter i landet och kommer därför endast marginellt att påverka sysselsättningen.

10.2 Statsfinansiella konsekvenser

I tabell 10.1 redovisas de samlade kostnaderna av förslagen för staten. Vissa förslag innebär en omfördelning av kostnader mellan myndigheter eller omprioriteringar inom en myndigheter, vilket är beskrivet i respektive kapitel.

Tabell 10.1 Beräknade statliga kostnader för utredningens förslag. Kostnaderna anges i miljoner kronor och i 2008 års penningvärde. H: havsmiljöanslaget, O: ofinansierat.

		År							
Kapitel	Förslag	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Finansiering
3	Genomförande av EU:s marina direktivet	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	O
5	Havsmiljörådets kansli	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	O
5	Program för kartläggningar	44	44	44	44	44	0	0	H
5	Forskares deltagande i havsmiljöpanel och internationella arbetsgrupper	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	H
5	Selektiva fiskeredskap	2	2	2	2	2	2	2	O
6	Utveckling av datavärdskap	3	3	3	3	3	0	0	H
6	Uppbyggnad och drift av havsmiljöportal	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	H
6	Samordna utveckling och standarder för databaser	1	1	1	1	1	1	1	H
7	Fartyg: avskrivning och ränta[a]	0	0	2	15,5	29	40	51	O
	Fartyg: drift, underhåll och personal[b]	0	0	0	0	0	0	0	
7	Fartyg: omkostnader fartygsbyggen	0	2	4	5	6	6	5	O
7	Fartyg: administrativa kostnader	1	1	1	1	1	1	1	O
8	Kommunikationsinsats	5	5	5	5	5	5	5	H
	Summa	68,4	70,2	74,2	88,7	103,2	67,2	77,2	

[a] 2011: Kostnader (avskrivning och ränta) för anpassning av ett 50-metersfartyg. 2012: Kostnader för anpassning av två 50-metersfartyg och byggnation av ett 50-metersfartyg. 2013: Kostnader för anpassning av två 50-metersfartyg och byggnation av två 50-metersfartyg. 2014: Kostnader för anpassning av två 50-metersfartyg, byggnation av två 50-metersfartyg och halva kostnaden för byggnation av ett 70-metersfartyg. 2015: Kostnader för anpassning av två 50-metersfartyg, byggnation av två 50-metersfartyg och av ett 50-metersfartyg.

[b] Kostnader för drift, underhåll och personal för fartygen finansieras genom avgifter som fartygsanvändarna betalar och genom överföring av delar av de medel som idag används inom Fiskeriverket för fartyg.

Utredningen bedömer att flera förslag kan finansieras inom ramen för havsmiljöanslaget vilket sedan 2007 ingår i statsbudgeten. Det förutsätter dock att anslaget görs permanent. Havsmiljöanslaget uppgår till 100 miljoner kronor år 2008. I budgetpropositionen för 2007 aviserades att anslaget kommer att öka till 150 miljoner kronor år 2009 och till 200 miljoner kronor år 2010. På grund av den höga prioritet som havsmiljön har förutsätts att havsmiljöanslaget därefter kommer att ligga på 2010 års nivå eller öka.

Utredningen föreslår att programmet för kartläggning av det marina landskapet samt även att en del andra mindre kostsamma förslag finansieras genom havsmiljöanslaget (tabell 10.1). Det ligger i linje med regeringens syfte med anslaget. Kostnaderna för de förslag som föreslås belasta havsmiljöanslaget uppgår till cirka 54 miljoner kronor per år under perioden 2009–2013 (tabell 10.2), vilket motsvarar ungefär den aviserade ökningen i havsmiljöanslaget för 2009.

Tabell 10.2 Sammanställning av hur kostnaderna för utredningens förslag kan finansieras. Kostnaderna är i miljoner kronor och i 2008 års penningvärde.

	År						
Finansiering	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Havsmiljöanslaget	54,0	53,8	53,8	53,8	53,8	6,8	6,8
Ofinansierat: fartyg	1,0	3,0	7,0	21,5	36,0	47,0	57,0
Ofinansierat: övriga förslag	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4
Total summa	68,4	70,2	74,2	88,7	103,2	67,2	77,2

De förslag som kräver statlig finansiering och som inte kan finansieras genom omprioriteringar eller inom ramen för befintlig budget rör framför allt anskaffning av nya forsknings- och undersökningsfartyg. Även utökade myndighetsuppgifter framförallt orsakade av ny EU-lagstiftning kan innebära ökade statliga utgifter.

Nya fartyg föreslås finansieras genom lån, vilket innebär att kostnaden fördelas över 30 år. Fartygskostnaderna kommer att successivt öka till år 2015 och kommer därefter att ligga på cirka 52 miljoner kronor per år. Fartygen utgör en stor långsiktig investering som måste prioriteras om Sverige fortsatt ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig marin miljöövervakning och forskning. Rimligen måste staten bära denna kostnad.

De utökade myndighetsuppgifterna rör dels Naturvårdsverket som s.k. behörig myndighet för det marina direktivets genomförande i Sverige och som ansvarig för Havsmiljörådets kansli, dels Fiskeriverket som ansvarig för utveckling av selektiva redskap. Kostnaderna beräknas uppgå till cirka 13 miljoner kronor årligen.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag till finansiering om ökade kostnader förväntas uppstå för staten. Det är svårt att se så många andra alternativ än generell skattefinansiering för kostnaderna ovan. Ett tänkbart alternativ är att i större utsträckning låta förorenaren betala för olika kostnader. Utredningens förslag att inom ramen för vattenförvaltningen låta verksamhetsutövaren genomföra och bekosta vissa typer av övervakning är ett steg i denna riktning. Utredningen föreslår även att regeringen bör se över hur vattenavgifter kan användas för att i ännu högre grad fördela kostnaderna på de verksamheter som orsakar miljöproblemen.

Förslagen rörande ökade aktiviteter inom HELCOM kommer att medföra ökade kostnader för Sverige. En funktion för att granska medlemsländernas efterlevnad av åtaganden föreslås i betänkandet, liksom en finansieringskommitté för en mellanstatlig fond samt tillhörande kanslistöd. Kostnaderna för dessa förslag kan beräknas först om eller när medlemsländerna enats om att inrätta sådana gransknings- och finansieringsfunktioner. Generellt kan dock kostnaderna förväntas öka för svenska staten med ett ökat engagemang i HELCOM och i och med genomförandet av det marina direktivet.

Kostnader som uppstår för staten om kommuner och regionala organ avgiftsfritt får tillgång till myndigheters havsmiljörelaterade data preciseras inte här. En detaljerad kartläggning av dessa kostnader måste därför genomföras. Förslaget rörande havsplanering innebär en ambitionshöjning, vilket även kommer att generera kostnader för staten. Bland annat bör Boverket få ett höjt anslag. Kostnaderna har inte beräknats eftersom förslaget är att frågan ska utredas vidare. Kostnader för att sektorsmyndigheter tar fram planeringsunderlag till Boverket bör finansieras genom omprioriteringar inom respektive myndighet. Mycket kostnadskrävande underlag såsom det föreslagna kartläggningsprogrammet, måste dock kunna erhålla särskild finansiering.

10.3 Ekonomiska konsekvenser på kommunal nivå och för näringslivet

Enligt förslaget rörande havsplanering kommer planeringsansvaret i territorialhavet och i viss utsträckning även innanför baslinjen att föras över till regionala organ. De sammanlagda kostnaderna för planering på kommunal nivå kommer att bli högre i framtiden eftersom planering av det öppna havet i praktiken inte förekommer i någon större utsträckning i dag. Den föreslagna rätts- och genomförandeutredningen bör närmare precisera hur förslaget i sin helhet ska finansieras.

Förslaget om att verksamhetsutövaren ska ansvara för kontroll och övervakning av de vattenförekomster som påverkas av verksamhetens vattenanvändning kommer att leda till ökade utgifter för kommuner och privata företag. Kostnaden för detta uppskattas till cirka 10 miljoner kronor per år. Förslaget bygger på principen om att förorenaren betalar. Krav om ökad övervakning föranleds av ramdirektivet för vatten och är ett EG-rättsligt krav. Om inte vattenanvändaren/förorenaren står för kostnaderna tvingas staten finansiera dessa genom generella skatter.

Förslaget om krav på genomgången certifierad utbildning i miljö och ekologi för att erhålla yrkesfiskelicens kan medföra en kostnad för redan aktiva fiskare genom utebliven inkomst under kurstillfället. Denna effekt kan dock mildras genom att kurserna förläggs till fiskets lågsäsong.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till ändring i miljöbalken (1998:808)

5 kap.

12 §
Genom första stycket ges vattenmyndigheterna rätt att förelägga verksamhetsutövare och andra att genomföra de kontroller och den miljöövervakning som behövs i vattenförvaltningen. De adressater som kan beröras av förelägganden är de som nu bedriver eller tidigare har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som kan befaras ha medfört påverkan av en vattenförekomst. De grundläggande kraven på adressaterna utgår från 2 kap. 2, 3 och 7 §§ miljöbalken med den förståelse som bestämmelserna får genom EG-rätten. Med miljöövervakning avses operativ och undersökande övervakning enligt definitioner i bilaga V till ramdirektivet för vatten. (Dessa definitioner föreslås även föras in i 1 kap. förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.) Adressater för kraven enligt denna bestämmelse kan vara verksamhetsutövare av stora eller små punktkällor, areella näringar, kommunala dagvattensystem samt andra slags vattenanvändare. Bestämmelsen ska täcka såväl pågående som avslutade verksamheter och åtgärder. Ett exempel på det senare kan vara en avslutad deponi som fortfarande påverkar en vattenförekomst genom lakvatten. Alla slags undersökningar kan krävas, både kontroller och övervakning, och de kan avse både miljön (recipientkontroll) och den påverkande verksamheten/åtgärden (anläggningskontroll).

Genom det andra stycket ges vattenmyndigheterna möjlighet att genomföra övervakningen i egen regi eller uppdra åt någon annan att utföra den. Detta förfarande kan vara lämpligt att använda när flera ska svara för en samordnad övervakning. Innan ett förordnande enligt andra stycket meddelas, måste beslutsunderlaget

kommuniceras med de ansvariga i enlighet med förvaltningslagens (1986:223) allmänna regler.

Det sista stycket handlar om verksamheter med tillstånd enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och där omprövning av villkoren måste ske för att kraven på övervakning ska kunna ställas. För sådan tillståndsgiven verksamhet är frågor om recipientkontroll och annan övervakning normalt reglerad genom ett villkor om att kontrollprogram ska finnas och att detta ska godkännas av tillsynsmyndigheten. I sådana fall kan kontrollprogrammen relativt enkelt anpassas efter de krav på undersökande och operativ övervakning som vattenmyndigheten vill ställa på verksamheten (jfr. Miljööverdomstolens dom MÖD 2003:131). Om emellertid dessa frågor är reglerade direkt i villkor i tillståndsbeslutet är situationen en annan. Frågan täcks då av tillståndets ”rättskraft” enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Utökade eller ändrade krav gentemot verksamheten måste då ställas genom regelrätt omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. I dessa fall kan alltså kraven inte ställas genom förelägganden av tillsynsmyndigheten, vilket framgår av 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken. Motsvarande bör gälla för vattenmyndighetens möjlighet att ställa krav på operativ eller undersökande övervakning enligt denna bestämmelse. I de sällsynta situationer när kraven på övervakning redan är reglerad genom villkor i tillstånd, måste alltså vattenmyndigheten vända sig till någon av de myndigheter som nämns i 24 kap. 7 § och begära att dessa ska inleda en omprövning av verksamheten.

13 §
Vattenmyndigheternas föreläggande ska kunna förenas med vite för att kraven ska kunna genomdrivas effektivt.

14 §
Möjligheten till s.k. verkställighetsförordnande enligt denna paragraf motsvarar 26 kap. 26 § miljöbalken. Den gäller alla slags beslut enligt 5 kap. 12 §, dvs. såväl vid förelägganden som vid förordnanden om att åtgärderna ska utföras av annan. Möjligheten till verkställighetsförordnande bör emellertid användas främst i två situationer. Dels när åtgärderna bör utföras skyndsamt, vilket sällan bör bli fallet. Dels när ansvaret för övervakningen ligger på flera verksamhetsutövare och flertalet är överens om övervakningsåtgärderna i sig. Om myndigheten då väljer att förordna att övervakningen ska utföras av annan, ska oenigheter om den närmare kostnadsfördel-

ningen inte förhindra att övervakningen genomförs. I denna situation kan det vara lämpligt med ett verkställighetsförordnande. Den som ändå vill överklaga redan i detta skede, kan begära inhibition av beslutet enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Om miljödomstolen inte tillmötesgår denna begäran, kommer tvisten om kostnadsfördelningen att slitas i samband med överklagandet av beslutet om slutlig kostnadsfördelning enligt 5 kap. 15 §.

15 §
Om vattenmyndigheterna väljer att förordna att någon annan ska utföra kontroller och miljöövervakning enligt 5 kap. 12 § andra stycket är det ändå den som har skyldighet att utföra undersökningarna som ska ersätta kostnaderna. Fastställandets av kostnadsansvaret sker genom att myndigheten fattar ett särskilt beslut därom. En typisk sådan situation är när det rör sig om övervakning som en utför, men som flera verksamheter ska svara för. Då krävs att vattenmyndigheten tar ett särskilt beslut om kostnadsfördelningen mellan verksamheterna. Myndighetens kostnadsbeslut ska emellertid även kunna avse andra situationer än när ett förordnande har meddelats enligt 5 kap. 12 § andra stycket. En sådan kan vara när flera som ska svara för operativ eller undersökande övervakning inledningsvis är överens om recipientkontrollen, men sedan inte kan enas om den slutliga kostnadsfördelningen. I denna situation ska vattenmyndigheten kunna slita tvisten genom ett överklagbart beslut enligt denna bestämmelse. Även om vattenmyndigheten genomför övervakningsåtgärder åt någon annan utan att ett förordnande har meddelats ska myndigheten kunna få sina kostnader täckta genom ett beslut enligt denna paragraf. Detta kan ju vara fallet när det inledningsvis är oklart vem som har påverkat en vattenförekomst, men där övervakningsåtgärderna leder till ett klargörande av ansvarsförhållandena. Principen om att förorenaren ska betala gäller även i denna situation och då kan givetvis något krav på ett föregående förordnande inte upprätthållas.

16 §
Om vattenmyndigheten förordnar att en övervakningsåtgärd ska utföras av annan enligt 5 kap. 12 § andra stycket är det beslutet överklagbart i sig (MÖD 2005:32). Som framgått ovan, kommer dock dessa beslut att kunna vara förenade med s.k. verkställighetsförordnande enligt 5 kap. 14 §. I praktiken innebär detta att om det råder oenighet mellan vattenmyndigheten och en adressat om

övervakningskraven, kommer tvisten att slutligt avgöras efter överklagande av myndighetens kostnadsbeslut enligt 5 kap. 15 §. Resultatet av en sådan överprövning – miljödomstolens dom – är verkställbar genom utmätning av kronofogden när domen vunnit laga kraft (3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken). Om den betalningsovilliga adressaten däremot inte överklagar, måste myndigheten väcka talan i allmän domstol för att få sina kostnader täckta. Mot bakgrund av att adressaten haft möjlighet att överklaga såväl beslutet att åtgärden ska utföras av annan som själva kostnadsbeslutet, är det inte rimligt att myndigheten ska behöva ta denna omväg. Ett beslut enligt 5 kap. 15 § bör därför alltid vara direkt verkställbart när det väl har vunnit laga kraft. Paragrafen innehåller en särskild föreskrift om detta (jfr. 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken). Genom denna ordning uppnås också den fördelen att frågan om kostnadsfördelningen i sak alltid avgörs i den vanliga instansordningen för miljömål, dvs. inom miljödomstolslinjen.

11.2 Förslaget till ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

1 kap.

3 §
Definitionerna av operativ och undersökande övervakning återges därför att de är viktiga begrepp när ett ökat ansvar för kontroll och övervakning av vatten ska läggas på enskilda. Definitionerna är näst intill ordagrant överförda från bilaga V i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Jämfört med de ursprungliga definitionerna har ”miljömål” ersatts med ”miljökvalitetsnormer”.

10 kap.

1 §
Vattenmyndighetens beslut enligt 5 kap. 12 § har sådana rättsverkningar mot adressaterna att de måste vara överklagbara. Möjligheten att överklaga ska gälla såväl förelägganden som förordnanden om att övervakningen ska utföras av annan. Även beslut enligt 5 kap. 15 § är av sådant slag att de måste vara möjliga att överklaga. Bestämmelser om rätten att överklaga återfinns normalt i de förordningar som ligger under respektive kapitel i miljöbalken (se t.ex. 72 § artskyddsförordningen (2007:845)). En nytt kapitel föreslås därför i vattenförvaltningsförordningen där regler om överklagande samlas.

Av paragrafens första stycke framgår att vattenmyndighetens beslut enligt ovan överklagas till miljödomstol. Andra stycket innebär att andra beslut av myndigheten inte är överklagbara. Den senare bestämmelsen har förts över från 30 § länsstyrelseinstruktionen (2007:825).

11.3 Förslaget till ändring i fiskelagen (1993:787)

30 §
Genom tillägget i första stycket måste varje yrkesfiskare ha genomgått en utbildning i ekologi och miljö eller på annat sätt ha motsvarande kunskaper för att få yrkesfiskelicens. I tredje stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om vad kravet på nödvändiga kunskaper i ekologi och miljö innebär.

11.4 Förslaget till ändring i fiskeförordningen (1993:1097)

20 §
Med det nya stycket bemyndigas Fiskeriverket att utfärda föreskrifter om vilka kunskaper i ekologi och miljö som krävs för att få yrkesfiskelicens.

11.5 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket

2 §
Tillägget till punkt 8 innebär att Fiskeriverkets ansvar för utveckling av selektiva redskap och skonsamma fångstmetoder förtydligas.

Den nya punkten 10 innebär att Fiskeriverket får ett förtydligat ansvar för att tillhandahålla underlag som behövs i vattenmyndigheternas arbete med kartläggning och övervakning av vattenmiljön. Med underlag avses såväl data som bearbetad information, t.ex. modellberäkningar.

11.6 Förslaget till ändring i förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen

1 §
Genom tillägget utökas Kustbevakningens verksamhetsområde till att även omfatta tillhandahållande av forsknings- och undersökningsfartyg för marin miljöövervakning och forskning som utförs av myndigheter, universitet och högskolor.

13 a §
Kustbevakningen ska tillhandhålla forsknings- och undersökningsfartyg till i första hand i paragrafen nämnda myndigheter samt universitet och högskolor. I andra hand bör även andra aktörer som bedriver marin miljöövervakning och forskning få tillgång till fartyg. Detta gäller särskilt museer och statliga forskningsinstitut. Uppgiften att tillhandahålla fartyg innebär att ansvara för den kort- och långsiktiga planeringen för fartygen samt att införskaffa, framföra, underhålla och utrusta fartyg.

13 b §
För att erhålla en god samordning i verksamheterna bör fartygen så långt som möjligt utformas så att de kan användas till både forsknings- och undersökningsverksamhet och räddningstjänst eller sjöövervakning.

13 c §
Samråd med berörda myndigheter, universitet och högskolor sker lämpligast genom att en permanent beredningsgrupp för dessa frågor bildas.

11.7 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1057) med instruktion för det statliga lantmäteriet

7 a §
Paragrafen syftar till att havsmiljörelaterade data ska bli fritt tillgängliga för myndigheter, regionala organ, kommuner, universitet och högskolor för icke kommersiella syften. Med regionala organ avses regionala samverkansorgan (lagen 2002:34 om samverkansorgan i länen), försöksverksamhet med regioner (lagen 1996:1414 om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarfördelning) eller motsvarande.

11.8 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket

4 §
Den nya punkten 2 innebär att Naturvårdsverket får ett utpekat ansvar för att på nationell nivå samordna vattenförvaltningen. Det är särskilt viktigt att frågor som rör övervakning och kartläggning samordnas. I ansvaret ingår även samordning med miljömålsarbetet och havsmiljöförvaltningen.

31 §
Paragrafen anger ramarna för det ombildade Rådet för havsmiljöfrågor som utredningen föreslår. I rådet inkluderas även uppgifter som för närvarande hanteras av den myndighetssamordningsgrupp för havsmiljön (SAMHAV) som regeringen tillsatt.

32 §
Ändringen innebär att det förutom ledamöter även ska finnas experter från kommuner, näringsliv och ideella organisationer

knutna till Rådet för havsmiljöfrågor. Ledamöterna bör huvudsakligen utgöras av representanter för myndigheter med ansvar för havsmiljöfrågor.

35 §
Den nya punkten innebär att det är regeringen som ska utse ordförande och övriga ledamöter i Rådet för havsmiljöfrågor.

11.9 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartverket

8 a §
Paragrafen syftar till att havsmiljörelaterade data ska bli fritt tillgängliga för icke kommersiella syften för de i paragrafen nämnda kategorierna. Med regionala organ avses regionala samverkansorgan (lagen 2002:34 om samverkansorgan i länen), försöksverksamhet med regioner (lagen 1996:1414 om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarfördelning) eller motsvarande.

11.10 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

6 a §
Paragrafen syftar till att havsmiljörelaterade data ska bli fritt tillgängliga för icke kommersiella syften för de i paragrafen nämnda kategorierna. Med regionala organ avses regionala samverkansorgan (lagen 2002:34 om samverkansorgan i länen), försöksverksamhet med regioner (lagen 1996:1414 om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarfördelning) eller motsvarande.

11.11 Förslaget till ändring i förordningen (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

2 §
Den nya punkten 6 innebär att SMHI får ett förtydligat ansvar för att tillhandahålla underlag som behövs i vattenmyndigheternas arbete med kartläggning och övervakning av vattenmiljön. Med underlag avses såväl data som bearbetad information, t.ex. modellberäkningar.

Den nya punkten 7 ger SMHI ett nationellt ansvar för att samordna hur data av relevans för havsmiljön ska lagras och tillgängliggöras samt för utformning av standarder och kvalitetsmärkning.

8 a §
Paragrafen syftar till att havsmiljörelaterade data ska bli fritt tillgängliga för icke kommersiella syften för de i paragrafen nämnda kategorierna. Med regionala organ avses regionala samverkansorgan (lagen 2002:34 om samverkansorgan i länen), försöksverksamhet med regioner (lagen 1996:1414 om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarfördelning) eller motsvarande.

11.12 Förslaget till ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

4 §
Det formella ansvaret för information till allmänheten vid akuta händelser i miljön, t.ex. algblomningar, överförs från Naturvårdsverket till länsstyrelserna genom detta tillägg.

24 §
Med detta tillägg kan vattendelegationen delegera beslut som rör övervakning (enligt 5 kap. 12–15 §§ miljöbalken) till den länsstyrelse som är vattenmyndighet i distriktet. Observera att genom hänvisningen i 26 § andra stycket kan denna befogenhet även delegeras till någon av de länsstyrelser i distriktet som inte är vattenmyndigheter. I samtliga fall gäller att delegationen kan gälla vattenmyndighetens beslutsbefogenheter i hela distriktet och är då följaktligen inte begränsat till den aktuella länsstyrelsens geografiska kompetensområde (länet).

30 §
Paragrafen utgår då bestämmelsen om överklagande av vattenmyndigheternas beslut har överförts till 10 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

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 aktiviteters 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 miljökvalitetsmålen *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 miljökvalitetsmål (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 miljökvalitetsmålen. Härvid framkom att svårigheterna att nå miljökvalitetsmålen *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 na-*

tionell 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 regleringsbreven 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 övergödningsfrågor (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, giftanrikning, 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, närsalternas 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. Risken 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 Försvarsmakten 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 miljökvalitetsmålen *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 ekosyste-

men. 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 aktiviteters 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 Östersjömiljösamarbetet. 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)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Havsmiljöutredningen (M 2006:05)

Dir. 2007:67

Beslut vid regeringssammanträde den 16 maj 2007

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredningen om kunskap för bevarande och hållbart nyttjande av havsmiljön, Havsmiljöutredningen (M 2006:05), får sitt uppdrag utvidgat. Utredningen skall bl.a. också

- analysera innebörden av och bedöma förutsättningarna för att göra Östersjön till ett pilotområde med en gemensam internationell förvaltningsstrategi och med detta som utgångspunkt föreslå en svensk organisation för förvaltning av havsmiljön,
- föreslå en modell för planering av de svenska havsområdena,
- föreslå hur samarbetet och samverkan i kunskapsfrågor på vattenområdet skall kunna effektiviseras,
- föreslå hur tillgängligheten till vattenrelaterade data skall kunna öka samt hur ett system för datasamordning kan se ut,
- föreslå ett system för samverkan och samnyttjande av forsknings- och undersökningsfartyg samt sammanställa vilka krav som bör ställas på oceangående fartygsresurser för forsknings- och undersökningsverksamhet.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skall redovisas i sin helhet senast den 30 april 2008.

Tilläggsuppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 13 juli 2006 gav chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som långsiktigt säkerställer behovet av en effektiv och samordnad insamling och analys av kunskap rörande vattenfrågor. Syftet var att säkerställa bevarande och hållbart nyttjande av havet. Utredningen antog namnet Havsmiljöutredningen (M 2006:05).

Den 20 december 2006 överlämnade utredningen delbetänkandet Ett svenskt havsmiljöinstitut (SOU 2006:112).

Behovet av tilläggsuppdrag

Hållbart nyttjande och bevarande av havsmiljön hotas allvarligt av bl.a. övergödning, effekter av utsläpp av oljeprodukter från fartygstrafik och andra giftutsläpp, överutnyttjande av främst torsk samt den pågående klimatförändringen. Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) samt Europeiska kommissionens förslag till ett direktiv om en marin strategi (KOM(2005) 505 slutlig) och ansatserna i EG-kommissionens grönbok om EU:s framtida havspolitik (KOM(2006) 275 slutlig) kommer att kräva successivt ökande svenska satsningar inom vattenområdet. Den minskning av mängden närsalter och gifter som behövs för en återhämtning av havsområdena förutsätter både en minskad tillförsel av dessa ämnen från alla berörda sektorer, samtidigt som åtgärder måste vidtas också i havet. En utökad sektorsintegrering av vattenarbetet är därför nödvändig.

Förslaget till ett direktiv om en marin strategi mynnade den 18 december 2006 ut i en politisk överenskommelse om en gemensam ståndpunkt i ministerrådet. Direktivet kan efter slutförhandlingarna förväntas träda i kraft under 2008. Det marina direktivet och EU:s framtida havspolitik kommer att förutsätta ökad kunskap inom alla delar av de marina ekosystemen, liksom möjligheter att skapa ett hållbart nyttjande.

Andra regeringsuppdrag på vattenområdet

Inom ramen för genomförandet av ett antal uppdrag inom vatten- och havsområdet som regeringen har gett Naturvårdsverket, Fiskeriverket och andra myndigheter pågår flera processer som berör delar av de frågor utredningen har att ta ställning till. Utredningen skall så långt som möjligt tillvarata den kunskap som successivt tas fram genom dessa regeringsuppdrag och göra de kompletteringar som behövs.

En organisation för förvaltning av havsmiljön

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) uttryckte regeringen sin avsikt att ge Havsmiljöutredningen tilläggsdirektiv för att utreda möjligheten att, inom ramen för de möjligheter som EU:s regelverk ger, göra Östersjön till ett pilotområde för en ny gemensam förvaltningsstrategi där länderna samverkar och finner institutionella former för att säkra efterlevnaden av ett gemensamt regelverk. Även för Västerhavet bör det internationella samarbetet förstärkas inom ramen för samarbetet runt Nordsjön.

Det kommande EG-direktivet om en marin strategi förväntas innebära att varje medlemsstat skall utpeka en eller flera nationella myndigheter som skall ansvara för förvaltningen av havet i de olika havsregionerna. För Sverige rör det sig om dels Östersjön, dels Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Uppgifterna för en sådan myndighet kommer troligen att bestå av bl.a. en initial bedömning av miljösituationen i havet och nyttjandet av det, en definiering av vad som är god ekologisk status samt fastställande av miljömål med tillhörande indikatorer och löpande övervakningsprogram. Senast 2016 skall, enligt det nuvarande förslaget, ett åtgärdsprogram finnas på plats. Det skall vara operativt 2018 så att uppställda mål kan nås 2021. Arbetet skall ske i samverkan med övriga länder inom respektive havsregion.

Utredningen skall analysera innebörden av och bedöma förutsättningarna för att göra Östersjön till ett pilotområde med en gemensam förvaltningsstrategi samt överväga formerna för detta. Slutsatserna skall redovisas och kunna ligga till grund för bedömningar och ställningstaganden i ett senare skede. Med utgångspunkt i ambitionen att få till stånd en gemensam internationell förvaltningsstrategi för Östersjön skall utredningen utifrån ett eko-

systemperspektiv föreslå hur Sverige bör organisera förvaltningen av havsmiljön, i enlighet med vad som kan förväntas följa av det kommande EG-direktivet. Förslaget skall i första hand rymmas inom ramen för befintliga myndigheter. I uppdraget ligger även att föreslå vilka uppgifter som bör åligga en sådan organisation och vilken kompetens som behövs samt att definiera avgränsningen till andra berörda myndigheter. Utredningen skall vidare analysera och redovisa de juridiska, administrativa och ekonomiska hinder som kan finnas för den föreslagna organisationen och föreslå lämpliga lösningar.

En modell för planering av havsområdena

När havsbaserade aktiviteter växer i antal och omfattning ökar även konkurrensen om användningen av havsområdena och mellan användningen och behovet av olika skyddsåtgärder. Intressekonflikter kan uppstå. Utan någon form av planering hämmas också investeringsbeslut p.g.a. ovisshet om framtida möjligheter. I dag saknas ett sammanhållet system för fysisk planering och nyttjande av de svenska havsområdena. Det behövs ett system för planering och avvägning mellan olika intressen och som även möjliggör synergieffekter. I ett längre perspektiv behöver ett system skapas för en övergripande och långsiktigt hållbar förvaltning av alla vattenanknutna resurser.

Havsmiljökommissionen föreslog i sitt betänkande ”Havet – tid för en ny strategi” (SOU 2003:72), att Sveriges territorialvatten bör indelas i zoner för olika typer av nyttjande. En sådan zonering skall enligt förslaget t.ex. innehålla zoner där inget uttag av biologiska resurser skall göras och där även tillträde i vissa fall begränsas, zoner för vissa typer av brukande och områden för alla former av nyttjande. Ett svenskt system för zonering bör i möjligaste mån vara samordnat med liknande system i angränsande länder. En zonering bör långsiktigt ligga till grund för den framtida förvaltningen av havsmiljön men kan inte inrättas förrän viss kunskap har skaffats, t.ex. om bottenförhållandena.

Att utarbeta ett planeringssystem för de svenska havsområdena är en komplex uppgift och bör göras stegvis. Utredningen skall som ett första steg föreslå en modell för hur ett planeringssystem kan utvecklas. Förslaget bör bl.a. klargöra vilka krav som kan ställas på ett planeringssystem, vilken kunskap som krävs för att möjlig-

göra en planering, vilka aktörer som bör göras delaktiga samt beskriva de fortsatta stegen för utvecklingen av ett planeringssystem. Ett framtida planeringssystem bör kunna samordnas med liknande system i angränsande länder. Utredningen skall även lämna en översiktlig redovisning av i vilka geografiska områden riskerna för motstridiga intressen är störst och föreslå hur dessa intressekonflikter kan lösas samt peka på möjliga synergier av att nyttja havet för olika ändamål.

Ökat samarbete om kunskapsfrågor

De marina ekosystemen är starkt påverkade av tillförseln av främst närsalter men även av gifter från luft, land och sötvatten. Den nuvarande kunskapsorganisationen är baserad på sektorsansvar, där varje myndighet ansvarar för sin del av de vattenanknutna ekosystemen. Det ställer krav på samordning av kunskapsarbetet i alla vattenrelaterade frågor. Utredningen fick därför i sina ursprungliga direktiv i uppdrag att bl.a. utreda hur den vattenrelaterade forskningen och utbildningen kan användas för att lösa miljöproblemen i havet och hur samverkan mellan vattenrelaterad miljöövervakning samt forskning och undersökningsverksamhet kan utvecklas. Det kommande EG-direktivet om en marin strategi förväntas öka kraven på samordning ytterligare.

I sitt delbetänkande ”Ett svenskt havsmiljöinstitut” (SOU 2006:112) har Havsmiljöutredningen föreslagit att ett vetenskapligt havsmiljöinstitut etableras med verksamhet vid Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Högskolan i Kalmar. Förslaget innebär att de marina centrumen avvecklas i sin nuvarande form och blir en del av havsmiljöinstitutet. Utredningen har också föreslagit att det inom ramen för institutet byggs upp en central, vetenskapligt högkvalitativ analysavdelning för att effektivisera och förbättra samarbetet i marina kunskapsfrågor.

Med anledning av de ökande kraven på samordning av kunskapsarbetet i alla vattenrelaterade frågor, inte minst inför genomförandet av det kommande marina EG-direktivet, behöver de tidigare kommittédirektiven konkretiseras ytterligare. Utredningen skall föreslå vad som inom ramen för sektorsansvaret bör göras för att ytterligare effektivisera samarbete och samverkan mellan olika myndigheter och statliga institut i kunskapsfrågor på vattenområdet. Utöver det kommande EG-direktivet skall en utgångspunkt

vara det s.k. ramdirektivet för vatten. Förslaget skall utformas så att internationell samverkan gynnas och möjligheter att delta i internationella program optimeras.

Ökad tillgänglighet till data

Naturvårdsverket har i sin aktionsplan för havsmiljön (Rapport 5509, mars 2006) i samråd med 15 andra myndigheter lyft fram behovet av ökad tillgänglighet till miljödata som rör Sveriges hav och kuster samt behovet av samordning och översyn av sekretessfrågor. Bakgrunden är att sådana data i dag samlas in i en rad olika sammanhang och av olika aktörer. En del av dessa data är direkt tillgängliga, medan tillgängligheten till andra data begränsas av ekonomiska eller privaträttsliga skäl. Förekomsten av många lokala övervakningsprogram – ibland med olika utförare över tiden – kan i sig utgöra ett åtkomlighetsproblem. Ökad tillgänglighet till marina data ger ökade förutsättningar för berörda myndigheter att genomföra effektiva åtgärder i havsmiljöarbetet. Även forskare och andra med havsmiljörelaterad verksamhet kan behöva ökad tillgång till data.

Utredningen skall granska tillgängligheten till de vattenrelaterade data som är relevanta för havsmiljöarbetet och föreslå vilka konkreta åtgärder som bör vidtas för att tillgängligheten skall kunna öka. Utredningen skall vidare föreslå hur ett övergripande system för datasamordning, som bygger på att olika väsentliga samhällsintressen tillgodoses, bör vara konstruerat så att berörda myndigheters, forskares och andra aktörers behov av data kan tillgodoses så långt som möjligt.

Samordnat nyttjande av forsknings- och undersökningsfartyg m.m.

En rad olika myndigheter, forskningsinstitut, universitet och andra aktörer bedriver verksamhet i hav och vid kust som kräver användning av fartyg. Som exempel kan nämnas generell övervakning av fiske och jakt, tillsyn av skyddade områden, miljöövervakning, djupkartering, forskning och provtagning av biologiska och kemiska förhållanden. Av olika skäl är dessa aktiviteter svåra att samordna.

Mindre fartyg kan handhas av personer vars arbetsuppgifter även går utöver själva driften av fartyget. Sådana mindre fartyg har dock liten räckvidd och kan i princip bara användas inomskärs. Dessa samnyttjas i dag sannolikt i liten utsträckning. Vissa medelstora fartyg kräver viss fast besättning, men kan användas på de stora sjöarna och på öppet hav i lugnt väder. Möjligheterna till samnyttjande är här större. Verksamhet till havs i hårt väder kan enbart ske med stora fartyg och med särskilt utbildad besättning och speciell utrustning. Dessa fartyg har också ofta laboratorium ombord och är mycket kostnadskrävande, varför de ofta kräver samnyttjande mellan olika intressenter. Sveriges enda oceangående forsknings- och undersökningsfartyg, U/F Argos, behöver ersättas med nya ändamålsenliga och miljövänliga fartygsresurser.

Utredningen skall inhämta kunskap om berörda myndigheters och andra relevanta verksamhetsutövares behov och omfattning av utsjöverksamhet. Behovet av fartyg i mellanklassen med betydande räckvidd och som är möjliga att tillfälligtvis använda på öppet hav bör särskilt undersökas. Utredningen skall vidare inventera förekomsten av fartyg i Sverige som är lämpliga för undersöknings- och forskningsverksamhet i kustvatten och på öppet hav samt bedöma nyttjandegraden hos dessa fartyg. Utredningen skall med den kunskapen som grund redovisa vilka möjligheter som finns att samordna användningen av olika typer av fartyg och vilka samordningsvinster som kan göras samt ge förslag på ett system för bättre samverkan och samnyttjande av dessa fartyg.

Utredningen skall vidare, i samråd med Fiskeriverket och andra berörda myndigheter, utifrån en samlad behovsanalys sammanställa vilka krav som bör ställas på oceangående fartygsresurser för forsknings- och undersökningsändamål som kan ersätta U/F Argos samt ange såväl samhälls- som företagsekonomiska för- och nackdelar med olika alternativ. En utgångspunkt bör vara att dessa fartygsresurser kompletterar andra forsknings- och undersökningsfartyg i Sveriges närområde, i syfte att möjliggöra samutnyttjande med fartyg i andra länder. Möjligheterna till delfinansiering från EU bör även undersökas.

Konsekvensanalyser och förslag till finansiering

I likhet med de ursprungliga direktiven skall konsekvensanalyser av samtliga förslag presenteras och förslag till finansiering av åtgärder med statsfinansiella konsekvenser lämnas. Utredningen skall dessutom särskilt beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet. De förslag utredningen lämnar skall utformas så att företags administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. I de fall utredningens förslag får konsekvenser för företag skall samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredningen skall samråda med berörda aktörer i enlighet med de ursprungliga direktiven. När det gäller organisatoriska lösningar skall samråd ske med utredningen om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08) och med utredningen om fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet (M 2007:02).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skall redovisas i sin helhet senast den 30 april 2008.

(Miljödepartementet)

Underlagsrapporter samt kontaktpersoner i andra länder

Underlagsrapporter

Följande underlagsrapporter har tagits fram på uppdrag av utredningen:

1. Kartläggning av svensk miljöövervakning och annan undersökningsverksamhet med bäring på havsmiljön. Underlagsrapport till Havsmiljöutredningen. Mikael Olshammar och Annika Martinsson, IVL Svenska miljöinstitutet, rapport B1721 (2007).
2. Marin miljøovervåkning i Norge – organisering, gjennomføring, koordinering, datatilgjengelighet, forskningsbasis og ressursbruk. Jens Skei, Norsk institutt for vannforskning, 2007-01-16.
3. Dansk marin miljøovervågning. Gunni Ærtbjerg, Danmarks Miljøundersøgelser, 2007-02-14.
4. Operativ miljöövervakning på vattenförvaltningsområdet. Annika Gustafsson och Lisa Grill, Advokatfirman Andermyr, Gustafsson och Lindén, 2007-11-15. (Överlämnad av Naturvårdsverket till utredningen som redovisning av uppdrag nr 4 i kapitel 1.)
5. Om kostnadsansvaret för miljöövervakning på vattenförvaltningsområdet. Jan Darpö, Uppsala universitet, 2008-04-14. (www.jandarpo.se/uredningar)
6. Röster om effektivare kommunikation av nya rön om havsmiljön. En omvärldsanalys för Havsmiljöutredningen. Claes Thorson, Gaia Leadership AB, 2007-09-11.

7. Havsmiljökommunikation – en teoretisk beskrivning. Magnus Ljung, Sveriges lantbruksuniversitet, 2008-01-07.
8. Kostnader för kunskap inom svensk havsmiljöförvaltning. Kostnadsanalys av informationsutbyte samt inventering av utvalda databaser åt Havsmiljöutredningen. Andrea Morf och Lotta Silfver, Koucky & Partners AB, 2008-01-15.
9. Samordnat nyttjande av forsknings- och undersökningsfartyg m.m. Bertil Björkman, Anchor Consulting, 2007-11-11.
10. Kravställning på ett oceangående forsknings- och undersökningsfartyg. Bertil Björkman, Anchor Consulting, 2008-01-15.
11. Krav och analyser rörande oceangående fartygsresurser för svenska myndigheters forsknings- och undersökningsverksamhet. Fiskeriverket, 2008-02-29.
12. Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön. Gällande internationella och europeiska regler. Said Mahmoudi och David Langlet, Stockholms universitet, 2007-12-21. (Rapporten finns i sin helhet återgiven i bilaga 4.)
13. Rapport för Havsmiljöutredningen gällande marin fysisk planering i Östersjöländerna. Robert Dahlström, rm2rm, 2008-03-13.

Personer som utredningen träffat i andra länder

Havsmiljöutredningen har i länderna runt Östersjön träffat följande personer:

Danmark:
Tonny Niillonen, Head of delegation, HELCOM, By- og landskapsstyrelsen
Johnny Reker, By- og landskabsstyrelsen
Henrik Wichmann, By- og landskabsstyrelsen

Tyskland:
Heike Imhoff, Head of delegation HELCOM, Ministry of Environment
Heinrich Nolte, Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)
Susanne Endrulat, Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)
Bernhard Heinrich, Ministry for Labour, Building and Regional Department, Mecklenburg-Vorpommern

Finland:
Tiina Tihlman, Head of delegation HELCOM, Miljöministeriet
Agneta Nylund, Nylands Förbund
Mikael Hildén, Antti Räiki och Pentti Kangas, Finlands miljöcentral

Polen:
Adriana Dembowska, Head of delegation HELCOM, National Water Management Authority
Patrycja Jakubowska, Ministry of Regional Development

Lettland:
Baiba Zaza, Ministry of the Environment, Head of delegation, HELCOM
Inga Belasova, Ministry of Environment
Vladislavs Vesperis, Ministry of Regional Development and Local Government

Litauen:
Agne Kniezaite, Ministry of the Environment
Aleksandras Gordevicius, Ministry of the Environment

HELCOM:s sekretariat:
Anne Christine Brusendorff, Executive Secretary

Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön
Gällande internationella och europeiska regler

Said Mahmoudi[1] **& David Langlet**[2]

[1] Professor i internationell rätt vid Stockholms universitet
[2] Juris doktor, gästlärare i miljörätt vid Stockholms universitet

Innehållsförteckning

I Allmänt om havsrättsliga zoner och skyddet av den marina miljön

1 Inledning 445

2 Havsrättsliga zoner 445

3 Skyddet av den marina miljön – allmänna regler 452

4 Skyddet av den marina miljön – specifika fall 458

5 Sammanfattning 461

II Det internationellrättsliga skyddet av Östersjöns och Nordsjöns marina miljö

1 Inledning 462

2 Relevanta rättsprinciper 465

3 Förorening från fartyg 471

4 Föroreningar från landbaserade källor 481

5 Havsbaserad verksamhet och installationer 483

6 Biologisk mångfald/naturskydd 484

7 Främmande arter och barlastvatten 491

8 Fiske 492

9 Rapportering 494

10 Efterlevnad 496

III Det europarättsliga skyddet av Östersjöns och Nordsjöns marina miljö

1 Inledning 496

2 Det geografiska tillämpningsområdet för relevanta EG-regler för skyddet av den marina miljön 498

3 Gemenskapens rättsakter för skyddet av den marina miljön 501

4 Fiske och bevarande av levande naturresurser 514

5 Förhållandet mellan internationell miljörätt och gemenskapens miljöregler 517

6 Sammanfattning 519

IV Utvärdering av rättsläget

1 Inledning 520

2 De rättsliga möjligheterna och begränsningarna 521

3 En effektiv mellanstatlig organisation 525

4 Implikationer för den nationella förvaltningen 527

Källor och bakgrundsmaterial 530

I Allmänt om havsrättsliga zoner och skyddet av den marina miljön

1 Inledning

Sverige är omgivet av ett ömtåligt havsområde i Östersjön och ett av världens mest trafikerade havsområden i Nordsjön. Landet är part i alla viktiga regionala och globala konventioner som har betydelse för skyddet av dessa havsområden. Utgångspunkten i alla dessa överenskommelser är en uppdelning av havet i olika zoner och en avvägning mellan kuststaters och flaggstaters intressen inom varje zon. Huvudregeln är att ju närmare kusten desto större är kuststatens intresse och således dess behörighet och makt.

