

En utvecklad havsmiljöförvaltning

Slutbetänkande av Havsmiljöutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:48

Till statsrådet Carlgren

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

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

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

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

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

Stockholm den 9 maj 2008

Göran Enander

Thomas Nilsson
Josefin Dahlander
Katarina Vrede

Innehåll

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

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

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

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

5.3.3	Havsmiljörelaterad forskning och nya forskningsplattformar	277
5.3.4	Analys och slutsatser	279
5.3.5	Finansiering och konsekvenser	287
5.4	Vetenskapligt stöd	287
5.4.1	Inledning	288
5.4.2	Organisationer som tar fram 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 datavårdar	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	Fallgröpar inom miljökommunikation.....	388
8.7	Informations- och kommunikationsinsatser rörande havet.....	389
8.8	En aktörsstudie	391
8.9	Analys och diskussion	392
8.9.1	Kommunikation till stöd för beslut.....	392
8.9.2	Kommunikation och forskning	393
8.9.3	En bred kommunikationsinsats	394
8.10	Finansiering och konsekvenser	395

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

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

Bilagor

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

Förkortningar

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

Sammanfattning

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

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

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

Mellanstatlig förvaltning av havsmiljön

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

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

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

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

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

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

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

Planering av de svenska havsområdena

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

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

Den ekonomiska zonen är ett område där Sverige som kuststat har vissa rättigheter, men där man också måste ta hänsyn till andra staters rätt att exempelvis färdas med fartyg eller att lägga ut 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 uppmärksammat på att det finns flera oklarheter med de administrativa och juridiska gränser som gäller till havs. Baslinjesystemet och de olika jurisdiktionsgränserna till havs behöver ses över i syfte att ge dessa den precision som modern teknik medger.

Kunskap till stöd för förvaltningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillgänglighet till data

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

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

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

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

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

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

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

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

Forsknings- och undersökningsfartyg

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

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

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

och universitet är inte optimal utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

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