Den mest omfattande globala överenskommelsen inom detta område är FN:s havsrättskonvention som antogs 1982 och trädde ikraft 1994.[3] Samtliga kuststater runt Östersjön och Nordsjön har anslutit sig till denna konvention. Dessutom är en allmän uppfattning att större delen av konventionens innehåll, särskilt dess del XII angående skyddet av den marina miljön, är internationell sedvanerätt. Det innebär att alla stater är rättsligt bundna av denna dels innehåll oavsett om de är konventionsparter eller ej.

I det följande beskrivs de olika havsrättsliga zonerna och staters befogenheter inom dessa.

2 Havsrättsliga zoner

För att reglera staternas rättigheter och skyldigheter har haven delats in i olika havsområden. Den yttre gränsen för dessa zoner mäts från baslinjen. Den grundläggande regeln i folkrätten har varit att baslinjen utgörs av lågvattenlinjen utmed kusten. En sådan linje kallas *normal* baslinje och tillämpas när kusten är rak och regelbunden. När kustlinjen är mycket oregelbunden eller när en rad öar ligger utmed kusten kan kuststaterna dra *räta* baslinjer istället för normala. Räta baslinjer dras genom att lämpliga punkter utmed lågvattenlinjens yttersta sträckning mot havet förbinds. När förekomsten av öar tillåter räta baslinjer, ska linjen dras mellan de öar som är belägna längst ut i havet. Metoden med räta baslinjer har

[3] SÖ 2000:1.

antagits som en allmänt accepterad regel i artikel 7 i 1982 års konvention.

Sveriges kuster är liksom Norges och Finlands i allmänhet antingen oregelbundna eller kantade av oräkneliga öar, isberg, skär och rev. Sveriges räta baslinjer fastställdes formellt genom en kunglig kungörelse av den 4 maj 1934. I lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium, som ändrades genom lag (1979:1140), modifierades de räta baslinjer vars brytpunkter var skär som inte permanent låg under vatten. Baslinjerna som fastställdes i den lagen gäller fortfarande.

2.1 Inre vatten

Inre vatten består, förutom av nationellt vatten såsom floder och sjöar inom statens territorium, av vatten innanför baslinjen (artikel 8). Hamnar, bukter och flodmynningar är normalt inre vatten. Inre vatten är en integrerad del av kuststaten som den åtnjuter full territoriell suveränitet över. Andra staters fartyg har ingen generell rätt att passera genom en kuststats inre vatten och folkrätten erkänner inte någon rätt till tillträde för utländska fartyg till kuststatens hamnar. Normalt utser dock kuststaten ett antal av sina hamnar till internationella hamnar, som anses öppna för internationell handelstrafik. Kuststaten har rätt att vägra utländska krigs- eller andra statsfartyg tillträde till sina hamnar.

I princip har kuststaten rätt att tillämpa sin lagstiftning på utländska fartyg som befinner sig i statens inre vatten inklusive dess hamnar. Det utländska fartyget fortsätter emellertid att även lyda under flaggstatens lagar och verkställande makt. Kuststatens rätt att tillämpa sina lagar i sitt inre vatten är underkastad begränsningar som följer av främmande *statsfartygs* immunitet i detta havsområde liksom i andra havsområden.

Kuststaten tillämpar normalt sina lagar endast när dess intressen direkt berörs. Förhållanden som endast rör fartygets inre angelägenheter överlåts till myndigheterna i flaggstaten. När ett brott stör lugnet eller ordningen i en kuststats inre vatten görs normalt kuststatens jurisdiktion gällande. En grov förorening av inre vatten är ett sådant brott. Fartyg kan beläggas med kvarstad som ett led i en civilprocess i kuststaten. De kan också kvarhållas om de befinns vara i sjöovärdig kondition. Sverige kan i princip tillämpa sina nationella lagar inom sitt inre vatten på samma sätt som de tilläm-

pas i övriga delar av landets territorium. Det är endast utländska statsfartyg som har immunitet och är undantagna från tillämpningen av nationella lagar.

2.2 Territorialvatten[4]

Artikel 2 i 1982 års konvention definierar territorialhavet som ett angränsande havsområde. Bredden av territorialhavet kan, enligt artikel 3, vara högst 12 nautiska mil från baslinjen. Sverige beslutade år 1978 att – med några undantag – utöka sitt territorialhav från 4 till 12 nautiska mil [lag (1978:959) om ändring i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium]. Finland, Danmark och Norge utvidgade sina territorialhav till 12 nautiska mil år 1995, 1999 respektive 2004.

Territorialhavet anses rättsligt sett utgöra en del av kuststatens territorium och står under dess suveränitet. På så sätt finns det en likhet mellan inre vatten och territorialvatten, som tillsammans kallas för ”sjöterritorium”. Det finns dock en stor skillnad mellan dessa två begrepp. Medan alla andra staters fartyg har rätt till oskadlig genomfart av kuststatens territorialhav (artikel 17), saknas en sådan rättighet i inre vatten. Rätten till oskadlig genomfart kan normalt inte förnekas ett främmande fartyg, men den kan hävas tillfälligt (artikel 25). Med genomfart avses både att passera territorialhavet utan att inlöpa till inre vatten och att inlöpa till eller gå till havs från inre vatten (artikel 18). En kuststat har rätt att reglera trafiken inom sitt territorialvatten genom att bestämma farleder och inrätta trafikseparеringssystem inom territorialhavet [artikel 22(3)]. Den har däremot inte rätt att förbjuda trafik inom hela territorialhavet med hänvisning till risken för miljön. Rätten att reglera trafiken ska tillämpas med vederbörlig hänsyn till den internationella sjöfartsorganisationens (IMO) rekommendationer och till farleder som enligt hävd används för internationell sjöfart.

Genomfarten anses oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. I artikel 19 nämns tolv olika typer av verksamhet i kuststatens territorialhav vilka anses vara skadliga, bl.a. allvarlig förorening av vatten. Kuststaten får vidta nödvändiga åtgärder för att hindra sådan genomfart som ej är oskadlig (artikel 25). Rätten för utländska fartyg till oskadlig genomfart i svenskt

[4] I resten av denna rapport används begreppen ”territorialhav” och ”territorialvatten” växelvis.

territorialhav finns reglerad i förordning (1992:118) om tillträde till Sveriges sjöterritorium av främmande statsfartyg och luftfartyg (tillträdesförordningen). Denna förordning behandlar huvudsakligen statsfartygs (örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte) tillträde till svenskt territorialhav.

Under oskadlig genomfart har statsfartyg som nyttjas i icke-kommersiellt syfte rätt till immunitet mot kuststatens jurisdiktion (artikel 32). Vad gäller övriga fartyg har kuststaten en generell straffrättslig jurisdiktion och rätt att företa undersökningar och anhållanden ombord på utländska fartyg som har lämnat dess inre vatten och passerar genom territorialhavet [(artikel 27 (2)]. Sådana åtgärder får inte vidtas ombord på ett utländskt fartyg som kommer från en främmande hamn och passerar genom kuststatens territorialhav utan att anlöpa inre vatten. Undantagen är överträdelser av nationella lagar för skyddet av den marina miljön i den ekonomiska zonen och andra nationella lagar angående kuststatens rättigheter i dess ekonomiska zon [artikel 27 (5)].

Kuststaten får inte på civilrättslig grund vidta exekutiva åtgärder mot fartyget eller förordna om kvarstad utom såvitt avser förpliktelser eller ansvar som fartyget ådragit sig under eller före dess genomfart av kuststatens sjöterritorium (artikel 28). Om ett utländskt fartyg har lämnat kuststatens inre vatten och passerar genom territorialhavet har kuststaten rätt att förordna om kvarstad med avseende på fartyget för att vidta civilrättsliga åtgärder.

2.3 Angränsande zon

Den angränsande zonen (tilläggszonen) är ett havsområde, angränsande till och belägen utanför territorialhavet, i vilken kuststaten har begränsad befogenhet att verkställa tull-, skatte-, hälso- och immigrationslagar. Enligt havsrättskonventionens artikel 33 är den maximala bredden av den angränsande zonen 24 nautiska mil från baslinjen. Inom denna zon kan kuststaten i den angränsande zonen utöva nödvändig *kontroll* för att: (a) förhindra överträdelser av författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård inom dess territorium eller territorialhav och (b) bestraffa överträdelser av ovan nämnda lagar vilka begåtts inom dess territorium eller territorialhav. Bland de nordiska staterna har Finland en angränsande zon om två nautiska mil och Norge tio. Sverige över-

väger att inrätta en angränsande zon. En sådan zon kan endast indirekt ha betydelse för skyddet av miljön.

2.4 Ekonomisk zon

Den ekonomiska zonen definieras som ett område utanför territorialhavet och angränsande till detta, vars bredd inte får sträcka sig utöver 200 nautiska mil från baslinjerna (artikel 55 och 57). Detta område har en specifik rättslig karaktär som skiljer sig från både territorialhavet, som står under kuststatens suveränitet, och det fria havet som inte står under någon stats jurisdiktion och är öppet för alla. Enligt artikel 56 finns det tre slags rättigheter som en kuststat har i sin ekonomiska zon: 1- *suveräna rättigheter* (nästan obegränsad befogenhet) med avseende på att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångarna (både levande och icke levande) och andra ekonomiska resurser såsom att framställa energi från vatten, strömmar och vindar; 2- *jurisdiktion* (befogenhet inom ramen för de internationella regler och normer som bestäms av den internationella sjöfartsorganisationen) med avseende på att uppföra och använda konstgjorda öar, anläggningar, marinvetenskaplig forskning och skyddet och bevarandet av den marina miljön; 3- *andra rättigheter* (begränsad befogenhet) som följer av andra delar av konventionen såsom de rättigheter en kuststat kan utöva i den angränsande zonen där en sådan zon bildats. När staten utövar sina rättigheter i den ekonomiska zonen ska den ta vederbörlig hänsyn till andra staters rättigheter [artikel 56 (2)].

I den ekonomiska zonen har andra stater frihet till sjöfart och överflygning, till att lägga ut undervattenskablar och rörledningar samt till annan enligt folkrätten legitim användning av havet i samband med dessa friheter [artikel 58 (1)]. Konventionen definierar inte vad »annan enligt folkrätten legitim användning» egentligen innebär. Andra stater kan utöva de nämnda friheterna i den ekonomiska zonen med vederbörlig hänsyn tagen till kuststatens rättigheter. De ska också iaktta de lagar och författningar som antagits av kuststaten och andra folkrättsliga regler i den mån dessa inte är oförenliga med konventionens bestämmelser rörande den ekonomiska zonen [artikel 58 (3)]. Begränsningarna som kuststaten genom lagstiftning kan göra i de friheter andra stater åtnjuter i den ekonomiska zonen antyder att friheterna är relativt begränsade i den ekonomiska zonen jämfört med i det fria havet.

Sverige upprättade sin ekonomiska zon den 1 januari 1993 genom lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Övriga Östersjöländer och samtliga kuststater vid Nordsjön har ekonomiska zoner.

2.5 Det fria havet

Vattenområdet utanför kuststaters ekonomiska zoner kallas för det fria havet. Inom detta område är alla stater (såväl kust- som flaggstater) jämställda vad gäller havets friheter. Ingen stat har större rättighet eller befogenhet. Alla stater har en allmän skyldighet att skydda och bevara den marina miljön (artikel 192). Om ett fartyg allvarligt förorenar den marina miljön på det fria havet och sedan frivilligt anlöper en hamn, har hamnstaten behörighet att inleda en rättsprocess mot fartyget trots att föroreningen har skett utanför kuststatens alla havsområden (artikel 218, härom nedan).

Det fria havet är öppet för alla stater. På det fria havet tillämpas principen om havets frihet. Den innefattar sex friheter: frihet till sjöfart, fiske, överflygning, utläggande av undervattenskablar och rörledningar, uppförande av konstgjorda öar och andra anläggningar samt till vetenskaplig forskning. Denna lista är inte uttömmande och den kan framdeles utökas med andra allmänt accepterade friheter. Friheterna ska utövas med vederbörlig hänsyn till andra staters intressen vid deras utövande av det fria havets frihet [artikel 87 (2)].

Som huvudregel lyder fartyg på det fria havet under flaggstatens exklusiva lagstiftande och verkställande jurisdiktion. Om en kollision inträffar på det fria havet med två stater inblandade har både staten i vilken svaranden arbetar (flaggstaten) och staten i vilken han är medborgare straffrättslig jurisdiktion (artikel 97). Flaggstatens jurisdiktion anses dock ha företräde. Det finns några undantag från huvudregeln om flaggstatens jurisdiktion. Föroreningar som härrör från sjöolyckor på det fria havet (artikel 221) är ett brott på det fria havet mot vilket kuststaten har rätt att intervenera.

Ett viktigt undantag från regeln om flaggstatens jurisdiktion är kuststatens rätt till omedelbart förföljande. Enligt artikel 111 har kuststaten, när den har goda skäl att tro att ett utländskt fartyg brutit mot dess lagar, rätt till omedelbart förföljande med hjälp av statsfartyg eller militära luftfartyg. Vid brott mot lagar i det inre

vattnet eller territorialhavet, måste förföljandet påbörjas när det utländska fartyget eller en av dess båtar fortfarande befinner sig i något av dessa havsområden. Vid brott mot nationella lagar angående den ekonomiska zonen eller kontinentalsockeln kan omedelbart förföljande av ett utländskt fartyg företas om fartyget fortfarande befinner sig inom dessa zoner. Förföljandet, som bör vara oavbrutet, kan fortsätta på det fria havet till dess det utländska fartyget antingen stoppas eller går in i sitt eget eller en tredje stats territorialhav. När omedelbart förföljande påbörjas behöver inte det förföljande fartyget eller luftfartyget vara i samma zon som det förföljda fartyget. Ett statsfartyg eller militärt luftfartyg kan överta förföljandet från luftfartyget som påbörjade det.

2.6 Kontinentalsockel

Begreppet »kontinentalsockeln» som geografisk term avser fortsättningen av landmassan under havet. Normalt sträcker sig kontinentalsockeln till ett avstånd om 200 nautiska mil från baslinjen. 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. Öar är berättigade till en egen kontinentalsockel.

Vad gäller Sverige anslöt sig landet 1966 till 1958 års konvention om kontinentalsockeln och antog lag (1966:314) om kontinentalsockeln. Denna lag reglerar utvinningen av mineralfyndigheter och sedentärt fiske på Sveriges kontinentalsockel. Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer staten som kan meddela tillstånd för annan än staten. Genom en ändring i lagen har rätten för andra stater att lägga ut undervattenskablar och rörledningar på Sveriges kontinentalsockel, vilken tidigare var inkluderad i 10 § i lagen om Sveriges ekonomiska zon, flyttats till 15 a § i lagen om kontinentalsockeln. Andra stater har rätt att lägga ut undervattenskablar på kuststatens kontinentalsockel men tillståndet kan förenas med villkor i syfte att skydda den marina miljön (härom nedan). I 11–15 §§ lagen om kontinentalsockeln finns detaljerade föreskrifter om påföljder vid överträdelse av lagen.

3 Skyddet av den marina miljön – allmänna regler

De två huvudsakliga grupperna av miljöproblem i den marina miljön berör bevarandet av naturresurser och föroreningar. 1982 års havsrättskonvention innehåller föreskrifter gällande båda dessa grupper. Medan frågan om bevarandet av havets levande naturresurser har behandlats under olika rubriker och i olika avsnitt av konventionen, har konventionens hela del XII ägnats åt varierande typer av havsföroreningar. Denna del av konventionen har ambitionen att kodifiera allmänna principer som redan har fastslagits genom flera bilaterala, regionala eller internationella konventioner för skyddet av den marina miljön. Den fokuserar på rättigheter och skyldigheter för flagg-, kust- och hamnstater och återspeglar en balans mellan dessa rättigheter och skyldigheter.

I nästan alla bestämmelser i del XII används termen »stater» i stället för »konventionsstater». Detta görs för att ange att dessa föreskrifter redan är sedvanerätt och tillämpliga på alla stater oavsett om de är parter i 1982 års konvention eller inte. Kanske är den viktigaste av dessa föreskrifter artikel 192 som föreskriver att staterna är skyldiga att skydda och bevara den marina miljön. Detta är en allmän skyldighet för alla stater. För att fullgöra denna skyldighet ska staterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön från alla slags källor (artikel 194). Krav på samarbete på ett globalt eller regionalt plan för att skydda den marina miljön föreligger enligt artikel 197.

Vad gäller havsföroreningar på grund av olyckor finns det en skyldighet enligt artikel 199 för stater inom en region att utveckla katastrofplaner för att kunna samarbeta och eliminera verkningarna av föroreningen och förhindra eller begränsa skadan. En sådan katastrofplan har funnits för Nordsjön sedan början av 1980-talet.

3.1 Föroreningar från landbaserade källor

Föroreningar från fartyg, landbaserade föroreningar, föroreningar från resursutvinningen på havsbotten, föroreningar genom dumpning och luftföroreningar regleras i artiklarna 207–212.

Havsrättskonventionens regler beträffande föroreningar från landbaserade källor finns i artikel 207. Med tanke på dessa föroreningars natur är det endast kuststaten själv som ska vidta rättsliga

åtgärder för att förhindra, begränsa eller kontrollera förorening av den marina miljön från sådana källor. Noteras bör att enligt artikel 207 (3) har stater en skyldighet att söka harmonisera sina strävanden på lämplig regional nivå. Vidare förpliktar artikeln stater att söka fastställa globala och regionala regler och normer för att förhindra, begränsa och kontrollera landbaserade föroreningar. Det saknas fortfarande en global överenskommelse inom detta område, men regionala överenskommelser för skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön (dvs. Östersjökonventionen och OSPAR-konventionen) innehåller föreskrifter om landbaserade havsföroreningar.

3.2 Föroreningar från verksamheter på havsbotten och dumpning

En liknande förpliktelser finns i artikel 208 beträffande föroreningar från verksamheter på havsbotten som är underkastade nationell jurisdiktion, dvs. hela havsbotten fram till yttre gränsen av kontinentalsockeln (se nedan). Även här ska stater försöka harmonisera sin politik på regional nivå. Artikel 210 föreskriver att dumpning inte ska ske utan tillstånd från behörig myndighet. Kuststaten ska samråda med andra stater som kan beröras ogynnsamt av dumpning innan den ger tillstånd. Artikel 210 återspeglar den allmänna inställningen under 1970-talet gentemot frågan om dumpning. I dag är utgångspunkten att dumpning i regel ska vara förbjuden.

3.3 Förorening från eller via atmosfären

En relativt kort bestämmelse i havsrättskonventionen, artikel 212, berör problemet med föroreningar från eller via atmosfären. Artikeln fastställer staters skyldighet att anta nödvändiga lagar för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening av den marina miljön från eller via atmosfären. Dessa lagar ska tillämpas inte bara i deras luftrum utan på fartyg som för deras flagg eller på fartyg eller luftfartyg som är registrerade hos dem.

3.4 Förorening från fartyg

Den mest omfattande föreskriften i del XII är artikel 211 om föroreningar från fartyg. Den internationella sjöfartsorganisationen har, utan att nämnas direkt, fått en mycket viktig roll i denna artikel. Stater ska genom IMO fastställa internationella regler och normer för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg. De ska anta nationella lagar mot föroreningar från sina egna fartyg. Dessa lagar ska vara minst lika effektiva och långtgående som de allmänt erkända internationella reglerna och normerna på området [artikel 211(2)].

För att bekämpa föroreningar från fartyg kan stater ställa vissa villkor för att utländska fartyg ska få tillträde till deras hamnar och inre vatten. I dessa fall ska kraven offentliggöras och IMO ska underrättas om kuststatens villkor [artikel 211(3)]. Stater har befogenhet att anta lagar för att skydda sina territorialhav mot föroreningar orsakade av utländska fartyg förutsatt att de nationella lagarna överensstämmer med IMO:s regler och normer och att de inte hindrar utländska fartygs oskadliga genomfart [artikel 211(4)]. Kuststaten kan utöva samma befogenhet vad gäller föroreningar inom den ekonomiska zonen om de nationella lagarna överensstämmer med allmänt erkända internationella regler eller de normer som fastställs av IMO [artikel 211(5)].

Om IMO:s normer är otillräckliga för att tillgodose speciella förhållanden hos en viss känslig del i en stats ekonomiska zon, kan den staten hos IMO ansöka om att få området förklarat som ett särskilt känsligt havsområde (particularly sensitive sea area – PSSA) för vilket strängare IMO-normer tillämpas [artikel 211(6)(a)]. Kuststaten kan anta ytterligare lagar och författningar beträffande utsläpp eller sjöfart i ett särskilt känsligt havsområde [artikel 211(6)(c)]. Upprättandet av sådana områden är helt klart en inskränkning av andra staters frihet till sjöfart. IMO medger därför upprättande av dessa så kallade särskilt känsliga havsområden endast i undantagsfall. Sverige lyckades tillsammans med övriga östersjöländer förutom Ryska federationen att få IMO att godkänna hela Östersjön, med undantag av de delar som faller under rysk jurisdiktion, som PSSA i april 2004.

3.5 Staters verkställande jurisdiktion

Flaggstatens, kuststatens och hamnstatens verkställande jurisdiktion beträffande föroreningar i den marina miljön definieras i artiklarna 213–222. En sådan jurisdiktion definieras med utgångspunkt i statens status som en flaggstat, kuststat eller hamnstat. Med kuststat förstås enligt dessa artiklar den stat i vars havsområden ett visst fartyg navigerar medan en hamnstat är den stat till vars hamn ett främmande fartyg frivilligt har anlöpt.

Beträffande föroreningar från landbaserade källor och från aktiviteter på kontinentalsockeln kräver artiklarna 213 och 214 att staterna säkerställer att de antagna lagarna tillämpas och att de grundas på internationella regler och normer (som är godkända av IMO). Vad gäller dumpning ska kuststaten säkerställa tillämpningen av lagar rörande dumpning inom dess territorialhav eller dess ekonomiska zon eller på dess kontinentalsockel medan en flaggstat ska säkerställa tillämpningen av lagar vad beträffar fartyg som för dess flagg eller fartyg eller luftfartyg som är registrerade där. Alla stater kan verkställa lagar beträffande lastning av avfall inom sina territorier eller vid sina offshore-terminaler (artikel 216). Alla stater ska säkerställa att fartyg som för deras flagg eller är registrerade i staten efterkommer IMO:s internationella regler och normer och statens lagar och författningar (artikel 217).

Kuststaten kan, när ett fartyg frivilligt befinner sig i en hamn eller vid en offshore-terminal i staten, inleda rättsliga förfaranden beträffande alla överträdelser av dess marinskyddslagar när överträdelsen har ägt rum inom territorialhavet eller den ekonomiska zonen i den staten. Även när ett fartyg i en stats territorialhav överträder statens lagar till skydd av den marina miljön eller IMO:s normer, får staten företa en fysisk inspektion, kvarhålla fartyget och inleda rättsliga förfaranden [artikel 220(2)]. Om överträdelsen av en nationell lag äger rum inom den ekonomiska zonen och det överträdande fartyget fortfarande befinner sig i kuststatens territorialhav eller ekonomiska zon, kan staten företa fysisk inspektion och inleda rättsliga förfaranden endast om den påstådda överträdelsen medfört omfattande skada eller risk för omfattande skada på kusten [artikel 220(6)].

En nyhet i del XII är artikel 218 om hamnstater. Den föreskriver att när ett fartyg frivilligt befinner sig i en hamn eller en offshore-terminal i en stat kan hamnstaten företa undersökningar och, om det finns tillräckliga bevis, inleda rättsliga förfaranden

beträffande varje utsläpp från detta fartyg vilka strider mot tillämpliga internationella regler och normer. Detta gäller även om utsläpp skett *utanför* statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon. Det här är helt klart en utvidgning av hamnstatens verkställande befogenheter. Sverige har genom lag (2006:1318) om ändring i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (10 §) försett rättsväsendet med hamnstatsbefogenhet enligt artikel 218.

På grund av den betydelse principen om frihet till sjöfart anses ha, är kuststatens eller hamnstatens verkställande jurisdiktion underkastad ett antal villkor i artiklarna 223–232 som ska garantera skyddet av denna princip. Dessa artiklar föreskriver till exempel att ingripande endast får göras av offentliga tjänstemän och med statsägda fartyg och luftfartyg, att fartyg inte får kvarhållas längre än nödvändigt, att det rättsliga förfarandet normalt ska avbrytas om flaggstaten inleder ett förfarande gällande samma händelse och att straffen normalt ska begränsas till ekonomiska påföljder. Denna begränsning har inte alltid respekterats av alla stater och några parter till konventionen har genom nationell lagstiftning infört strängare sanktioner, till exempel fängelsestraff. Sverige har genom lag (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländskt fartyg begränsat straffet för miljöbrott som begås av utländska fartyg utanför svenskt inre vatten till böter.

En begränsning i en stats lagstiftande och verkställande jurisdiktion vad gäller havsföroreningar föreskrivs i artikel 236 angående statsimmunitet. Denna artikel föreskriver att bestämmelserna i konventionen beträffande skydd och bevarande av den marina miljön inte är tillämpliga på örlogsfartyg och andra fartyg och luftfartyg som ägs av en stat och används endast i statlig icke-kommersiell drift. Detta är en vedertagen folkrättslig regel som har kommit till uttryck i flera andra konventioner. Sverige anser emellertid att även örlogsfartyg, samtidigt som de behåller sin fulla immunitet, ska vara underkastade internationella regler beträffande skyddet av den marina miljön.

3.6 Internationella sjöfartsorganisationens roll

De flesta bestämmelserna i havsrättskonventionens del XII hänvisar till ”behöriga internationella organisationer”. Det är ett känt faktum att det i första hand är den internationella sjöfartorganisa-

tionen i London (IMO) som är behörig organisation för de frågor som berörs i konventionens del XII. IMO är ett fackorgan inom FN-systemet vars huvuduppgift är att sträva efter att nya mellanstatliga överenskommelser antas och att samordna medlemsstaternas verksamheter och insatser beträffande sjöfartens säkerhet och beträffande skyddet av den marina miljön mot föroreningar från fartyg.

IMO:s ursprungliga mandat var att försäkra att den internationella sjöfarten reglerades effektivt genom olika mellanstatliga överenskommelser och genom de normer som fastställs av medlemsstaternas beslut och rekommendationer. Skyddet av den marina miljön mot föroreningar från fartyg är en relativt ny angelägenhet, som alltid måste vägas mot IMO:s ursprungliga och överordnade intresse, nämligen fri sjöfart.

Havsrättskonventionen kräver att stater begränsar sina miljölagar för skyddet av den marina miljön i den ekonomiska zonen till de normer och regler som är fastställda av IMO. Även tillämpningen av nationella lagar inom andra havsområden ska samordnas med IMO om tillämpningen av lagarna påverkar den internationella sjöfarten. Alla begränsningar i internationell sjöfart inom territorialhavet ska beakta IMO:s rekommendationer. Varje typ av begränsning av den internationella sjöfarten i området utanför territorialhavet, t.ex. uppförande av konstgjorda öar eller anläggningar eller klassificering av ett havsområde som särskilt känsligt (PSSA) ska anmälas till eller godkännas av IMO.

IMO fungerar som administrativt organ för flera internationella konventioner, t.ex. MARPOL (se nedan). Samtliga Östersjö- och Nordsjöländer är medlemmar av IMO.

3.7 Sveriges huvudlagstiftning

Förutom den ovannämnda lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg återger lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon en del av bestämmelserna i del XII i 1982 års konvention. Sverige har i den senare lagen definierat sin lagstiftande och verkställande jurisdiktion vad gäller bl.a. skyddet av den marina miljön i den ekonomiska zonen. Kraven i del XII är även tillgodosedda i miljöbalken. I samband med att miljöbalken antogs ändrades lagen genom lag (1998:847) om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Denna ändring införde bl.a. ett krav på

miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt miljöbalkens kap. 2, 5 och 6. Ett sådant krav är förenligt med havsrättskonventionens artikel 206 som förpliktar staterna att göra en sådan bedömning när de har skälig anledning att anta att planerade verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll kan orsaka avsevärda föroreningar av eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Slutligen bör nämnas de straff som finns för överträdelser av lagen. Förutom påföljder i speciella lagar rörande den ekonomiska zonen föreskriver 16–17 §§ i lagen om Sveriges ekonomiska zon att den som bryter mot lagar och föreskrifter angående miljöskyddet i den ekonomiska zonen kan ställas inför rätta vid närmaste svenska domstol. Påföljden har begränsats till böter. Möjligheten att straffrättsligt beivra brott begångna på ett utländskt fartyg utvidgades 1 februari 2002 genom 10 kap 10–11 §§ vattenföroreningslagen.

Högsta domstolen meddelade en uppmärksammad dom om förorening av Sveriges ekonomiska zon den 11 maj 2004 (mål Ö 4173-02, Ö 4158-02 och Ö 542-03). Den handlade om tre utländska fartyg som mellan mars och september 2000 hade förorenat Sveriges ekonomiska zon och lämnat zonen utan att de dessförinnan stoppats och visiterats av kustbevakningen. Några månader senare beslutade kustbevakningen att påföra dessa fartyg föroreningsavgifter. Den rättsliga frågan inför HD var om dessa fartyg kunde påföras avgifter långt efter att de hade lämnat Sveriges ekonomiska zon utan att ha haft någon möjlighet att förklara sig och försvara sig mot anklagelserna i samband med att den påstådda föroreningen hade upptäckts. HD gjorde en tolkning av havsrättskonventionens artikel 220 och kom till slutsatsen att någon fysisk inspektion av eller kontakt med det misstänkta fartyget inte behövs för att föroreningsavgifter ska kunna påföras.

4 Skyddet av den marina miljön – specifika fall

Under denna rubrik kommenteras två verksamheter som skulle kunna ha viss påverkan på den marina miljön och är av särskild relevans för Östersjön.

4.1 Utläggning av undervattenskablar och rörledningar

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 utläggande av ledningar. Bestämmelsen ger kuststaten en relativt stor möjlighet att av miljöskäl försvåra för en annan stat att lägga ut rörledningar på kuststatens kontinentalsockel eller t.o.m. att hindra den från att göra det. Artikel 79 (3) förutsätter kuststatens godkännande för utstakning av rörledningarnas sträckning på kontinentalsockeln.

Konventionen gör en skillnad mellan undervattenskablar och rörledningar. Kuststaten har inte samma möjligheter att begränsa utläggandet av andra staters undervattenskablar som den har vad gäller rörledningar. Det framgår av bl.a. artikel 79 (2) och (3), som specifikt berör rörledningar. I sammanhanget bör också artikel 81 nämnas. Enligt denna artikel ska kuststaten ha exklusiv rätt att bemyndiga och reglera borrningar för alla ändamål på kontinentalsockeln. Sådana borrningar är inte ovanliga i samband med utläggande av rörledningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att medan alla stater har en nästan obegränsad rätt att lägga undervattenskablar på en kuststats kontinentalsockel, är denna rättighet starkt begränsad vad beträffar rörledningar. En kuststat har möjlighet att kräva en miljökonsekvensbedömning (MKB) för att kunna bedöma om utläggandet av rörledningar skulle kunna påverka den marina miljön. För Sveriges del kan ett sådant krav ställas med hänvisning till Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (se härom nedan) i vilken samtliga Östersjö- och Nordsjöstater, förutom Ryska federationen, är parter. Det nu aktuella projektet med en rysk-tysk gasledning i den svenska ekonomiska zonen i Östersjön ska genomföras av ett schweiziskt samriskföretag, Nord Stream AG, som ägs av det ryska gasföretaget Gazprom (51 %) och tyska BASF och E.ON (24,5 % var). Schweiz är part i Esbokonventionen. MKB-kravet kan möjligtvis ställas även på grund av den europeiska gemenskapens direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar, som gäller i alla Östersjö- och Nordsjöländer förutom Ryska federationen och Norge (se härom nedan).

4.2 Konstgjorda öar och anläggningar för utvinning eller transport av olja och gas, produktion av vindkraft osv.

En kuststat har suveräna rättigheter att för vilket ändamål som helst uppföra konstgjorda öar och anläggningar inom sitt territorialvatten. Kuststaten har vidare exklusiv rätt enligt artiklarna 60 och 80 i havsrättskonventionen att uppföra konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner i den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln samt att bemyndiga och reglera uppförandet, driften och användningen av dessa. Denna rättighet begränsas inte till de anläggningar som är nödvändiga för att kuststaten ska kunna utöva sina ekonomiska rättigheter inom den ekonomiska zonen, t.ex. producera vindkraft. Den omfattar även de anläggningar som kan hindra kuststaten från att utöva rättigheter i zonen. Den flytande kompressorstation i form av en plattform i Sveriges ekonomiska zon, som NordStream AG planerar att uppföra nordost om Gotland, är ett exempel på den senare kategorin av anläggningar.

Kuststaten har enligt samma bestämmelser exklusiv jurisdiktion över konstgjorda öar och anläggningar i den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln. Till skillnad från undervattenskablar och rörledningar har andra stater inte någon rättighet att uppföra en anläggning, vare sig den är fast eller flytande, inom en kuststats ekonomiska zon. Kuststaten har rätt att utan motivering avslå en ansökan om att uppföra en anläggning. Även när en sådan ansökan beviljas har kuststaten möjlighet att upprätta en säkerhetszon omkring anläggningen. Inom denna zon, som inte får överstiga ett avstånd på 500 meter från den yttre kanten av anläggningen, kan kuststaten vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerheten såväl för sjöfarten som för anläggningen. På så sätt är anläggningen under kuststatens fulla kontroll.

Uppförande av anläggningar och andra konstruktioner ska alltid göras med vederbörlig hänsyn till andra staters rätt till fri sjöfart. Beslut om anläggningars placering ska därför fattas med beaktande av IMO:s rekommendationer. Dessutom ska vederbörlig kungörelse ske om uppförande av anläggningar, och permanenta anordningar som varnar för deras förekomst ska underhållas.

5 Sammanfattning

FN:s havsrättskonvention är ett ramverk som innehåller grundprinciper. Den definierar både varje kuststats havsområden och de rättigheter och skyldigheter som alla stater har vad gäller bevarandet och skyddet av den marina miljön. Skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön har reglerats genom ett antal internationella överenskommelser. Genom dessa konventioner tillämpas de principer som har fastslagits i havsrättskonventionen.

En gemensam nämnare i alla dessa överenskommelser, inte minst i havsrättskonventionen, är att sjöfartens frihet är den viktigaste av alla friheter. Fri sjöfart inom ett så stort havsområde som möjligt är ett centralt intresse med företräde framför i princip alla andra intressen. Varje begränsning i sjöfarten av t.ex. miljöskäl ska tolkas restriktivt och måste rättfärdigas med hänvisningar till gällande internationella överenskommelser eller internationella normer som har antagits genom IMO. Trots det har utvecklingen av havsrätten öppnat stora möjligheter för kuststater att införa vissa begränsningar i internationell sjöfart, t.ex. genom möjligheten att förklara delar av havet som särskilt känsligt område. Det intressanta är att dessa begränsningar har lanserats av seriösa folkrättsaktörer såsom Kanada, Australien och Tyskland. Ett exempel är de specifika miljökrav på internationell sjöfart genom Torressundet mellan Australien och Papua Nya Guinea som Australien lanserade i oktober 2006. Dessa begränsningar gäller inte bara territorialhavet utan även den ekonomiska zonen. Många andra stater, bl.a. USA, har kritiserat begränsningarna i detta område där fri sjöfart alltid har gällt.

Många föroreningskällor är av den art att kuststaten kan vidta framgångsrika åtgärder mot dem, antingen själv eller tillsammans med andra kuststater inom regionen. Det gäller framförallt landbaserade föroreningar, dumpning och förorening på grund av verksamheter på havsbotten. Föroreningar från fartyg är emellertid ett problem som kräver samarbete mellan många länder och reella insatser på nationell, regional och internationell nivå. Havsrättskonventionen och andra specifika konventioner för skyddet av den marina miljön har försett staterna med tillräckligt goda grunder att agera. Det gäller att använda sig av de rättsliga möjligheter som finns på ett korrekt och effektivt sätt. Det gäller också att bidra till utvecklingen av rättsnormerna när sådana inte finns eller när de är bristfälliga. Både USA, Kanada och Australien är bra exempel på

hur nationella progressiva lagstiftningar kan leda till önskade internationella regleringar.

II Det internationellrättsliga skyddet av Östersjöns och Nordsjöns marina miljö

1 Inledning

I detta kapitel redogörs för den gällande folkrättsliga regleringen av miljöskydd och fiske inom Östersjön och Västerhavet (Kattegatt och Skagerrak). Denna innefattar ett antal internationella överenskommelser av global såväl som regional karaktär. Utgångspunkten för regleringen är i stor utsträckning den kompetensfördelning och den zonindelning av havet som görs i havsrättskonventionen. Detta har redogjorts för i föregående kapitel. Angående havsrättskonventionen såsom ett globalt regelverk för regleringen av marina frågor bör det betonas att konventionen formulerar vissa generella krav på medlemsstaternas agerande vad gäller skyddet av den marina miljön. Bland annat fastslås att staterna har en skyldighet att skydda och bevara den marina miljön samt att, i enlighet med konventionen, vidta alla lämpliga åtgärder som är nödvändiga för att förhindra, minska och kontrollera förorening av den marina miljön (se kapitel I, avsnitt 3 ovan).

Den regionala reglering som är av störst betydelse i sammanhanget är 1992 års konvention om Östersjöområdets marina miljö (Östersjökonventionen)[5]. Även den uppställer som en allmän förpliktelse att parterna ska var för sig eller gemensamt vidta alla erforderliga lagstiftnings-, administrativa eller andra relevanta åtgärder för att förhindra och eliminera förorening i syfte att främja återställandet av Östersjöområdet och bevarandet av dess ekologiska balans. Hur denna övergripande förpliktelse preciseras med avseende på särskilda föroreningar och verksamheter redogörs för i den följande tematiska redovisningen där konventionens regler presenteras tillsammans med andra relevanta överenskommelser inom olika regleringsområden.

Östersjökonventionens regler är tillämpliga på hela Östersjön och på alla svenska vatten utom delar av Västerhavet. Väsentligt är att konventionen även är tillämplig på inre vatten, det vill säga vat-

[5] SÖ 1996:22.

ten på landsidan om de baslinjer från vilka territorialhavet beräknas fram till landgränsen. Samtliga Östersjöns kuststater, det vill säga Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryska federationen, Sverige och Tyskland är parter till konventionen. Dessutom är EU part och har alltså en egen förpliktelse, vid sidan av medlemsstaternas, att tillse att konventionen genomförs. Av stor betydelse är att åtta av Östersjöns nio kuststater numera är medlemmar av EU. Endast några få procent av Östersjöns vatten lyder under rysk kontroll så som ryskt territorialhav eller rysk ekonomisk zon. Den allra största delen är alltså tillgänglig för reglering på EU-nivån. Reglerna som uppställs inom EU kan emellertid inte vara sådana att trafiken till och från ryska hamnar inskränks utöver vad som följer av allmänt tillämplig internationell rätt eller sådana internationella åtaganden som Ryska federationen har gjort.

En regional överenskommelse som i många avseenden liknar Östersjökonventionen är konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR-konventionen)[6]. Alla de stater som är kuststater vid Nordsjön, samt några andra, är parter till OSPAR-konventionen. Även EU är part. Konventionen är, i likhet med Östersjökonventionen, tillämplig på parternas inre vatten såväl som på territorialhavet och andra delar av havet som faller under parternas jurisdiktion och ligger inom konventionens geografiska gränser. Det föreligger en viss geografisk överlappning mellan de två konventionerna. Båda är nämligen 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 kan ingen av dem reglerar fisket som sådant.

Mot bakgrund av Östersjökonventionens och i viss mån också OSPAR-konventionens centrala roll för regleringen av Östersjön och angränsande havsområden bör viss uppmärksamhet initialt ges åt deras mekanismer för utveckling och precisering av parternas åtaganden. Båda konventionerna skapar en kommission sammansatt av representanter för medlemsstaterna. Kommissionen som upprättats genom Östersjökonventionen kallas vanligen HELCOM medan den som upprättats under OSPAR-konventionen betecknas OSPARCOM. Bland HELCOM:s uppgifter finns att övervaka tillämpningen av konventionen, föreslå åtgärder som

[6] SÖ 1994:25.

ansluter till dess syfte och sådana ändringar av konventionen och dess bilagor som anses påkallade. Ett viktigt sätt för kommissionen att utöva sin kompetens är genom antagandet av rekommendationer. Konventionen klargör inte rekommendationernas rättsliga status. Dessa kan emellertid i många fall ses som preciseringar av de förpliktelser som fastställs i konventionen och dess bilagor och i andra fall som en utveckling av målsättningar på basis av de generella åtaganden som fastslås i konventionen. Att de i sig inte är rättsligt bindande torde emellertid framgå redan av det faktum att de betecknas ”rekommendationer”. HELCOM fattar sina beslut med enhällighet. Arbetet inom HELCOM sker huvudsakligen i fem tematiska grupper. 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 som arbetar med skydd av natur och biologisk mångfald, HELCOM MARITIME vars ansvarsområde är föroreningar från fartyg; samt HELCOM RESPONSE vars arbetsområde är åtgärder för att förebygga och lindra effekterna av föroreningsolyckor. Beslut fattas dock av cheferna för medlemsstaternas delegationer till HELCOM.

OSPARCOM har liknande kompetenser och åligganden som HELCOM. En väsentlig skillnad är dock att OSPAR-konventionens kommission utöver rekommendationer också kan anta beslut vilka blir formellt bindande för parterna. Såväl beslut som rekommendationer ska som utgångspunkt 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 det att det fattats för de parter som röstat för beslutet. En sådan part kan dock inom denna period skriftligen anmäla till konventionens exekutivsekreterare att den inte kan godta beslutet och blir då inte bunden.

Frågor om staternas rapportering avseende genomförandet av konventionerna och antagna rekommendationer och beslut samt granskning av genomförandet behandlas nedan i separata avsnitt.

Den följande tematiska presentationen inleds med några övergripande principer och procedurer och fortsätter därefter med reglering av specifika verksamhetstyper och/eller föroreningskällor samt avslutas med frågor om kontroll och efterlevnad. Den följande redogörelsen, vilken visar på att Östersjön är föremål för en omfattande, om än inte alltid precis eller långtgående miljöskyddsreglering i internationell rätt måste givetvis läsas mot bakgrund av

det i många avseenden mycket allvarliga läget för Östersjöns ekosystem. För regleringar av ett senare datum kan det inte omedelbart konstateras att dessa inte har förmågan att fylla sitt syfte. För många av dem som har funnits en längre tid är dock den oundvikliga slutsatsen att åtskilliga miljöproblem har förvärrats eller bestått trots dessa åtaganden från staternas sida. Detta torde till stor del hänga samman med att åtagandena inte är tillräckligt tydliga eller långtgående, inte adaptiva, inte tillräckligt samordnade, och/eller inte har genomförts i tillräcklig omfattning av de berörda staterna.

2 Relevanta rättsprinciper

2.1 Försiktighetsprincipen

Enligt såväl Östersjökonventionen som OSPAR-konventionen ska parterna tillämpa försiktighetsprincipen. Innebörden av detta krav skiljer sig dock åt mellan konventionerna. Enligt Östersjökonventionens definition innebär försiktighetsprincipen att parterna ska ”vidta förebyggande åtgärder när det finns anledning att anta att ämnen eller energi som direkt eller indirekt släpps ut i den marina miljön kan innebära risker för människors hälsa, skada levande tillgångar och marina ekosystem, skada skönhets- och rekreationsvärden eller hindra annat legitimt utnyttjande av havet, även när det inte föreligger avgörande bevis på orsakssambandet mellan utsläpp och påstådda effekter.” [artikel 3(2)].

I OSPAR-konventionen heter det att parterna ska tillämpa försiktighetsprincipen, ”i enlighet med vilken förebyggande åtgärder ska vidtagas när det finns skälig grund till oro för att ämnen och energi som direkt eller indirekt tillförs den marina miljön kan medföra hälsorisker för människan, skador på levande resurser och marina ekosystem, minskat skönhets- och rekreationsvärde eller störningar av annat legitimt utnyttjande av havet, även om det inte finns någon bindande bevisning för ett orsakssamband mellan tillförseln och effekterna” [artikel 2 (2)(a)].

Det kan först konstateras att principen i båda fallen ska tillämpas på tillförsel/utsläpp av ämnen eller energi. Det kan argumenteras för att principen såsom den formuleras i Östersjökonventionen ställer något mer långtgående krav på parterna jämfört med den version som återfinns i OSPAR-konventionen. En skillnad är att Östersjökonventionen föreskriver att förebyggande åtgärder ska

vidtas ”när det finns anledning att anta” att utsläpp kan leda till vissa risker eller viss skada medan OSPAR-konventionen inför ett tydligare subjektivt element då den hänvisar till ”skälig grund till oro”. Östersjökonventionen talar vidare om orsakssambandet mellan ”utsläpp och påstådda effekter” medan OSPAR-konventionen refererar till orsakssamband mellan ”tillförseln och effekterna”.[7]

Östersjökonventionen anger också att hänsyn bör tas till försiktighetsprincipen vid bestämmande av vilken kombination av åtgärder som utgör bästa miljöpraxis liksom vid bestämmande av om en rad processer, anordningar och arbetsmetoder utgör bästa tillgängliga teknik (bilaga II regel 2 och 3).[8]

Det bör noteras att båda konventionerna innehåller i formell mening tvingande versioner av principen, det vill säga åtgärder *ska* vidtas i vissa fall trots en viss grad av osäkerhet mellan förmodad orsak och effekt. I praktiken finns dock ett betydande utrymme för parterna att göra skönsmässiga bedömningar av när man har så tydliga indikationer på ett samband att försiktighetsprincipen ska tillämpas och åtgärder vidtas. Här finns, åtminstone för de Östersjöstater som är medlemmar av EU en möjlighet att använda de preciseringar av principen och dess tillämpning som utvecklats inom EU-rätten. I svensk rätt återfinns kravet på försiktighet främst i miljöbalkens 2 kap 3 §.

2.2 Bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis

Såväl Östersjökonventionen som OSPAR-konventionen ställer krav på användande av bästa möjliga teknik (BAT) och bästa miljöpraxis (BEP). Kraven är dock inte entydiga. Det allmänna kravet på parterna enligt Östersjökonventionen är att ”främja användningen av bästa miljöpraxis och bästa tillgängliga teknik” [artikel 3 (3)]. Vad gäller landbaserade källor har parterna dock förbundit sig att förhindra och eliminera förorening av Östersjöområdet genom att använda bl.a. bästa miljöpraxis i fråga om alla källor och bästa tillgängliga teknik i fråga om punktkällor. Även vad gäller offshoreverksamhet finns, denna gång i en bilaga, ett tydligare krav på att parterna ska förhindra och eliminera förorening genom användning av principerna om bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis.

[7] Ebbesson, *A Critical Assessment of the 1992 Baltic Sea Convention*, German Yearbook of International Law, 2000, s. 44-5.
[8] Angående innebörden av ”bästa miljöpraxis” och ”bästa tillgängliga teknik” se nästa avsnitt.

Uttrycket bästa miljöpraxis syftar, i Östersjökonventionen, på tillämpning av de mest ändamålsenliga åtgärdskombinationerna. Konventionen tillhandahåller en graderad lista av åtgärder som bör övervägas. Bland dessa kan nämnas tillhandahållande av information och utbildning om miljökonsekvenserna av vissa verksamhetsinriktningar och produkter; obligatorisk märkning med information om de miljörisker som är förknippade med en produkt; tillgänglighet av system för insamling och omhändertagande samt resurshushållning och energisparande. Vid bestämmandet av vilken kombination av åtgärder som utgör bästa miljöpraxis, bör särskild hänsyn tas till bl.a. försiktighetsprincipen. (bilaga II, regel 2)

Uttrycket bästa tillgängliga teknik avser den senaste utvecklingen vad gäller processer, anordningar eller arbetsmetoder som anger att en särskild åtgärd är praktiskt tillämplig för begränsning av utsläpp. Vid bestämmande av om någonting utgör bästa tillgängliga teknik bör särskild hänsyn tas till bl.a. jämförbara processer, anordningar eller arbetsmetoder; förändringar i fråga om vetenskaplig kunskap och förståelse; samt teknikens genomförbarhet från ekonomisk synpunkt. (bilaga II, regel 3)

Definitionerna av såväl bästa möjliga teknik som bästa miljöpraxis har vidareutvecklats i rekommendationer från HELCOM. Se särskilt rekommendation 12/3 om definition av bästa möjliga teknik samt rekommendation 13/6 om definition av bästa miljöpraxis. Därutöver finns rekommendationer om tillämpningen av bästa möjliga teknik inom specifika sektorer.

OSPAR-konventionen uppställer tämligen otydliga krav vad gäller tillämpning av bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis. Parterna ska, vid tillämpningen av konventionen, anta program och vidta åtgärder som fullt ut beaktar de senaste tekniska framstegen och metoderna för att förhindra och eliminera förorening. För att uppnå detta ska de ange riktlinjer för tillämpning, inom ramen för program och åtgärder, av bland annat bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis. De ska också säkerställa tillämpning av bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis vid genomförandet av sådana program och åtgärder. [artikel 2 (3)]

Begreppet ”bästa tillgängliga teknik” innebär den senaste utvecklingen av processer, anordningar eller driftmetoder och anger lämpligaste åtgärd vid praktisk tillämpning för begränsning av utsläpp och avfall. Konventionen innehåller också kriterier för bedömningen av bästa möjliga teknik vilka liknar de som tillämpas enligt Östersjökonventionen. Begreppet ”bästa miljöpraxis” inne-

bär tillämpning av den för miljön lämpligaste kombinationen av kontrollåtgärder och strategier. Liksom Östersjökonventionen listar även OSPAR-konventionen åtgärder som ska beaktas vid val av åtgärder (tillägg 1). Tillämpning av bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis ska vidare krävas när parterna antar program och åtgärder för genomförandet av bilagorna om förhindrande av och eliminering av föroreningar från landbaserade respektive havsbaserade källor. Rekommendationer har också antagits under OSPAR-konventionen och dess föregångare angående tillämpningen av bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis inom vissa specifika verksamhetsområden.

Både vad gäller bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis är det viktigt att beakta att dessa standarder inte garanterar något specifikt utfall vad gäller utsläppsnivåer eller den faktiska miljökvaliteten. En miljövänlig teknik kan till exempel anses vara otillgänglig av ekonomiska skäl. Den totala miljöbelastningen kan också bli ohållbart stor även om samtliga verksamheter som bidrar till belastningen använder bästa möjliga teknik och bästa miljöpraxis till följd av att det rör sig om många enskilda föroreningskällor. Det finns ingen omedelbar återkoppling mellan tillståndet i miljön och de förpliktelser som följer av att bästa möjliga teknik och bästa miljöpraxis ska tillämpas. För att få genomslag i praktiken är dessa krav också beroende av en långtgående operationalisering i de enskilda staterna. Kunskap om tillgängliga alternativa tekniker måste vara tillgänglig och krav ställas vid till exempel tillståndsgivning och tillsyn av existerande verksamheter. Kraven måste också kontinuerligt revideras i ljuset av den tekniska utvecklingen och de ekonomiska förutsättningarna.

Om minskningen av utsläpp till följd av användningen av bästa miljöpraxis och bästa tillgängliga teknik inte leder till miljömässigt godtagbara resultat ska parterna, enligt Östersjökonventionen, vidta ytterligare åtgärder [artikel 3 (3)]. Vilka dessa är klargörs dock inte.

I svensk rätt krävs, enligt miljöbalken 2 kap 3 §, användande av bästa möjliga teknik vid all yrkesmässig verksamhet. Kravet gäller dock inte om en viss skyddsåtgärd skulle vara orimlig mot bakgrund av bl.a. relationen mellan nytta och kostnader (MB 2 kap 7 §).

2.3 Bedömningar av miljökonsekvenser

Den mest konkreta regleringen av bedömning av miljökonsekvenser av verksamheter med gränsöverskridande effekter återfinns i 1991 års konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen)[9]. Trots sin titel handlar konventionen till stor del om genomförandet av vad som på svenska betecknas miljökonsekvensbedömning. En sådan bedömning är enligt konventionen ett nationellt förfarande för att bedöma den sannolika påverkan på miljön från en föreslagen verksamhet (artikel 1). Konventionen föreskriver att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras innan vissa typer av verksamheter påbörjas om verksamheten kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan. Bland de listade verksamhetstyper som kan omfattas av skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning kan nämnas rörledningar för olja och gas med stor diameter, utvinning av kolväte till havs, stora lager för olja, petrokemiska- och kemiska produkter, samt avverkning av stora skogsområden. (bilaga 1) Konventionen tillhandahåller även kriterier för att bedöma om en icke-listad verksamhet är sådan att den bör behandlas som om den varit upptagen på listan.

Den part under vars jurisdiktion den föreslagna verksamheten förutses äga rum ska sörja för att allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta ges möjlighet att delta i lämpliga förfaranden som avser miljökonsekvensbedömningar beträffande verksamheten. Parten ska också underrätta varje annan part som den anser sannolikt kommer att utsättas för gränsöverskridande påverkan samt inleda samråd med sådana parter. Det slutgiltiga beslutet angående den föreslagna verksamheten ska ta vederbörlig hänsyn till miljökonsekvensbedömningen och resultatet av samrådet. Något mer konkret krav på det slutliga resultatet av processen uppställs inte. EU är part till konventionen liksom samtliga Östersjöstater som är EU-medlemmar. Ryska federationen däremot har skrivit under men inte ratificerat konventionen och är alltså inte part till den.

Även havsrättskonventionen har ett allmänt stadgande om bedömning av miljöeffekter. Parterna ska, så långt möjligt, bedöma och informera om effekter av planerade verksamheter under deras jurisdiktion om verksamheterna kan orsaka omfattande förorening

[9] SÖ 1992:1.

eller betydande och skadliga förändringar av den marina miljön (artikel 206).

OSPAR- och Östersjökonventionerna innehåller få materiella bestämmelser om bedömning av miljökonsekvenser. Östersjökonventionen kräver att parterna underrättar kommissionen och andra parter som kan utsättas för påverkan av en föreslagen verksamhet vilken kan antas förorsaka betydande skadlig påverkan på Östersjöområdets marina miljö. Den så kallade upphovsparten ska inleda samråd med varje annan part som kan antas bli utsatt för den gränsöverskridande påverkan. Emellertid gäller dessa förpliktelser bara i sådana fall där upphovsparten redan är förpliktigad, enligt tillämplig internationell rätt, att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning[10] eller inleda ett samråd. Parter som delar gränsöverskridande vatten inom Östersjöns tillrinningsområde ska samarbeta för att säkerställa att påverkan på den marina miljön utreds samt vidta gemensamma åtgärder för att förhindra skadliga effekter (artikel 7).

Sammantaget kan sägas att Östersjökonventionen, med avseende på miljökonsekvensbeskrivningar huvudsakligen tjänar som en påminnelse om att parterna ska tillämpa de materiella regler som gäller i enlighet med andra avtal – främst då Esbokonventionen – eller enligt allmän internationell rätt utan att själv tillföra betydande ytterligare förpliktelser. Konventionen uppställer dock specifika regler vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar för offshoreverksamhet definierat som prospektering och utvinning av olja och gas genom en fast eller flytande offshore-anläggning eller -konstruktion. Oberoende av vilka effekter en sådan verksamhet förmodas få får tillstånd till verksamheten inte ges innan en miljökonsekvensbeskrivning har genomförts. I samband med detta bör bland annat det berörda områdets betydelse för fåglar och marina däggdjur samt som fiskeplats eller yngelplats bedömas (bilaga VI). HELCOM har antagit vissa kriterier som ska underlätta bedömningen av en föreslagen verksamhets miljökonsekvenser. Dessa återfinns i rekommendationen om information och konsultation med avseende på konstruktionen av nya installationer som påverkar Östersjöområdet (rek. 17/3).

[10] Östersjökonventionen innehåller ingen definition av termen ”miljökonsekvensbeskrivning”. I svensk rätt betecknar emellertid miljökonsekvensbeskrivning vanligen den dokumentation som resulterar från genomförandet av en miljökonsekvensbedömning snarare än själva bedömningsprocessen. Framtagandet av dokumentationen kräver emellertid genomförande av processen varför båda dessa torde innefattas i hänvisningen till en miljökonsekvensbeskrivning.

OSPAR-konventionen stadgar en skyldighet för berörda parter att överlägga med syfte att förhandla fram ett samarbetsavtal på begäran av en part vars intressen berörs av en förorening som härrör från någon part (artikel 21). Ingenting sägs om det materiella utfallet av sådana förhandlingar.

Krav på genomförande av miljökonsekvensbedömningar avseende effekter på biologisk mångfald finns även i konventionen om biologisk mångfald, dock på en mycket generell nivå (artikel 14).

För de stater som är EU-medlemmar är vanligen den EU-rättsliga regleringen av miljökonsekvensbedömningar av mer omedelbar betydelse än Esbokonventionen eller andra folkrättsliga instrument på området.

3 Förorening från fartyg

Föroreningar från fartyg är föremål för delvis mycket detaljerad reglering. Den centrala konventionen på området är 1973 års konvention rörande förhindrande av havsföroreningar från fartyg, modifierad genom ett protokoll från 1978 och vanligen betecknad MARPOL 73/78[11]. Den globalt tillämpliga MARPOL-konventionens centrala roll återspeglas i de regionala konventionerna. Östersjökonventionen innehåller en uttrycklig förpliktelse för parterna att tillämpa bilagorna till MARPOL. Därutöver finns endast vissa särregler om avloppsvatten från fartyg i bilaga IV till Östersjökonventionen. OSPAR-konventionen berör inte alls förorening från fartyg annat än genom dumpning.

MARPOL betecknar en regelstruktur med 1973 års konvention i grunden, ändrad genom 1978 års protokoll. Till konventionen hör sex bilagor där de materiella reglerna kring olika typer av förorening återfinns. Konventionen är tillämplig på fartyg av alla slag som används i den marina miljön och som är berättigade att föra en parts flagga eller som annars lyder under en parts myndighet (artiklarna 2 och 3). Som framgår nedan ska vissa åtgärder emellertid även vidtas mot fartyg från stater som inte är parter till konventionen. Militära fartyg och andra fartyg som används enbart i statligt icke-kommersiell tjänst omfattas inte av konventionens regler.

Överträdelser av konventionen ska vara förbjudna var de än inträffar och påföljder ska fastställas i parternas nationella lagstift-

[11] SÖ 1980:7.

ning. När en överträdelse sker inom en parts jurisdiktion ska parten antingen föranstalta om ett rättsligt förfarande i enlighet med sin lagstiftning eller tillhandahålla regeringen i den stat under vars myndighet fartyget lyder sådan information som visar att en överträdelse har skett (artikel 4). Vad ”en parts jurisdiktion” innebär i specifika fall följer av havsrättskonventionens regler om jurisdiktion samt eventuellt tillämpliga regler i den internationella sedvanerätten.

När ett sådant certifikat som krävs enligt de olika bilagorna har utfärdats i enlighet med gällande regler ska parterna behandla det som likvärdigt med certifikat som de själva utfärdat. När ett fartyg för vilket ett certifikat krävs befinner sig i en hamn eller terminalanläggning under en parts jurisdiktion får det inspekteras av en behörig förrättningsman. Inspektionen ska i första hand begränsas till att fastställa att ett giltigt certifikat finns. Om det finns klara skäl att anta att fartygets tillstånd eller utrustning i väsentliga avseenden inte överensstämmer med uppgifterna i certifikatet eller om det inte finns något certifikat ska emellertid fartyget kvarhållas tills dess det kan gå till sjöss utan att utgöra ett oskäligt hot mot den marina miljön. Parterna ska även tillämpa bestämmelserna i MARPOL gentemot fartyg från stater som inte är parter i den mån det är nödvändigt för att förhindra att sådana fartyg får en mer gynnsam behandling (artikel 5). Detta är förenligt med havsrättens allmänna jurisdiktionsregler eftersom stater har långtgående möjligheter att uppställa villkor för fartyg som frivilligt anlöper deras hamnar. MARPOL och åtminstone de två första bilagorna, vilka är obligatoriska för alla parter, torde även vara en sådan internationell standard, beslutad av en behörig internationell instans som enligt havsrättskonventionen får genomdrivas mot alla fartyg av en hamnstat (havsrättskonv. artikel 218).

Parterna förbinder sig att samarbeta för att upptäcka överträdelser av och verkställa bestämmelserna i konventionen. För att göra detta ska de bl.a. tillämpa alla lämpliga och användbara medel för spaning och övervakning. Fartyg på vilka konventionen är tillämplig får i varje hamn tillhörande en part inspekteras för att ta reda på om skadliga ämnen släppts ut i strid mot de regler som fastställs i bilagorna. Eventuella bevis för att utsläpp skett ska tillhandahållas regeringen i den stat under vars myndighet fartyget lyder. Finner den informerade regeringen att tillräckliga bevis föreligger för att inleda ett rättsligt förfarande ska så ske så snart som möjligt (artikel 6). Alla ansträngningar ska göras för att undvika att fartyg kvar-

hålls eller försenas otillbörligt på grund av inspektioner och andra åtgärder (artikel 7). Parterna förbinder sig att undersöka varje olycka som drabbat något av dess fartyg på vilket konventionen är tillämplig om olyckan haft en allvarlig skadlig effekt på den marina miljön (artikel 12).

Av de sex bilagorna till konventionen är som tidigare sagts de första två obligatoriska medan konventionsparterna kan välja att inte blir bundna av de övriga (artikel 14). Som nämnts ovan stadgar dock Östersjökonventionen att parterna ska tillämpa samtliga MARPOL:s bilagor. Frågan är av begränsad betydelse i Östersjöområdet eftersom samtliga Östersjöstater är parter till samtliga bilagor med undantag för att Ryska federationen inte är part till bilaga VI.

Bilagorna kan ändras av IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön. Detta kräver att ändringen accepteras av minst 2/3 av parterna och att dessa svarar för minst 50 procent av världshandelsflottans bruttodräktighet. Enskilda parter kan dock välja att inte bli bundna av ändringen (artikel 16). Detta innebär att stater som är parter till samman bilaga ändå kan ha olika långtgående åtaganden beroende på att de inte alla accepterat samma ändringar.

Konventionen och de två obligatoriska bilagorna (bilaga I och II) har 145 parter vilka tillsammans representerar över 98 procent av handelsflottans totala bruttodräktighet.

Bilaga I uppställer regler om förhindrande av förorening genom olja. Bilagan innehåller bland annat regler om besiktning av vissa fartyg, om utfärdade av certifikat (internationellt certifikat för förhindrande av oljeförorening) samt om krav på tekniska anordningar. Bilagan innehåller också krav på dubbla skrov på oljetankers. De materiella kraven vad gäller skrov beror på fartygens storlek och när de levererades. I övrigt varierar de materiella reglerna beroende på om ett fartyg är en oljetanker eller inte samt till viss del beroende på dess storlek. Av särskilt intresse för Östersjöområdet är att detta betecknas som ett så kallat specialområde. Det innebär bland annat att utsläpp av olja och oljehaltiga blandningar, med vissa smärre undantag, är förbjudna. Bilagan uppställer krav på mottagningsanordningar för bl.a. förorenat barlastvatten och tankspolvatten i oljeterminaler och andra hamnar. Kraven är särskilt långtgående för hamnar som ligger vid specialområden.

Bilaga II innehåller regler för kontroll av förorening genom skadliga flytande ämnen i bulk. Ämnena indelas i fyra kategorier beroende på hur skadliga de anses vara för bl.a. den marina miljön.

Östersjön klassas som specialområde med särskilt långtgående regler mot utsläpp av vissa listade ämnen. Mottagningsanordningar ska finnas i hamnar av vissa slag. Bilagan uppställer också tekniska krav på fartyg som fraktar skadliga flytande ämnen och reglerar användandet av certifikat.

Bilaga III innehåller regler för kontroll av förorening genom förpackade skadliga ämnen. Främst skapas ett ramverk för utfärdade av detaljerade standarder på området. Bilagan har c:a 130 parter vilka tillsammans representerar nästan 95 procent av handelsflottans totala bruttodräktighet.

Bilaga IV innehåller regler till förhindrande av förorening genom toalettavfall från fartyg. Dessa berör bland annat mottagningsanordningar och certifikat. Bilagan har strax under 120 parter vilka tillsammans representerar nästan 75 procent av handelsflottans totala bruttodräktighet. I den handlingsplan som antogs av Östersjökonventionens medlemsstater i november 2007 anges målsättningen att få till stånd en revidering av MARPOL så att regler introduceras om näringsinnehållet i avloppsvatten från fartyg.[12]

Bilaga V innehåller regler om förhindrande av förorening genom fast avfall från fartyg. Även här klassas Östersjön som specialområde. Inom sådana områden är i stort sett all kvittblivning av fast avfall i havet förbjuden. Bilagan har över 130 parter vilka tillsammans representerar drygt 96 procent av handelsflottans totala bruttodräktighet.

Bilaga VI adderades till konventionen genom antagandet av ett nytt protokoll 1997. Bilagan innehåller regler om förhindrande av luftföroreningar. Särskilda utsläppsbegränsningar gäller för kväveoxider och svaveloxider. Östersjön är ett så kallat svavelkontrollområde vilket innebär att svavelhalten i marin dieselolja och tjockolja inte får överskrida 1,5 viktprocent. Alternativt kan motsvarande utsläppsnivå uppnås genom rening av svavelutsläpp. Avsiktliga utsläpp av ozonförtunnande ämnen förbjuds helt. Bilagan innehåller vissa bestämmelser om hantering av flyktiga organiska föreningar. Förbränning av vissa typer av material och ämnen ombord på fartyg förbjuds också. Bilagan (1997 års protokoll) har knappt 50 parter vilka tillsammans representerar ungefär 75 procent av handelsflottans totala bruttodräktighet. I 2007 års handlingsplan antagen av Östersjökonventionens medlemsstater beto-

[12] HELCOM Baltic Sea Action Plan adopted on 15 November 2007 in Krakow, Poland.

nas behovet av att skärpa reglerna för kväveoxidutsläpp och av att aktivt delta i den pågående revideringen av bilaga VI.[13]

Utöver de konventioner som redogjorts för ovan finns ett antal regionala och globala konventioner som reglerar åtgärder för att förebygga fartygsolyckor, inklusive sådana som resulterar i utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, ingripanden vid olyckor samt ersättning för de skador som orsakas av till exempel större oljeutsläpp. Dessa kommer inte att behandlas närmare här.

En betydande svaghet i MARPOL, liksom i de flesta regleringar av sjöfart, är att ett betydande ansvar läggs på flaggstaterna. Långtifrån alla sådana stater lever upp till sina åtaganden. I vissa fall är också kopplingen mellan flaggstaten och det enskilda fartyget av enbart formell karaktär. Ett fartyg kan mycket väl föra en viss stats flagga utan att någonsin befinna sig under den statens fysiska kontroll, t.ex. i en hamn i staten i frågan, även om jurisdiktion naturligtvis föreligger i formell mening. I stor utsträckning kan dock andra stater kompensera för den uteblivna kontrollen genom att som hamnstater ställa krav på och genomdriva åtgärder mot fartyg som frivilligt besöker deras hamnar. Om detta ska vara effektivt och inte snedvrida konkurrensen mellan närliggande stater bör sådana åtgärder helst vidtas gemensamt av samtliga stater inom en region, t.ex. Östersjöområdet.

I svensk rätt implementeras och kompletteras MARPOL:s regler huvudsakligen genom lagen om åtgärder mot förorening från fartyg (1980:424) samt Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (SJÖFS 2007:15).

3.1 Dumpning/förbränning

Dumpning såväl som förbränning regleras av Östersjökonventionen och OSPAR-konventionen men också av konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall (Londonkonventionen)[14] och dess protokoll från 1996[15]. Även MARPOL-konventionen har, som vi sett ovan, regler om förorening genom avfall från fartyg.

Parterna till Östersjökonventionen förbinder sig att, med vissa undantag, förbjuda all dumpning i Östersjöområdet. Undantagen

[13] Ibid.
[14] SÖ 1974:8.
[15] SÖ 2000:48.

gäller dumpning av muddermassor, vilket förutsätter att en behörig nationell myndighet utfärdat ett tillstånd i enlighet med bestämmelserna i konventionens bilaga V, samt dumping som sker i situationer då människoliv hotas eller fartyg hotar att förstöras eller gå under. Om dumpning misstänks ha skett i strid med konventionen ska parterna undersöka saken i samråd och i enlighet med vad som anges i bilaga IV.

OSPAR-konventionen innehåller ett liknande förbud mot dumpning. Förutom muddermassor undantas även inert material av naturligt ursprung i fast form samt fiskavfall från fiskindustrin (bilaga II). Vissa andra, tidsbegränsade undantag är inte längre aktuella.

Londonkonventionens regler är mer komplexa och mindre långtgående. Särskilt farliga ämnen som listas i konventionens bilaga I får bara dumpas i nödsituationer och efter konsultation med stater som kan antas bli berörda. Dumpning av vissa andra, i bilaga II listade ämnen, kräver ett särskilt tillstånd. Även annan dumping kräver tillstånd från behörig nationell myndighet.

Genom 1996 års protokoll förändrades konventionen väsentligen. Enligt protokollet ska parterna tillämpa ett försiktighetsbaserat synsätt på miljöskydd och motverka dumpning när det finns skäl att förmoda att material som tillförs den marina miljön kan befaras vålla skada (artikel 3). Utgångspunkten är att dumpning är förbjudet. Utöver de undantag som även finns i Östersjökonventionen gör den reviderade Londonkonventionen undantag för bland annat avloppsslam, fartyg och plattformar samt, under vissa förutsättningar, skrymmande föremål av oskadligt material (bilaga I). Dumpning får bara ske med särskilt tillstånd. Undantag från förbudet gäller i nödsituationer (bilaga 8). Flertalet Östersjöstater är emellertid ännu inte parter till 1996 års protokoll. I september 2007 var endast Danmark, Sverige och Tyskland parter. Londonkonventionens regler bör dock inte hindra Östersjöstaterna från att, inom sina respektive territorialhav och ekonomiska zoner, tillämpa de längre gående regler som OSPAR- och Östersjökonventionerna föreskriver eftersom kuststaterna har kompetens att reglera dumpning inom dessa områden [havsrättskonv. artikel 210 (5)]. Väsentligt är att även MARPOL:s bilaga V med över 130 parter förbjuder kvittblivning av fast avfall till havs inom Östersjöområdet.

Avsiktlig förbränning till havs av avfall eller andra ämnen för att förstöra dem på termisk väg är förbjudet enligt såväl Östersjökon-

ventionen som OSPAR-konventionen och den reviderade London-konventionen. Som vi sett ovan förbjuder även MARPOL, bilaga VI förbränning av vissa ämnen ombord på fartyg.

Vad gäller svensk rätt stadgar miljöbalken 15 kap 31 § att vare sig fast eller flytande avfall får dumpas inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon eller i det fria havet. Inte heller får förbränning av avfall ske.

3.2 Påväxthindrande system/antifouling

År 2001 antogs inom ramen för IMO en internationell konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg.[16] Med påväxthindrande system förstås en beläggning, målarfärg, ytbehandling, yta eller anordning som används på ett fartyg för att kontrollera eller förebygga påväxt av oönskade organismer (artikel 2). Konventionen tillämpas på fartyg som har rätt att föra en parts flagg samt på andra fartyg som seglar under en parts befäl. Den ska också tillämpas på andra fartyg som anlöper en hamn, ett skeppsvarv eller en offshore-terminal som tillhör en part. Konventionen gäller dock inte krigsfartyg som används uteslutande för statliga, icke-kommersiella ändamål.

Parterna ska hindra påföring/installation och användning av vissa listade påväxthindrande system. Fartyg som för en parts flagg eller seglar under en parts befäl får efter 1 januari 2003 inte påföra tennorganiska föreningar som verkar som biocider i påväxthindrande system. De får inte heller efter 1 januari 2008 ha sådana föreningar på skrovet utan ett skikt som hindrar läckage (bilaga 1). Konventionen innehåller vidare regler om besiktning och certifiering av fartyg som för en parts flagg (artikel 10). Fartyg på vilka konventionen är tillämplig får inspekteras när de befinner sig i en parts hamn. Inspektionen får inbegripa kontroll av att det, när så krävs, finns ett giltigt internationellt intyg om påväxthindrande system ombord samt en snabb stickprovsundersökning av fartygets påväxthindrande system (artikel 11). Konventionen har inte trätt ikraft. Den kan dock väntas träda i kraft inom det närmaste året. Flera Östersjöstater har ännu inte anslutit sig till konventionen, däribland Ryska federationen och Tyskland.

Enligt Östersjökonventionen ska parterna ”totalt eller delvis” förbjuda organiska tennföreningar i s.k. antifoulingfärger till fri-

[16] SÖ 2003:32.

tidsbåtar under 25 meter och till fisknätskassar. [bilaga I, del 2 (3)] Enligt HELCOM:s rekommendation 20/4 ska parterna också överväga behovet av restriktioner för användningen av tennföreningar i påväxthindrande system för havsgående fartyg och undervattensstrukturer.

Östersjöstaterna har möjlighet att i egenskap av hamnstater införa långtgående krav på t.ex. vilka påväxthindrande system som får användas av fartyg som frivilligt anlöper deras hamnar. Hamnstatskompetensen utnyttjas också av konventionen om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg då den föreskriver att inspektion får ske av fartyg som anlöper en hamn tillhörig en part oberoende av vilken flagga fartyget för. Som kuststater är de emellertid begränsade bland annat av rätten till oskadlig genomfart och har små möjligheter att ställa krav som är mer långtgående än dem som följer av vedertagna internationella normer.

I nuläget är endast tennorganiska föreningar förbjuda som påväxthindrande system i Sverige. Detta gäller för alla typer av båtar och följer av EU-rätten på området.

3.3 Förbjudna ämnen

Parterna till Östersjökonventionen har en allmän skyldighet att förhindra och eliminera förorening av Östersjöområdets marina miljö genom skadliga ämnen. Detta är en vid förpliktelse då alla ämnen som kan orsaka förorening om de släpps ut i havet klassificeras som ”skadliga ämnen”. Parterna ska identifiera och utvärdera skadliga substanser i enlighet med kriterier i bilaga I. Vissa grupper av substanser ska prioriteras när förebyggande åtgärder tas. Till dessa hör bland annat tungmetaller och deras föreningar, bekämpningsmedel, petroleumbaserade oljor och kolväten samt organiska halogenföreningar.

Parterna ska sträva efter att minimera och närhelst möjligt förbjuda användningen som bekämpningsmedel av tjugosex listade ämnen och föreningar inom Östersjöområdet och dess nederbördsområde. Parterna ska, helt eller delvis, förbjuda slutlig användning av DDT och vissa derivat, utom för läkemedel. All användning av PCB:er och PCT:er ska också förbjudas utom i slutna system samt för forsknings- och utvecklingsändamål. Som tidigare nämnts gäller också att parterna ska förbjuda användning

av organiska tennföreningar i antifoulingfärger till fritidsbåtar under 25 meter och till fisknätskassar.

OSPAR-konventionen innehåller inga regleringar av specifika ämnen. PARCOM har dock fattat ett antal beslut om ämnen, bland annat att fasa ut och destruera PCB:er (beslut 92/3).

Vidare regleras ett antal bekämpningsmedel och andra ämnen genom 1991 års protokoll om långlivade organiska föroreningar till konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar[17] (LRTAP-konventionen[18]). Detta föreskriver att parterna ska förbjuda produktion och användning, ibland med vissa undantag, av bland annat DDT och PCB. De flesta av Östersjöstaterna samt EU är parter till protokollet, dock inte Polen och Ryska federationen. Även för konventionen om långlivade organiska föroreningar (Sockholmskonventionen)[19], vilken uppställer krav på utfasning och förbud av ett antal listade ämnen gäller att Östersjöstaterna, med undantag för Polen och Ryska federationen, är parter. De senare har båda skrivit under men inte ratificerat konventionen.

Ett mycket betydelsefullt problem vad gäller skadliga ämnen är den stora kunskapsbrist som råder med avseende på många av de ämnen som avsiktligt eller oavsiktligt framställs i mänskliga verksamheter. Här utgör den nya EU-förordningen REACH[20] ett positivt steg då den skapar förutsättningar för genererande av ny kunskap om miljö- och hälsoeffekter av många existerande kemikalier. Å andra sidan innebär EU-rätten på området en långtgående harmonisering av kemikaliekontrollen inom EU och enskilda medlemsstater har ett mycket begränsad utrymme att vidta effektiva åtgärder. Det gäller särskilt för ämnen som ingår i varor. Dessa frågor måste alltså i stor utsträckning drivas inom ramen för EU. Vad gäller mer långväga föroreningar torde dock konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, vilken visat sig vara ett relativt effektivt och flexibelt instrument, utgöra ett lämpligt forum.

Svensk rätt på kemikalieområdet utgörs huvudsakligen av ren EU-rätt eller svenska regler som genomför EU-rättsliga bestämmelser. Dessa genomför också i stor utsträckning medlemsstaternas internationella förpliktelser. Specifikt svenska regler om kemi-

[17] SÖ 1993:4.
[18] SÖ 1981:1.
[19] SÖ 2002:48.
[20] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, m.m., EUT L 396, 30.12.2006, s. 1.

kalier finns främst i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter vilken bl.a. innehåller regler om viss användning av kvicksilver, kadmium och bly.

3.4 Östersjön som särskilt känsligt havsområde (PSSA)

Sedan 2005 klassas Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde, så kallat PSSA. Beslut om detta fattades inom ramen för IMO på förslag av Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Sverige och Tyskland. De delar av Östersjön som faller under rysk jurisdiktion omfattas inte av beslutet. Beslutet ska också i övrigt inte påverka Ryska federationens suveränitet eller jurisdiktion.

Beslut om att klassificera ett område som PSSA har inga omedelbara rättsliga konsekvenser utan är endast ett erkännande av ett områdes känslighet. I samband med PSSA-klassningen beslutades emellertid om ett antal relaterade skyddsåtgärder (associated protection measures, APMs). Dessa innebar att trafikseparerings-system inrättades för fartygstrafiken i Bornholmsgattet och norr om Rügen och att existerande trafikseparerings-system utanför Gotland och söder om Gedser utökades. I södra Östersjön inrättades två områden, Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken, som ska undvikas av alla fartyg med att tonnage på 500 eller mer (Areas to be Avoided, AtbA). Sverige med flera Östersjöländer hade föreslagit inrättandet av tvingande AtbA:er. Detta gick dock inte igenom inom IMO varför områdena i stället blev rekommenderade AtbA:er. IMO rekommenderade även en ny djupvattenrutt från Bornholmsgattet till Finska viken. Skyddsåtgärderna trädde ikraft den 1 juli 2006. Alla beslut om APM:er måste ha en rättslig grund i IMO:s konventioner eller i allmänt tillämpliga havsrättsliga normer. Den viktigaste grunden för de aktuella APM:erna är den så kallade SOLAS-konventionen[21] från 1974 som reglerar säkerheten inom den kommersiella sjöfarten.

Besluten ger inte kuststaterna möjligheter att vidta längre gående åtgärder än vad APM:erna föreskriver. Det är inte heller förenligt med havsrätten att söka genomdriva skyddsåtgärder som endast är rekommenderade gentemot fartyg som inte accepterar att följa dem. Framför allt rätten till oskadlig genomfart inskränker kuststaternas befogenheter gentemot främmande staters fartyg.

[21] SÖ 1995:90.

Som vi noterat ovan är Östersjöområdet också föremål för särreglering enligt MARPOL-konventionen. Det är dels ett så kallat specialområde enligt bilagorna I, II och V och därmed föremål för särskilda regler avseende utsläpp av olja, andra skadliga flytande ämnen och avfall, dels är det ett så kallat svavelkontrollområde enligt bilaga VI och föremål för särregler vad gäller innehållet av svavel i marin diesel.

4 Föroreningar från landbaserade källor

Östersjökonventionen definierar förorening från landbaserade källor som förorening av havet från alla utsläpp på land genom punktkällor eller diffusa källor som når havet genom vattendrag, från luften eller direkt från kusten. Konventionen förpliktigar de fördragsslutande parterna att förhindra och eliminera förorening av Östersjöområdet från landbaserade källor [artikel 6 (1)]. Det ska ske genom att använda bl.a. bästa miljöpraxis i fråga om alla källor och bästa tillgängliga teknik i fråga om punktkällor (se avsnitt 2.2 ovan). Varje fördragsslutande part i Östersjöns tillrinningsområde ska vidta relevanta åtgärder, dock utan att detta inskränker deras suveränitet. Dessa övergripande och tämligen otydliga förpliktelser kompletteras genom en lista i bilaga III med förfaranden och åtgärder som parterna ska vidta. Till de så kallade särskilda kraven hör bland annat att kommunalt avloppsvatten ska renas åtminstone med biologiska eller andra metoder som är lika effektiva och att betydande rening av närsalter ska införas.

För den viktiga men heterogena kategorin förorening från diffusa källor, inbegripet jordbruk, gäller generellt att sådan ska elimineras genom främjande och genomförande av bästa miljöpraxis. Några mer precisa regler läggs dock inte fast. Ett undantag är att de bekämpningsmedel som används ska uppfylla av kommissionen fastställda kriterier (bilaga III, regel 2). Parterna ska också, som tidigare nämnts, sträva efter att minimera och när möjligt förbjuda ett antal listade bekämpningsmedel (bilaga I, del 3). Tillämpning av bästa miljöpraxis föreskrivs också särskilt för vissa verksamheter. Genom en ändring antagen år 2000 har emellertid bilaga III kompletterats med mer specifika regler avseende förhindrande av förorening från jordbruket. Dessa rör bland annat storleken av djurbesättningar med tanke på gödselproduktion och hantering av gödsel; avloppsvatten från jordbruket; nationella riktlinjer för gödsling;

samt nationella riskminskningsstrategier för hantering och användning av växtskyddsmedel. Parterna ska även tillämpa tillståndskrav för djurbesättningar över en viss storlek och för kommersiell användning av växtskyddsmedel. Ändringarna har antagits av HELCOM genom rekommendation 21/1.

I syfte att genomföra åtagandena i bilaga III ska parterna samarbeta på lämpligt sätt i fråga om utveckling och antagande av särskilda program, riktlinjer, normer eller bestämmelser angående utsläpp i vatten och till luft, miljökvalitet och produkter som innehåller skadliga ämnen och material samt deras användning.

HELCOM har antagit ett antal rekommendationer som preciserar hur utsläpp från landbaserade källor ska förhindras. Till dem som rör diffusa källor hör rekommendationen om minskning av läckage av näringsämnen och andra föroreningar från skogsmark (rek. 25/3); rekommendationen om åtgärder som syftar till att reducera utsläpp från jordbruket (rek. 24/3); rekommendationen om godkännande av bekämpningsmedel (växtskyddsmedel) inom Östersjöns nederbördsområde (rek. 20/2); samt den om minskning av utsläpp från transportsektorn som påverkar Östersjön (rek. 17/1). Det finns vidare ett antal rekommendationer som rör olika industrier och andra punktkällor som reningsverk. Bland dessa kan nämnas rekommendationen om minskning av utsläpp från produktion av textilier (rek. 23/12); rekommendationen om krav avseende utsläpp av avloppsvatten från kemikalieindustrin (rek. 23/11); rekommendationen om minskning av utsläpp från oljeraffinaderier (rek. 23/8); rekommendationen om minskning av utsläpp av kvicksilver från kloralkaliindustrin (rek. 23/6); samt rekommendationen om avlägsnande av kväve vid kommunala reningsverk (rek. 16/9).

Vad gäller skadliga ämnen från punktkällor kräver konventionen att parterna inte godkänner direkta eller indirekta utsläpp av sådana i Östersjöområdets marina miljö utan ett särskilt förhandstillstånd [artikel 6 (3)]. Begränsningsvärden för utsläpp i vattnet och i luften som innehåller skadliga ämnen ska anges i tillstånd. Utsläpp av obetydliga mängder är undantagna från tillståndskravet. Tillstånd ska kunna periodiskt förnyas, vara meddelat av vederbörande nationella myndighet i enlighet med principerna i bilaga III, regel 3. Parterna ska säkerställa att tillståndsgivna utsläpp övervakas och kontrolleras.

OSPAR-konventionen innehåller en likartad reglering av utsläpp från landbaserade källor. Den övergripande skyldigheten är att vidta alla tänkbara åtgärder för att förhindra och eliminera sådan

förorening i enlighet med konventionens bestämmelser (artikel 3). Mer preciserade regler återfinns främst i bilaga I. Dessa innefattar bland annat krav på tillstånd för utsläpp från punktkällor till havsområdet eller till vatten eller luft som når havsområdet och som kan påverka detta. Som tidigare nämnts åläggs parterna också att tillämpa bästa tillgängliga teknik för punktkällor och bästa miljöpraxis för såväl punktkällor som diffusa källor. Det finns ett antal rekommendationer och beslut som rör regleringen av utsläpp från landbaserade punktkällor. Vad gäller diffusa landbaserade källor kan särskilt nämnas rekommendationen om utvecklandet av nationella handlingsplaner och bästa miljöpraxis för minskning av utsläpp av bekämpningsmedel i miljön som en följd av deras användning inom jordbruket (rek. 94/7); samt rekommendationen om minskning av tillförsel av näringsämnen från jordbruket till områden där tillförseln sannolikt, direkt eller indirekt, förorsakar förorening (rek. 92/7).

Regleringen av landbaserade föroreningskällor tar sig många olika uttryck i nationell rätt. För svensk del bör framför allt miljöbalkens 9 kapitel om miljöfarlig verksamhet samt det 12 kapitlet om bland annat miljöhänsyn i jordbruket och därtill kopplade förordningar betonas. Balkens 2 kapitel med dess hänsynsregler spelar också en central roll. Den svenska rätten på området är till betydande del ett genomförande av EU-rättsliga normer.

5 Havsbaserad verksamhet och installationer

Såväl OSPAR- som Östersjökonventionen har omfattande reglering av så kallad offshore-verksamhet eller havsbaserad verksamhet. Med dessa begrepp avses anläggningar och/eller verksamheter i havet för prospektering och utvinning av olja eller gas. Andra typer av anläggningar som t.ex. vindkraftsparker eller konstruktioner för utvinnande av vågkraft omfattas däremot inte av denna reglering.

Båda konventionerna ställer krav på bästa möjliga teknik och bästa miljöpraxis för offshore-verksamheter. Östersjökonventionen kräver att en miljökonsekvensbeskrivning görs innan tillstånd ges för en sådan verksamhet. Vad gäller havsbaserade anläggningar som inte längre används kräver Östersjökonventionen att dessa avlägsnas och förs iland (bilaga VI, regel 8). OSPAR-konventionen ställer krav på tillstånd från behörig myndighet för att lämna kvar en anläggning som tagits ur bruk. Sådant tillstånd får bara lämnas

under vissa villkor (bilaga III, artikel 5). Enligt Östersjökonventionen åligger det vidare parterna att vidta alla åtgärder för att förhindra att prospektering och utvinning från havsbottnen orsakar förorening av Östersjöområdets marina miljö. Två rekommendationer antagna av HELCOM är av särskild relevans för offshoreverksamhet. Dessa är rekommendationen om åtgärder för att bekämpa förorening från offshore-enheter (rek. 19/17) samt rekommendationen om offshore-verksamheter (rek. 18/2). Under OSPAR-konventionen finns ett antal både beslut och rekommendationer rörande offshore-verksamhet. Bland dessa kan nämnas beslut (98/3) om kvittblivning av offshore-installationer som inte längre används.

Havsrättskonventionens reglering av rätten att lägga ut undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln har behandlats ovan (kapitel I, avsnitt 4.1).

I svensk rätt finns regler om utnyttjande av naturtillgångar inom den ekonomiska zonen framför allt i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I den ekonomiska zon tillämpas delar av miljöbalken i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag. Vid utnyttjande av naturtillgångar i den ekonomiska zonen på annat sätt än genom fiske är miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpliga. Tillstånd krävs också för bl.a. utnyttjande av sådana naturtillgångar samt för uppförande och drift av kommersiella anläggningar. Ansökningar om tillstånd ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning utarbetad enligt reglerna i miljöbalken.

På verksamheter och åtgärder inom Sveriges territorialvatten gäller miljöbalken och dess följdlagstiftning fullt ut. Bland annat finns regler i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om tillståndsplikt för utvinning av olja och uppförande av vindkraftverk. Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar som ett nödvändigt underlag för beslut om tillståndspliktig verksamhet är också tillämpliga.

6 Biologisk mångfald/naturskydd

Skydd av den biologiska mångfalden i form av arter och deras livsmiljöer kan ta och tar sig många uttryck. Ett betydande antal internationella överenskommelser har bäring på skyddet av enskilda arter, områden eller den biologiska mångfalden mer generellt. Initialt kan konstateras att Östersjökonventionen, i den skepnad kon-

ventionen fick 1992, uttryckligen förpliktar parterna att var för sig och gemensamt vidta alla lämpliga åtgärder avseende Östersjöområdet och dess ekosystem i kustområden, vilka påverkas av Östersjön, för att bevara orörda miljöer och den biologiska mångfalden samt för att skydda ekologiska processer. Åtgärder ska även vidtas för att säkerställa en uthållig användning av naturresurserna inom Östersjöområdet (artikel 15).

Parterna har stor frihet vad gäller genomförandet av dessa förpliktelser. De ska enligt konventionen sträva efter att anta bestämmelser som innehåller ändamålsenliga riktlinjer och kriterier. HELCOM har antagit en rad rekommendationer inom området naturskydd och biologisk mångfald. Till dessa hör rekommendationerna om bevarande av sälar i Östersjöområdet (rek. 27-28/2); rekommendationen om allvarligt och omedelbart hotade marina- och kustbiotoper inom Östersjöområdet (rek. 21/4); rekommendationen om skydd och förstärkning av populationerna av Atlantlax (Salmo Salar L.) i Östersjöområdet (rek. 19/2); rekommendationen om utvinning av sediment i Östersjöområdet (rek. 19/1); samt rekommendationen om skydd av tumlare i Östersjöområdet (rek. 17/2). Särskilt väsentlig i detta sammanhang är rekommendationen om ett system av skyddade kust- och havsområden i Östersjöområdet (rek. 15/5) från år 1994. Rekommendationen utpekar sammanlagt 62 områden vilka i första hand bör inkluderas i systemet. Den närmare geografiska definitionen av områdena och utformandet av skyddsåtgärderna faller på medlemsstaterna. Områdena ska dock helst vara större än 1 000 hektar. År 2003, det vill säga nio år efter det att rekommendationen antogs, konstaterade HELCOM att endast två av medlemsstaterna implementerat rekommendationen fullt ut medan de övriga bedömdes ha implementerat den delvis. Sverige tillhörde den senare kategorin. Brister som särskilt lyftes fram var frånvaron av övervaknings- och förvaltningsplaner för många skyddade områden.[22] Naturvårdsverket konstaterade 2006 att vissa av de utpekade svenska områdena saknade formellt skydd.[23]

I OSPAR-konventionen saknades ursprungligen en tydlig reglering av naturskydd och skydd för biologisk mångfald. Parterna har emellertid en allmän skyldighet att, i enlighet med bestämmel-

[22] HELCOM, *Compliance with Requirements of the Convention and HELCOM Recommendations*, HELCOM 24/2003, 25 June 2003, s. 26-7.
[23] Naturvårdsverket, *Regeringsuppdrag nr 15: Krav som internationella och nationella åtaganden ställer på skydd av arter och miljöer i svensk ekonomisk zon*, Dnr 401-388-06 (2007-02-15) s. 7.

serna i konventionen, vidta nödvändiga åtgärder för att skydda havsområdet mot skadliga effekter av mänsklig aktivitet, i syfte att värna om människors hälsa och att bevara de marina ekosystemen samt, där så är möjligt, återupprätta havsområden som har utsatts för skadlig påverkan. Detta åtagande har emellertid vidareutvecklats genom antagandet 1998 av en ny bilaga om skydd och bevarande av ekosystem och havsområdets biologiska mångfald (bilaga V).[24] Enligt denna ska parterna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda och bevara havsområdets ekosystem och biologiska mångfald samt, när så är praktiskt möjligt, återställa områden som utsatts för skadlig påverkan. Vidare ska OSPARCOM utarbeta och parterna gemensamt anta program och åtgärder för att kontrollera mänskliga aktiviteter. Dessa ska identifieras enligt vissa listade kriterier såsom åtgärdernas intensitet, varaktighet och potentiellt skadliga effekt på arter och livsmiljöer (bilaga 5 och appendix 3). OSPARCOM ska därvid sträva efter att genomföra en samordnad ekosystemstrategi. Fiskefrågor är uttryckligen undantagna från det område som ska regleras genom nämnda program och åtgärder (bilaga 5, artikel 4).

OSPAR-konventionens parter har även antagit en rekommendation om ett nätverk av skyddade marina områden (rek. 2003/3). Rekommendationen syftar till att till år 2010 upprätta ett sammanhängande nätverk av skyddade marina områden. Till år 2010 ska även ett gemensamt nätverk upprättas med de områden som skyddas enligt Östersjökonventionens och OSPAR-konventionens respektive områdesskydd. För att uppnå detta har en gemensam arbetsgrupp inrättats.[25]

Bland instrument som inte är specifika för regionen bör först nämnas 1992 års konvention om biologisk mångfald[26] vilken kan beskrivas som det övergripande internationella avtalet på området vilket bl.a. tillhandahåller viktiga definitioner och lägger fast vida och ganska allmänt formulerade skyldigheter. Överlag präglas konventionen av löst formulerade krav som tar betydande hänsyn till staternas suveränitet och nationella beslutsfattande. Konventionen tillämpas, vad gäller komponenter av biologisk mångfald, på områden inom gränserna för parternas nationella jurisdiktion. Med avseende på processer och aktiviteter, oberoende av var effekterna

[24] Antagen genom beslut 1998-15.1 vid ministerkonferensen i Sintra i juli 1998.
[25] Beslut vid det första gemensamma ministermötet för HELCOM och OSPARCOM, juni 2003.
[26] SÖ 1993:77.

inträffar, utförda under en parts jurisdiktion eller kontroll, tillämpas konventionens förpliktelser såväl inom som utom parternas nationella jurisdiktion. Detta innebär att en aktivitet vidtagen under en stats kontroll ska efterkomma konventionens krav även om effekterna helt eller delvis inträffar utanför partens jurisdiktion (artikel 4).

”Biologisk mångfald” definieras som variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka de ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och ekosystem (artikel 2).

Parterna ska, i enlighet med sina speciella förhållanden och möjligheter, utveckla nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald eller anpassa befintliga strategier, planer eller program. Så vitt möjligt och om så är lämpligt, ska de integrera bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i relevanta sektoriella eller tvärsektoriella planer (artikel 6).

Till de konkreta bevarandeåtgärderna under konventionen hör att parterna, så vitt möjligt och om så är lämpligt, ska inrätta ett system av skyddade områden eller områden där särskilda åtgärder behöver vidtas för att bevara biologisk mångfald. De ska även rehabilitera och återställa skadade ekosystem och främja återhämtningen hos hotade arter, bland annat genom utarbetande och genomförande av planer eller andra skötselstrategier. Parterna ska sträva efter att göra nyttjandet av biologisk mångfald förenligt med bevarande av och hållbart nyttjande av dess komponenter (artikel 8).

Partskonferensen antog 1995 ett handlingsprogram kallat Jakartamandatet om bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald i havs- och kustområden (beslut II/10). Integrerad havs- och kustförvaltning lyfts där fram som den lämpligaste metoden för att hantera mänsklig påverkan på havens och kustområdenas biologiska mångfald. Andra åtgärder som betonas är hållbart utnyttjande av levande resurser och inrättande av skyddade områden inom marina- och kustområden.

Ett annat relevant avtal är 1971 års konvention om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (Ramsarkonventionen)[27]. Konventionens definition av våt-

[27] SÖ 1975:76.

marker innefattar havsområden vilkas djup vid lågvatten inte överstiger sex meter (artikel 1). Varje part ska utse lämpliga våtmarker inom sitt territorium vilka förs upp på en lista över våtmarker av internationell betydelse. Urvalet ska baseras på våtmarkernas ekologiska, botaniska, zoologiska, limnologiska eller hydrologiska betydelse (artikel 2). Parterna ska utarbeta och genomföra sin fysiska planering på ett sätt som främjar bevarande av listade våtmarker (artikel 3). Parterna åtar sig vidare att inrätta naturreservat inom våtmarksområden, sådana som är listade såväl som andra, och att anordna lämplig tillsyn över dessa områden (artikel 4). Parterna ska samråda kring genomförandet av konventionen, särskilt med avseende på våtmarker som sträcker sig över flera parters territorier (artikel 5). Samtliga Östersjönstater är parter till konventionen.

Konvention om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen)[28] syftar till att skydda arter som rör sig mellan olika staters territorier. EU är part till konventionen. Det är också Östersjöstaterna utom Estland och Ryska federationen. Arter klassificerade som akut hotade och listade i bilaga I är parterna skyldiga att försöka skydda. De ska även när så är lämpligt återställa de biotoper som behövs för att undanröja hotet om utrotning. Det åligger parterna att förebygga, avlägsna, ersätta eller minska skadliga följder av verksamheter eller hinder som allvarligt försvårar en sådan arts flyttning. Fångst av sådana listade arter ska, med några undantag, förbjudas (artikel 3). Brugden har identifierats som den enda bilaga I-listade art som återfinns i Sveriges ekonomiska zon.[29] I bilaga II listas arter vars skyddsstatus är ogynnsam eller vars skyddsstatus skulle gynnas av det samarbete som kan uppnås genom en internationell överenskommelse. De konventionsparter som ligger inom utbredningsområdet för en sådan art ska försöka träffa överenskommelser som syftar till att återställa arterna till en gynnsam skyddsstatus eller att bevara en sådan. Två sådana överenskommelser av betydelse för skyddet av arter i Östersjöns marina miljö har hittills ingåtts.

Överenskommelsen av störst omedelbar relevans är avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön.[30] Avtalet är tillämpligt på alla småvalar som påträffas inom dess tillämpningsområde, det vill säga Östersjöns och Nordsjöns marina miljö (se närmare

[28] SÖ 1983:37.
[29] Naturvårdsverket, *Regeringsuppdrag nr 15: Krav som internationella och nationella åtaganden ställer på skydd av arter och miljöer i svensk ekonomisk zon*, Dnr 401-388-06 (2007-02-15) s. 4.
[30] SÖ 1995:21.

definition i avtalet.) Med småvalar avses alla tandvalar utom kaskelottvalar. Parterna ska arbeta för att: förhindra utsläpp av ämnen som utgör ett hot mot småvalarnas hälsa; utveckla förändrade fiskeredskap och fiskemetoder för att minska bifångster och förhindra att fiskredskap driver iväg eller kastas bort till havs; skapa en effektiv reglering för att minska påverkan från sådana aktiviteter som allvarligt påverkar djurens födotillgångar; samt förhindra annan betydande störning, särskilt av akustisk natur (bilagan, artikel 1). Parterna och kompetenta internationella organisationer ska genomföra samordnade undersökningar för att bland annat lokalisera områden av särskild betydelse för djurens överlevnad och identifiera existerande och potentiella hot mot de olika arterna. Parterna ska också söka förbjuda infångande och avlivande av småvalar (bilagan, artikel 4).

Den andra överenskommelsen under Bonnkonventionen av viss betydelse för skyddet av den biologiska mångfalden i Östersjöområdet är avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA)[31]. Enligt detta ska parterna vidta samordnade åtgärder för att flyttande vattenfågelarter ska behålla en gynnsam bevarandestatus eller återställas till en sådan status (artikel II). Parterna ska bl.a. ge hotade flyttande vattenfågelarter samma skydd som föreskrivs för de arter som listas i bilaga I till Bonnkonventionen. Med vattenfåglar avses fågelarter som ekologiskt är beroende av våtmarker för åtminstone delar av sin årscykel. Detta inkluderar bland annat änder, gäss och vadare. Däremot omfattas inte mer renodlat marina arter. För att omfattas av avtalet ska de dessutom ha ett utbredningsområde som helt eller delvis ligger inom avtalsområdet samt finnas upptagna i avtalets bilaga 2. Till avtalet hör ett handlingsprogram antaget 2002 vilket intagits som bilaga 3. Programmet omfattar bevarande av arter och livsmiljöer, reglering av mänsklig verksamhet, forskning och övervakning samt utbildning och information.

Inte heller konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö från 1979 (Bernkonventionen)[32] är primärt inriktad på havsmiljön. Den kräver att parterna generellt vidtar åtgärder för att bevara vilda djur och växter men ställer också krav på specifika bevarandeåtgärder för listade arter. För arter som återfinns i bilaga II gäller bland annat att avsiktligt fångande och dödande samt avsiktligt förstörande av fortplantningsområden ska

[31] SÖ 2006:7.
[32] SÖ 1983:30.

vara förbjudet (artikel 6). På denna lista återfinns de flesta av de i svenska vatten förekommande valarna liksom många fågelarter.[33] För andra listade arter som får fångas eller dödas gäller att detta inte får ske med urskillningslösa metoder eller på ett sätt som allvarligt stör populationen (artiklarna 8 och 9). Ett antal förbjudna fångstmetoder listas i konventionens bilaga IV.

Regler om skydd av natur och biologisk mångfald finns som synes i en lång rad mellanstatliga överenskommelser. Flera av dessa fokuserar på enskilda arter eller grupper av arter. I många fall innebär skyddandet av en art och dess habitat att andra arter också indirekt erhåller skydd. Det finns dock en risk att skyddet blir fragmentariskt och inte tillgodoser ekosystemet som helhet. Det är också mycket tydligt att de konkreta skyddsåtgärder som vidtagits är starkt fokuserade på landbaserade arter samt arter som lever i kustzonen. Mer renodlat marina arter och miljöer har däremot erhållit mycket begränsat skydd under det existerande systemet. Framför allt konventionen om biologisk mångfald samt Östersjö- och OSPAR-konventionerna ger dock stöd för mer omfattande skyddsåtgärder som tar sikte på att bevara det marina ekosystemet som helhet. Det ska betonas att kuststater har långtgående möjligheter att skydda marina områden i territorialhavet. Så länge möjligheten till oskadlig genomfart inte inskränks alltför kraftigt står det kuststaten fritt att freda områden. I den ekonomiska zonen är däremot utgångspunkten att mer långtgående skyddsåtgärder kräver internationellt förankrade beslut eftersom den fria sjöfarten har en stark ställning inom detta område. Även här finns emellertid en tendens att kuststater gör anspråk på mer långtgående rättigheter att skydda den biologiska mångfalden genom beslut som inskränker sjöfartens frihet.

För svensk del regleras skydd av områden och arter framför allt genom miljöbalkens kapitel 3, 4, 7 och 8 samt därtill hörande förordningar. Grund för områdesskydd i svensk ekonomisk zon finns i 2 § i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Sådant skydd beslutas av regeringen. Såväl artskyddet som områdesskyddet är också till stora delar reglerade genom EU-rätten.

[33] Naturvårdsverket, *Regeringsuppdrag nr 15: Krav som internationella och nationella åtaganden ställer på skydd av arter och miljöer i svensk ekonomisk zon*, Dnr 401-388-06 (2007-02-15), s. 6.

7 Främmande arter och barlastvatten

Havsrättskonventionen uppställer som en allmän förpliktelse att staterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra, minska och kontrollera avsiktlig såväl som oavsiktlig introduktion av främmande arter till delar av den marina miljön där de kan orsaka betydande och skadliga effekter (artikel 196). En viktig transportväg för främmande arter är fartygens barlastvatten. Detta bidrar till att göra det svårt eller omöjligt för enskilda stater att effektivt förhindra introduktionen av nya arter inom sina havsområden.

År 2004 antogs inom ramen för IMO en internationell konvention om kontroll och hantering av barlastvatten och sediment från fartyg. Konventionen är tillämplig på fartyg vilka är berättigade att föra en parts flagg eller som i annat fall opererar under en parts befäl. Krigsfartyg som används uteslutande för statliga, icke-kommersiella ändamål är undantagna (artikel 3). Parterna ska utveckla nationella strategier och program för barlastvattenhantering i hamnar och vatten under deras jurisdiktion vilka är i överensstämmelse med och främjar uppnåendet av konventionens syften (artikel 4). Konventionen ställer bland annat krav på att hamnar och terminaler där barlastvattentankar rengörs och lagas har lämpliga mottagningsanordningar för sediment (artikel 5). Parterna ska se till att fartyg som för deras flagg eller opererar under deras befäl undersöks och certifieras i enlighet med bestämmelserna i konventionens bilaga (artikel 7). En hamnstat får undersöka fartyg vilka omfattas av konventionen och därvid fastställa bland annat om det finns ett giltigt certifikat och ta prover på fartygets barlastvatten (artikel 9). Alla fartyg som omfattas av konventionen ska även ha en plan för hantering av barlastvatten samt föra bok över alla aktiviteter med barlastvatten (bilagan, del B). De materiella krav som ställs på fartygens tekniska utrustning för hantering av barlastvatten varierar beroende av bland annat byggår och barlastvattenvolym.

Konventionen har inte trätt ikraft och har ännu så länge bara ett tiotal parter vilka representerar några få procent av världshandelsflottans totala bruttodräktighet. Inom IMO pågår framtagandet av en rad riktlinjer för hantering av barlastvatten som ska komplettera konventionen. Konventionen kan ses som ett medel för att leva upp till de åtaganden som återfinns i bland annat konventionen om biologisk mångfald och mer generellt i Östersjökonventionen.

Östersjökonventionen reglerar särskilt utsläpp av barlastvatten från prospektering och utvinning av olja och gas genom en fast

eller flytande offshore-anläggning (bilaga VI, regel 5). MARPOL innehåller vissa regler kring förvaring av barlastvatten för att förhindra att vattnet kontamineras av olja eller andra skadliga ämnen i fartyget vilka sedan släppts ut med vattnet (bilaga I och II).

Eftersom såväl Östersjökonventionen som OSPAR-konventionen syftar till att i bred mening skydda och återställa den marina miljön kan det argumenteras för att de innefattar en allmän förpliktelse att motverka introduktion av främmande arter. Dock omfattas sådan introduktion inte av begreppet förorening såsom det definieras i de två konventionerna vilket gör att den bl.a. inte träffas av skyldigheten enligt Östersjökonventionen att vidta alla erforderliga relevanta åtgärder för att förhindra förorening i syfte att bevara Östersjöområdets ekologiska balans.

Detta är också ett område där regionala åtgärder är av begränsat värde eftersom de fartyg som ger upphov till problemet är hemmahörande i många olika stater. Som kuststater har Östersjöstaterna mycket begränsade möjligheter att vidta åtgärder för att framtvinga ett bättre skydd. Som tidigare påpekats har staterna möjligheter att ställa mer långtgående krav i egenskap av hamnstater gentemot de fartyg som frivilligt anlöper deras hamnar. Mer långtgående regler än vad de internationella normerna påbjuder riskerar dock att påverka sjöfarten negativt vilket kan leda till såväl ekonomiska som miljömässiga kostnader. För att eventuella sådana initiativ ska bli effektiva krävs sannolikt att åtgärder vidtas av Östersjöstaterna gemensamt.

Några nationella svenska regler för att motverka spridning av främmande arter via barlastvatten finns i dagsläget inte.

8 Fiske

Enligt havsrättskonventionen har staterna en övergripande skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa de marina levande tillgångarnas fortbestånd i den ekonomiska zonen. Bestånd av fångade arter ska också behållas på eller återställas till nivåer där de kan ge största konstanta avkastning (artikel 61).

Samarbete kring reglering av fiskeresurser i Östersjön har länge skett inom ramen för konventionen rörande fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten (Gdanskkonventionen)[34]. Den av konventionen tillskapade internationella fiskeri-

[34] SÖ 1974:24.

kommissionen för Östersjön har bland annat haft till uppgift att besluta om fångstkvoter för de viktigaste kommersiella fiskarterna i Östersjön. EU:s utvidgning i maj 2004 fick till följd att alla Östersjöns kuststater utom Ryska federationen nu är EU-medlemmar. Till skillnad från miljöskyddet är fisket en fråga som huvudsakligen faller inom gemenskapens exklusiva behörighet. EU snarare än medlemsstaterna agerar därför gentemot tredje land i fiskefrågor. Östersjöns kuststater har således utträtt ur konventionssamarbetet efterhand som de blivit medlemmar i EU. Efter 2005, när de nya EU-medlemsstaternas utträde ur konventionen trädde ikraft, återstod bara EU och Ryska federationen som parter till Gdanskkonventionen. Konventionen har av EU uppfattats som ett olämpligt forum för bilaterala relationer med Ryska federationen varför även EU frånträtt konventionen. För närvarande (hösten 2007) pågår förhandlingar mellan EU och Ryska federationen om ett nytt avtal för samarbete kring fiskefrågor i Östersjön och Bälten. Enligt det utkast till avtal som föreligger kommer en ny fiskerikommission för Östersjön (Joint Baltic Sea Fisheries Comittee, JBSFC) att inrättas. Det nya avtalet kommer inte att medföra några betydande förändringar av hur de gemensamma fiskbestånden förvaltas.[35] Det bör nämnas att endast cirka fem procent av Östersjön faller under rysk jurisdiktion i form av områden kring S:t Petersburg och Kaliningrad.

Kattegatt och Skagerrak faller inom ramarna för det område som regleras av nordost-atlantiska fiskerikommissionen. Kommissionens befogenheter grundar sig på 1982 års konvention om det framtida multilaterala samarbetet kring det nordost-atlantiska fisket. Konventionen syftar till att försäkra långsiktigt bevarande och optimalt utnyttjande av fiskeresurserna inom konventionens område och därmed tillhandahålla hållbara ekonomiska, miljömässiga och sociala nyttigheter. Kommissionen, som är sammansatt av representanter för parterna, antar med kvalificerad majoritet rekommendationer avseende fisket i områden utanför parternas jurisdiktion (artikel 5). Kommissionen beslutar bland annat rekommendationer för fisket efter blåvittling, makrill och sill. Den kan också anta rekommendationer avseende fisket inom ett område under en parts jurisdiktion om parten i fråga begär detta. På begäran tillhandahåller kommissionen även råd avseende fisket i områ-

[35] Förslag till rådets förordning om ingående av ett avtal mellan europeiska gemenskapen och ryska federationens regering om samarbete om fisket och om bevarandet av marina levande tillgångar i Östersjön, KOM(2006) 868 slutlig (22.12.2006) s 4.

den under en parts jurisdiktion (artikel 6). Kommissionen kan med kvalificerad majoritet anta rekommendationer om vissa kontrollåtgärder samt om insamlandet av statistisk information rörande fisket utanför områden under parternas jurisdiktion (artiklarna 8 och 9). De rekommendationer kommissionen antar blir efter att en viss, av kommissionen bestämd tidsrymd förflutit, bindande för parterna. Detta gäller dock inte parter som inom 50 dagar från det ett beslut om att anta en rekommendation notifierades invänder mot rekommendationen. Om mer än tre parter invänder mot en rekommendation blir den inte bindande för någon part (artikel 12). En part kan också, sedan minst ett år har förflutit från det att en rekommendation trädde ikraft, meddela att den inte längre accepterar rekommendationen. Den aktuella rekommendationen upphör då att binda parten i fråga ett år efter att parten lämnat detta meddelande till kommissionen (artikel 13). Med avseende på vatten under en parts jurisdiktion är parten skyldig att vidta åtgärder, inklusive sanktioner för överträdelser, som behövs för att genomföra de rekommendationer som blivit bindande för parten. EU, Färöarna, Grönland, Island, Norge och Ryska federationen är parter till konventionen.

Eftersom hela Östersjön och angränsande havsområden täcks av kuststaternas territorialhav och ekonomiska zoner har dessa stater långtgående möjligheter att reglera fisket inom området. Förutom den begränsade del av en Östersjön som är under rysk kontroll är fisket huvudsakligen en angelägenhet för, och regleras genom, EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Fisket i svenska vatten regleras i stor utsträckning genom EU-rätten. Den kompletteras bland annat av lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och fiskelagen (1993:787).

9 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 stött på i det arbetet. Av störst intresse här är den ordning som tillämpas av Östersjökonventionen eftersom det är den enda konvention som tar ett helhetsgrepp på miljöfrågorna inom Östersjöområdet och där

koordinering av arbetet med olika problem torde vara möjlig att uppnå.

Östersjökonventionens parter ska regelbundet rapportera till HELCOM om de 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 finns inte i konventionen. I praktiken styrs inte rapporteringen av ett enhetligt regelverk. I ställets fattas beslut om rapportering specifikt för de olika tematiska grupperna (HELCOM MONAS, HELCOM LAND, HELCOM HABITAT, HELCOM MARITIME och HELCOM RESPONSE) utifrån de behov parterna anser finns.

År 2003 konstaterades på basis av en genomgång av medlemsstaternas rapportering att bara få av HELCOM:s rekommendationer hade genomförs fullt ut. 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.[36] Angående rapporteringsordningen inom HELCOM LAND konstaterades att rapporteringsformatet avkrävde staterna onödig information vilket gör att de inte är motiverade att rapportera i enlighet med den beslutade ordningen. Förenkling och harmonisering av rapporteringen lyftes fram som mycket angelägna åtgärder.[37]

De beslut och rekommendationer som fattas av OSPARCOM innehåller vanligen bestämmelser om hur och när rapportering om genomförandet ska ske. Ofta finns också ett formulär för rapportering bilagt till besluten/rekommendationerna. I vissa fall där kontinuerlig rapportering är föreskriven har den dock upphört eftersom

[36] HELCOM, *Compliance with Requirements of the Convention and HELCOM Recommendations*, HELCOM 24/2003, 25 June 2003, s. 1–2.
[37] Ibid. s. 9.

det önskade resultatet har uppnåtts eller frågan har förlorat sin relevans inom OSPAR på grund av utförlig reglering genom EU/EES lagstiftning.

10 Efterlevnad

Östersjökonventionen 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). Kommissionen ges dock inga konkreta befogenheter att agera mot brister i genomförandet utöver att föreslå olika typer av åtgärder.

OSPARCOM har ett tydligare och något mer långtgående uppdrag under OSPAR-konventionen. Där 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 OSPARCOM också besluta om och kräva åtgärder för att konventionen och beslut som fattats i enlighet med den ska följas i sin helhet (artikel 23). Det handlar dock inte om någon oberoende granskning eftersom OSPARCOM är sammansatt av parternas representanter.

III Det europarättsliga skyddet av Östersjöns och Nordsjöns marina miljö

1 Inledning

EU har en omfattande samling rättsakter för skyddet av miljön och genom dessa regleras de flesta miljöfrågor. Skyddet av vatten är utan tvekan det område som är mest reglerat. Ett fåtal av rättsakterna gäller specifikt skyddet av den marina miljön. Övriga vattenrelaterade rättsakter är i regel endast indirekt relevanta för den marina miljön. Dessutom finns det ett antal andra miljörättsakter som har allmän tillämplighet både vad gäller syfte och innehåll. De kan normalt inte hänföras till något specifikt miljöområde.

Gemenskapen har allt sedan mitten av 1970-talet antagit ett stort antal miljörättsakter. Utformningen av och innehållet i dessa akter varierar beroende på när de har antagits. Rättsakterna åter-

speglar den syn, ambitionsnivå och kunskap som gemenskapen har haft beträffande skyddet av miljön under olika tidsperioder.[38] Karakteristiskt för de flesta av gemenskapens miljöåtgärder fram till mitten av 1990-talet var att det rådde brist på en allsidig, samordnad och övergripande syn på problemen. EU:s åtgärder för skyddet av den marina miljön var inget undantag. De flesta gemenskapsåtgärder som på ett eller annat sätt påverkade den marina miljön, och som antogs under den här perioden, gav inte skyddsfrågor någon särskilt framträdande plats. Detta berodde i stor utsträckning på det faktum att det saknades en riktig samordning mellan gemenskapens diverse organ och kommissionens olika avdelningar som ansvarade t.ex. för fiske, jordbruk, transport och miljö. Kompetensfördelningen mellan dessa avdelningar vad gäller olika miljöfrågor var heller inte helt fastställd.

Gemenskapens skyddsåtgärder beträffande den marina miljön har fått en helt ny inriktning sedan år 2000 när ramdirektivet för vatten[39] antogs (mer härom nedan). Det nya förhållningssättet utgår ifrån att alla vattenproblem är relaterade till varandra och att dessa problem inte kan skiljas från andra relevanta miljöproblem. Lösningen på dessa problem förutsätter att en strategi för bevarandet av de marina ekosystemen antas och genomförs. Grunderna till detta förhållningssätt har vidareutvecklats i gemenskapens sjätte handlingsprogram[40], i kommissionens meddelande om en temainriktad strategi för skydd och bevarande av den marina miljön[41] inklusive det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi (härom nedan).[42] Utgångspunkten i EU:s strategi är att på ett samordnat och övergripande sätt hantera alla mänskliga verksamheter som påverkar den marina miljön för att främja bevarande och ett hållbart och rättvist utnyttjande av haven.

Ett problem vad gäller skyddet av den marina miljön är vissa medlemsstaters motstånd mot gemenskapens engagemang i frågor som traditionellt har klarats av nationellt eller genom internationella samarbetsavtal. Det gäller framför allt Storbritannien och Frankrike som anser sig vara stora sjömakter med varierande intressen i haven. För dem är frågor gällande internationell sjöfart och utvinning av naturtillgångar i havsområden under deras juris-

[38] För en utförlig beskrivning av utvecklingen av gemenskapens miljöpolitik och miljörätt, se Said Mahmoudi, *EU:s miljörätt*, andra upplagan, Norstedts Juridik, 2003, s. 37–68.
[39] Direktiv 2000/60/EG, EGT L 327, 2000, s. 1.
[40] Beslut 1600/2002EG, EGT L 242, 2002, s. 1.
[41] KOM (2005) 504.
[42] Gemensam ståndspunkt antagen av rådet den 23 juli 2007, 8388/2/07 REV 2.

diktion överordnade alla andra intressen inklusive skyddet av den marina miljön. De föredrar de vanliga folkrättsliga överenskommelserna med möjlighet för varje part att själv bestämma omfattningen av sitt samarbete och använda sitt veto när ett förslag från andra parter inte stämmer överens med de nationella intressena. EU-beslut som fattas med kvalificerad majoritet har hittills varit ett otänkbart scenario inom detta område. Vad som har bidragit till dessa länders motstånd mot gemenskapens aktivare roll är det faktum att meningarna har gått isär vad gäller det geografiska tillämpningsområdet för gemenskapens relevanta rättsakter. Det är endast under senare år som EG-domstolen har kastat ljus över denna fråga. Det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi kommer när det antas att på ett väsentligt sätt ändra denna ordning och ge medlemsstaterna möjlighet att effektivt tillämpa alla relevanta gemenskapsrättsakter inom samtliga havsområden som är under kuststatens jurisdiktion.

I det följande kommer de rättsakter som är direkt eller indirekt relevanta för skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön att redovisas. Innan dess kommer dock den viktiga rättsliga frågan om EG-reglers geografiska tillämpningsområde att diskuteras. Kapitlet avslutas med en reflektion över förhållandet mellan internationella överenskommelser om skyddet av den marina miljön och relevanta EG-regler samt EG-domstolens eventuella möjligheter att tvinga staterna att efterleva sina folkrättsliga skyldigheter.

2 Det geografiska tillämpningsområdet för relevanta EG-regler för skyddet av den marina miljön

Utgångspunkten för alla EG-regler är att dessa, liksom nationella regler, ska tillämpas inom medlemsstaternas territorier, vilket även omfattar deras territorialvatten. När ett område eller territorium ska undantas från tillämpningen av en gemenskapsrättsakt ska det specifikt meddelas i själva rättsakten. När man talar om gemenskapens vattenområde menar man normalt alla medlemsstaters inre vatten och territorialvatten. Vad gäller tillämpningen av EG-regler på havsområden utanför territorialvatten, har rättsläget varit klart beträffande fiske. Samtliga EU-medlemsstater som gränsar till Östersjön och Nordsjön är parter till FN:s havsrättskonvention. De har enligt denna konvention suveräna rättigheter inom sina

respektive ekonomiska zoner vad gäller utvinning av alla naturresurser. Då fiske anses ligga under gemenskapens exklusiva kompetens är det uppenbart att alla EG-regler inom detta område utan vidare är tillämpliga i medlemsstaternas ekonomiska zoner.

Som nämndes i kapitel I har en stat, enligt havsrättskonventionens artikel 56, ”jurisdiktion” med avseende på skydd och bevarande av den marina miljön inom den ekonomiska zonen. Denna jurisdiktion medför en begränsad befogenhet att agera inom ramen för de internationella regler och normer som bestäms av den internationella sjöfartsorganisationen. Till skillnad från fallet med fiske, har det varit omtvistat huruvida gemenskapens miljöregler är tilllämpliga inom en medlemsstats ekonomiska zon. Argumentet mot en sådan tillämpning är att inte alla EG:s miljöregler stämmer överens med IMO:s beslut eller har motsvarigheter i de regler som IMO har antagit för skyddet av miljön. De som anser att EG:s miljöregler bör kunna tillämpas även i den ekonomiska zonen gör en extensiv tolkning av havsrättskonventionens artikel 56. Vad som i dag är klarlagt är att vissa av gemenskapens miljörättsakter utan tvekan är tillämpliga inom medlemsstaternas ekonomiska zoner. Det gäller framför allt de rättsakter som syftar till att bevara olika arter av djur och deras livsmiljöer.

EG-domstolen har genom sina avgöranden bidragit till utvecklingen av rättsläget i detta sammanhang och till den allmänna acceptansen för att vissa av gemenskapens miljödirektiv ska vara tillämpliga i den ekonomiska zonen. I mål C-6/04,[43] som handlade om tillämpningen av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, klagade kommissionen på att Storbritannien begränsat tillämpningen av detta direktiv till territorialvattenområdet. Som stöd för sin sak åberopade kommissionen havsrättskonventionens artikel 56 om kuststatens befogenhet att skydda den marina miljön. Storbritannien hade enligt kommissionen underlåtit att uppfylla livsmiljödirektivets[44] krav genom att inte iaktta skyldigheten att lämna förslag på områden av gemenskapsintresse inom den ekonomiska zonen enligt direktivets artikel 4 och att skydda arter enligt dess artikel 12. Noteras bör att engelska High Court redan 1999 fastslog att livsmiljödirektivet är tillämpligt utanför territorialvattenområdet.[45]

[43] Kommissionen mot Storbritannien, REG 2005, s. I-9017
[44] Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, EGT L 206, 1992, s. 7.
[45] *R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace*, High Court, Queen’s Bench Division, Maurice Kay J, 5 November 1999.

EG-domstolen fastslår i sin dom att Storbritannien utövar suveräna rättigheter inom sin exklusiva ekonomiska zon och på kontinentalsockeln och att livsmiljödirektivets krav utsträcks till att gälla bortom Storbritanniens territorialvatten. Domstolens slutsats är att direktivet ska genomföras inom den exklusiva ekonomiska zonen.[46] Även om domen gäller livsmiljödirektivets tillämpning inom den exklusiva ekonomiska zonen öppnar den principiellt för en utvidgning av många andra miljörättsakters tillämpningsområde.

Det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi tar ett stort steg framåt i detta avseende och fastslår att gemenskapens marina vatten omfattar ”vatten, havsbotten och underliggande jordlager som ligger på havssidan av den baslinje som används för att beräkna territorialvattnets utsträckning, ut till den yttersta gränsen av det område där en medlemsstat har/eller utövar jurisdiktion i enlighet med FN:s havsrättskonvention…”.[47] Den ekonomiska zonen är således utan tvekan under kuststatens jurisdiktion vad gäller tillämpningen av ramdirektivet. Direktivet hänvisar[48] till livsmiljödirektivet, fågeldirektivet[49] samt ramdirektivet för vatten.[50] De strategier som varje medlemsstat ska utarbeta för sina marina vatten ska baseras på den befintliga rättsliga ramen för skyddet av vatten.

Det finns i dag inte någon uttömmande lista över de gemenskapsrättsakter som direkt berör den marina miljön och som kan påverka havsmiljöstatusen. Den rådande uppfattningen bland många bedömare är dock att strategierna måste ta hänsyn inte bara till de internationella rättsliga åtagandena eller de nämnda direktiven om livsmiljöer, fåglar och vatten, utan även till de befintliga relevanta gemenskapsreglerna beträffande t.ex. avfall, kemikalier, MKB och förebyggande och begränsning av föroreningar (IPPC). Det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi ger EG-domstolen en solid grund för att, i händelse av en tvist angående ett miljödirektivs tillämpningsområde, bestämma att sådana rättsakter ska tillämpas inte bara i medlemsstaternas territorialvatten utan även i deras ekonomiska zoner.

Det bör i sammanhanget tilläggas att utgångspunkten för EU:s arbete beträffande skyddet av den marina miljön traditionellt har

[46] Domskälen, punkt 117.
[47] Artikel 3 (1) i det föreslagna ramdirektivet.
[48] Skäl 6.
[49] Direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, EGT L 103, 1979, s. 1.
[50] Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 2000, s. 1.

varit att det i första hand är internationella organs och medlemsstaters uppgift att ta ansvar för havsområdet utanför territorialvatten. Detta har lett till att gemenskapen ibland uttryckligen har uteslutit havsområden utanför territorialvattnet från rättsakters tillämpningsområde. Ett konkret exempel är direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö[51] som enligt artikel 1 endast gäller inlandsytvatten, inre kustvatten och territorialvatten. I ett relativt nytt direktiv om föroreningar i den marina miljön, som bygger på gällande internationella överenskommelser angående föroreningar förorsakade av fartyg, har tillämpningsområdet utvidgats till flera havsrättsliga zoner. Direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införande av sanktioner för överträdelser föreskriver i sin artikel 3 att direktivet ska gälla i en medlemsstats inre vatten, territorialvatten, ekonomiska zon och i det fria havet.[52] När ramdirektivet om en marin strategi antas och genomförs kommer ett betydande antal, om inte alla, av gemenskapens miljörättsakter att bli tillämpliga i den ekonomiska zonen.

3 Gemenskapens rättsakter för skyddet av den marina miljön

Gemenskapens rättsakter som direkt eller indirekt har påverkat skyddet av den marina miljön kan kategoriseras antingen efter den tidsperiod under vilken de har antagits eller efter deras ämne och huvudsyfte.

3.1 Sektoriell reglering mot föroreningar från punktkällor

Under hela 1970-talet och merparten av 1980-talet var kampen mot föroreningar den största och för många länder den enda miljöangelägenheten. Det var särskilt så beträffande vattenmiljön. Gemenskapen antog då en rad rättsakter i syfte att förebygga eller begränsa föroreningar i denna miljö. Det allmänna kännetecknet för dessa rättsakter var att de normalt innehöll obligatoriska utsläppsnormer och var fokuserade på specifika föroreningskällor.

[51] EGT L 129, 1976, s. 23.
[52] EGT L 255, 2005, s. 11.

Tre specifika direktiv beträffande vattenkvalitet antogs under denna period. De var direktiv 75/440/EEG om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten,[53] direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten[54] och direktiv 79/923/EEG om kvalitetskrav för skaldjursvatten.[55] Dessa rättsakter har inte begränsat tillämpningsområdet till någon viss havsrättslig zon. Det framgår av deras innehåll och syftet att förebyggande och kontroll av föroreningar, främst från landbaserade källor har varit i fokus. Direktiv 75/440/EEG har ersatts av ramdirektivet för vatten. Direktiv 76/160/EEG har upphört att gälla genom direktiv 2006/7/EG om förvaltning av badvattenkvaliteten.[56] Direktiv 79/923/EEG har också ersatts av ramdirektivet för vatten och direktiv 2006/113/EG av den 12 december 2006 om kvalitetskrav för skaldjursvatten.[57]

Under samma period antogs tre för den marina miljön viktiga rättsakter av gemenskapen. De var direktiv 75/442/EEG om avfall, ovannämnda direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö och direktiv 78/176/EEG om avfall från titandioxidindustrin.[58] Landbaserade föroreningar har alltid varit den största föroreningskällan i den marina miljön. Dessa rättsakter, som reglerar hur avfall och andra farliga ämnen ska hanteras, har därför haft en stor betydelse för kontrollen av havsföroreningar på grund av dessa ämnen. Direktiv 75/442/EEG har upphävts genom direktiv 2006/12/EG om avfall.[59] Direktiv 76/160/EEG har ersatts av direktiv 2006/11/EG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.[60] Det nya direktivet har mer eller mindre samma struktur som det tidigare. Det är ett minimidirektiv som förpliktar medlemsstaterna att tillämpa utsläppsnormer för att förebygga och kontrollera föroreningen av vatten genom listade farliga ämnen. Direktivet tillämpas på inlandsytvatten, inre kustvatten och territorialvatten. Medlemsstaterna ska se till att utsläpp i nämnda vattenområden inte orsakar föroreningar i andra havrättsliga zoner, t.ex. den ekonomiska zonen.

[53] EGT L 194, 1975, s. 26.
[54] EGT L 31, 1976, s. 1.
[55] EGT L 281, 1979, s. 47.
[56] EUT L 64, 4.3.2006, s. 37.
[57] EUT L 376, 27.12.2006, s. 14.
[58] EGT L 54, 25.2.1978, s. 19.
[59] EUT L 114, 27.4.2006, s. 9.
[60] EUT L 64, 4.3.2006, s. 52.

Gemensamt för alla gemenskapsrättsakter som antogs inom miljöområdet under den första perioden, dvs. på 1970-talet och början av 1980-talet, är att de är sektororienterade och saknar helhetssyn. Dessutom är ambitionsnivån i regel inte särskilt hög och bestämmelsernas ordalydelse lämnar relativt stort utrymme för olika tolkningar. Undantaget var direktiv 76/464/EEG som hade en stram struktur och en relativt hög målsättning. Dessutom föreskrev artikel 7 i direktivet specifikt att för att begränsa förorening av bl.a. inre kustvatten och territorialvatten skulle medlemsstaterna upprätta program med kvalitetsnormer och kräva förhandstillstånd för alla utsläpp av några listade farliga ämnen i dessa vattenområden. Direktivet kompletterades sedermera med ett antal dotterdirektiv angående utsläpp av en rad av de farligaste ämnena, t.ex. kvicksilver, kadmium, hexaklorcyklohexan, DDT och PCP.

Bestämmelserna i direktiv 76/464/EEG har ersatts, harmoniserats och vidareutvecklats genom ramdirektivet för vatten. Enligt det senare direktivet ska en lista upprättats över prioriterade farliga ämnen vars utsläpp innebär en betydande risk för vattenmiljön. Listan har tagits fram genom beslut nr 2455/2001/EG om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område och om ändring av direktiv 2000/60/EG.[61] Utsläpp och spill av de ämnen som fastställs i listan ska upphöra eller stegvis elimineras fram till 2020. Målet är att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära bakgrundsnivåerna för naturligt förekommande ämnen och nära noll för av människan framställda syntetiska ämnen. Skillnaden mellan det ursprungliga direktivet och de nya direktiven vad gäller målsättningen och lagstiftarens syn på detta miljöproblem är påtaglig.

3.2 Reglering av föroreningar från diffusa källor

Under den andra perioden, som började mot slutet av 1980-talet, flyttades fokus från punktkällor till diffusa föroreningskällor, framför allt övergödning. Direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse[62] var ett direkt svar på övergödningsproblematiken i Östersjön i slutet av 1980-talet. Syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan av utsläpp av avloppsvatten i gemenskapens marina miljön genom att inrätta ett

[61] EGT L 331, 15.12.2001, s. 1.
[62] EGT L 135, 30.5.1991, s. 40.

bättre system för att ta hand om avloppsvatten på kommunal nivå. Genomförandet av direktivet har stött på många svårigheter i flera medlemsstater och EG-domstolen har avgett ett antal avgöranden angående direktivets tillämpning.

Förordning 3908/91 om ett gemenskapsprogram för skyddet av miljön i kustområden och kustzoner i Irländska havet, Nordsjön, Engelska kanalen, Östersjön och Nordostatlanten (Norspa)[63] antogs som svar på de svåra påfrestningarna på kustområdena i Nordsjön och Medelhavet. Det tredje miljöhandlingsprogrammet hade särskilt lyft fram detta miljöproblem som en akut angelägenhet. Den tredje internationella Nordsjökonferensen i Haag 1990 var också en bidragande orsak till att denna förordning antogs. Förordningen upprättar ett handlingsprogram benämnt ”the Norspa Action” för skyddet av kustområden i norra Europa, men havsområden runt Madeira, Azorerna och Kanarieöarna inkluderas också. Huvudsyftet med denna förordning är att finansiera projekt som kan bidra till ett bättre skydd av miljön mot de faktorer som huvudsakligen ligger bakom föroreningen av kustområden. Ett antal prioriterade problemområden har nämnts i bilagan. Bidragen går i första hand till dessa områden. Den totala budgeten för detta program bestämdes till 16,5 miljoner ECU. Förordningen har en relativt låg miljöambition och dess effekt har varit kortvarig.

En annan rättsakt i samma kategori är direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.[64] Direktivet är i första hand av stor betydelse för dricksvattnet, men är samtidigt viktigt även för den marina miljön. Syftet är att förhindra eller begränsa vattenföroreningar som orsakas av nitrater som härrör från jordbruket. Direktivets tillämpning i medlemsstaterna har inte varit enhetlig. Detta beror på att det inte är möjligt för medlemsstaterna att med all säkerhet fastställa hur stor del av nitratföroreningarna i vatten som härrör från jordbruket. Direktivet har vid flera tillfällen varit föremål för EG-domstolens avgöranden.

Förebyggandet och begränsningen av föroreningar från diffusa källor har reglerats i ett annat direktiv som har direkt relevans för den marina miljön. Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC)[65] syftar till att förebygga och minska föroreningar som härrör från storskaliga industriella verksamheter och undvika eller minska utsläppen till

[63] EGT L 370, 1991, s. 28.
[64] EGT L 375, 31.12.1991, s. 1.
[65] EGT L 257, 10.10.1996, s. 26.

luft, vatten och mark från dessa verksamheter. De listade verksamheterna är tillståndpliktiga och tillstånd ska ges med beaktande av principen om bästa tillgängliga teknik. Direktivet ska ligga till grund för bedömningen av verksamheters skadliga inverkan på den marina miljön genom utsläpp till vatten, luft och mark. Genomförandet av direktivet på nationell nivå har inte varit enhetligt. Det har funnits olika tolkningar av direktivets räckvidd och den exakta innebörden av vissa av dess bestämmelser. EG-domstolen har hittills inte fått tillfälle att uttala sig om direktivets materiella innehåll.

Direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB)[66] är ett annat exempel på rättsakter utan uttryckliga begränsningar vad gäller det geografiska tillämpningsområdet. Det ska tillämpas på en del listade projekt som kan förväntas ha negativ inverkan på miljön. Det är upp till den nationella myndigheten att bedöma verksamhetens eventuella effekter på alla de områden som är under statens jurisdiktion. Den marina miljön innefattande territorialvattnet och den ekonomiska zonen ingår således i direktivets tillämpningsområde.

3.3 Samordnad reglering

Den tredje perioden i gemenskapens lagstiftningsarbete inom detta område började år 2000 med antagandet av ramdirektivet för vatten. Det sektoriella och inskränkta förhållningssättet, som präglade miljölagstiftningen under den första och även en större del av den andra perioden, verkar ha ersatts av ett samordnat och allsidigt perspektiv, en helhetsvision där lagstiftaren tar hänsyn till ekosystemet som helhet. Vad gäller den marina miljön är direktivet viktigt framför allt för kampen mot landbaserade föroreningar genom utsläpp av farliga ämnen. Direktivets diverse syften har sammanfattats i skäl 27, som lyder ”Det slutgiltiga målet med detta direktiv är att uppnå att all förorening av prioriterade farliga ämnen upphör fullständigt och att bidra till att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära bakgrundsnivåer av naturligt förekommande ämnen”.

Direktivets innehåll och struktur bygger på uppfattningen att skyddet av alla typer av vatten mot alla typer av skadliga verksam-

[66] EGT L 175, 1985, s. 40. Direktivet ändrades av direktiv 97/11/EG, EGT L73, 1997, s. 5.

heter och ämnen är relaterade till varandra. Ett sådant förhållningssätt skiljer inte mellan skyddet av den marina miljön, sjöar, inlandsvatten, ytvatten, grundvatten och floder. Grundläggande begrepp i detta direktiv är ”avrinningsområde”, dvs. landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, och ”avrinningsdistrikt”, som innebär land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden. Dessa begrepp och de definitioner som har givits för dem vittnar om direktivets helhetsperspektiv. Medlemsstaterna är förpliktade att säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för tillämpningen av direktivet inom varje avrinningsdistrikt inom deras territorium.

Det nya synsättet inom gemenskapen återspeglades två år senare, 2002, i det sjätte miljöhandlingsprogrammet.[67] Till skillnad från tidigare program, som fokuserade mest på kända och synbara föroreningskällor i den marina miljön (t.ex. dumpning av avfall och direkt utsläpp av farliga ämnen) koncentrerar sig det nuvarande programmet mer på diffusa föroreningskällor som inte alltid är direkt marinrelaterade. Det sjätte miljöprogrammet kräver större integrering av miljökrav i gemenskapens fiskepolitik, en tematisk strategi för skydd och bevarande av den marina miljön, främjande av samordnad förvaltning av kustområden och främjande av skyddsområden i den marina miljön.

Det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi har utarbetats enligt förslaget i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Detta direktiv hör också till den tredje perioden och har samma ekosystemsbaserade ansats som ramdirektivet för vatten. Direktivets skäl 40 betonar att medlemsstaternas åtgärdsprogram ska grundas på en ekosystemsbaserad strategi. Enligt skäl 3 bör direktivet utgöra miljöpelaren i Europeiska unionens framtida havspolitik. Skäl 8 är särskilt viktigt eftersom det 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. Ett av huvudsyftena med detta direktiv är att det ska bidra till uppfyllandet av gemenskapens och medlemsstaternas skyldigheter och viktiga åta-

[67] EGT L 242, 2002, s. 1.

ganden enligt flera tillämpliga internationella avtal om att skydda den marina miljön från föroreningar. Med tanke på att många av dessa internationella avtal saknar ett effektivt maskineri för genomförande av rättsliga krav på nationell nivå och en tillsynsmyndighet, kommer direktivet att spela en viktig roll i detta avseende. Det finns fortfarande ett motstånd hos vissa medlemsstater mot direktivet men när det har antagits och trätt ikraft, kommer det kanske att vara en av gemenskapens mest progressiva rättsakter.

3.4 Marinspecifika gemenskapsregler

De rättsakter som hittills har berörts, förutom det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi, är antingen tillämpliga både på land och i den marina miljön eller endast indirekt relevanta för den senare. Gemenskapen har sedan början av 1980-talet antagit ett antal rättsakter som endast gäller den marina miljön. Dessa rättsakter handlar bl.a. om sjöfartens säkerhet, god förvaltning av sjöfart, slutande av internationella överenskommelser om den marina miljön, inrättandet av organ och antagandet av en allmän politik beträffande skyddet av den marina miljön. I det följande kommer de gällande rättsakternas innehåll och syften att beröras.

3.4.1 Fartygsrelaterade skyddsåtgärder

Gemenskapen har haft ett antal rättsakter om samordning av nationella insatser mot föroreningar, särskilt sådana som orsakas av oljekatastrofer. Beslut 81/971/EEG om införande av ett informationssystem för gemenskapen avseende kontroll och minskning av förorening orsakad av utsläpp av kolväten[68] var den första viktiga rättsakten i denna grupp. Genom beslutet inrättades ett informationssystem med uppgifter om föroreningar genom utsläpp i havet av kolväten. Systemet skulle hjälpa nationella myndigheter i deras arbete att kontrollera och minska föroreningar genom utsläpp. Detta beslut ersattes av beslut 86/85/EEG om införande av ett informationssystem för gemenskapen avseende kontroll och minskning av förorening orsakad av utsläpp i havet av kolväten och andra skadliga ämnen i stora mängder.[69] Detta beslut utvidgade till-

[68] EGT L 355, 1981, s. 52.
[69] EGT L 77, 1986, s. 33.

lämpningsområdet till att omfatta både kolväten och andra skadliga ämnen.

Beslut 2850/2000/EG om upprättande av en gemenskapsram för samarbete om oavsiktlig eller avsiktlig förorening av havet antogs år 2000 för att ersätta tidigare beslut. Det var betydligt mer ambitiöst och fastslog att det inte var någon skillnad mellan avsiktliga och oavsiktliga utsläpp vad gäller skadan på miljön eller på vilka insatser medlemsstaterna var skyldiga att göra för att minska och kontrollera oönskade konsekvenser av sådana utsläpp. Beslutet inrättade en samarbetsram till stöd för medlemsstaterna i kampen mot oavsiktlig och avsiktlig förorening till havs. Beslutet gällde föroreningar från fartyg och exkluderade landbaserade föroreningar. Detta beslut förordade, liksom de tidigare, utbyte av information och erfarenheter mellan medlemsstaterna och praktisk hjälp till de operativa myndigheterna i samband med nödsituationer vid förorening av havet. Beslutet upphörde att gälla i slutet av år 2006. De delar av beslutet som gällde beredskap och förebyggande av föroreningar har uppgått i förordning 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå[70] (se nedan) och de finansiella aspekterna har uppgått i beslut 2007/162/EG om inrättande av ett finansiellt instrument för civilskydd.[71]

Sjösäkerheten har också varit föremål för särskild reglering. Direktiv 93/75/EEG om minimikrav för fartyg som anlöper eller avgår från gemenskapens hamnar med farligt eller förorenande gods antogs 1993. Syftet var att genom ett antal minimikrav säkerställa effektiv efterlevnad av de normer som har beslutats av IMO inom ramen för MARPOL eller SOLAS (se ovan, kap. II) angående informationsutbyte om farliga eller förorenande ämnen som transporteras till sjöss. Olyckor med fartyg som transporterar sådana varor är ett ständigt hot mot den marina miljön. För att minska risken för olyckor och försäkra att befälhavare eller ansvariga för fartyg har nödvändigt beredskap i händelse av olyckor, ställde direktivet minimikrav på de fartyg som anlöpte eller avgick från en gemenskapshamn. Detta skedde genom ett informationssystem för behöriga nationella myndigheter. Direktivet erkände rätten för medlemsstaterna att enligt havsrättskonventionens artikel 221 begränsa ett fartygs rörelser eller dirigera det att följa en viss rutt i händelse av en olycka som hotade landets kust.

[70] EGT L 208, 2002, s. 1.
[71] EUT L 71, 2007, s. 9.

Direktiv 93/75/EEG har nu ersatts av direktiv 2002/59 om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen.[72] Bestämmelserna i det tidigare direktivet har skärpts, utvidgats och ändrats genom det nya direktivet. Ambitionen är betydligt högre i detta direktiv som har en helhetssyn på frågan om sjösäkerhet. Det handlar inte bara om ett effektivt informationssystem utan även en övervakningsmekanism som ska ha fullständig kontroll över alla transporter av farligt eller förorenande gods till sjöss. Förutom omfattande avdelningar om fartygsrapportering, fartygsövervakning och förfarandet för anmälan av farligt gods ombord fartyg innehåller direktivet särskilda bestämmelser om övervakning av riskfartyg och ingripande vid olyckor. Utan att hänvisa till havsrättskonventionen bemyndigar direktivet medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder i händelse av olyckor som hotar sjösäkerheten, människors säkerhet och havs- och kustmiljön. Dessa åtgärder består bl.a. av att begränsa fartygets rörelser, officiellt anmoda befälhavaren på fartyget att undanröja risken för miljön eller sjösäkerheten, skicka ombord personal för att bedöma risken, hjälpa befälhavaren och hålla den behöriga landcentralen underrättad, och beordra befälhavaren att gå till en skyddad plats vid överhängande fara, eller beordra lotsning eller bogsering av fartyget. Även om det inte nämns i direktivet, är det uppenbart att det är tillämpligt även inom den ekonomiska zonen.

Direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten syftar till att minska antalet undermåliga fartyg i de vatten som ligger under medlemsstaternas jurisdiktion. Detta ska göras genom att säkerställa ökad efterlevnad av gällande internationella och gemenskapsrättsliga regler angående sjösäkerhet, skydd av den marina miljön och boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg från alla flaggstater. Syftet ska uppnås även genom att man fastställer gemensamma kriterier för hamnstatens fartygskontroll. Direktivet har ambitionen att harmonisera tillämpningen av 1983 års Paris Memorandum of Understanding (MOU) angående hamnstatskontroll inom hela gemenskapen. Samtidigt genomför direktivet viktiga krav i en rad internationella konventioner angående sjösäkerhet och arbetsförhållanden på fartyg.

[72] EGT L 208, 2002, s. 10.

Direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester[73] är en annan relevant gemenskapsrättsakt mot fartygsgenererade havsföroreningar. Syftet med direktivet är att öka tillgången till och användningen av mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och lastrester. Direktivets krav gäller alla fartyg, inbegripet fiskefartyg och fritidsfartyg. Statsfartyg är som vanligt undantagna. Direktivet är tillämpligt på alla hamnar i medlemsstaterna som normalt anlöps av fartyg. Direktivet förpliktar medlemsstaterna att se till att det finns tillgång till mottagningsanordningar. Medlemsstaterna ska utarbeta planer för mottagande och hantering av avfall och se till att kostnaderna för mottagningsanordningarna och avfallshanteringen täcks genom en avgift som tas ut från fartygen. Direktivet genomför en del av de krav som bilagorna till MARPOL ställer på flaggstater och hamnstater.

Under 1990-talet ledde flera uppmärksammade olyckor med oljetankfartyg i europeiska havsområden till ökade krav på stränga säkerhetsåtgärder på sådana fartyg. Krav på dubbelskrov för oljetankfartyg ansågs som en sådan åtgärd. Förordning 417/2002 om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov[74] syftar till att MARPOL:s krav om införandet av dubbelskrov eller likvärdig konstruktion tillämpas så snart som möjligt inom gemenskapen. Förordningen gäller alla oljetankfartyg med minst 5000 ton dödvikt som för en medlemsstats flagg eller som anlöper en medlemsstats hamn eller terminal till havs.

Förordning 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå[75] är en viktig rättsakt med stor betydelse för en effektiv tillämpning av gemenskapens åtskilliga sjösäkerhetsåtgärder. Den har antagits i första hand som en kompletterande rättsakt till direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Syftet med förordningen är att inrätta ett tekniskt organ ansvarigt för att skapa en hög, enhetlig och effektiv sjösäkerhetsnivå och en hög nivå på förhindrandet av förorening från fartyg inom gemenskapen. Byrån ska främja samarbete mellan kuststater i de sjöfartsområden som omfattas av direktiv 2000/59/EG och utveckla och sköta de informationssystem som är nödvändiga för att uppnå direktivets syften. Byrån ska samtidigt

[73] EGT L 332, 2000, s. 81.
[74] EGT L 64, 2002, s. 1.
[75] EGT L 208, 2002, s. 1.

bistå kommissionen med uppdatering, utveckling och effektivt genomförande av gemenskapslagstiftningen när det gäller sjösäkerhet och förhindrande av förorening från fartyg.

En viktig uppgift för byrån är att den ska förse kommissionen och medlemsstaterna med objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter och data om sjösäkerhet och föroreningar från fartyg, så att dessa kan vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra sjösäkerheten. Byrån är tänkt som en inflytelserik organisation med möjlighet att faktiskt påverka skyddsarbetet inom gemenskapen. Dess befogenheter stämmer väl överens med de uppgifter som ett modernt tillsynsorgan inom miljöområdet normalt har. Dess struktur, funktion och mandat bör beaktas vid en eventuell modernisering av HELCOM eller PARCOM.

Förordning 782/2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg har antagits för att verkställa de krav som följer av 2001 års konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg (AFS-konventionen). Tennorganiska föroreningar i antifoulingsystem på fartyg, särskilt från beläggningar innehållande tributyltenn (TBT) anses som ett allvarligt hot mot den marina miljön. Förordningen totalförbjuder TBT-beläggningar inom gemenskapen. Förordningen gäller fartyg som för en medlemsstats flagg eller anlöper en medlemsstats hamn. Även fartyg som framförs under en medlemsstats myndighet utan att föra denna stats flagg omfattas av direktivet.

Antagandet av förordning 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar har föranletts av den oro som rådde efter 11 september 2001 vad gäller terrorismens eventuella inverkan på sjöfartsskyddet. Förordningen ska verkställa de ändringar som infördes i SOLAS år 2002 och en internationell kod för sjöfartsskydd som antogs genom IMO samma år. Syftet med förordningen är att inrätta och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra sjöfartsskyddet på fartyg som används för internationell handel och nationell sjöfart inför hot om avsiktliga olagliga handlingar. Förordningen gäller även hamnar som inte används för internationell sjöfart. Den kräver att varje medlemsstat utser en behörig sjöfartsmyndighet med ansvar att samordna, genomföra och övervaka tillämpningen av de skyddsåtgärder som förordningen föreskriver.

Trots åtskilliga beslut enligt MARPOL och många gemenskapsrättsakter angående utsläpp av förorenande ämnen i gemenskapsvatten har ett stort problem varit att överträdelser av dessa regler

inte medfört likartade sanktioner i medlemsstaterna. Många fartyg har brutit mot de gällande bestämmelserna utan att några åtgärder har vidtagits. Syftet med direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser[76] är att de personer som är ansvariga för olagliga utsläpp omfattas av lämpliga sanktioner för att förbättra sjösäkerheten och stärka skyddet av den marina miljön mot föroreningar orsakade av fartyg. Artikel 9 i detta direktiv understryker att sanktionerna ska vara i enlighet med föreskrifterna i havsrättskonventionens del VII. Det innebär att sanktionerna ska begränsas till böter och avgifter. Statspraxis har dock pekat mot en annan riktning och flera stater har infört frihetsberövande straff.

Gemenskapen kompletterade detta direktiv genom att anta rambeslut 2005/667/RIF om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg.[77] Rambeslutets syfte var att harmonisera medlemsstaternas straffrättsliga lagar genom att ålägga medlemsstaterna skyldigheten att föreskriva gemensamma påföljder för att bekämpa föroreningar som orsakas av fartyg, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Det innehöll detaljerade bestämmelser om nivån på straffen och föreskrev bl.a. frihetsstraff i upp till 10 år för grova föroreningar av havsmiljön. I ett mål mellan kommission och rådet, som avgjordes av EG-domstolen den 23 oktober 2007, ogiltigförklarades detta rambeslut på grund av att vissa delar i beslutet ligger utanför gemenskapens kompetens.[78]

3.4.2 Förvaltning av sjöfart

Under denna rubrik kommer några rättsakter som reglerar förfarandet för tillsyn av sjösäkerhet att behandlas.

Som ett led i arbetet för att utarbeta och genomföra säkerhetskrav för skrov, maskineri samt el- och kontrollinstallationer på fartyg som omfattas av internationella konventioner, antogs 1994 direktiv 94/57/EG om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg och för sjöfartsadministrationernas verksamhet i förbindelse därmed.[79] Syftet är att försäkra att när medlemsstaterna tar på sig

[76] EUT L 255, 2005, s.11.
[77] EUT L 255, 2005, s. 164.
[78] Mål C-440/05, kommissionen mot rådet.
[79] EGT L 319, 1994, s. 20.

ansvar inom ramen för de relevanta internationella konventionerna, ska de säkerställa att deras behöriga administrationer kan garantera att konventionernas bestämmelser tillämpas effektivt, särskilt avseende inspektion och besiktning av fartyg samt utfärdandet av certifikat. Varje medlemsstat erkänner de organisationer som uppfyller ett antal av direktivet fastställda kriterier. Inspektioner och besiktningar utförs av erkända organisationer. Det är samma organisationer som utfärdar certifikat till fartyg. Organisationers exakta funktioner har i detalj beskrivits i direktivet.

Gemenskapen har ett särskilt direktiv för inspektion av höghastighetspassagerarfartyg (direktiv 1999/35/EG om ett system med obligatoriska besiktningar för en säker drift av ro-ro-passagerarfartyg och höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik[80]). Antagandet av detta direktiv föranleddes av ett antal allvarliga olyckor med ro-ro-passagerarfartyg som resulterade i omfattande förluster av människoliv. Direktivet ställer krav på alla medlemsstater både i egenskap av flaggstat och hamnstat att kontrollera att ro-ro-passagerarfartyg och höghastighetspassagerarfartyg som bedriver trafik till och från gemenskapshamnar uppfyller alla säkerhetsnormer, klassificeringsnormer för konstruktion och underhåll av skrov och krav på certifiering och besiktning. Direktivet gäller huvudsakligen människors säkerhet och är inte direkt relevant för skyddet av den marina miljön.

Direktiv 2002/6/EG om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater antogs för att harmonisera medlemsstaternas förfarande för sjöfartsdokumentation. Direktivet syftar till att på ett enhetligt och effektivt sätt tillämpa de standardiserade förenklingsformulären som IMO har tagit fram enligt konventionen om förenkling av formaliteterna i internationell sjöfart (IMO:s FAL-konvention) för att underlätta uppfyllandet av staters rapporteringsskyldighet. Detta direktiv har endast indirekt relevans för skyddet av den marina miljön.

Vad gäller det nödvändiga maskineriet på gemenskapsnivå, inrättade kommissionen 1980 en särskild kommitté för att specifikt syssla med frågor kring havsföroreningar. Detta skedde genom kommissionens beslut 80/686/EEG om inrättandet av en rådgivande kommitté för minskning av förorening orsakad av utsläpp av kolväten i havet.[81] Kommitténs uppgift var att få del av befintliga

[80] EGT L 138, 1999, s. 1.
[81] EGT L 188, 1980, s.11.

kunskaper och erfarenheter inom medlemsstaterna angående kontroll och minskning av förorening orsakad av utsläpp av kolväten i havet och att ge råd till kommissionen angående genomförandet av gemenskapens åtgärder för kontroll och minskning av sådana föroreningar. Denna kommittés uppgift var inte begränsad till en viss rättsakt utan kommittén bistod kommissionen i fråga om genomförandet av alla relevanta rättsakter. Det blev senare vanligare att inrätta en särskild kommitté för varje rättsakt om förhindrande av föroreningar från fartyg, sjösäkerhet och skydd av boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg.

För att centralisera uppgifterna för de kommittéer som har inrättats och ge kommissionen råd i *alla* frågor som rör sjösäkerhet och förebyggande eller minskning av miljöföroreningar från sjöfartsverksamhet antogs förordning 2099/2002 om inrättande av en kommitté för sjösäkerhet och förhindrande av förorening från fartyg (COSS). En viktig funktion hos COSS, som skiljer den från tidigare kommittéer, är att den också har till uppgift att bistå kommissionen med uppdatering och ändring av gemenskapens sjöfartslagstiftning mot bakgrund av utvecklingen av relevanta internationella instrument. COSS ersätter på detta sätt de tidigare kommittéer som hade inrättats för rättsakter beträffande sjöfartssäkerhet och förebyggande eller minskning av sjöfartsbaserade föroreningar.

Förutom de rättsakter som har nämnts ovan finns det ett antal andra rättsakter angående gemenskapens anslutning till relevanta internationella överenskommelser för skyddet av den marina miljön. Som exempel kan nämnas beslut 94/156/EG om gemenskapens anslutning till 1974 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö[82] och beslut 98/249/EG om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen om skydd av den marina miljön i nordöstra Atlanten.[83] Gemenskapen är part i samtliga internationella överenskommelser som är av betydelse för skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön.

4 Fiske och bevarande av levande naturresurser

Enligt en uppskattning beror ca 12 % av havsföroreningarna på sjöfart, 33 % på luftföroreningar, och 44 % på landbaserade utsläpp

[82] EGT L 73, 1994, s. 1.
[83] EGT L 104, 1998, s. 1.

av förorenande ämnen. Siffrorna för Östersjön och Nordsjön lär inte vara markant annorlunda. Dessa föroreningskällor har divergerande inverkan på vattenkvaliteten och på de levande naturtillgångarna i den marina miljön. Förutom den omfattande lagstiftning som gemenskapen har antagit mot föroreningar i den marina miljön finns det rättsakter som specifikt handlar om bevarande av livsmiljöer och djurarter. Här bör man skilja mellan fisk, som är havets viktigaste naturresurs, och övriga levande resurser.

4.1 Fiske

Produkter från fiskenäringen betraktas enligt EG-fördragets artikel 32 som jordbruksprodukter. Gemenskapen har utvecklat en gemensam politik beträffande fiske, som i princip innebär exklusiv behörighet att reglera den fiskerelaterade verksamhet som bedrivs av gemenskapens fiskefartyg, av medborgare i medlemsstaterna eller inom gemenskapens fiskevatten. Det nyligen undertecknade Lissabonfördraget[84] fastställer på ett otvetydigt sätt att Europeiska unionen ska ha exklusiv befogenhet vad gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.[85] Samtidigt föreskriver det att Europeiska unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter vad gäller jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarande av havets biologiska resurser.[86] Lissabonfördraget ändrar och förtydligar även ordalydelsen i artikel 32 och tillägger ett nytt stycke om fiskeri i denna artikel.[87] Medlemsstaternas befogenhet inom detta område kan endast utövas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Den gemensamma fiskeripolitiken gäller i dag bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser och vattenbruk samt beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Den mest relevanta rättsakten om fiske är förordning 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken[88] vilken ersatte förordning 3760/92 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk.[89] Syftet med den gemensamma fiskepolitiken är, enligt

[84] Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och om fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EGT C 306, 2007, s. 1.
[85] Artikel 2 b, punkt 1 (d), EGT C 306, 2007, s. 47.
[86] Artikel 2 c, punkt 2 (d), EGT C 306, 2007, s. 47.
[87] EGT C 306, 2007, s. 54.
[88] EGT L 358, 2002, s. 59.
[89] EGT L 389, 1992, s. 1.

skäl 4 i 2002 års förordning, ”att ge förutsättningar för ett hållbart utnyttjande av levande akvatiska resurser och vattenbruk i samband med en hållbar utveckling, med beaktande av miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekter på ett avvägt sätt.” Förordningen är en progressiv akt med utgångspunkt i ekosystemets förutsättningar. Den tillerkänner varje medlemsstat en rätt att inom en tolvmilsgräns anta bevarande- och förvaltningsåtgärder som gäller för alla fiskefartyg förutsatt att gemenskapen inte har antagit åtgärder som särskilt avser bevarandet och förvaltningen i detta område. Utanför territorialvatten, dvs. inom den ekonomiska zonen, är det endast gemenskapen som har behörighet att reglera dessa frågor. Förordningen betonar vikten av en tydlig definition av ansvaret på gemenskapsnivå samt på nationell och lokal nivå och en anpassning av fiskepolitiken med gemenskapens miljöpolitik.

Förordningen förutser ett antal åtgärder som gemenskapen ska vidta. De är bl.a. antagande av regler för tillträde till gemenskapens vatten och resurser, antagande av återhämtningsplaner och förvaltningsplaner, upprättande av mål för ett hållbart utnyttjande av bestånden, begränsning av fångsterna och fiskeansträngningen och fastställande av antal och slag av fiskefartyg som har rätt att fiska. Förordningen innehåller detaljerade regler om återhämtningsplaner, förvaltningsplaner, nödåtgärder, anpassning till fiskekapacitet, bestämmelser om tillträde till farvatten och fiskeresurser och system för kontroll och tillsyn.

Rättsakten kan betraktas som ett bra exempel på en modern reglering av inte bara bevarande och utnyttjande av naturresurser utan också skyddet av miljön. De beslut om t.ex. fångstkvoter som fattas inom ramen för det förvaltningssystem som förordningen skapar är dock påverkade av många andra hänsyn än önskan om en ekologiskt (och därmed indirekt ekonomiskt) uthållig förvaltning av fiskeresurserna. Efterlevnaden av dessa beslut lämnar också mycket övrigt att önska.

4.2 Bevarande av livsmiljöer och arter

Vad gäller bevarandeåtgärder i den marina miljön bör direktiv 92/43/EG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och en annan närbesläktad rättsakt, nämligen direktiv 79/409/EEG om vilda fåglar särskilt nämnas. Med tanke på det ovannämnda avgörandet av EG-domstolen 2005 och det föreslagna ramdirekti-

vet om en marin strategi finns det i dag inte någon som helst tvekan om att dessa direktiv är tillämpliga inom den ekonomiska zonen. Medlemsstaterna har dock inte använt sig av de möjligheter som dessa rättsakter ger för att skydda den marina miljön och de arter och livsmiljöer som finns där. Tillämpligheten har i de flesta fall begränsats till skyddet på land. Det kan förväntas att kommissionen, med stöd av domstolens avgörande och ramdirektivet (när det har antagits) utövar en effektivare kontroll av medlemsstaternas tillämpning av dessa direktiv i den marina miljön. Det gäller framför allt skyldigheten att inrätta särskilt skyddade områden för djur- och växtarter av gemenskapsintresse.

5 Förhållandet mellan internationell miljörätt och gemenskapens miljöregler

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 en effektiv 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. I dualistiska länder, dvs. länder som anser att internationella konventioner inte automatiskt blir gällande rätt i landet, kan internationella konventioner normalt inte åberopas direkt inför domstol. De betraktas som rättsliga dokument mellan stater men anses inte skapa några direkta rättigheter och skyldigheter för den enskilde inom en konventionsstat. Monistiska länder anser däremot att internationella överenskommelser som är ratificerade av ett land utan vidare är gällande rätt i landet.[90]

Artikel 174 i EG-fördraget som behandlar miljöskydd (ett område med delad behörighet för gemenskapen och medlemsstaterna) föreskriver att gemenskapen och medlemsstaterna inom sina respektive kompetensområden ska samarbeta med tredje land och med behöriga internationella organisationer. Detta innebär att de båda har behörighet att delta i förhandlingarna för samma inter-

[90] För en diskussion om dualism och monism och om Sveriges praxis, se Ove Bring & Said Mahmoudi, *Sverige och folkrätten*, tredje upplagan, Norstedts Juridik, 2007, s. 39–57.

nationella miljökonventioner och oftast blir såväl gemenskapen som medlemsstaterna parter i samma konvention.

När gemenskapen ansluter sig till en miljökonvention får det viktiga rättsliga konsekvenser för medlemsstaterna.[91] För det första är det inte ovanligt att gemenskapen, efter att den har blivit part i en miljökonvention, väljer att lägga fram förslag till en gemenskapsrättsakt med motsvarande innehåll som konventionen i fråga. För att ett sådant förslag ska antas som en bindande rättsakt krävs i de flesta fall kvalificerad majoritet. Medlemsstaterna blir på så sätt tvungna att betrakta konventionens bestämmelser som gällande rätt; detta oavsett om de är dualister eller monister, oavsett om de är parter i konventionen, och oavsett hur de har röstat om rättsakten inom ministerrådet. Internationella miljökonventioner saknar i vanliga fall en effektiv mekanism för att säkerställa att parternas åtaganden verkställs. Gemenskapens anslutning till en miljökonvention möjliggör för varje EU-medlemsstat att tillgripa gemenskapens effektiva tillsynsmekanism, med kommissionen och EG-domstolen i centrum, mot en annan medlemsstat som brustit i sina konventionsbundna åtaganden. Detta är dock en möjlighet som medlemsstaterna hittills varit mycket ovilliga att utnyttja.

En annan viktig rättslig följd av att gemenskapen ansluter sig till en miljökonvention är att om konventionens innehåll inte förvandlas till en gemenskapsrättsakt blir konventionen i sig en del av gemenskapens regelverk och som sådan bindande för medlemsstaterna.[92] Enligt EG-domstolens praxis har internationella konventioner som gemenskapen är part i företräde framför EG:s sekundärrätt (dvs. direktiv, förordningar och beslut). I händelse av en konflikt mellan en sådan konvention och en gemenskapsrättsakt är det konventionen som gäller. Frågan är aktuell i ett nytt ännu inte avgjort mål inför EG-domstolen.[93]

---

[91] För en diskussion, se Said Mahmoudi, *EU:s miljörätt*, andra upplagan, Norstedts Juridik, 2003, s. 254–260.

[92] Ett konkret fall är Barcelonakonventionens protokoll om skydd av Medelhavet mot föroreningar från landbaserade källor, som blev föremål för ett rådgivande avgörande av EG-domstolen i mål. C-213/03. Gemenskapen har anslutit sig till protokollet men den har saknat ett direktiv om utsläpp av sötvatten och slam i saltvattenssjöar. Domstolen fastslog att en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land ska anses direkt tillämplig om den innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter. REG 2004, I-7357, punkt 39.

[93] Mål C-308/06 angående förenligheten av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser med normer av högre valör, förslag till avgörande av Generaladvokat Juliane Kokott, 20 november 2007.

6 Sammanfattning

Gemenskapen har ett omfattande regelverk beträffande skyddet av den marina miljön. En del av rättsakterna handlar om vatten i allmänhet. De behandlar inte ett specifikt miljöproblem i den marina miljön, men är ändå av direkt relevans för skyddsarbetet. Den äldre generationen av reglerna skiljer mellan föroreningar från punktkällor och diffusa källor. Dessutom är de sektororienterade och gäller oftast ett specifikt vattenproblem. Sedan slutet på 1990-talet har dock gemenskapen haft ett allsidigt och samordnat förhållningssätt i sin lagstiftning. Viktigast bland de senare reglerna är ramdirektivet för vatten och det föreslagna ramdirektivet för en marin strategi. Utgångspunkten för de flesta reglerna är att man ska ha en helhetssyn på problemen och beröra alla närliggande problemområden.

Gemenskapen har antagit några rättsakter som särskilt berör sjösäkerheten och andra frågor beträffande skyddet av den marina miljön. Förutom en del tekniska regler gällande fartyg och deras funktion, har rättsakter för harmonisering av förfaranden för kontroll och inspektion av fartyg antagits. En del av dessa rättsakter syftar till att effektivt och enhetligt verkställa de regler som har antagits av IMO eller som har bestämts i diverse internationella överenskommelser.

Att gemenskapen har ensamrätt att bestämma hur fiske ska bedrivas i gemenskapens vatten har både nackdelar och fördelar. Att en mäktig överstatlig organisation har övergripande kontroll över hur dessa naturtillgångar fördelas mellan medlemsstaterna är bra då det gäller att bestämma hur målet med ett hållbart nyttjande ska uppnås. Samtidigt är det en nackdel att gemenskapen inte så sällan bromsar eller stoppar försök från de medlemsstater som vill vidta strängare skyddsåtgärder inom de egna ekonomiska zonerna. När det gäller andra levande resurser och livsmiljöer har gemenskapen behörighet att utöva tillsyn inom medlemsstaternas ekonomiska zoner. Denna behörighet gäller inte bara tillämpningen av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet inom den ekonomiska zonen utan omfattar många andra rättsakter som rimligtvis är tillämpliga i samma zon.

Det faktum att gemenskapen är part i de flesta konventioner som är relevanta för skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön gör att dessa konventioners innehåll blir konkret och bindande inom konventionsparternas inhemska rättsordningar. Det

blir dessutom lättare för varje EU-medlemsstat att kontrollera hur andra konventionsparter fullgör sina åligganden. Det här är en rättslig möjlighet som inte har uppmärksammats tillräckligt.

IV Utvärdering av rättsläget

1 Inledning

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 relevanta nationella lagstiftningarna varierar till omfattning och ambitionsnivå, vilket bl.a. beror på varje lands miljömedvetenhet, dess bidrag till miljöförstöringen, dess ekonomiska resurser och på om det är anslutet till internationella miljööverenskommelser och medlem i Europeiska Unionen.

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. Det viktiga undantaget är Ryska federationen, som står utanför både EU och ett antal internationella överenskommelser av betydelse för Östersjön.[94] Det omfattande miljöregelverk som gemenskapen har är därför inte tillämpligt inom den ryska delen av Östersjön. Ryska federationens utanförskap medför även att de delar av Östersjön som faller under Ryska federationens jurisdiktion inte kan utgöra PSSA (ett särskilt känsligt havsområde) och således inte omfattas av de rättsliga möjligheter att skydda den marina miljön som PSSA-status medför.

Kuststaterna runt Nordsjön är alla industriländer med utvecklade miljölagstiftningar. Några av dem är bland de mest ambitiösa vad gäller miljöskyddsarbetet. Samtliga Nordsjöländer med undantag för Norge är medlemmar i EU. Genom ESS-avtalet är emellertid även Norge bundet av nästan alla EU:s miljörättsakter och även

[94] T.ex. 1979 års konvention om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen); 1991 års protokoll om långlivade organiska föroreningar till LRTAP-konventionen; 1992 års konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen); och 2001 års internationella konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg.

en del andra relevanta rättsakter. Även här är kuststaterna parter i de flesta internationella överenskommelser av betydelse för skyddet av den marina miljön. Den stora skillnaden som fanns mellan skyddsarbetet i Östersjön och det i Nordsjön under 1970- och 80-talen har nästan försvunnit. En anledning är det inflytande som EU har över båda dessa havsområden. Detta har möjliggjorts av Sovjetunionens sönderfall i början av 1990-talet och av att fyra stater i Östersjöområdet blivit medlemmar i EU sedan 2004.

Det största miljöproblemet i både Östersjön och Nordsjön är fortfarande landbaserade föroreningar. För sådana föroreningar är internationella överenskommelser relativt sett av mindre vikt; det är i första hand nationella rättsåtgärder och politiska strategier som är relevanta. I EU-länderna är dessa rättsregler och strategier emellertid starkt påverkade av gemenskapens lagstiftning. Det samma gäller även föroreningar av havet genom atmosfären, som i stor utsträckning regleras nationellt med beaktande av vederbörande gemenskapsregler. Internationella överenskommelser spelar dock en viktig roll beträffande fartygsrelaterade miljöproblem. Även inom detta område har gemenskapen en rad rättsakter.

Även om föroreningen av havsområden utanför territorialvatten i Östersjön och Nordsjön har blivit en angelägen fråga är det största problemet fortfarande föroreningar i kustzoner. De flesta rättsakterna har haft ett sektoriellt och begränsat angreppssätt då de olika typerna av föroreningar har reglerats. Det är endast under senare år som nya rättsakter haft ett helhetsperspektiv både vad gäller det rättsliga innehållet och det geografiska tillämpningsområdet. På så sätt är den moderna lagstiftningen lika relevant för kustzoner som för områden utanför territorialvatten.

2 De rättsliga möjligheterna och begränsningarna

Genomgången av gällande internationella överenskommelser har visat att de flesta kända källorna till miljöproblem i den marina miljön har reglerats genom internationella avtal. Syftet med sådana överenskommelser är 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 överenskommelsers natur att deras innehåll är resultatet av många kompromisser. Oftast har de antagits genom ett enhälligt beslut och de återspeglar därför normalt den minsta gemensamma nämnaren i parternas

politiska vilja. Förutom den inbyggda svagheten som är en följd av de oftast lågt uppsatta målen och sättet på vilket dessa avtal förhandlas och antas, påverkas deras effektivitet av två andra faktorer, nämligen tidpunkten då de antagits och de befogenheter som deras förvaltningsorgan har.

De internationella miljökonventioner som antogs under 1970-talet och första hälften av 1980-talet är i regel sektororienterade och har ett förhållningssätt som går ut på att alla verksamheter är ofarliga och tillåtna tills motsatsen är bevisad. Sedan början av 1990-talet har försiktighetsprincipen ändrat förhållningssättet i de flesta fall. Utgångspunkten är nu att alla verksamheter har en negativ inverkan på miljön om inte motsatsen bevisas. Under senare år har det blivit ett krav att varje aktivitets inverkan på hela ekosystemet ska beaktas. Rättsreglerna bör utformas med denna utgångspunkt och med den nödvändiga flexibilitet som behövs för att snabbt kunna anpassa dem till nya situationer och ny kunskap. Även konventionernas förvaltningsorgan har varit föremål för en enorm utveckling vad gäller deras befogenheter och funktioner (mer härom nedan).

Globala överenskommelser som är relevanta för skyddet av den marina miljön gäller framför allt sjöfart och fiske. Kuststaten har i princip inte behörighet att införa strängare regler än IMO:s på utländska fartyg som navigerar i den ekonomiska zonen.[95] Det gäller framför allt sjöfartens säkerhet, t.ex. fartygets utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning, som bestäms av IMO. Med ”utländska” avses fartyg tillhörande länder utanför EU. Gemenskapen har egna regler beträffande medlemsstaternas fartyg inom gemenskapens vatten. När en fråga inte är reglerad av IMO har kuststaten rätt att vidta rättsliga åtgärder för att skydda den marina miljön. Ett exempel är vilka påföljder allvarliga föroreningar kan leda till. Havsrättskonventionen tillåter inte frihetsberövande påföljder, men det är i dag allmänt accepterat att föroreningar i den ekonomiska zonen eller i det fria havet kan leda till att relativt långa fängelsestraff utdöms av kuststaten.

I havsrättskonventionen och övriga relevanta konventioner är det endast ”allvarliga” föroreningar som medför sanktioner. Konventionerna brukar inte definiera vad som utgör en ”allvarlig” för-

[95] Ändå har några stater antagit särskilda regler som strider mot IMO:s riktlinjer. T.ex. Indien har inom den indiska ekonomiska zonen infört begränsningar gällande transport av farliga ämnen och produkter. Sådana ensidiga åtgärder leder normalt till andra staters protester.

orening. Det är upp till nationella myndigheter att i varje enskilt fall göra en bedömning med beaktande av alla relevanta omständigheter. Det är också upp till varje konventionspart att bestämma vilket straff som ska kunna utdömas vid en allvarlig förorening. När sanktionen begränsas till böter, kan beloppet bestämmas så att det får en ordentligt avskräckande effekt.[96]

Inom territorialvattnet har kuststaten suveräna rättigheter och kan ställa egna miljökrav med beaktande av andra staters rätt till oskadlig genomfart. Det innebär att genomfarten styrs av kuststatens miljöregler. Det finns dock fortfarande begränsningar vad gäller krav på fartygens utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning.

Som ett led i skyddet av den marina miljön kan kuststaten upprätta skyddade zoner inom sitt territorialvatten och ekonomisk zon. Möjligheten inom territorialvattnet är allmän och gäller alla kuststater. En skyddad zon ska dock anmälas till IMO och samordnas genom IMO med de behov som andra stater har avseende internationell sjöfart. För Sveriges del gäller denna möjlighet i territorialvatten i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak.

Inom den ekonomiska zonen får sådana skyddade områden upprättas efter godkännande av IMO. Att få ett havsområde förklarat som särskilt skyddat område (PSSA) ger naturligtvis kuststaten en stor möjlighet att vidta stränga miljöåtgärder inom den ekonomiska zonen. Sådana åtgärder kan bestå av att förbjuda eller starkt begränsa sjöfarten inom ett visst område. Även i ett sådant fall måste nationella beslut samordnas med IMO. Denna möjlighet kan tillgripas inom den svenska ekonomiska zonen i Östersjön.

Sverige har enligt EG-domstolens tolkning en skyldighet att tillämpa livsmiljödirektivet och fågeldirektivet inom den ekonomiska zonen. Denna skyldighet innebär att särskilda skyddsområden måste utses och anmälas hos EU-kommissionen. Sådana områden ska skyddas mot gemenskapens egna fartygsföroreningar och industriella utvecklingsprojekt. Den svenska ekonomiska zonens rättsliga status som PSSA gör att de enligt livsmiljödirektivet upprättade skyddszonerna ska skyddas även mot föroreningar från andra länders fartyg.

[96] Om svenska domstolars praxis i detta sammanhang, se Said Mahmoudi, *Capri Marine Ltd. v. Chief State Prosecutor – Swedish Supreme Court decision on jurisdiction to impose pollution fees on owners or operators of ships operating in the exclusive economic zone*, American Journal of International Law, 2005, s. 472–478.

När det gäller den viktigaste föreoreningskällan, dvs. landbaserade föroreningar, finns det inga globala överenskommelser. Sådana föroreningar har beträffande Östersjön och Nordsjön reglerats av Östersjökonventionen och OSPAR-konventionen. I båda dessa konventioner har varje konventionspart fått ansvaret att anta nödvändiga lagar och verkställa dem. Majoriteten av stater i dessa två havsområden är 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 nivåer beträffande ekonomisk tillväxt, intensiteten av miljöpåverkande verksamheter, sociala och kulturella traditioner och inte minst befolkningsstorleken, särskilt vid kustområden, påverkar vilket resultat miljöskyddsinsatser får.

Vad beträffar landbaserade havsföroreningar är det främst kustområden som drabbas. Många olika intressen (såsom fiske, sjöfart, jordbruk, turism, utvinning av mineraler, vindkraft, olja och gas osv.) sätter särskild press på kustområden. Bekämpningen av föroreningar inom dessa områden kan inte skiljas från andra miljöproblem som härrör från andra intressen inom samma områden. Integrerad kustförvaltning[97] är ett svar på problemet. Syftet med en sådan förvaltning är att avhjälpa intressekonflikter och samordna verksamheter för att minska belastningen på kustområden och havsmiljön till den minsta möjliga. Utgångspunkten i en sådan förvaltning är verksamheternas totala belastning på ekosystemet i dess helhet. Förvaltningen kräver en noggrann planering av verksamheter både på land och till havs. Den förutsätter att insatserna ska vara adaptiva, dvs. deras innehåll, utformning och geografiska tillämpningsområde ska ändras och anpassas till ändrade situationer.

Integrerad kustförvaltning kan genomföras som en strategi, ett politiskt beslut på lokal nivå eller inom en viss del av territorialvattnet. Det är dock viktigt att den formellt blir ett nationellt rättsligt bindande program. Ett sådant program ska ställa sådana krav på förvaltningsplanerna att dessa inte begränsar sig till miljöproblem inom en kommuns havsområde utan tar hänsyn till miljöproblem inom ett större geografiskt område så att insatserna kan samordnas med andra kommuners satsningar.

En viktig utveckling är regleringen av integrerad kustförvaltning på regional nivå. En sådan reglering är planerad för Medelhavet

[97] Integrated Coastal Zone Management – ICZM.

genom ett utkast till ett nytt protokoll till Barcelonakonventionen. Det tilltänkta protokollet om integrerad kustförvaltning i Medelhavet innehåller många nya och progressiva idéer. Deltagarna i en förvaltningsplan består normalt av kommuner och relevanta myndigheter, ekonomiska aktörer, NGO:s, sociala aktörer och allmänheten. Enligt utkastet ska en särskild strategi för integrerad förvaltning i Medelhavet antas. Nationella strategier ska samordnas med denna strategi. Utkastet innehåller bestämmelser angående risker som påverkar kustområden, gränsöverskridande samarbete inklusive miljökonsekvensbeskrivningar och institutionella samordningar. Det är nödvändigt att ett liknande rättslig arrangemang ordnas för Östersjön och Nordsjön.

3 En effektiv mellanstatlig organisation

En ekosystemsbaserad lagstiftning är grundad på en helhetssyn på miljöproblemen och på försiktighetsprincipen och på principen om ett rationellt utnyttjande av naturresurser. En sådan lagstiftning ska dessutom innehålla mekanismer som möjliggör snabba ändringar och därmed anpassningar till oförutsedda problem och ny kunskap. Men det kanske viktigaste för tillämpningen är ett maskineri; en organisation som har tillräckligt stor kompetens och befogenhet att konstant kunna bilda sig en helhetsbild av miljöläget och fatta de rätta besluten för att förebygga eller begränsa mänskliga verksamheters negativa inverkan på ekosystemet.

Östersjökonventionens förvaltningsorgan, HELCOM, är ett typiskt gammalmodigt organ för en 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. HELCOM fungerar således i stort sett som ett avancerat sekretariat. Den har till uppgift att ge rekommendationer till medlemsstaterna, framställa policydokument, sprida information och se till att de miljöstandarder som den har antagit tillämpas av Östersjöländerna. Alla beslut fattas med enhällighet.

Med tanke på att Östersjökonventionen är den enda miljörättsliga överenskommelse som samtliga Östersjöländer är part i, bör varje förstärkning av det rättsliga skyddet av Östersjön, särskilt inom den ekonomiska zonen, äga rum inom ramen för denna kon-

vention. En förstärkning behövs vad gäller kommissionens organisation, men framför allt dess mandat och befogenheter. Dessa två aspekter kompletterar varandra och måste behandlas parallellt.

Vad gäller utvidgningen av kommissionens befogenheter och mandat är det i dag inte lika kontroversiellt som under 1970-talet att ge sådana organ relativt stor makt att både fatta beslut om bindande miljöstandarder och agera som tillsynsmyndighet med uppgift att kontrollera att konventionens bestämmelser tillämpas effektivt och korrekt inom medlemsstaterna. Nästan alla regionala fiskeöverenskommelser som har antagits under senare år har förvaltande organ med bred kompetens.[98]

En effektiv gemensam förvaltning av Östersjöns miljö kräver att HELCOM får en ny och starkare roll. Vad gäller den organisatoriska strukturen är det viktigt att ett mäktigt politiskt organ med medlemsstaternas representanter på minst ministernivå inrättas. Ett sådant organ ska träffas regelbundet och med relativt korta intervaller. Även om det är idealiskt att organet fattar rättsligt bindande majoritetsbeslut, förefaller det för närvarande kanske orealistiskt att alla medlemsstater, särskilt Ryska federationen, skulle acceptera en sådan ordning. Man kan tänka sig att ett beslutförfarande såsom det som tillämpas av OSPARCOM skulle vara ett bättre alternativ jämfört med det nuvarande förfarandet. Det är också nödvändigt att statscheferna deltar i HELCOM:s möte åtminstone en gång per år.

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.[99] 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 från allmänheten i hela Östersjöområdet. Även en

[98] Två exempel är Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and central Pacific Ocean (2000) and Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean (2001).
[99] Två exempel på konventioner med en särskild kommitté för tillsyn av efterlevnad är Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (artikel 10); Kyotoprotokollet om klimatförändringar (artikel 18)

kommittérapport som konstaterar att en medlemsstat brustit i fullgörandet av sina åtaganden skulle kunna vara nog för att få Östersjöstaterna att göra mycket mer än vad de gör i dag.

En förstärkt HELCOM skulle kunna spela en aktiv och betydelsefull roll genom att initiera nya gemensamma rättsliga eller politiska åtgärder. Den skulle ansvara bl.a. för en gemensam integrerad kustförvaltningsplan för hela Östersjön. Genom ett nära samarbete med EU:s nyinrättade sjöfartsbyrå och IMO skulle HELCOM samordna medlemsstaternas insatser för en säker och ren sjöfart.

Det föreslagna ramdirektivet om en marin strategi förutsätter att EU-länder utser en samordnande central nationell myndighet för tillämpningen av direktivet. Dessa myndigheter kommer att få omfattande befogenheter genom direktivet. Samordningen av deras insatser kan ske bättre genom en förstärkt HELCOM med större ansvar och befogenheter. En eventuell förstärkning av HELCOM förutsätter att Östersjökonventionens bestämmelser ändras. Detta kan göras genom att alla konventionsparter förhandlar om och godkänner en reviderad konventionstext. Ett sådant revideringstillfälle kan också användas för att anpassa konventionens övriga bestämmelser till dagens behov.

Här bör bl.a. nämnas de påfallande svaga materiella reglerna kring miljökonsekvensbedömningar av verksamheter med befarade gränsöverskridande effekter. En rimlig utgångspunkt vore att alla verksamheter som riskerar att få en påtaglig negativ effekt på någon del av den marina miljön är en gemensam angelägenhet som alla parter har rätt att informeras om och att påverka beslutsprocesserna kring oavsett om effekterna är omedelbart gränsöverskridande. Ett ekosystemperspektiv måste bygga på insikten 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. Ett stärkt HELCOM bör vara det självklara navet i en sådan utveckling.

4 Implikationer för den nationella förvaltningen

Vad gäller genomförandet av en ekosystembaserad förvaltning av havsmiljön på nationell nivå finns många faktorer som måste beaktas. Om en ekosystemansats ska kunna bli framgångsrik krävs såväl omfattande naturvetenskaplig kunskap om marina ekosystem

som en kraftfull legal och förvaltningsmässig struktur som kan driva det långsiktiga hållbarhetsintresset.

Som konstaterats ovan finns en mångfald av internationella överenskommelser som direkt eller indirekt berör skyddet av marina ekosystem. I fråga om bland annat skydd av områden och arter har dock de konkreta åtgärderna i stor utsträckning fokuserats på områden på land. Det stora antalet överenskommelser och deras skiftande struktur och fokus försvårar ett samordnat och effektivt utnyttjande av de rättsliga möjligheter som står till buds för att driva skyddet av den marina miljön. Den pågående utvecklingen inom gemenskapen kommer att betona behovet av ett starkt regionalt samarbete som ett medel för att genomföra gemenskapsrätten.

Dessa faktorer talar för tillskapandet av en ny myndighet med fokus på långsiktigt hållbar förvaltning av den marina miljön. Myndighetens kompetens måste emellertid vara bred. Där måste finnas kunskap och resurser för att, med beaktande av försiktighetsprincipen, bedöma effekterna av pågående och föreslagna verksamheter på den marina miljön. Myndigheten måste också förses med de rättsliga instrument som krävs för att kunna försvara hållbarhetsintresset gentemot mer kortsiktiga och helt eller delvis konkurrerande intressen.

Myndigheten bör delta i den långsiktiga planeringen av utnyttjandet av mark och naturresurser i och omkring havet; den bör samordna övriga statliga och kommunala aktörers arbete inom områden som har direkt bäring på den marina miljön; den bör slutligen bevaka och aktivt främja tillämpningen av ett långsiktigt och ekosystembaserat förhållningssätt inom alla samhällssektorer som i mer påtaglig omfattning påverkar den marina miljön. För att uppnå detta är det lämpligt att myndigheten ges följande kompetenser/funktioner.

I dagsläget kan endast regeringen besluta om miljökvalitetsnormer. Med tanke på normernas potentiellt ingripande effekter är det en lämplig ordning. Den nya myndigheten bör emellertid ha möjlighet att föreslå miljökvalitetsnormer med avseende på den marina miljön. Förutsatt att sådana förslag bygger på en grundlig analys av de naturliga såväl som samhälleliga förhållandena och de olika verksamheter som skulle beröras av en miljökvalitetsnorm bör sådana förslag tillmätas stor vikt.

Myndigheten bör vidare ha kompetens att överklaga beslut om tillstånd, godkännanden och dispenser som avser verksamheter

eller åtgärder vilka kan antas påverka havsmiljön. Detta bör innefatta bland annat beslut av länsstyrelser och miljödomstolar. När det gäller mer omfattande verksamheter liksom planer och program av större omfattning bör myndigheten också beredas tillfälle att yttra sig innan något beslut fattas. På så sätt hålls också myndigheten informerad om sådana ärenden där den kan ha intresse av att agera. Det är viktigt att myndighetens kompetens i detta avseende är vid så att den på basis av sin egen expertis kan bedöma om ett ärende har relevans för skyddet av den marina miljön. Om myndigheten, efter att ha informerats om att ett visst ärende är under beredning, avråder från ett visst beslut med hänvisning till dess oförenlighet med långsiktig hållbarhet bör ett sådant beslut enbart kunna fattas av regeringen. Myndighetens rekommendationer bör således skapa en presumtion som enbart kan brytas av regeringen.

Myndighetens fokus och kompetens bör inte vara begränsade till miljöskyddsfrågor. Mänskliga aktiviteter i och kring den marina miljön ger oundvikligen upphov till intressekonflikter och behov av prioriteringar. Dessa är ofta av komplex natur med såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter. Som exempel kan nämnas konflikter mellan skyddet av häckningsplatser för fåglar eller lekplatser för fisk som konkurrerar med intresset av viktig infrastruktur såsom broar, hamnar eller vindkraftsparker. En tydlig konflikt mellan olika typer av utnyttjande återfinns i frågan om utnyttjandet av de marina ekosystemen för yrkesfiske respektive för fritidsfiske och annan typ av rekreation. Dessa frågor innefattar såväl ekologiska som samhällsekonomiska, regionalpolitiska med flera aspekter. Det är därför av stor vikt att dessa olika perspektiv kan vägas in i myndighetens ståndpunkt om den ska få genomslag. Det som måste karaktärisera myndighetens ställningstaganden är emellertid en absolut hänsyn till ekosystemens långsiktiga hållbarhet baserad på bästa tillgängliga vetenskapliga förståelse. Det intresset bör enbart kunna kompromissas med genom beslut på högsta politiska nivå.

Källor och bakgrundsmaterial

Andersson, Å., Champion, A., Christiansen, S., Lindström-Battle, J. & Schmidt, S., *Do Governments Protect the Treasures of Our Seas? – Measuring Progress on Marine Protected Areas*, WWF Germany, June 2003.

Birnie, P. W. & Boyle, A. E., *International Law and the Environment*, 2 uppl., Oxford University Press, 2002.

Bring, O. & Mahmoudi, S., *Sverige och folkrätten*, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2007.

Chevalier, C., *Governments of the Mediterranean Sea – Outlook for the Legal Regime*, IUCN Centre for Mediterranean Cooperation, Malaga, 2005.

Ebbesson, J., ”A Critical Assessment of the 1992 Baltic Sea Convention”, *German Yearbook of International Law*, 2000, s. 38–64.

Ebbesson, J., ”Implementing and Enforcing the Baltic Sea Convention Through the European Community Law”, Führ, M., Wahl, R., & von Wilmowsky, P. (red.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft – Festschrift für Eckhard Rehbinder*, Erich Schmidt Verlag, 2007, s. 693–704.

Ebbesson, J., *Nature Conservation in the Baltic Sea Area – Rules and Procedures of International Law for Protecting Off-shore Areas*, Rapport från Världsnaturfonden WWF Nr. 3:97, May 1997.

Forsius, K. & Peltola, J., *Harmonisation of HELCOM Recommendations with EU Directives and OSPAR Decisions on Recommendations*, Final Report, Helsinki Commission, March 2001.

HELCOM, *Compliance with Requirements of the Convention and HELCOM Recommendations*, HELCOM 24/2003, June 2003.

Hey, E., ”The International Regime for the Protection of the North Sea: From Functional Approaches to a More Integrated Approach”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2002, s. 325–350.

Juda, L., ”The European Union and Ocean Use Management: The Marine Strategy and the Maritime Policy”, *Ocean Development & International Law*, 2007, s. 259–282.

De La Fayette, L., ”The Marine Environment Protection Committee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, s. 155–226.

Mahmoudi, S., ”The Baltic and the North Sea”, Kiss, A. & Shelton, D., (red.), *Manual of European Environmental Law*, andra uppl., Cambridge University Press, 1997, s. 360–372.

Mahmoudi, S., ”Capri Marine Ltd. v. Chief State Prosecutor – Swedish Supreme Court decision on jurisdiction to impose pollution fees on owners or operators of ships operating in the exclusive economic zone”, *American Journal of International Law*, 2005, s. 472–478.

Mahmoudi, S., *EU:s miljörätt*, 2 uppl., Norstedts Juridik AB, 2003.

Mahmoudi, S., ”Sweden”, Franckx, E. (red.), *Vessel Source Pollution and Coastal State Jurisdiction*, Kluwer Law International, 2001, s.323–336.

Mahmoudi, S., ”Sweden’s Economic Zone”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1993, s. 524–529.

Michanek, G. & Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten*, 2 uppl., Iustus förlag, Uppsala 2008.

Naturvårdsverket, *Regeringsuppdrag nr 15: Krav som internationella och nationella åtaganden ställer på skydd av arter och miljöer i svensk ekonomisk zon*, 2007-02-15, Dnr 401-388-06.

Naturvårdsverket, *Skydd av marina miljöer med höga naturvärden*, Rapport 5739, oktober 2007.

Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, 2 uppl., Cambridge University Press, 2003.

Sjöfartsinspektionen, *Rapport rörande effekterna av vissa sjötrafikmässiga åtgärder på sjösäkerheten och skyddet av den marina miljön i Östersjön*, 2007-03-06, Nr 0601-06-17772.

WWF, *Baltic Sea Scorecard*, WWF Baltic Marine Rescue, August 2007.

Zetterberg, C., ”Finns rättsliga förutsättningar för ett hållbart fiske inom kustzonerna?” *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2004, s. 461–480.

Beskrivning av svensk övervakning av miljön

Texten i denna bilaga bygger på en underlagsrapport om miljöövervakning som IVL tagit fram till utredningen[1] samt en förfrågan från utredningen till centrala myndigheter med ansvar för övervakning av miljön.

Fokus i beskrivningen ligger på övervakning som har betydelse för havsmiljön. Därmed avses inte enbart undersökningar i havet, utan även undersökningar i sötvatten, i luft eller på land som kan ge underlag för beräkningar av belastning och påverkan på havet. Beskrivningen har ett huvudsakligen nationellt perspektiv och redovisar centrala myndigheters ansvar för övervakning och undersökningar inom sin ”sfär”, dvs. samhällssektor eller expertområde. I detta innefattas även sådana undersökningar som föreläggs verksamhetsutövare som en del i kontroll och tillsyn enligt gällande lagstiftning inom sektorn.

Länsstyrelserna har en stor och viktig roll både som samordnare på regional nivå och som tillsynsmyndigheter. Kommunerna har en viktig roll på det lokala planet.

Inledningsvis presenteras en sammanställning av vilka centrala myndigheter som ansvarar för övervakning av miljön och hur stora kostnaderna är för myndigheterna och inom sektorn (tabell 1). De angivna kostnaderna för kontrollprogram som utförs och finansieras av verksamhetsutövare (i enlighet med lagar och förordningar) är sannolikt lägre än de verkliga kostnaderna eftersom uppgifter inte gått att inhämta om samtliga kontrollprogram, särskilt mindre sådana.

[1] Kartläggning av svensk miljöövervakning och annan undersökningsverksamhet med bäring på havsmiljön. Underlagsrapport till Havsmiljöutredningen. IVL (2007) rapport B1721.

Tabell 1 **Sammanställning över centrala myndigheters och tillhörande sektorers kostnader i miljoner kronor per år för övervakning av miljön med relevans för havet. I tabellen redovisas endast kostnader för undersökningar som definitionsmässigt kan räknas som övervakning, dvs. sådana som regelbundet upprepas. Universitet, museer och institut som enbart är utförare av Naturvårdsverkets miljöövervakning har inte inkluderats i denna tabell. Kostnaderna gäller i allmänhet för 2006. Se beskrivning i texten för mer information om varje myndighets verksamhet och kostnader.**

Myndighet	Kostnader finansierade med eget anslag	Kostnader finansierade med externa medel	*Kontrollprogram finansierade av verksamhetsutövare*
Naturvårdsverket	38,5[a]		*19,8*[b]
Fiskeriverket	47[c]	23[d]	
Kustbevakningen	144	0	
Livsmedelsverket	10	10	
Statens strålskyddsinstitut	0,8		*3,5*
Sveriges geologiska undersökning	0	2	
SMHI	11,5	2,5	
Summa	251,8	37,5[e]	*23,3*
Summa exklusive Naturvårdsverket	*213,3*		

a exklusive uppföljning av naturskyddade områden
b enbart kustvatten
c inkluderar även undersökningar i sötvatten
d inkluderar bidrag från EU, 14 miljoner kronor per år
e i denna summa ingår delvis medel som överförs från Naturvårdsverket till andra myndigheter

Miljöövervakning som Naturvårdsverket ansvarar för

Naturvårdsverket har dels ett direkt ansvar för den miljöövervakning som finansieras av verket, dels ett indirekt ansvar för alla myndigheters miljö- och tillsynsarbete och för de kontrollprogram och undersökningar som verksamhetsutövare är skyldiga att genomföra enligt 26 kap. miljöbalken.

Enligt instruktionen[2] ska Naturvårdsverket bl.a.

[2] Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

- ansvara för genomförandet av miljöövervakning samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen,
- vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling.

Statligt finansierad miljöövervakning

Den statliga miljöövervakning som Naturvårdsverket ansvarar för finansieras via ett särskilt anslag (34:2 Miljöövervakning m.m., som disponeras av Naturvårdsverket). Anslaget finansierar miljöövervakning; dels ett nationellt miljöövervakningsprogram som är indelat i tio olika programområden (tabell 2), dels regional miljöövervakning i samarbete med länsstyrelserna.

Tabell 2 Programområden inom det nationella miljöövervakningsprogrammet. Beloppen är angivna i miljoner kronor.

Programområde	Budget 2006	Varav relevant för havsmiljön (grov uppskattning)
Luft	8,6	0,3
Kust och hav	21,5	21,5
Sötvatten	15,7	1,5
Fjäll	1,6	0
Skog	14,3	0
Jordbruksmark	8,5	3,3
Hälsorelaterad miljöövervakning	6,3	0
Landskap	9,3	0,2
Våtmark	1,1	0
Miljögiftssamordning	7,7	5,4
Summa	94,6	32,2 (34 %)

Havsmiljön kommer direkt eller indirekt in i flera programområden, främst i kust och hav, men även i t.ex. luft, sötvatten och miljögiftssamordning.

Naturvårdsverket ansvarar för planering och drift av den nationella miljöövervakningen. Regeringens krav på en effektiv miljö-

övervakning är att den ska beskriva tillståndet i miljön, bedöma hotbilder, lämna underlag för åtgärder, följa upp beslutade åtgärder och ge underlag för analys av olika utsläppskällors nationella och internationella miljöpåverkan.[3,4]

Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket fattar beslut om fördelning av medel till den nationella och regionala miljöövervakningen. Uppdraget att utföra den nationella miljöövervakningen läggs av Naturvårdsverket ut på olika utförare, t.ex. universiteten, SMHI, Fiskeriverket, Naturhistoriska riksmuseet och Sveriges lantbruksuniversitet (tabell 3). Vissa utförare fungerar även som datavärdar, vilka har till uppgift att lagra, kvalitetssäkra och presentera såväl egna som andras miljöövervakningsdata.

Tabell 3 Utförare av den nationella miljöövervakning som Naturvårdsverket finansierar och som har relevans för havsmiljön, inklusive datavärdar. De organisationer som samlar in data gör i många fall också nödvändiga laboratorieanalyser.

Organisation	Roll
Fiskeriverket	Insamling av data, datavärd
Göteborgs universitet[a]	Insamling av data
Högskolan i Kalmar	Insamling av data
IVL	Insamling av data, datavärd
Lunds universitet	Insamling av data
Naturhistoriska riksmuseet	Insamling av data, miljöprovbank
SGU	Insamling av data, datavärd
SLU	Insamling av data, datavärd
SMHI	Insamling av data, datavärd
Stockholms universitet[b]	Insamling av data
Umeå universitet[c]	Insamling av data

a inklusive Göteborgs universitets marina forskningscentrum
b inklusive Stockholms marina forskningscentrum
c inklusive Umeå marina forskningscentrum

Programområde kust och hav

Programområde kust och hav har nyligen reviderats och inleddes i sin nya form 2007. Budgeten har ökat från 21,5 miljoner kronor 2006 till 29,8 miljoner kronor 2007. Ökningen har möjliggjort en

[3] En god livsmiljö. Regeringens proposition 1990/91:90, s. 193.
[4] Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Regeringens proposition 1997/98:145, s. 182.

förstärkning i form av utökade mätningar framför allt i kustområdena. Övervakningen är framför allt inriktad på tre problemområden: övergödning, miljögifter och biologisk mångfald.

I det första området, övergödning, ingår fysiska, kemiska och biologiska undersökningar i fria vattenmassan samt undersökningar av vattenvegetation och bottenfauna. I det andra området, miljögifter, ingår mätningar av halter av miljögifter i sediment och levande organismer samt studier av vilka effekter miljögifterna har för några utvalda arter. I det tredje området, biologisk mångfald, ingår uppskattningar av beståndsstorlek av kustfisk, havsörn, knubbsäl, vikarsäl och gråsäl. Även flera av de undersökningar som ingår i det första området om övergödning, bl.a. plankton, vattenvegetation och bottenfauna, är av relevans för biologisk mångfald.

En del av programområdet är från och med 2007 återkommande mätkampanjer som utförs under en sexårscykel. Innehållet i de återkommande mätkampanjerna varierar mellan åren. År 2008 upprepas den sedimentövervakning i alla större havsbassänger som genomfördes 2003. Mätverksamheten för år 2009 utreds för närvarande. Dessutom ingår olika utredningsuppdrag såsom utveckling och införande av nya övervakningsstrategier, modellverktyg och nya mätvariabler samt ny teknik.

De marina centrumen är verksamma inom framförallt det här programområdet, och tar tillsammans med Naturvårdsverket fr.o.m. 2007 fram en nationell årlig rapport om miljötillståndet i havet.

Delar inom andra programområden som har särskild relevans för havsmiljön

Här beskrivs några särskilt betydelsefulla delar, men det kan även finnas andra delar som har viss relevans.

Flodmynningar (sötvatten)

Delprogrammet består av mätningar och beräkningar av transporter av näringsämnen och andra substanser ut till Östersjön och Västerhavet. Kostnaderna för år 2006 var 1,5 miljoner kronor.

Miljöprovbank (miljögifter)

Delprogrammet innebär att prov från organismer lagras för framtida behov och undersökningar. Miljöprovbanken, som finns vid Naturhistoriska riksmuseet, förfogar i dag över prover från mer än 260 000 organismer (främst djur, men även växter) från 1960-talet och framåt. Den övervägande delen av proverna förvaras nedfrysta. Kostnaden för år 2006 var 1,5 miljoner kronor, varav uppskattningsvis 70 % rör havet vilket ger en kostnad på 1,0 miljoner kronor.

Screening (miljögifter)

Med screeningundersökningar menas översiktliga inventeringar av potentiella miljögifter. De är ett första led i att identifiera de kemiska ämnen som kan medföra hälso- och miljöproblem. Kostnaden är 5,5 miljoner kronor år 2006, varav uppskattningsvis 80 % rör havet vilket ger en kostnad på 4,4 miljoner kronor. Hur stor andel som är relevant för olika ekosystem varierar mellan åren.

Spridningsberäkningar med Sverigemodellen (luft)

Sverigemodellen är en operativ atmosfärkemisk spridningsmodell. Den följer förändringen av koncentrationer i luft samt nedfall av svavel, kväve och baskatjoner över Sverige samt delar av Östersjön och Västerhavet. De beräkningar som görs bygger på mätningar gjorda inom andra delprogram. Kostnaden för år 2006 var 0,5 miljoner kronor, varav uppskattningsvis 50 % rör havet.

Observationsfält (jordbruksmark)

Grundvatten, dräneringsvatten och ytvatten från 13 försöksfält (åkrar) i olika delar av landet analyseras. Ett syfte är att undersöka jordbrukets inverkan på yt- och grundvattenkvaliteten. Kostnaden för år 2006 var 1,6 miljoner kronor.

Typområden på jordbruksmark (jordbruksmark)

Syftet med delprogrammet är att i områden där jordbruket dominerar mäta och beräkna halter av näringsämnen och rester av bekämpningsmedel i yt- och grundvatten under olika perioder och i olika områden. Kostnaden för år 2006 var 1,7 miljoner kronor.

Svensk sjöfågelinventering (landskap)

Delprogrammet är den svenska delen av en internationellt samordnad räkning av simfåglar, framför allt andfåglar, på övervintringsområden.

I mitten av januari varje år inventeras ett hundratal utvalda områden genom observationer från land eller med flyg av frivilliga observatörer. Kostnaden för år 2006 var 170 000 kronor.

Regional miljöövervakning

I varje län finns ett program för regional miljöövervakning. Länsstyrelsen har en ledande roll, men i programmet innefattas även aktiviteter som inte är statligt finansierade. Den regionala miljöövervakningen ska komplettera den nationella.

Den samordnade regionala miljöövervakningen omfattar

- statligt finansierad miljöövervakning, där medlen fördelas via Miljömålsrådet,
- annan uppföljning som finansieras via Naturvårdsverket, t.ex. kalkningsuppföljning och uppföljning av Natura 2000-områden och skyddade områden,
- samordnad recipientkontroll genom vattenvårds- eller luftvårdsförbund,
- kommunal miljöövervakning,
- samfinansierad miljöövervakning med andra myndigheter, EU och ideella organisationer på det regionala planet.

Syftet med den regionala miljöövervakningen är bl.a. att beskriva och värdera tillståndet i miljön i förhållande till uppsatta regionala

och lokala miljömål och att ge underlag för uppföljning av regionala och nationella miljömål.

De regionala miljöövervakningsprogrammen revideras för närvarande med avsikten att ta fram nya program för perioden 2009–2014. [5]

Kostnaderna för statens del (ur miljöövervakningsanslaget) av den regionala miljöövervakningen var 19 miljoner kronor för år 2006. Om man antar att samma fördelning gäller som för den nationella miljöövervakningen används ungefär 1/3 av summan till övervakning med relevans för havet. Det blir 6,3 miljoner kronor för 2006. Hur mycket varje länsstyrelse exakt får och vad pengarna används till bygger på länsstyrelsernas egna program och planer och på en årlig anslagsframställan till Naturvårdsverket.

Vattenmyndigheterna är en del av länsstyrelsernas organisation. De bedriver inga egna undersökningar, men har däremot lagstadgade skyldigheter att se till att det finns program för övervakning av vattenkvaliteten.[6] Programmen består av utvalda delar av den statliga miljöövervakningen, verksamhetsutövarnas recipientkontroll m.m. Vattenmyndigheterna bidrar inte med finansiering.

Verksamhetsutövares kontrollprogram

Alla som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska dels kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar, dels genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.[7] Verksamhetsutövarna ges därmed ett stort eget ansvar, även om tillsynsmyndigheten kan ingripa om inte verksamhetsutövarna följer bestämmelserna om egenkontroll. Verksamhetsutövare kan dessutom föreläggas att genomföra undersökningar enligt 26 kap. 22 § miljöbalken. Undersökningar av verksamhetens effekter i miljön kallas för recipientkontroll.

Det är ofta både praktiskt och kostnadseffektivt för verksamhetsutövarna att genomföra gemensamma och samordnade undersökningar när flera verksamheter påverkar samma vattenområde. Det ligger också i tillsynsmyndighetens intresse att undersökning-

[5] Riktlinjer för regionala miljöövervakningsprogram 2009–2014, remissversion 2007-07-04, Naturvårdsverket.
[6] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
[7] Miljöbalk (1998:808) 26 kap. 19 §.

arna genomförs samordnat. I många fall har verksamhetsutövarna gått samman i vattenvårdsförbund för att genomföra samordnad recipientkontroll. För kustvatten förekommer samordnad recipientkontroll och vattenvårdsförbund (eller kustvattenförbund) främst i södra Sverige.

Den sammanlagda omfattningen av verksamhetsutövarnas recipientkontroll är betydande. Kostnaderna för recipientkontrollprogram i kustområdena uppgår till cirka 20 miljoner kronor per år (tabell 3). Om även recipientkontrollen i sjöar och vattendrag skulle medräknas skulle beloppet sannolikt vara flera gånger större.

Tabell 3 Större recipientkontrollprogram i kustvatten. Angivna årliga kostnader är ungefärliga och gäller för perioden 2005–2007.

Kontrollprogram/vattenvårdsförbund	Årlig kostnad (miljoner kronor)
Bohuskustens vattenvårdsförbund	3,3
Hallands kustkontrollprogram	1,6
Öresunds vattenvårdsförbund	1,1
Nordvästra Skånes kustkontrollprogram	0,4
Helsingborgs kustkontrollprogram	0,6
Sydkustens vattenvårdsförbund	0,5
Vattenvårdsförbundet för västra Hanöbukten	0,3
Blekingekustens vattenvårdsförbund	1,5
Kalmar läns kustvattenkommitté	2,7
Motala ströms vattenvårdsförbund	1,3[a]
SYVAB Himmerfjärdsverkets kontrollprogram	2,7[b]
Stockholm Vattens kontrollprogram	2,0
Gästriklands vattenvårdsförening	0,4
Sundsvallsbuktens vattenvårdsförbund (inkl. nedre Ångermanälven)	0,7
Samordnat recipientkontrollprogram längs Norrbottenskusten	0,7
Summa	19,8

a innefattar också provtagning i sjöar och vattendrag
b beloppet något högre än vad som annars skulle vara fallet p.g.a. pågående försök kring kväverening

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalkens regler. Det innebär att Naturvårdsverket ska vägleda, samordna, följa upp och utvärdera tillsynsarbetet och även föreslå åtgärder för att utveckla

detsamma.[8] Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om verksamhetsutövares egenkontroll[9,10] och om innehåll och genomförande av program för övervakning av vattnets tillstånd i enlighet med ramdirektivet för vatten.[11]

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär som andra centrala myndigheter ansvarar för

Fiskeriverket

Myndighetens uppdrag

Fiskeriverket har enligt instruktionen[12] ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och ska följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen. Fiskeriverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till Miljömålsrådet och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs. Fiskeriverket ska bidra till att miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård nås.

Fiskeriverket har för Sveriges räkning uppgifter inom den gemensamma fiskeripolitiken vad gäller insamling av uppgifter för utvärdering av fiskeresurserna och fiskerinäringen.[13,14]

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

Fiskeriverket driver datainsamlingsprogram enligt de krav EU ställer. Undersökningarna består av ett flertal verksamheter och projekt. De baseras både på yrkesfiskets fångster och provfiske i egen regi. De data som samlas in används även i det nationella miljömålsarbetet.

---

[8] Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.
[9] Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.
[10] Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.
[11] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
[12] Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.
[13] Rådet förordning (EG) nr 1543/2000 av den 29 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsram för insamling och förvaltning av uppgifter av grundläggande betydelse för den gemensamma fiskeripolitiken.
[14] Kommissionens förordning (EG) nr 1639/2001 av den 25 juli 2001 om upprättande av gemenskapens minimiprogram och utökade program för insamling av uppgifter om fiskerinäring och om tillämpningsföreskrifter för rådet förordning (EG) nr 1543/2000.

Fiskeriverket utför på uppdrag av Naturvårdsverket uppföljningar inom ramen för miljöövervakningen i sötvatten, som indirekt kan ha relevans för skydd och förbättring av havsmiljön.

Fiskeriverket utför på uppdrag av några länsstyrelser, bl.a. länsstyrelsen i Norrbottens län och länsstyrelsen i Västernorrlands län, fiskundersökningar.

Fiskeriverket är i vissa fall utförare av undersökningar inom recipientkontrollprogram.

Finansiering av undersökningarna

Arbetet med datainsamling enligt EU:s krav och för rapportering inom ramen för miljömålsarbetet finansieras huvudsakligen med Fiskeriverkets ramanslag samt bidrag från EU. År 2006 uppgick kostnaderna för miljömålsarbetet till cirka 22 miljoner kronor. Kostnaderna för datainsamling (EU-krav) uppgick till cirka 39 miljoner kronor varav 14 miljoner kronor var bidrag från EU. Sammanlagt kostade arbetet med miljökvalitetsmålen och datainsamlingen cirka 61 miljoner kronor.

Kostnaderna för undersökningar som Fiskeriverket genomförde på uppdrag av andra aktörer uppgick år 2006 till 9 miljoner kronor. Verksamheten är avgiftsfinansierad och medel kommer från en rad olika finansiärer såsom vattendomar, länsstyrelser, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och kärnkraftsverk.

Samtliga ovanstående kostnader omfattar Fiskeriverkets verksamhet i både söt- och saltvatten.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

En mindre del av Fiskeriverkets övervakning görs på uppdrag av Naturvårdsverket.

Så långt det är möjligt samordnas alla undersökningar vad avser planering, uppläggning och utförande.

Jordbruksverket

Myndighetens uppdrag

Jordbruksverket har inte till uppgift, vare sig i instruktioner, regleringsbrev eller särskilda uppdrag, att bedriva sådan övervakning i miljön som har relevans för havsmiljön.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

I vissa fall gör Jordbruksverket beställningar för uppföljning och utvärdering av nitratdirektivet[15] och miljömålet Ingen övergödning. I samtliga fall handlar det dock om uttag från och bearbetningar av regional eller nationell miljöövervakning. Jordbruket genomför inga egna undersökningar.

Kustbevakningen

Myndighetens uppdrag

Enligt instruktionen[16] ska Kustbevakningen i den utsträckning det följer av föreskrifter, och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet, bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bl.a. fiske och därtill anknuten verksamhet, jakt och annat ianspråktagande av naturresurser och skydd av miljö- och naturvårdsintressen.

Kustbevakningen har särskilda uppgifter när det gäller utsläpp av olja och kemikalier samt dumpning till sjöss.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

Kustbevakningen genomför miljöövervakning med flygplan i form av såväl rutinspaning som pådrag, både nationella och internationella inom olika ansvarsområden. Syftet är att se till att lagar och bestämmelser vid utsläpp av olja och kemikalier efterlevs och att djur- och naturskyddsområden fredas. Övervakningen med flyg-

[15] Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.
[16] Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

plan kompletteras med satellitbilder och övervakning med hjälp av fartyg.

Riktad övervakning och tillsyn av gällande tillträdesbestämmelser för djur- och naturskyddsområden sker under förbudstid. Övriga naturvårdsbestämmelser övervakas huvudsakligen under fritidsbåtssäsongen.

Kustbevakningen gör observationer av algblomning vid flygningar över Östersjön som rapporteras till Informationscentralen för egentliga Östersjön vid Länsstyrelsen i Stockholm. Vid flygningar, företrädesvis nattetid, inventeras även beståndet av säl längs landets kuster med hjälp av infraröd sensor. Resultatet av dessa inventeringar rapporteras till Naturhistoriska riksmuseet. Kontroll av algblomning och inventering av sälar sker om möjligt under ordinarie flygning.

Finansiering av undersökningarna

Kustbevakningens övervakning av miljön sker inom ramen för ordinarie anslag. Kostnaderna för 2006 uppskattas till cirka 144 miljoner kronor. Kustbevakningen har dock svårt att ange ett exakt belopp genom att de genomför arbetet till sjöss integrerat med andra arbetsuppgifter. Angivet belopp är därför en grov uppskattning.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Det sker ingen samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning.

Livsmedelsverket

Myndighetens uppdrag

Livsmedelsverket ska enligt instruktionen[17] arbeta aktivt för att säkra livsmedel av hög kvalitet, redlighet i livsmedelshantering och bra matvanor. För att kunna utföra dessa åtaganden ska Livsmedelsverket bl.a. utöva offentlig kontroll enligt livsmedelslagen, medverka i EU-arbetet och annat internationellt arbetet på

[17] Förordning (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket.

livsmedelsområdet, genomföra utredningar och praktiska vetenskapliga undersökningar om livsmedel och matvanor, samt utveckla metoder för livsmedelskontrollen.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

Livsmedelsverket analyserar regelbundet livsmedel för att undersöka förekomst och halt av pesticider och miljöföroreningar. Analysverksamheten sker dels inom ramen för den kontrollverksamhet som bedrivs för de ämnen som är gränsvärdesatta och dels som riktade undersökningar. Verkets undersökningar berör ett flertal livsmedel inklusive fisk och skaldjur. Regelbundna analyser görs bl.a. av dioxiner, PCB och vissa klorpesticider. Det görs även regelbundet analyser av kvicksilver i fisk. Utöver dessa analyser görs beräkningar av hur stort intaget är hos vuxna och barn av olika ämnen.

Finansiering av undersökningarna

En avsevärd del av undersökningarna av miljöföroreningar i livsmedel och intagsberäkningar av dessa ämnen bekostas av Livsmedelsverkets egna anslag.

Kostnaderna var sammanlagt minst 20 miljoner kronor under 2006, varav externfinansiering bidrog med cirka 10 miljoner kronor.

Analyser av organiska miljöföroreningar i bröstmjölk samt intagsberäkningar av miljöföroreningar i maten är en del av den miljöövervakning som Naturvårdsverket finansierar. För 2006 var kostnaderna för dessa undersökningar 1,7 miljoner kronor.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Kontrollverksamheten, dvs. undersökningar för att kontrollera att halten av ett ämne inte överskrider gränsvärdet, sker harmoniserat med EU och har ingen koppling till Naturvårdsverkets miljöövervakning. Övriga riktade undersökningar samordnas med miljöövervakningen främst i de fall Naturvårdsverket bidrar ekonomiskt. Det gäller särskilt organiska miljöföroreningar i bröstmjölk (se ovan).

Riksantikvarieämbetet

Myndighetens uppdrag

Enligt instruktionen[18] har Riksantikvarieämbetet ansvar för övergripande miljömålsfrågor som avser kulturmiljön. Riksantikvarieämbetet ska bl.a. leda och delta i arbetet med att bygga upp kunskapen om kulturmiljöer, kulturminnen och kulturföremål.

Enligt lagen (1998:950) om kulturminnen m.m. har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturminnesvården i landet, som bl.a. omfattar skydd av fasta fornlämningar, till exempel skeppsvrak.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

De undersökningar som Riksantikvarieämbetet genomför har främst karaktären av kartläggningar (dvs. de upprepas inte regelbundet).

Finansiering av undersökningarna

Undersökningarna finansieras huvudsakligen av Riksantikvarieämbetet.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Riksantikvarieämbetets undersökningar har för det mesta inte samordnats med Naturvårdsverkets miljöövervakning.

Sjöfartsverket

Myndighetens uppdrag

I instruktionen för Sjöfartsverket[19] anges bl.a. att en av huvuduppgifterna är att svara för sjögeografisk information inom verkets ansvarsområde (sjökartläggning) samt att verket ska svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.

[18] Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
[19] Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

Sjöfartsverket genomför sjökartläggning, dvs. djupmätningar, för att täcka sjöfartens behov av säkra leder. Undersökningarna är inte miljöövervakning i meningen att de upprepas regelbundet.

Finansiering av undersökningarna

Sjökartläggningen finansieras helt via de farledsavgifter som handelssjöfarten betalar. Kostnaderna för år 2006 var cirka 49 miljoner kronor.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Undersökningarna är inte samordnade med Naturvårdsverkets miljöövervakning.

Statens maritima museer

Myndighetens uppdrag

Enligt instruktionen[20] är Statens maritima museer en central myndighet för statens museer med sjöhistorisk inriktning. Myndigheten har till uppgift att bevara och främja brukandet av samt bygga upp kunskaperna om det maritima kulturarvet.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

Statens maritima museer bedriver inte i egentlig mening någon miljöövervakning, dvs. undersökningar som upprepas regelbundet. Däremot bedriver man maritimt inriktad arkeologisk uppdragsverksamhet, forskning och utvecklingsarbete. Utredningar och undersökningar genomförs enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. inför olika exploateringsprojekt.

Statens maritima museer utför olika former av kulturmiljöundersökningar i syfte att utreda hotbilder mot fornlämningar under vatten.

[20] Förordning (2007:1198) med instruktion för Statens maritima museer.

Statens maritima museer förfogar över ett arkiv med kända lämningar under vatten och har tillsammans med Sjöfartsverket en databas (SjöMIS) över såväl fornlämningsskyddade som yngre lämningar. Denna databas genomgår i dagsläget en integrering med Riksantikvarieämbetets digitala fornlämningsregister FMIS.

Finansiering av undersökningarna

Myndigheten bedriver undersökningsverksamhet på uppdragsbasis, dvs. finansierat av andra.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Det förekommer inte någon samordning.

Statens strålskyddsinstitut

Myndighetens uppdrag

Enligt instruktionen[21] ska Strålskyddsinstitutet ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö.

Strålskyddsinstitutet har utfärdat föreskrifter om att det vid kärntekniska anläggningar ska utföras omgivningskontroll enligt program som utarbetas av Statens strålskyddsinstitut.[22]

Enligt regleringsbrevet för 2008 ska Strålskyddsinstitutet ansvara för att det bedrivs ett miljöövervakningsprogram för strålning med avseende på tillstånd och förändringar i den yttre miljön och i bebyggd miljö.

Krav på radioaktiva mätningar och rapportering av dessa ingår i både Helsingforskonventionen och OSPAR-konventionen. Strålskyddsinstitutet deltar i arbetet.

[21] Förordning (2006:524) med instruktion för Statens strålskyddsinstitut.
[22] Statens strålskyddsinstituts föreskrifter om skydd av människors hälsa och miljön vid utsläpp av radioaktiva ämnen från vissa kärntekniska anläggningar (SSI FS 2000:12).

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

Inom Strålskyddsinstitutets nationella miljöövervakningsprogram övervakas radionuklider i ytnära havsvatten, sediment i öppet hav och i fisk. Syftet är att följa upp det nationella miljömålet Säker strålmiljö, ge underlag för rapportering till internationella konventioner och fördrag samt ge underlag för nödvändiga åtgärder och för information till allmänheten.

Omgivningskontroll runt kärntekniska anläggningar omfattar radionuklider i sediment och biologisk material (flera olika organismgrupper).

Finansiering av undersökningarna

Det nationella miljöövervakningsprogrammet för strålning finansieras inom myndighetens anslag. Kostnaden för havsmiljön uppskattas till cirka 750 000 kronor för år 2006.

Omgivningskontrollen runt kärntekniska anläggningar utförs och finansieras av verksamhetsutövarna. Den totala kostnaden uppskattas till cirka 3,5 miljoner kronor, varav större delen rör havsmiljön.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Samordning förekommer med SGU vid sedimentprovtagning och med Naturhistoriska riksmuseet vid provtagning av fisk och musslor.

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Myndighetens uppdrag

Enligt instruktionen[23] har SGU till uppgift att tillhandahålla geologisk information framför allt för områdena miljö och hälsa, fysisk planering, hushållning och försörjning med naturresurser, jord- och skogsbruk och totalförsvar. SGU ska i detta syfte undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi. SGU ska vidare ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering,

[23] Förordning (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.

SGU har enligt regleringsbrevet för 2007 ett särskilt uppdrag när det gäller havsmiljödata. Myndigheten ska analysera befintliga insamlade data om havsbottnarnas geologi i enlighet med Aktionsplan för havsmiljön.[24] Uppdraget ska genomföras i samråd med Naturvårdsverket och redovisas senast den 30 mars 2008.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

SGU bedriver som en del av sitt ordinarie uppdrag kartering av de geologiska förhållandena på svenskt kontinentalsockelområde, såväl territorialhav som ekonomisk zon. I detta ingår att beskriva nyligen bildade sediments utbredning och undersöka dessas innehåll av näringsämnen, grundämnen och miljögifter. Resultaten kan användas som utgångspunkt för nationell, regional och lokal miljöövervakning.

SGU utför på uppdragsbasis återkommande övervakning av sedimentens innehåll av näringsämnen och miljögifter, dels nationellt på uppdrag av Naturvårdsverket, dels regionalt på uppdrag av länsstyrelser och kustvattenvårdsförbund, dels lokalt på uppdrag av kommuner och industrier. Den nationella miljöövervakningen av sediment startade 2003 och genomförs med ett intervall på cirka fem år.

SGU bedriver även forskning som i vissa fall ligger nära miljöövervakning. Ett exempel på detta är SGU:s undersökning om utbredning och förekomst i sedimenten av de numera förbjudna och mycket giftiga organiska tennföreningar som använts i främst båtbottenfärger.

Finansiering av undersökningarna

De geologiska karteringarna av havsbottnarna finansieras via myndighetens egna anslag. Kostnaderna för år 2006 var cirka 14 miljoner kronor.

Inom uppdragsverksamheten genomfördes maringeologiska underökningar för cirka 2 miljoner kronor under 2006.

[24] Aktionsplan för havsmiljön. Naturvårdsverket rapport 5563 (2006).

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Samordning sker främst inom de uppdrag där Naturvårdsverket är finansiär. Även när det gäller uppdrag inom regional miljöövervakning och lokal recipientkontroll (som rådgivare, utförare och/eller utvärderare) sker en viss samordning genom att SGU är datavärd för sediment och tar emot data från nationell och regional övervakning och i viss utsträckning även lokala undersökningar.

Samordningen består främst i att SGU på olika sätt deltar i uppbyggnad, genomförande och utvärdering av undersökningar av sediment, oavsett om de sker nationellt, regionalt eller lokalt. Det är inte lika tydligt hur samordningen med övrig miljöövervakning ser ut.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

Myndighetens uppdrag

Enligt instruktionen[25] ska SMHI inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden.

Övergripande mål för SMHI är enligt regleringsbrevet för 2008 att genom forskning, uppföljning och analys ta fram den kunskap som behövs för att genomföra och förnya insatser för att nå miljökvalitetsmålen.

Undersökningar av miljöövervakningskaraktär

SMHI bedriver regelbunden övervakning av havsmiljön i utsjöområden. Undersökningarna genomförs varje månad och täcker östra Skagerrak, Kattegatt och Östersjön upp till Ålands hav. I Bottniska viken genomförs undersökningar endast vid ett tillfälle per år (i december). Vid de mätstationer som besöks mäts fysikaliska, kemiska och biologiska variabler i vattenmassan. Provtagnings- och analysverksamheten är ackrediterad av SWEDAC.

SMHI stödjer också Fiskeriverket med fysikaliska och kemiska mätningar i samband med Fiskeriverkets fiskeundersökningar.

[25] Förordning (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Data används för uppföljning av miljökvalitetsmålen nationellt och för internationellt arbete inom HELCOM, OSPAR och EEA. Data används även för modellutveckling och validering och kommer med stor sannolikhet att användas för att uppdatera modellbaserade prognoser för bl.a. algblomning i framtiden. Det finns även kopplingar till SMHI:s arbete inom klimatområdet.

SMHI samlar in satellitdata i nära realtid bl.a. för övervakning av algförekomst. Satellitdata utgör ett viktigt komplement till provtagningen från fartyg.

SMHI gör dessutom beräkningar av atmosfärsdeposition över land och vatten och tillförsel av näringsämnen från land till hav.

Finansiering av undersökningarna

Provtagningen från fartyg i utsjöområden kostade cirka 14 miljoner kronor år 2006. Merparten av detta finansierades av SMHI. Naturvårdsverket bidrog med 2,5 miljoner kronor.

Satellitdata används för flera olika ändamål, och det finns ingen fördelning som anger hur stora kostnaderna är för data som används för övervakning av algförekomst. SMHI betalade 49 miljoner kronor för svenskt deltagande i European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT) under 2006. EUTMETSAT sköter det operativa arbete med satelliter och data för de meteorologiska instituten i Europa.

SMHI finansierar basverksamheten för luftdeposition och tillrinning genom att tillhandahålla data, modeller och kompetens medan slutprodukten finansieras av Naturvårdsverket genom myndighetsuppdrag.

Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

SMHI:s utsjöundersökningar är en del av Naturvårdsverkets nationella miljöövervakningsprogram. Undersökningarna följer därmed Naturvårdsverkets revideringar av programområdet Kust och hav.

En nordisk utblick – miljöövervakning, kartläggningar och datahantering i Danmark, Finland och Norge

Texten i denna bilaga bygger på två underlagsrapporter om miljöövervakning m.m. i Norge[1] respektive Danmark[2] som utredningen beställt. Utredningen har muntligen inhämtat information om Finland från Finlands miljöcentral (SYKE) och Finlands havsforskningsinstitut.

Organisation

I *Norge* delar fem direktorat (Direktoratet for naturforvaltning, Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren, Statens forurensingstilsyn och Strålevernet) under Miljøverndepartementet på ansvaret för miljöövervakningen generellt. Statens fourensningstilsyn har resultatansvar gentemot departementet för alla de fem direktoratens arbete. Inom regeringen har Miljøverndepartementet det övergripande ansvaret för miljöövervakning i marin miljö. Kyst- og fiskeridepartementet är sektordepartement med ansvar för förvaltningen av de marina biologiska resurserna.

Det finns två huvudsakliga genomförare av norsk marin miljöövervakning. Det är Norsk institutt for vannforskning (NIVA), som är huvudansvarig genomförare (operativt) av övervakningen av den marina miljön i fjordar och kustvatten, och det norska havsforskningsinstitutet, som är huvudansvarig för genomförandet i öppna farvatten.

[1] Skei, Jens. Marin miljøovervåkning i Norge – organisering, gjennomføring, koordinering, datatilgjengelighet, forskningsbasis og ressursbruk. (Redovisning i februari 2007 av ett uppdrag utlagt av Havsmiljöutredningen).
[2] Ærtbjerg, Gunni. Dansk marin miljøovervågning. (Redovisning i februari 2007 av ett uppdrag utlagt av Havsmiljöutredningen).

I *Danmark* är det Miljøministeriet som har ansvaret inom regeringen för det nationella miljöövervakningsprogrammet NOVANA (Det Nationale Program for Overvågning af Vandmiljøet og Naturen). De ekonomiska ramarna avtalas normalt för en programperiod på sex år, men justeringar kan förekomma under perioden. Övervakningsprogrammet leds av en kommitté (udvalg).

Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) har genom ett avtal (resultatkontrakt) med Miljøministeriet det överordnade ansvaret för övervakningssystemets etablering och genomförande samt för den samlade rapporteringen. Till varje delprogram finns en styrgrupp och ett ämnescentrum (Topic Centre) vid DMU. Regionala miljöcentrum är utförare av övervakningen i sötvatten och i kustnära marina områden. Mellan varje regionalt miljöcentrum och Miljøministeriet upprättas ett avtal (resultatkontrakt) om utförandet av miljöövervakningen. De regionala miljöcentrumen kvalitetssäkrar data och levererar dem vidare till de nationella databaserna hos ämnescentrumen. DMU bedriver övervakningen av luftkvalitet, atmosfärisk deposition och marina utsjöområden i egen regi.

I *Finland* är det Miljöministeriet som har det huvudsakliga ansvaret inom regeringen. Under ministeriet finns ett forskningsinstitut, Finlands miljöcentral, som har ett samordningsansvar för finsk miljöövervakning. När det gäller ansvaret för att genomföra den marina övervakningen är ansvaret delat mellan Finlands miljöcentral (kustvatten) och Finlands havsforskningsinstitut (utsjöområden). Därutöver har Vilt- och fiskforskningsinstitutet ansvar för övervakningen av fiskbestånd.

Kustövervakningen som Finlands miljöcentral ansvarar för utförs till stor del av regionala miljöcentraler som lyder under Miljöministeriet. De tar prover, utför analyser och rapporterar till en databas som är gemensam för de regionala miljöcentralerna och Finlands miljöcentral.

Slutsatser

Till skillnad från Sverige har de tre jämförda länderna någon form av institut med huvudansvar för genomförandet av miljöövervakningen. I Danmark och Finland finns direkta avtal mellan instituten och regeringen, i Norge fungerar direktoraten som mellanled (beställare av program).

Sverige skiljer sig genom att en stor del av ansvaret för att genomföra miljöövervakningsprogrammen ligger på vår miljömyndighet, Naturvårdsverket. Det går dock inte att likställa Naturvårdsverket med något av instituten i de andra länderna eftersom i stort sett allt som rör provtagning, laboratorieanalys, databaser, statistisk analys och tolkning samt rapportering har lagts ut på andra aktörer i Sverige. Naturvårdsverket är i första hand ett samordnande organ som upprättar kontrakt med alla enskilda utförare inom ett program.

Både Norge och Finland har en uppdelning i ansvaret mellan övervakning i kustområden och i öppet hav, medan Danmark har samlat ansvaret i en organisation.

Fokus i miljöövervakningen

I alla länder är övervakning av föroreningar en väsentlig del. Även övervakning av biologisk mångfald ingår. De internationella konventionerna och EU-direktiven (framför allt Helsingforskonventionen, OSPAR-konventionen och ramdirektivet för vatten) är i hög grad styrande i alla länder.

Norge har en uppdelning av övervakningen i miljögifter/eutrofiering och biologisk mångfald. Det finns en särskild plan för övervakning av biologisk mångfald med mål uppsatta. Det finns ett särskilt kustövervakningsprogram för södra Norges kust med fokus på närsaltbelastning som NIVA ansvarar för. Utvecklingsarbete för att genomföra vattendirektivet pågår, bl.a. biologiskt baserade system för klassificering av miljötillståndet. Målet är att så långt möjligt integrera pågående övervakning av biologisk mångfald med de biologiska faktorer som ska övervakas i vattendirektivet. Det ger en hög kostnadseffektivitet.

I *Danmark* prioriteras det nationella miljöövervakningsprogrammet utifrån följande kriterier (nr 1 högst prioritet osv.):

1. uppfylla Danmarks förpliktelser gentemot EU-lagstiftning
2. dokumentera effekter av vattenmiljöplaner och andra jordbruksregleringar
3. uppfylla Danmarks förpliktelser gentemot internationella konventioner och avtal

4. bidra till att stärka den vetenskapliga grunden för förvaltning och för framtida nationella och internationella initiativ, inte minst i EU

Ett nytt regionalt program för vatten- och naturövervakning (DEVANO) utvecklas för närvarande av de regionala miljöcentrumen i Danmark. Målet med detta program är att:

- undersöka om enskilda vattenförekomster eller Natura 2000-områden lever upp till målet om en god miljöstatus,
- utröna orsakerna till en eventuellt dålig miljöstatus,
- övervaka effekterna av genomförda åtgärdsplaner för enskilda vattenförekomster och Natura 2000-områden.

I *Finland* har miljöövervakningen i kustområdet fokus på kemiska och fysikaliska faktorer, men biologisk övervakning är under utveckling (främst för att leva upp till vattendirektivets krav). Övervakningen i utsjöområden överensstämmer med HELCOM:s övervakning, och liknar därmed i stor utsträckning den övervakning som SMHI gör i Sverige. För att kunna följa algblomningar används information från finska Kustbevakningens flygplan och automatisk insamling av data från färjor i reguljär trafik.

Slutsatser

Det finns många likheter i inriktningen mellan Sverige och övriga länder, vilket är att förvänta sig eftersom de internationella konventionerna (HELCOM, OSPAR) och EU-direktiv i hög grad styr. En gemensam nämnare är också att ramdirektivet för vatten har ställt nya krav som kräver förändrad inriktning och kompletteringar av övervakningsprogrammen.

Verksamhetsutövares ansvar, kontrollprogram

Övervakning som en del av kontrollen av miljöpåverkande verksamheter finns i alla länder.

I *Norge* är all miljöövervakning som är kopplad till verksamhet i utsjöområden (främst oljeplattformar) finansierad av oljeindustrin. För landbaserad industriverksamhet är industrin ofta pålagd ansva-

ret att sörja för att övervakning genomförs (som en del av tillståndet för verksamheten), men finansieringen kan vara delad mellan industrin och staten (genom Statens fourensningstilsyn). På kommunal nivå bedrivs viss miljöövervakning av avloppsutsläpp till den marina miljön, ofta genomfört av konsultfirmor.

I *Danmark* är det kommunerna som utför kontroll av privata reningsanläggningar samt bedriver tillsyn av badvattenkvaliteten.

I *Finland* är de regionala miljöcentralerna och kommunerna tillsynsmyndigheter. Regelverket liknar Sveriges där krav kan ställas på verksamhetsutövaren att utföra kontroll av verksamhetens miljöpåverkan och miljöns tillstånd efter avslutad verksamhet. I den finska miljöskyddslagen finns dessutom en koppling till lagen om vattenvårdsförvaltningen som innebär att krav kan ställas på verksamhetsutövare att anpassa kontrollen till vad som behövs i vattenvårdsförvaltningen. Av lagen framgår att tillståndsmyndigheten vid behov kan ställa krav på verksamhetsutövare att gemensamt kontrollera sina verksamheters miljöpåverkan.

Slutsatser

Villkor kopplade till tillståndsgivning som innebär att verksamhetsutövare ska kontrollera sin miljöpåverkan och rapportera finns i någon form i alla länder. Det har inte legat inom ramen för denna kartläggning att närmare jämföra det bakomliggande regelverket och vilka möjligheter det finns i olika länder att styra kontrollverksamheten för att passa vattenförvaltning och generell miljöövervakning. Jämförelsen med Finlands lagstiftning visar dock att man där gjort en tydligare koppling mellan kontrollen av enskilda verksamheter och behovet av övervakning kopplat till ramdirektivet för vatten.

Kartläggningsprogram

I *Finland* finns ett särskilt program för att kartlägga den marina undervattensmiljön, VELMU. Det är ett samarbete mellan sju olika ministerier (bl.a. ingår Försvarsministeriet). Programmet genomförs under perioden 2004–2014 till en beräknad kostnad av 10 miljoner euro. Det är i första hand havsbotten som kartläggs. Målet är att få en överblick över förekomsten och utbredningen av de vikti-

gaste naturtyperna och arterna under vattenytan inom Finlands havs- och kustområden, att sammanställa biologisk, geologisk och fysikalisk information i en användbar form samt att förstärka kunnandet och kännedomen om den marina undervattensmiljön. Det finns planer på samarbete med Sverige i Kvarken (mellan svenska Västerbotten och finska Österbotten) samt med Ryssland och Estland i Finska viken.

Slutsatser

VELMU kan vara en modell för ett förslag till svenskt program för kartläggning av undervattensmiljön. Det finns även anledning att se om ett närmare samarbete kan utvecklas, se ovan om Kvarken.

Vetenskaplig underbyggnad

I alla tre länderna bedrivs miljöövervakningen inom institut som också bedriver forskning.

Målsättningen i *Norge* är att data ska ha tillräckligt hög kvalitet för att kunna publiceras vetenskapligt. Det innebär att den marina övervakningen i Norge sker vid forskningsinstitut i regi av forskare. Det gäller insamling och analys av prover, bearbetning av data och rapportering samt kvalitetssäkring i alla led. Att involvera forskarna i marin övervakning säkrar tillgången till data för forskningen och ett engagemang som är viktigt för att ge övervakningen en hög status. Norges forskningsråd uppmanar forskarsamhället att använda data från långa dataserier i forskningen. De norska forskare som sysslar med marin miljöövervakning är efterfrågade som experter både i nationella och internationella sammanhang.

I *Danmark* finns ett tätt samspel mellan större forskningsprogram med marint inslag och etablering eller revision av miljöövervakningsprogram. För varje delprogram (t.ex. hav och kust) finns det en styrgrupp som med stöd av ett ämnescentrum (Topic Centre) ansvarar för genomförande av delprogrammet och vetenskaplig samordning. Ämnescentrumen är i allmänhet placerade i olika forskningsavdelningar inom DMU. Det innebär att det är forskare som designar, ger ut tekniska anvisningar samt utvärderar och rapporterar. I Danmark används övervakningsdata i stor utsträckning i vetenskapliga projekt. Det finns en lång rad av pub-

likationer i internationella vetenskapliga tidskrifter som helt eller delvis bygger på marina övervakningsdata.

I *Finland* är Finlands miljöcentral ett sektorsforskningsinstitut som både arbetar på uppdrag av regeringen med miljöövervakning, analyser m.m. och bedriver forskning. FoU-verksamheten är till 50 % externfinansierad. Att genomföra utvärderingar och synteser är en viktig uppgift för miljöcentralen.

Slutsatser

Det finns en stark koppling till forskning i alla tre länderna genom att genomförandeansvaret för miljöövervakningen ligger inom organisationer som också bedriver forskning. I Sverige är situationen något annorlunda genom att genomförandeansvaret för miljöövervakningen ligger på en myndighet utan forskningsverksamhet (Naturvårdsverket). Genom förekomsten av de marina centrumen och i fortsättningen havsmiljöinstitutet finns dock en vetenskaplig underbyggnad även i Sverige. Det förstärks av att forskare vid många andra universitet också har uppdrag kopplade till miljöövervakning. Svagheten i Sverige ligger möjligen på den vetenskapliga samordningen genom att så många vetenskapliga institutioner ingår utan att någon har det övergripande ansvaret. Med det nya havsmiljöinstitutet finns dock förutsättningar för en bättre vetenskaplig samordning. Det är även önskvärt att ett tätare samspel kan utvecklas så att t.ex. miljöövervakningsdata i större utsträckning kan användas för forskning.

Databaser

I *Norge* finns ett flertal databaser, som ännu inte är länkade till varandra. Rapportering sker till respektive uppdragsgivare (främst Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning och industrin). Norge digital är ett samarbete mellan aktörer vilka ansvarar för att ta fram information och/eller är storskaliga användare av geografisk information i Norge. Samarbetspartners betalar en årsavgift för att få tillgång till data.

I *Danmark* går alla data från det marina delprogrammet till det marina ämnescentrumet vid DMU, förutom data från automatiska mätbojar som går till Institut for Vand og Miljø (DHI). Alla data

läggs i en nationell marin databas, MADS. I denna databas ligger i princip alla digitalt tillgängliga danska marina övervakningsdata. Data kan laddas ned direkt från DMU:s webbplats. En stor del av data rapporteras dessutom till OSPAR, HELCOM och EEA via ICES, där de också är tillgängliga.

Alla danska data insamlade i offentliga övervakningsprogram är i princip offentligt tillgängliga för alla. Data från andra delar av miljöövervakningen, t.ex. sötvatten och belastning, är dock för närvarande inte lika lätt tillgängliga. Målet är dock att samla alla data, inklusive data från de nedlagda amterna, i ”Danmarks miljöportal”.

I *Finland* finns en databas hos Finlands miljöcentral för data från kustövervakningen. Data är tillgängliga för forskare. Havsforskningsinstitutet har en egen databas, data finns tillgängliga för nedladdning på institutets webbplats.

Slutsatser

Danmark är det land som har den mest samordnade datahanteringen vad gäller marina data, och som även arbetar med att samla alla typer av miljödata i en portal. Norge och Finland har liknande svårigheter som Sverige med att databaser har byggts upp inom olika organisationer utan att vara sammanlänkade med varandra. Norge har dock utvecklat en bättre samordning genom Norge digital.

Information och rapportering

I *Danmark* utarbetar det marina ämnescentrumet vid DMU varje år en landstäckande marin tillstånds- och utvärderingsrapport, som baseras på resultaten från det nationella marina övervakningsprogrammet kompletterat med information från grannländer samt data för meteorologi, belastning av näringsämnen och resultat av modellberäkningar. DMU gör en samlad rapportering av den nationella miljöövervakningen (alla delprogram) till regeringen och Folketinget varje år.

I samarbete med svenska SMHI offentliggör DMU i slutet av månaderna augusti till november rapporter om den aktuella situationen vad avser syrebrist och syreförhållanden i danska farvatten.

I *Finland* publicerar Havsforskningsinstitutet en årsrapport. Institutet har även en ”Östersjöportal” med mycket information. Informationen om näringstillstånd i vattnet och förekomst av alger och algblomningar är omfattande och uppdateras under säsong ofta. Finlands miljöcentral publicerar oregelbundet rapporter om miljötillståndet, senast vid millennieskiftet.

Slutsatser

I både Danmark och Finland finns det årliga rapporter (enbart för öppet hav i Finland). Tyvärr saknas information om Norge i detta avseende. Sverige tog för första gången fram en samlad rapport om miljötillståndet i havet förra året (2007).

Den finländska Östersjöportalen med alginformation finns anledning att se närmare på. Motsvarande verksamhet finns i Sverige, men är spritt på tre informationscentraler. Dessa tre centraler, som drivs av länsstyrelserna, har till syfte att informera om storskaliga händelser i haven, exempelvis vid stora algblomningar eller omfattande syrebrist.

Preliminära förslag till ändringar i miljölagstiftningen som rör övervakning av miljötillståndet i havet

Införlivandet av EU:s marina direktiv i svensk rätt kommer sannolikt att kräva ändringar i miljöbalken och en ny förordning om förvaltning av havsmiljön. Direktivet har dock inte antagits ännu och utredningen har därför inte kunnat ta fram något fullständigt förslag till författningsändringar. Det ingick heller inte i utredningens direktiv. Eftersom övervakning av miljön varit en av utredningens huvudfrågor lämnas dock i det följande ett preliminärt förslag till förordningstext rörande övervakningsprogram för Östersjön och Nordsjön. För att möjliggöra beslut om enbart denna del lämnas även ett preliminärt förslag till ändring i miljöbalken som bemyndigar regeringen att ge Naturvårdsverket rätt att utfärda föreskrifter om övervakning. Bestämmelserna läggs i 5 kap. om miljökvalitetsnormer och förutsätter därmed att övervakningen är kopplad till en förvaltning som bygger på miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Förslaget till marint direktiv är liksom ramdirektivet för vatten uppbyggt på detta sätt.

1. Utkast till del om övervakning i ny förordning om förvaltning av havsmiljön

X kap. Övervakningsprogram

1 § Naturvårdsverket ansvarar för att sådana övervakningsprogram för bedömning av miljötillståndet i marina vatten som avses i artikel 11 i direktiv 2008/xx/EG genomförs. Programmet för Östersjön ska utformas i överensstämmelse med riktlinjer utfärdade av HELCOM och programmet för Nordsjön ska utformas i

överensstämmelse med riktlinjer utfärdade av OSPAR. Programmen ska vara klara och ha tagits i bruk senast den 00 månad 20yy. Programmen kan innefatta undersökningar som genomförs av andra myndigheter, universitet och högskolor, kommuner, organisationer och enskilda.

2 § Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om övervakningsprogrammens innehåll och genomförande. Naturvårdsverket får även meddela föreskrifter om hur resultatet av övervakningsprogrammen ska redovisas.

2. Utkast till ändring i miljöbalken (1998:808)

5 kap.
9 §, (…)
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter *om miljöövervakning och* om provtagning och andra metoder för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna uppfylls, samt hur resultatet av *sådan miljöövervakning* och sådana kontroller ska redovisas.

Forskningsfinansiärer

Sverige

Artdatabanken

Artdatabanken finansierar forskningsprojekt som behandlar taxonomin hos grupper av flercelliga organismer som är dåligt kända i Sverige eller Norden. Under perioden 2002–2006 finansierades taxonomisk forskning för i genomsnitt 7 miljoner kronor per år. Av dessa medel gick 1,4 miljoner kronor per år till marina projekt.

Baltic Sea 2020

2005 donerade finansmannen Björn Carlson 500 miljoner kronor till bildandet av stiftelsen Baltic Sea 2020. De projekt som finansieras av stiftelsen är främst inriktade mot konkreta åtgärder, samt att ge underlag för att minska effekterna av övergödning, förbättra förvaltningen av fisk och stödja särskilda informationsinsatser om Östersjöns miljö.

Energimyndigheten

Energimyndigheten finansierar kunskapsprogrammet Vindval och har gett Naturvårdsverket i uppdrag att driva programmet. Målet med Vindval är en ökad användning av vindkraft. Detta ska åstadkommas genom att underlätta för en ökad vindkraftutbyggnad, bland annat genom bättre underlag för miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprocesser. Kunskapsprogrammet Vindval ska ta fram mer kunskap om hur vindkraften påverkar miljön (växter och djur, landskap och människor), men även kunskap om människors upplevelser av vindkraft. Energimyndigheten satsar

35 miljoner kronor på Vindval under perioden 2005–2009. Av dessa går cirka 30 miljoner till studier i marin miljö.

Forskningsrådet Formas

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) stödjer grundforskning och behovsstyrd forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas främjar en ekologiskt hållbar tillväxt och utveckling i samhället, mång- och tvärvetenskaplig forskning samt internationellt forskningssamarbete.

Formas finansierar forskning inom marin miljö för i snitt 34 miljoner kronor per år (perioden 2002–2006). Under perioden 2003–2007 har Formas haft en riktad utlysning i marin miljö. 10 miljonen kronor per år har delats ut. Formas har även haft riktade satsningar inom andra områden där forskning rörande marin miljö ingått som en del, t.ex. inom biologisk mångfald, klimat, miljötoxikologi och samhällsvetenskaplig miljöforskning.

Formas bidrar med från och med 2008 med 10 miljoner kronor årligen i tre år till den internationella utlysningen till stöd för Östersjöforskning, BONUS Call Plus.

Mistra

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) arbetar för en hållbar utveckling genom att stödja samverkan mellan forskare och användare för att lösa viktiga miljöproblem. Mistra investerar cirka 200 miljoner kronor årligen i forskning. Huvuddelen delas ut till större forskningsprogram. Mistra har under perioden 2002–2006 finansierat program som rör havsmiljön för i snitt 30 miljoner kronor per år. I dag finns det enbart ett pågående program och det planeras för närvarande inga nya program som direkt rör havsmiljön.

Program

Marine Paint – Båtbottenfärger: Åtgärder mot påväxt på båtar pågår under perioden 2003–2010. Programmets mål är att ta fram en ekologiskt godtagbar produkt som förhindrar påväxt på fartyg. Mistra satsar 84 miljoner kronor på programmet.

MARE – Kostnadseffektiva åtgärder mot eutrofiering av Östersjön, ett beslutsstödsystem löpte under perioden 1999–2006. Mistra har satsat 62,5 miljoner kronor på programmet. Det framtagna beslutstödssystemet har antagit namnet Baltic Nest. År 2007 beviljade Mistra 3,9 miljoner kronor för bildandet av Baltic Nest Institute (BNI) vid Stockholms universitet och Århus universitet i Danmark. Utvecklingen av beslutsstödprogrammet kommer att fortsätta inom Baltic Nest Institute.

Två avslutade Mistraprogram som rör vattenmiljön är *SUZCOZOMA – Bärkraftig förvaltning av kustresurser* som löpte under perioden 1997–2004 (Mistra satsade 80 miljoner kronor) och *VASTRA – Vattenstrategiska forskningsprogrammet* som löpte under perioden 1996–2005 (Mistra satsade 73 miljoner kronor).

Mistra har även under de senaste åren finansierat projektet ”Dialog om framtida vattenförvaltning”. Forskare inom projektet har studerat hur dialogen mellan forskning och samhälle kan förbättras samt på vilka arenor som denna dialog kan föras.

Mistra satsar 105 miljoner kronor under en sjuårsperiod på ett tvärvetenskaplig forskningscentrum (Stockholm Resilience Centre). Centret kan därefter få stöd (20 miljoner kronor per år) i ytterligare fem år. Forskningscentrumet är ett samarbete mellan Stockholms universitet, Stockholm Environment Institute och Beijerinstitutet. Inom centrumet kommer såväl nationella som internationella studier kring hållbar hantering och styrning av ekologiska och sociala system att genomföras.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket finansierar forskning som ger underlag till arbetet med miljömålen, miljöbalken och internationella förhandlingar. Verket finansierar forskning inom en rad områden som miljögifter och hälsa, klimat, biologisk mångfald, miljörätt och forskning om styrmedel. Naturvårdsverket har ett miljöforskningsanslag som 2008 är cirka 87 miljoner kronor. Forskningsprogram som Natur-

vårdsverket finansierar pågår under fyra till sex år och har en budget på mellan fyra och sex miljoner kronor per år.

Det finns två relativt nyligen avslutade forskningsprogram med anknytning till den marina miljön som Naturvårdsverket finansierat. I snitt har Naturvårdsverket satsat 10,8 miljoner kronor per år på dessa program under perioden 2002–2006.

Naturvårdsverket bidrar med 5 miljoner kronor årligen i tre år till den internationella utlysningen till stöd för Östersjöforskning, BONUS Call Plus.

Naturvårdsverket har tillsammans Formas, VINNOVA och Baltic Sea 2020 en utlysningen för pilotstudier för syresättning av Östersjöns bottnar samt ökad fosforfällning. Utlysningen öppnade våren 2008 och har en budget på 30 miljoner kronor för en treårsperiod.

Program

Främmande arter i akvatiska miljö – AquAliens, syftade till att öka kunskapen och bedöma vilka risker introducerade akvatiska organismer medför, samt vilken påverkan de har på ekosystemnivå och på nyttjande av vatten. Programmet löpte under perioden 2002–2007 och 30 miljoner kronor har avsatts för programmet.

Marin biodiversitet – mönster och processer (MARBIPP) hade som syfte att ta fram underlag till stöd för myndigheternas arbete med biologisk mångfald i marin miljö, så som handfasta råd för det praktiska arbetet med bevarande av biologisk mångfald i kustmiljön. Programmet löpte under 2001–2006 och 35 miljoner kronor satsades på programmet.

Naturvårdsverket driver kunskapsprogrammet Vindval, men Energimyndigheten finansierar programmet. För mer information se rubriken Energimyndigheten ovan.

Rymdstyrelsen

Rymdstyrelsen ansvarar för all statligt finansierad rymdverksamhet i Sverige vad gäller forskning och utveckling. Den havsmiljöforskning som Rymdstyrelsen finansierar är fjärranalysprojekt där satellitdata används. Under perioden 2002–2006 finansierades projekt för 2,1 miljoner kronor per år.

Utöver detta bidrar även Rymdstyrelsen till European Space Agencys (ESA) jordobservationsprogram som ansvarar för driften av SEA-satelliten Envisat. Satelliten används bland annat inom havsforskning och för att utveckla nya satelliter av relevans för havsforskning.

Sida/SAREC

Sidas avdelning för forskningssamarbete (SAREC) stödjer forskningsråd, universitet och forskningsinstitutioner i fattiga länder, samt regionala forskningsnätverk och internationella forskningsprogram. SAREC ansvarar även för stöd till svensk u-landsforskning. Det övergripande målet med stödet är att stärka forskningskapaciteten i de länder som deltar i samarbetet och att främja utvecklingsinriktad forskning.

Sida/SAREC stöd till regionala och internationella forskningsorganisationer i andra länder uppgår till cirka 16 miljoner kronor per år. Stödet till forskningsprojekt vid svenska universitet är i snitt 4 miljoner kronor per år.

Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådet har ett nationellt ansvar att stödja och främja utveckling av svensk grundforskning inom hela det vetenskapliga fältet. Vetenskapsrådet satsar i snitt 34 kronor per år på forskning rörande marin miljö.

Internationellt

Nordiska Ministerrådet

Nordiska Ministerrådets ämbetsmannakommittéer stödjer samnordisk forskning inom bland annat områdena fiske och miljö, samt fiskeriforskning.

EU:s sjunde ramprogram

Sjunde ramprogrammet för utveckling inom forskning och teknik gäller från 2007 till 2013 och ger stöd till bl.a. havsmiljöforskning.

ERA-Net

Inom EU:s 6:e ramprogram har ett 50-tal projekt finansierats inom ERA-Net (European Research Area-Net). Målsättningen med projekten är att öka utbytet av erfarenhet och samverkan mellan nationella forskningsfinansiärer, vilket ska möjliggöra gemensamma utlysningar. Finansieringen fortsätter inom sjunde ramprogrammet.

BONUS for the Baltic Sea – Network of funding agencies (BONUS)

BONUS for the Baltic Sea är ett ERA-Net som löper under perioden 2003–2008. Syftet med projektet är att ta fram ett gemensamt forskningsprogram och gemensamt utlysa forskningsmedel. Formas, Naturvårdsverket och Mistra deltar i projektet från Sverige. Hösten 2007 öppnades en gemensam utlysning till stöd för forskning om Östersjön, dess miljöproblem och förvaltning (BONUS Plus Call). 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. Budgeten för utlysningen är 23,3 miljoner euro för en treårsperiod. Formas bidrar med 10 miljoner kronor per år och Naturvårdsverket med 5 miljoner kronor per år. EU delfinansierar utlysningen. Inom ramen för BONUS-samarbetet planeras även en femårig utlysning inom EU:s stödform Artikel 169, vilket innebär en större medfinansiering från EU.

Andra ERA-Net projekt med marin inriktning

Det finns flera andra ERA-Net projekt som berör den marina miljön eller har marin anknytning. Forskningsfinansiärer från Sverige deltar i MariFish ERA-Net (hållbart fiske och fiskeförvaltning), European consortium for ocean research drilling, ECORD

(havsborrning, ECORD ingår i Integrated ocean drilling program, IODP), BIODIVERSA (biologisk mångfald), Climate impact research coordination for a larger Europe, CIRCLE (klimat) och European polar consortuim, EUROPOLAR ERA (polar).

Andra ERA-Net med marin anknytning i vilka Sverige inte har någon partner är MarinERA (marin miljö), Ampera (marina utsläpp till följd av olyckor), Maritime technology, MARTEC (marin teknologi) och Flooding ERA-Net, CRUE (översvämningar).

Databaser med relevans för havsmiljön

Informationen i tabell 1 är hämtad ur rapporten Inventering av havsmiljörelaterad data samt behovs- och bristanalys hos 12 nationella myndigheter[1] och från den kartläggning som Havsmiljöutredningen låtit göra.[2] De nationella datavärdskapen redovisas separat i kapitel 6.1, tabell 6.3, men ingår även i vissa fall i sammanställningen nedan. Sammanställningen är inte heltäckande utan ska ge en bild av den stora mängd information som finns lagrad hos olika myndigheter. Databaser som primärt har sitt ursprung från forskning finns inte med i sammanställningen.

Tabell 1 Sammanställning av databaser och portaler med havsmiljörelaterade data.

Myndighet eller motsvarade	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
Artdatabanken	Artprojektet	Digital artdatabas under uppbyggnad	En dataportal ska utvecklas. Tillgänglig via Artdatabankens hemsida
	Dyntaxa	Databas över Sveriges taxa med information om namn och släktskap för Sveriges flercelliga arter. Är under uppbyggnad	Webbaserad databas. Tillgänglig

[1] 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.
[2] Kostnader för kunskap inom svensk havsmiljöförvaltning. Kostnadsanalys av informationsutbyte samt inventering av utvalda databaser åt Havsmiljöutredning. Morf A. 2008.

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	Artfaktadatabas	Bedömnings/analysverktyg för rödlistade arter samt en del andra arter i Sverige. BIUS (se nedan) ingår. Är under uppbyggnad	Webbaserad databas. Tillgänglig. Lösenord krävs för avancerade sökningar
	BIUS	Äldre, enklare databas enligt samma princip som Artfaktadatabasen	Webbaserad databas. Tillgänglig. Lösenord krävs för avancerade sökningar
Boverket	Planeringsportalen	Nätverksbaserad data-portal med GIS-funktioner där relevant planerings-information från olika myndigheter görs tillgänglig. Är under utveckling	Tillgänglig via Boverkets hemsida. Eventuellt graderad tillgänglighet baserad på informationen
Energimyndigheten	Riksintressen för vindkraft	Nationella prioriteringar för utveckling av vindkraft	Tillgänglig via Energimyndighetens och Boverkets hemsidor
	Energiförsörjnings-nätverk (el/gas), Koncessionsregistret	Information om giltiga koncessioner för el- och gasledningar	Tillgänglig som elektronisk fil (vid beställning). Originalmaterialet arkiverat och tillgängligt
Fiskeriverket	Kustlaboratoriets övergripande databas (KUL)	Data från kustprovfiske	Tillgänglig delvis i pappersformat (gamla mätningar). Senare mätningar även digitalt. Interna databaser. Utanför myndigheten som tryckt rapporter eller som pdf

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	RUS-databas	Data från havsprovfiske. Baseras på internationellt samarbete inom ICES	Interna databaser. Information tillgänglig utanför Fiskeriverket i tryckta rapporter eller som pdf. Data ej fritt tillgängliga. Tillstånd måste sökas hos ICES
	Sötvattenlaboratoriets övergripande databas	Data om insjö- och brackvattenarter samt vandrande arter	Interna databaser. Information tillgänglig utanför Fiskeriverket i tryckta rapporter eller som pdf. Utdrag går att beställa
	Vessel Monitoring System (VMS)	Realtidskontroll av fiskefartygs positioner och fart via lokal sändare med GPS på båtarna	Digital databas. Viss sekretess (pga. person- och affärssekretess). Information görs ibland tillgänglig på metanivå i rapporter
	Loggdatabas	Fiskares loggböcker	Delvis i digital databas. Person- och affärssekretess. Publiceras i aggregerad form i rapporter
	Samhällsekonomiska fiskedata	Utvärdering av fiskeföretagens uttag och vinster i aggregerad form	Digital och i pappersformat. Offentligt i form av rapporter
	Fiskeriverkets författningssamling (FiFs)	Beslut och förordningar som berör fisket	Internt i digital och tryckt form. Offentlig på webbplats och i tryckt form
	Vatten- och miljödomsdatabas	Miljö- och vattendomar med villkor om fisket sedan tidigt 1900-tal	Delvis digital. I stor utsträckning offentlig

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
Försvarsmakten	Marin sjögeografisk information	Olika databaser. Djupdata, hydrologi, geologi	Digital. Informationen sekretessbelagd. Viss tillgänglighet för myndigheter enligt avtal
	Sprängeffekt objekt	Information om minor m.m.	Digitalt. Viss tillgänglighet för myndigheter enligt avtal
	Radarinformation	Radarinformation om fartyg (sjölägesbild)	Informationen sekretessbelagd. Viss tillgänglighet för myndigheter enligt avtal
Kustbevakningen	KIBS	Kustbevakningens interna digitala arbetsdatabas för planering, rapportering och uppföljning	Begränsad tillgänglighet. Möjlighet att på beställning göra utdrag.
	Marinvetenskaplig forskningsdatabas	Databas med information om tillstånd för utländska forskningsfartyg	
	Räddningstjänstoperationer	Kustbevakningens insatser för räddningstjänstoperationer.	Rapporter i pdf-format. Tillgänglig i aggregerad form via Kustbevakningens hemsida
	Oljeutsläpp, straffföreläggande	Rapporterade och konstaterade utsläpp av olja och oljeliknande substanser	I aggregerad form, god tillgänglighet via Kustbevakningens hemsida
	Kem i bulk	Översiktlig inventering av transport av farliga kemikalier	Sammanställning i rapportform (pdf). God tillgänglighet via hemsidan
	SJÖBASIS	Sjölägesinformation. GIS-baserat digitalt övervakningssystem där trafikövervakningsdata kombineras med annan relevant information för olika användare	Nätverksbaserad digitalt informationssystem. Begränsat till vissa myndigheter. Olika behörighetsnivåer. Ej tillgänglig för allmänheten

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
Lantmäteriet	Fastighetsregister	Information om Sveriges fastigheter, t.ex. avgränsning, ägare, taxeringsvärden, lagfarter	Digital databas. Tillgänglig mot betalning
	Geografiska Grunddata (GGD) och Geografiska Sverigedata (GSD)	Grunddatabas för alla kartor. Innehåller geografisk information om bebyggelse, skyddsområden, markanvändningstyper, sjöar, vattendrag, terrängstruktur, infrastruktur som vägar, järnvägar, flygplatser m.m.	Tillgänglig mot betalning
	GSD-extrateman: Höjddata Marktäckedata	Höjddatabas och marktäckedatabas (information om markanvändning, markslag och vegetation)	Tillgänglig mot betalning
	Vegetationsdata	Databas med information från grundläggande kartering. Innehåller även punktobjektskikt samt vegetationsytskikt	Tillgängligt mot betalning
Länsstyrelserna/vattenmyndigheterna	LänsGIS	Webbportal med GIS-funktioner och länkar. Innehåller många delar, bl.a. djur- och växtskyddsområden, naturreservat, riksintressen, länskartor	Tillgänglig för myndigheter och vissa delar för allmänheten via webbsida
	VISS/Vattenkartan	Databas och Internetkartdatabas. Innehåller bl.a. vattenförekomster, statusklassningar med motivering, mätpunkter i vatten och övervakningsprogram	Tillgänglig
Naturvårdsverket	Basinventering för NATURA 2000 och andra skyddsområden	Grundinventeringsdata. Ingår delvis i VIC Natur	I viss mån tillgänglig för allmänheten via Naturvårdsverkets hemsida
	Riktade inventeringar i blivande marina naturreservat	Grundinventeringsdata i GIS-format	Interna databaser. Delvis tillgängliga genom respektive länsstyrelse hemsida

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	VIC Natur	Geografisk utbredning, naturtypsindelning, naturreservat, kustavrinningsområden, bebyggelse m.m.	Intern digital databas. Tillgänglig för nationella och regionala myndigheter
	Sammanställning och analys av kustnära undervattenmiljö (SAKU)	Sammanställning av data, bl.a. abiotiska faktorer och byggnader, i GIS-skikt	Databas på CD-skiva som används av olika myndigheter. Externt tillgänglig som rapport på Naturvårdsverkets hemsida
	Utsjöbanksinventering	19 utsjöbankar. Grundinventeringsdata och metadata i GIS-format	Intern databas. Delvis tillgänglig via Naturvårdsverkets hemsida
	Kulturmiljö, värdefulla undervattenmiljöer i svensk kust och skärgård	Kartering och värdering av undervattenmiljöer (t.ex. vrak, värdefulla habitat och arter)	Enbart internt i rapportform
	Kemikalieutsläppsregistret (KUR)	Uppgifter om större anläggningars utsläpp av vissa substanser och grupper	Intern dokumentdatabas. Delvis tillgänglig via Naturvårdsverks hemsida och EEA:s hemsida och rapporter
	Svensk miljörapporteringsportal (SMP)	Elektronisk inrapporteringsmöjlighet för företag. Tillsynsmyndigheterna kan granska miljörapporterna och få tillgång till aktuella utsläppsdata	Intern digital databas. Delvis tillgänglig via Naturvårdsverks hemsida och EEA:s hemsida och rapporter
Sjöfartsverket	SJÖKORT	Översiktskort, kustkort, skärgårdskort, specialkort, båtsportkort	Digital databas. Avgiftsbelagd information. Avtal med vissa myndigheter. Officiella digitala sjökort distribueras av återförsäljare
	Nationell strandlinje (NSL)	Gemensamt definierad strandlinje. Ägs gemensamt av Sjöfartsverket och Lantmäteriverket	Avgiftsbelag information

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	Digital djupdatabas (DIS)	Djupdata med hög upplösning och noggrannhet. Mätdata och vidareförädlingar av dessa	Avgiftsbelagd och till största del sekretessbelagd information
	Automatic identification system (AIS)	Realtidsdata (position, storlek, fart m.m.) om fartyg > 25 meter eller > 300 BT	Tillgängligt för myndigheter efter särskild prövning
	Fartygsrapporterings-system (FRS)	Information om transporter av farligt gods och fartygsgenererat avfall	Tillgängligt
Riksantikvarieämbetet	SJÖMIS/FMIS	Vrak, bottenfynd, maritima lämningar. Informationsägare: Sjöfartsverket, Statens maritima museer och Riksantikvarieämbetet	Under utveckling. Tillgänglig inom kort (våren 2008). En liten del komma att vara stängd för allmänheten
SMED (SLU)	Belastning på havet från flodmynningar	Transporter av näringsämnen och metaller till havet	Digital databas. Belast-ningsberäkningarna finns fritt tillgängliga på webbplats
SMED (IVL)	Deposition på land och hav	Sammanställning av data från mätningar på nedfall till och omkring havsmiljön. Viktiga para-metrar är persistenta organiska ämnen, försurande och övergödande ämnen, tungmetaller m.m.	Mycket av informationen ligger samlad i gemensamma interna-tionella databaser, främst i Norge (Norsk institutt for luftforskning, NILU). Centret levererar i sin tur nerfallsdata till HELCOM och OSPAR. Data tillgängliga via NILU
	Miljögifter och metaller i biologiskt material	Metaller och organiska miljögifter i marin biota	Digital databas. Tillgänglig via webbsida
	Screeningdatabas – Screening av miljögifter	Data insamlade inom den nationella och regionala miljöövervakningen, samt av vissa regionala organ	Digital databas, delvis i rapportform. Tillgänglig via webbplats

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
SMED (SMHI)	Pollution Load Compilation (PLC5)	Vattenburen belastning av kväve och fosfor till havet från huvudavrinningsområden, kustområden och öar. 2006 års utsläpp, flödesnormaliserat 1985–2004	Informationen ska bli tillgänglig via SMED:s hemsida
	Transport-Retention – Källfördelning TRK (PLC4)	Vattenburen belastning av kväve till havet från huvudavrinningsområden, kustområden och öar. 2000 års utsläpp, flödesnormaliserat 1985–1999. Fosforbruttobelastning finns för inlandsvatten, men ej för havet	Redovisat i TRK rapport NV 5247. Tillgänglig via SLU:s hemsida
Statistiska centralbyrån (SCB)	Statistikområden	SCB har ett stort antal register inom 23 olika statistikområden, t.ex. jord- och skogsbruk, fiske, miljö och transporter	Digital databas. Sekretess enligt PUL. Affärssekretess om statistik hanteras externt. Avgift på specialutdrag
	Statistikdatabasen (SSD)	Officiell statistik inom olika ämnesområden	Digital databas. Statistikdatabasen är tillgänglig via SCB:s hemsida
	Företagsdatabasen (FDB)	Statistiskt företagsregister över företag och arbetsställen i Sverige	FDB är tillgänglig på beställning, Företagsregistret som ingår i databasen är tillgänglig via SCB:s hemsida. Avgift på specialbeställningar
	Databas miljöräkenskaper	Databas med genomförda miljöräkenskaper	Digital databas. Redovisning per bransch finns tillgänglig på hemsidan. Avgift på specialbeställningar

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	Kartor/GIS data	GIS-system kompletterad med statistiska data (tätorter, småorter, fritidshusområden, arbetsplatsområden utanför tätort, strandlinjen m.m.)	Delar är tillgängliga via SCB:s hemsida. Sekretessbegränsningar beroende av upplösning. Avgift på specialbeställningar
Sveriges geotekniska institut SGI	Stranderosion i Sverige	Översiktlig inventering av pågående erosion och förutsättningar för erosion längs landets kuster samt större insjöar	Digital databas. Kartor finns på SGI:s hemsida. Databasen kan beställas av myndigheter
	Ras och skred	Information om inträffade ras och skred	Digital databas. Hittills inte externt tillgänglig, men ej sekretessbelagd
	SGI-Line	Referenser till artiklar och rapporter inom SGI:s intresseområden	Digital referensdatabas tillgänglig via SGI:s hemsida
Sveriges geologiska undersökning (SGU)	Bottenbeskaffenhet	Jord- och bergarters utbredning på havsbotten	Digital databas. Grunddatabas med underdatabas som används för utdrag på beställning eller för SGU:s kartprodukter. God tillgänglighet mot beställning och betalning. Viss information tillgänglig på hemsidan
	Mjukbottenföroreningar	Information om grundämnen inkl. tungmetaller, organiska miljögifter, sedimentationshastighet och radiografisk kvalitetskontroll	Två digitala databaser. Det som ingår i SGU:s datavärdskap är fritt tillgängligt via SGU:s hemsida. Övrig information kan erhållas genom beställning och mot avgift

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	Berggrundsgeologi	Berggrunden ur olika perspektiv (fastland)	Digitala databaser. En del ingår i SGU:s digitala databas- och karttjänster. Övrig information kan erhållas genom beställning och mot avgift
	Jordartsgeologi	Kartering av jordarter på fastlandet. Lokala och översiktliga kartor	Digitala databaser. En del ingår i SGU digitala databas- och karttjänster. Övrig information kan erhållas genom beställning och mot avgift
	Hydrogeologi	Kartering av grundvatten (fast-landet)	Fem digitala databaser. Tillgängligheten varierar. Det som ingår i SGU:s datavärdskap är fritt tillgängligt via SGU:s hemsida. Information om kommunala grundvattentäkter är inte allmänt tillgängligt. Övrig information kan erhållas genom beställning och mot avgift
	Geoobservationer	Sammanställning av observationer	Metadatabas. Information tillgänglig via hemsidan
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)	Svenskt HavsArkiv (SHARK)	Oceanografiska och marinbiologiska miljöövervakningsdata	Digital databas. Till stor del tillgänglig via hemsidan. Avgiftsfri för ickekommersiellt bruk. Uttagsavgift kan tillkomma. Begränsningar kan finnas för regionala data

Myndighet eller motsvarande	Namn	Förklaring	Tillgänglighet
	Svenskt Vattenarkiv Hydrologiska data (SVAR)	Avrinningsområden, sjöregister, sjöareal, dammregister, vattendrags-register, kust- och havsområdesregister, översvämningsområden, hydrologiska observationsdata, vattenstånd m.m.	Digital databas. Till stor del tillgänglig via hemsidan. Avgiftsfri för ickekommer-siellt bruk. Uttagsavgift kan tillkomma
	Klimatarkivet (KLAR)	Meteorologiska data och klimatdata	Digital databas. Till stor del tillgänglig via hemsidan. Avgiftsfri för ickekommer-siellt bruk. Uttagsavgift kan tillkomma

Forsknings- och undersökningsfartyg

Innehållet i denna bilaga baseras på två konsultrapporter som Havsmiljöutredningen låtit ta fram.[1] [2]

Myndigheters önskemål avseende forsknings- och undersökningsfartyg

För att visa på olika ambitionsnivåer har önskemålen uttrycks som ”ska”- respektive ”bör”- krav där bör-kravet anges inom parentes ( ). Sist i bilagan finns en ordlista där förkortningar och vissa fackuttryck förklaras.

Fiskeriverket

Fiskeriverkets forsknings- och undersökningsverksamhet består av fiskbeståndsuppskattningar genom hydroakustik och trålning, planktonundersökningar, bottenfaunaprovtagning, redskapsförsök samt specialundersökningar.

I framtiden kommer ökade krav att ställas på integrerad miljöanalys baserat på ekosystemansatsen, dvs. analyser av miljövariabler såsom djur- och växtplankton, närsalter och gifter som integreras med fiskfaunaundersökningar. Det kommer även att ställas ökade krav på mer kompletta och heltäckande havsbaserade biologiska och hydrografiska undersökningar. Utöver detta bedömer Fiskeriverket att behovet av resursövervakning av den havsbaserade fiskfaunan baserat på fiskeoberoende undersökningar, rekryterings-

[1] Havsmiljöutredningen tilläggsdirektiv – Samordnat nyttjande av forsknings- och undersökningsfartyg m.m. Bertil Björkman. 2007-11-11.
[2] Havsmiljöutredningens tilläggsdirektiv – Krav på ett oceangående forsknings- och undersökningsfartyg. Bertil Björkman. 2008-01-15.

undersökningar av den samma och uppföljning av områden med fiskeförbud kommer att öka.

Fiskeriverket har krav på att ett nytt fartyg som kan vara verksamt i samtliga Sveriges farvatten inklusive Nordsjön under mycket besvärliga väderförhållanden dvs. upp till cirka 20 m/s (25 m/s).

Fiskeriverket har idag krav på ett fartyg med en operativa uthålligheten på 15 (20) dygn. Undersökningsverksamheten förväntas öka i framtiden varför fartyget bör ha en operativ uthållighet på minst 20 dygn. Utöver fartygsbesättning ska fartyget kunna förlägga och bespisa 13 (15) personer.

Ett fartyg ska vara utrustat med ett dynamiskt positioneringssystem med en förmåga att ”hovra” över en given punkt på havsbotten med en noggrannhet av ± 3 meter. Ett multibeamekolod med dokumentationsutrustning ska finnas. Realtidsinformation ska kunna läggas ut på ett lokalt nätverk.

Fartyget ska vara utrustat med den senaste typen av trål- och akustikundersökningsutrustning. Fartyget ska vara utrustat med dubbel delad tråltrumma med plats för två trålar samt en splitvinsch för dubbeltrålning. Botten-, flyt- och larvtrål ska kunna hanteras.

Ett fartyg ska kunna hantera tunga och skrymmande lyft (minimum 5 [7] ton) över akterspegeln och/eller över sida. Det ska vara utrustat med ett automatiskt CTD-system som ska kunna tas ombord/sjösättas i direkt anslutning till ett torrlaboratorium. Hantering och övervakning ska kunna ske från ett separat utrymme i anslutning till laboratorierna.

Fartyget ska vara konstruerat så att en rationell hantering av fångst från ombordtagning till fisklaboratorium (våtlaboratorium) är möjlig. Det ska också vara utrustat med torr- och köldlaboratorium samt med kylrum i samma plan.

Fartyget ska vara utrustat med ett kommunikationssystem som möjliggör säker överföring av datainformation till och från fartyget i samtliga havsområden.

Ett konferensrum ska finnas med plats för 18 (20) personer liksom ett kontor/kontrollrum i direkt anslutning till laboratorierna. Datorer ska kunna kopplas in i aktuella utrymmen och anslutas till ett lokalt nätverk.

Fartyget ska vara utrustat med en arbetsbåt som ska kunna sjösättas/bärgas i sjöhävning 3(4) (enlig Sea state code). En s.k. rädd-

ningsbåt ska finnas med plats för 6 (8) personer exklusive besättning.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

SMHI:s provtagningar till sjöss sker från olika typer av fartyg samt från bojar och fasta anläggningar. Myndigheten provtar och analyserar temperatur, salthalt, närsalter, växtplankton, syrgaskoncentration i djupvatten samt vattenutbyte mellan Östersjön och Västerhavet.

SMHI behöver ett fartyg som kan utnyttjas i samtliga Sveriges farvatten samt Nordsjön. Institutet är idag beroende av ett fartyg med en operativ uthållighet av minst 8 (10) dygn. I framtiden kan behovet öka på grund av ökade krav på vattenbiologiska analyser samtidigt som de fysiska och kemiska analyserna förväntas fortsätta i samma omfattning. Fartyget ska ha kapacitet att förlägga och utspisa 6 (8) personer utöver fartygsbesättningen.

Fartyget ska kunna genomföra verksamhet under dygnets alla timmar och under hela året. Det ställer krav på att fartyget har förmåga att gå i 20 (30) cm obruten is med 4 knop.

Då verksamheten genomförs fritt till sjöss är ett grundläggande krav att fartyget dels kan uppträda fritt till sjöss under förhållandevis svåra yttre omständigheter (sjöhävning 4 [5] och i vindstyrkor upp till 20 [25] m/s) dels att fartyget är tekniskt utrustat så att forsknings- och undersökningsverksamheten kan genomföras även under besvärliga väderförhållanden. En grundläggande förutsättning för verksamhetens genomförande är att fartyget ska kunna hovra över en given punkt på havsbotten med en noggrannhet av ±1 meter under minst 2 (4) timmar i sjöhävning 2 (3) och med en strömsättning på 2 knop.

Fartyget ska vara utrustat med CTD-sond med rosett liksom med ADCP. Arrangemang ska finnas som möjliggör att utrustningen automatiskt kan sjösättas respektive bärgas över fartygssidan i direkt anslutning till vattenhämtar- eller våtlaboratorium. Verksamheten ställer krav på en vajerlängd på minst 700 m. Fartyget ska vara utrustat med särskild övervaknings- och operatörsutrustning av provtagningsmaterielen från ett separat operatörsrum som ska vara beläget i direkt anslutning till laboratorierna.

Fartyget bör vara utrustat med en väderstation som direkt kan leverera data via intranät.

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

SGU har huvudansvaret för utforskandet och kartläggningen av de svenska havsbottnarna. Undersökningarna genomförs i huvudsak från SGU:s eget fartyg S/V Ocean Surveyor som dock till följd av bristande sjöegenskaper har operativa begränsningar. SGU har i framtiden därför ett behov att få tillgång till ett större fartyg med en förhållandevis stor operativ uthållighet för undersökningar i öppen kust och de yttre havsområdena.

För att kunna utnyttja ett fartyget optimalt krävs en operativ uthållighet på 14 dagar. Fartyget ska kunna operera fritt till sjöss i Sveriges samtliga omgivande farvatten och under hela året. Fartyget bör ha ett begränsat djupgående för att kunna utnyttjas kustnära. Det ska ha mycket goda manöveregenskaper och vara klassat för verksamhet på svensk kontinentalsockel.

Fartyget bör vara utrustat med krängningsdämpande system och vara byggt för att risken för nedisning minimeras. Fartyget ska kunna förlägga och utspisa 6 personer utöver fartygsbesättningen.

Ett grundläggande krav är att fartyget är utrustat med dubblerade elektroniska navigeringssystem samt med ett dynamiskt positioneringssystem för att kunna hålla exakt position även i förhållandevis hårt väder samt kunna framföras längs förutbestämda mätlinjer med hög precision.

Fartyget ska vara utrustat med skrovfast sediment- och multibeamekolod. Utrustning ska finnas på fartyget som möjliggör hantering, kraftförsörjning och bogsering av ett fåkanals (6–24 kanaler) seismiksystem liksom Side scan sonar-utrustning. Utrustning bör finnas som möjliggör att seismiksystemets ljudkälla och linjehydrofon kan bogseras utanför fartygets kölvattenstråk. Sonarutrustningen kräver tillgång till en kabelvinsch akter som ska vara försedd med ett mångpoligt ”slipringdon”. En akterlig A-ram kan med fördel utnyttjas vid bogsering.

Fartyget ska kunna ta ombord och hantera såväl tung utrustning för sedimentprovtagning, vibrohammarlod och kolvlod som lättare provtagare, gripskopor, stötlod etc. Detta kräver ett väl tilltaget arbetsdäck och lämplig lyft- och vinschutrustning. Behandling, beskrivning och lagring av sedimentprover kräver våt- och torrlaboratorium samt kyl- och frysutrymmen.

Fartyget ska vara utrustat med CTD-mätsystem som ska kunna tas in från fartygssidan in i fartyget i direkt anslutning till torrlaboratoriet.

Insamling, dokumentering och bearbetning av mätdata kräver utrymme för ett antal digitala arbetsplatser samt server-, back up- och nätverksutrustning. Behovet kan tillgodoses genom en anpassad containerlösning alternativt att fartygets infrastruktur svarar upp mot kraven. Med hänsyn till sekretesskraven på information om djup och bottenbeskaffenhet ska säkerhetsskåp finnas liksom i övrigt erforderligt säkerhetsarrangemang.

Fartyget bör vara utrustat med ett kommunikationssystem som möjliggör överföring av stora mängder digital information. Möjlighet bör finnas att leverera data från intranätet till kommunikationssystemet.

Fartyget bör vara utrustat med en väderstation som kan leverera väderdata via ett intranät.

Det ska finnas ett konferensrum för 6 (8) personer. I rummet ska datorer kunna anslutnas till ett intranät.

Tillgång till arbetsbåt för tillfälliga arbeten i grunda områden bör finnas.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets huvuduppgift är att verka för säker sjöfart och goda förutsättningar för svensk sjöfart samt för säkerheten och framkomligheten i svenska farvatten. Det innebär t.ex. att svara för sjöfartens behov av säkra farleder, viket i sin tur bl.a. kräver sjömätning och produktion av moderna sjökort.

Sjöfartsverket behöver disponera ett fartyg under en längre sammanhängande period där Sjöfartsverket bemannar sjömätningssystemen. Fartyget bör ha en operativ uthållighet på 14 (21) dygn. Fartyget ska, utöver besättning, kunna enkelhyttsförlägga och bespisa 5 (7) personer.

Då ett fartyg med stor sannolikhet kommer att användas för mätningar i kustområden eller öppet hav är det väsentligt att fartyget har goda sjöegenskaper (krängningsdämpande system) och att ekolodets sensorer placeras så att störningar minimeras.

Fartyget ska, för sjömätningsändamål, vara utrustat med ett komplett sjömätningssystem som kan samla in och processa data i enlighet med internationella kvalitetsrekommendationer (IHO S44). Fartyget ska även vara utrustat med en ljudhastighetsmätare av typ "on the fly" för att kunna hålla en hög mätningstakt. Fartyget ska även vara utrustat med Side Scan Sonar och ROV.

Arbetsplatsplats för kvalitetskontroll och efterprocessering med tillhörande datorer, skrivare och plotters måste också finnas. Denna plats kan antingen vara integrerad i fartyget eller tas ombord inför varje uppdrag och då förvaras i t.ex. en container på en skyddad plats i fartyget. Containern förutsätts kunna kraftförsörjas från fartygets system och fartyget bör vara utrustat med lyftkran för att kunna ta ombord och iland containrar.

Fartyget bör vara utrustat med kommunikationsutrustning som medger att digitala data kan sändas och tas emot. Fartyget bör vara utrustat med ett separat lokalt datanätverk för sjömätningsändamål (en stor del av den högupplösta djupinformationen är för närvarande sekretessbelagd) med mycket stor överföringskapacitet som kan integreras med en eventuell containerlösning.

Göteborgs universitet inklusive Göteborgs universitets marina forskningscentrum

Vid Göteborgs universitet bedrivs miljöundersökningar, forskning och utbildning inom områdena biologi, kemi och geovetenskap.

Ett fartyg ska vara klassat för att kunna genomföra utsjöverksamhet i samtliga Sveriges omgivande farvatten samt på Nordsjön. Med hänsyn till verksamhetens karaktär bör fartyget vara utrustat med krängningsdämpande system.

Fartyget ska ha en kapacitet att kunna förlägga och utspisa 10 (15) personer utöver fartygsbesättningen. I kustzonen (innanför baslinjen) bör fartyget kunna ta ombord 25 (30) personer för bl.a. utbildningsändamål.

Det är väsentligt att fartyget har förmåga att ”hovra” över en fix punkt med en noggrannhet av ± 1 m i förhållandevis hårt väder (12 [15] m/s) och under förhållanden med starka ytströmmar.

Fartyget ska vara utrustat med ett multibeamekolod med dokumentationsmöjlighet liksom med en väderstation vars data ska kunna distribueras i ett lokalt nätverk.

Fartyget ska bl.a. vara utrustat med ADCP och minst en CTD-sond med rosett. Utrustningen ska kunna opereras/övervakas från särskilt kontrollrum i nära anslutning till laboratorierna.

Fartyget ska vara utrustat med en rörlig A-ram/galge (minst 5 meter förut respektive akterut) och nödvändig utrustning för att kunna tråla (vinsch med dragkraft på minst 2 ton). Fartyget ska kunna hantera tunga lyft akterut och över fartygssidan. Utrymme

ska finnas på akterdäck för att kunna hantera skrymmande materiel.

Möjligheter bör finnas för att kunna utnyttja ROV ombord, antingen i form av fast installation eller i form av en mobil (container) lösning. Eventuella containrar måste kunna anslutas till fartygets strömförsörjning och helst också intranät samt kunna placeras så att de är rimligt väderskyddade. Containerlösning förutsätter att fartyget har egna resurser för att lyfta ombord och iland materielen.

Fartyget ska vara utrustat med torr-, våt- och kemilaboratorium. Ett särskilt torrt utrymme bör finnas för hantering av bl.a. vattenprover från CTD-sond. Fartyget bör vara utrustat med ett konstanttemperaturlaboratorium (kan vara i form av containerlösning). Tillgång till kyl- och frysrum är viktigt. Dessa måste ligga på samma däck som laboratorierna.

Fartyget bör vara utrustat med avancerad kommunikationsutrustning som gör det möjligt att skicka och ta emot stora datamängder.

Ett konferensrum som också kan användas som utbildningslokal bör finnas. Konferensrummet bör vara utrustat för att koppla in 3 (5) datorer till ett nätverk.

En expeditionslokal eller motsvarande bör finnas i anslutning till laboratorierna. Det är väsentligt att det går att ansluta fartygets intranät till lokalen.

Stockholms universitet inklusive Stockholms marina forskningscentrum, Umeå universitet inklusive Umeå marina forskningscentrum och Högskolan i Kalmar

Förutom miljöundersökningar kopplade till miljöövervakningsprogrammen bedrivs forskning inom områdena biologi, geologi, miljökemi och kemi. Inför framtiden förväntar sig alla tre universiteten att kraven på miljöundersökningarna kommer att öka med inriktning mot mer omfattande biologiska analyser i vattenmassan i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten.

Ett fartyget ska kunna operera under samtliga årstider i hela Östersjön inklusive Bottniska viken och måste därför ha en viss förmåga att kunna gå i is. Den operativa uthålligheten ska vara minst 6 (8) dygn och verksamheten ska kunna bedrivas under hela dygnet. Detta ställer bl.a. krav på att fartyget ska vara designat för att minimera nedisningsrisken och att särskild uppmärksamhet ska

tillägnas personalens säkerhet vid arbete på däck. Då verksamheten genomförs fritt till sjöss måste fartyget vara utformat och ha sådana egenskaper att provtagningar och undersökningar kan genomföras under förhållandevis besvärliga väderförhållanden (sjöhävning 4 [5] och i vindstyrkor upp till 15 [20] m/s).

Fartyget bör vara utformat så att arbeten nära vattenytan underlättas och så att materiel vid sjösättning och hemtagning ej störs av propellrar och propellerströmmar. Fartyget bör klara högt ställda krav på miljöskadliga ämnen från befintliga system ombord för att minimera påverkan på provtagningsplatsen eller dess närhet vilket ställer särskilda krav på avrinning, genomföringar (bl.a. trusters och axelgenomföringar), spillrör m.m. Fartygsskrovets ytbehandling ska vara av sådan kvalitet att släpp av partiklar från skrovet som kan påverka provers kvalitet minimeras.

Fartyget ska ha en kapacitet att förlägga och utspisa 12 (16) personer utöver fartygsbesättningen.

Fartyget ska ha goda manöveregenskaper och vara utrustat med ett dynamiskt positioneringssystem som medger att det kan hovra över en fix punkt på havsbotten med en noggrannhet av ± 2 meter under 6 (8) timmar och under besvärliga väderförhållanden.

Fartyget ska vara utrustat alternativt kunna utrustas med (t.ex. genom containerlösning) ADCP samt 1 (2) automatisk CTD-sond med rosett. Utrustningen bör kunna opereras från antingen särskilt kontrollrum i nära anslutning till laboratorierna eller från operatörsplats i container.

Fartyget ska ha fasta separata laboratorier för biologiska och kemiska analyser. Fartyget bör ha torr-, våt- och kemilaboratorium samt ett separat laboratorium där radioaktivt material (isotoper) kan hanteras.

Lyftsystem (kran med vinsch) bör finnas på fartyget för hantering av tunga lyft över fartygssidan och med tillräcklig räckvidd för att kunna lasta, placera och lossa 2 x 20”-containrar. Containrarna ska kunna strömförsörjas från fartygets kraftnät.

Tekniska högskolor, Statens maritima museer och Totalförsvarets Forskningsinstitut

För tekniska högskolor (Kungliga tekniska högskolan och Lunds tekniska högskola) och Totalförsvarets forskningsinstitut är behovet av ett uthållig och stabilt fartyg i första hand kopplat till prov-

och försöksverksamhet inom ramen för forsknings- och utvecklingsprojekt samt för att genomföra bottenundersökningar. Verksamheten kräver ofta en bullerfri (-dämpad) kringmiljö. Till normalbilden hör också att undervattensarbeten ska kunna genomföras såväl med ROV som med dykare. Verksamhetens karaktär innebär vanligtvis att utrustning läggs ut, monteras på eller bogseras av fartyget.

Statens maritima museer utför olika typer av arkeologiska uppdrag som kräver tillgång till undersökningsfartyg. Verksamheten omfattar undersökningar av fartygslämningar liksom externt finansierade undersökningar i anslutning till exploatering av havsbottnen genom el- och vattenledningar, muddringsarbeten och etablering av vindkraftverk m.m. Merparten av uppdragen genomförs i relativt kustnära vatten och utmed hela kusten.

För verksamhetens genomförande ska ett fartyg ha en operativ uthållighet på 5 (10) dygn och kunna operera fritt till sjöss i samtliga omgivande farvatten under måttligt besvärliga väderförhållanden dvs. i upp till 10–12 m/s och en våghöjd på cirka 2 meter. Fartyget ska kunna förlägga och utspisa 6 (8) personer utöver fartygsbesättningen.

Fartyget bör vara bullerdämpat så att inget emitterat fartygsbuller blockerar eller påverkar prov- och undersökningsverksamheten. Fartyget ska ha möjlighet att ankra med förligt och akterligt ankare.

Fartyget måste vara utrustat med dynamiskt positioneringssystem och därmed ha mycket god förmåga att ”hovra” över en given punkt på havsbotten med en noggrannhet av ± 1 meter under gynnsamma väderleksförhållanden.

Fartyget ska vara utrustat med såväl multibeamekolod som med kvalificerad utrustning för bottenkartering.

Lyftkranar med belastningsavkännare som möjliggör hantering av skrymmande och medeltung materiel (upp till 1 ton) över akter och över fartygssidorna ska finnas. En av kranvinscharna bör vara utrustad med accelerationsdämpare. Två av kranarna ska vara certifierade för personlyft. Materielen ska kunna bogseras av fartyget i farter upp till 5 knop. Verksamheten kräver en vinschvajer på en längd av 1 500 (2 000) meter.

Fartyget ska vara utrustat för att kunna stödja en dykoperation under en veckas tid. Tillgång till omklädesrum med dusch och utrymme för förvaring av dykutrustning måste också finnas. Bastu bör finnas. Fartyget ska kunna tillhandahålla komprimerad luft för

påfyllning av tuber och bör ha NITROX ombord. Alternativt bör NITROX-tankar kunna tas ombord och förvaras. Teknisk lösning ska finnas för att med kran och med lejd kunna ta ombord/sjösätta dykare.

Fartyget bör vara utrustat med en lågtryckskompressor som kan driva en mammutsug.

Fartyget bör vara utrustat med ROV för att kunna stödja undervattensverksamhet. Särskilt operatörsrum bör finnas tillsammans med dokumentationsutrustning. Som alternativ kan övervägas en mobil lösning där en container med erforderlig utrustning tas ombord. Containern ska kunna kraftförsörjas från fartyget. Kommunikation ska finnas mellan containern och fartygets brygga.

Fartyget ska vara utrustat med torrlaboratorium där medförd elektronisk och mekanisk utrustning kan användas och förvaras.

Fartyget bör vara utrustat med ett kvalificerat kommunikationssystem som medger överföring av stora datamängder. Konferensrum bör finnas som kan kopplas ihop med laboratorieutrymmena genom ett intranät (fiberlan).

Säkerhetsskåp ska finnas.

Befintliga forsknings- och undersökningsfartyg

Information om myndigheters och universitets fartyg som används vid forsknings- och miljöundersökningar är sammanställt i tabell 1.

Tabell 1 Sammanställning av information om myndigheters och universitets forsknings- och miljöundersökningsfartyg i Sverige.

	Ocean Surveyor	Argos	Skagerak	Fyrbyggaren	KBV 005
Ägare	SGU	Fiskeriverket	Göteborgs universitet	Sjöfartsverket	Kustbevakningen
Byggår	1984	1974	1968	1976	1981
Längd (meter)	38	61,3	38,0	42	45,5
Bredd (meter)	12	11,7	9,0	10	10,5
Djupgående (meter)	3,4	4,2	4,0	4,9	3,7
Marschfart (knop)	9	10,5	9	10	10
Max fart (knop)	10,5	14	11	11,5	12
Uthållighet (dygn)	14	21	14	14	10 -12
Besättning (antal)	6[a] + 1[b]	15	3,7	5	7
Kojplatser (antal)	24	30	21	20	22
Mäss (antal personer)	24	30	18	15	12
Certifiering passagerare (antal)	21	12	20–26[c]	12	12
Utrustning på däck	A-ram, kran, vinschar	Kranar, vinschar	A-ramar, kran	Kranar, plats för två containrar	Kranar, linspel
Trålutrustning	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Båtar	Pickupbåt Arbetsbåt	MOB-båt	MOB-båt	Arbetsbåt	Rescue-båt
Laboratorier	Våtlaboratorium (20m²), torrlaboratorium (7 m²), frysrum	Våt- och torrlaboratorium	Torrlaboratorium (35 m²), våtlaboratorium (25 m²) köldlaboratorium (4 m²)	2 st 20-fots-containrar 2 st 10-fots-containrar	Våt- och torrlaboratorium
Ferrybox	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
CTD-utrustning	Ja	Ja	Ja	Nej. Tas med vid varje expedition	Nej
Karteringsutrustning	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Ekolod	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
ADCP	Nej	Nej	Ja	Nej. Monteras på fartygets utsida	Nej
Väderstation	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Datorer/Nätverk	Datanätverk	VSAT /data, telefoni	UPS-stabiliserat datanätverk, Internet (3G)	Nej	Nej

[a] Två besättningar anställda med nuvarande uppdragsprofil.

[b] En kocksteward anställd på 50 %.

[c] Inklusive besättning. Antalet varierar med fartområde.

Forskningsfartyg i grannländer

Information om forsknings- och undersökningsfartyg baserade i Östersjöregionen samt i södra Norge är sammanställt i tabell 2. Därutöver har några av grannländerna ytterligare fartygsresurser. Dessa har dock huvudsakligen en inriktning mot att stödja forskningsexpeditioner på oceanerna eller i polarområdena.

Tabell 2 Sammanställning av forskningsfartyg i grannländer.

Land	Namn	Verksamhets område	Geografiskt område	Längd/bredd/djup	Byggår	Uthållighet (dygn)	Antal i besättning/ forskare
Finland	Aranda	oceanogafi, geologi, hydrografi	Östersjön, Nordsjön, Atlanten, Norska Havet	60/14/5	1989	60	13/24
Estland	Arnold Veimer	oceanografi	Östersjön, Nordsjön, Atlanten	72/13/4	1984	30	28/28
	Livonia	oceanografi	Östersjön, Nordsjön, Atlanten	72/13/4	1984	45	13/36
Polen	Polarex	oceanografi, geologi, hydrografi, geofysik	Atlanten, Antarktis, Indiska Oceanen, Stilla Havet	47/11/5	1992	30	10/36
	Baltica	oceanografi, fiskeforskning, hydrografi, miljöundersökningar	Östersjön	42/9/4	1993	30	10/12
Tyskland	Arnolt von Humboldt	oceanografi	Nordsjön, Atlanten, Norska Havet	64/11/5	1967	53	16/12
	Poseidon	oceanografi, fiskeforsning, geologi	Östersjön, Nordsjön, Atlanten, Barents Hav	61/11/4	1976	20	17/12
	Maria S. Merian	olika typer av forskning, polarforskning	Östersjön, Nordsjön, N Atlanten, Arktis,	95/19/6	2005	35	23/23
	Alkor	oceanografi, fiskeforskning, geologi, biologi, miljöundersökningar	Östersjön, Skagerak, Kattegatt Nordsjön,	55/12/4	1990	20	10/12
	Heincke	oceanografi, fiskeforskning, geologi, biologi, miljöundersökningar	Östersjön, Skagerak, Kattegatt, Nordsjön	55/12/4	1990	20	10/12

Land	Namn	Verksamhets område	Geografiskt område	Längd/bredd/djup	Byggår	Uthållighet (dygn)	Antal i besättning/ forskare
Danmark	Dana	oceanografi	Nordsjön, Norska Havet, Atlanten, Östersjön	78/15/6	1981	50	28/10
	Gunnar Thorsson	oceanografi, geologi, miljöunder-sökningar	Östersjön, Nordsjön	56/12/4	1981	40	16/18
Norge	Michael Sar	oceanografi, hydrografi fiskeforskning	Nordsjön, Barents Hav	49/10/6	1979	20	12/6
	G.O. Sars	oceanografi hydrografi, fiskeforskning	Atlanten, Norska Havet, Barents Hav, Nordsjön	70/13/7	1970	30	17/15
	Haakon Mosby	geologi, oceanografi, hydrografi, fiskeforskning	Atlanten, Norska Havet, Barents Hav	47/10/5	1980	21	8/17
	Jan Mayen	geologi, oceanografi, hydrografi, fiskeforskning	Atlanten, Norska Havet, Barents Hav	64/13 /7	1988	70	12/23
	Lance	oceanografi, hydrografi	Nordsjön, Barents Hav, Atlanten	61/13/6	1978	45	15/25
	Johan Hjort	oceanografi, hydrografi, fiskeforskning	Nordsjön, Norska Havet, Barents Hav	64/13/5	1990	40	13/21

Ordlista

ADCP	Akustisk doppler strömmätare
CTD-utrustning	Mäter salthalt, temperatur och djup
MOB-båt	Räddningsbåt
rosett-provtagare	Vattenprovtagare, vars flaskor kan stängas på valfritt djup
Side Scan Sonar	ekolod som används i vatten. Signalerna sänds ut vågrätt i stället för lodrätt och ger tredimensionella bilder.
mammutsug	Slamsug som används för att frilägga fynd