

# En sammanhållen svensk havspolitik



# Regeringens proposition

## 2008/09:170



En sammanhållen svensk havspolitik

Prop.  
2008/09:170

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2009

*Fredrik Reinfeldt*

*Andreas Carlgren*  
(Miljödepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram en sammanhållen svensk havspolitik. Inriktningen föreslås vara att havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras samtidigt som havsanknutna näringar kan utvecklas, växa och bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft. Havspolitiken behöver vara integrerad och tvärssektoriell och utgå från en helhetssyn på nyttjandet och bevarandet. En central utgångspunkt är EU:s havspolitik.

I propositionen presenterar regeringen verktyg som gör det möjligt att öka kunskapen om havet och dess resurser, att stödja utvecklingen av befintliga och nya verksamheter, att tillvarata synergier, att bättre hantera intressekonflikter och att finna en balans mellan olika intressen, till det bästa för samhället som helhet. En handlingsplan för det internationella samarbetet ska tas fram. En ändamålsenlig planering och förvaltning av havet bör skapas. Sjöövervakningen bör utvecklas. Ytterligare kunskap till stöd för förvaltningen behöver tas fram och göras tillgänglig.

För att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande behöver havsmiljöarbetet intensifieras och ambitionerna höjas ytterligare. I propositionen redovisar regeringen konkreta insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet. Regeringen anger vidare prioriterade åtgärder som krävs för att öka sysselsättningen och utveckla företagsamheten och infrastrukturen inom de maritima näringarna.

Slutligen framhåller regeringen olika svenska insatser för att skydda och förbättra havsmiljön i andra delar av världen.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	6
2	Ärendet och dess beredning .....	7
3	En sammanhållen svensk havspolitik .....	12
3.1	Behovet av en sammanhållen havspolitik .....	12
3.2	Inriktningen på svensk havspolitik .....	17
3.3	Vissa utgångspunkter och vägledande principer .....	18
3.4	Verktyg och åtgärder för politikens genomförande .....	20
4	En svensk handlingsplan för det internationella samarbetet .....	23
4.1	Prioriterade processer i en svensk handlingsplan för det internationella samarbetet .....	26
4.1.1	Genomförandet av marina direktivet och ett pilotprojekt för Östersjön .....	27
4.1.2	EG:s naturvårdsdirektiv .....	28
4.1.3	EU:s havspolitik .....	29
4.1.4	EU:s Strategi för Östersjöregionen och annat regionalt havssamarbete i EU .....	29
4.1.5	Helcoms position bör stärkas .....	30
4.1.6	Genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön utgör grunden för det regionala havsmiljöarbetet .....	31
4.1.7	Ospar .....	32
4.1.8	Nordiska initiativ för stärkta insatser för planering, förvaltning och skydd av havsområden .....	32
4.1.9	Sveriges deltagande i det internationella havsforskningsrådet .....	33
4.1.10	Regionalt arbete inom sjöfartsområdet .....	33
4.1.11	Baltic 21 .....	33
4.1.12	Mellanstatlig fond för internationella åtgärder .....	34
4.1.13	Grannsamverkan inom jordbruksektorn för att förbättra Östersjöns miljö .....	36
5	Planering och förvaltning av havet .....	37
5.1	Planering av de svenska havsområdena .....	37
5.1.1	En ny havsplanering .....	37
5.1.2	Planering av kustnära vatten och territorialhavet .....	40
5.1.3	Planering av den ekonomiska zonen .....	42
5.1.4	Regionalt samarbete och EU-politik .....	43
5.2	En ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning .....	45
5.2.1	En gemensam marin områdesförvaltning i Skagerrak och Kattegatt .....	48
6	Delaktighet på alla nivåer .....	49
6.1	Dialog med aktörer .....	49
6.2	Kommunikation och dialog för en bättre havsmiljö .....	50
6.3	Miljökluster och småföretagsnätverk .....	52

6.4	Konsumtionsmönstrens och konsumentsektorns roll .....	53	Prop. 2008/09:170
7	Sjöövervakning .....	55	
7.1	Fortsatt utveckling av sjöövervakning .....	56	
7.2	Utvecklad sjötrafikövervakning .....	57	
7.3	Kustbevakningens befogenheter .....	58	
8	Kunskap till stöd för förvaltningen .....	59	
8.1	Forskning och utveckling inom sjöfartssektorn .....	59	
8.2	Strategiska satsningar inom forskning och utveckling för en bättre havsmiljö .....	60	
8.2.1	Övriga satsningar inom forskning och utveckling för en bättre havsmiljö .....	61	
8.2.2	Ökade kunskaper om anläggningar för vattenhantering i odlingslandskapet .....	62	
8.3	Övervakning av miljön .....	63	
8.3.1	Samordning och styrning av övervakning av miljön på nationell nivå .....	63	
8.3.2	Länsstyrelsernas ansvar för information vid akuta skeenden i havsmiljön .....	66	
8.3.3	Vattenanvändarnas ansvar för övervakning enligt ramdirektivet för vatten .....	67	
8.3.4	Uppföljning av miljöeffekter vid oljeutsläpp..	68	
8.4	Ny organisation för fartyg för forsknings- och undersökningsverksamhet i havet .....	69	
8.5	Kartläggning av det marina landskapet .....	71	
8.5.1	Internationell standardisering av djupdata samt en djupdatabas för Östersjön .....	75	
8.6	Ökad tillgänglighet till information .....	76	
8.6.1	Sekretessen på information om djup och bottenbeskaffenhet ses över .....	77	
8.6.2	Samordningen och tillhandahållandet av information effektiviseras .....	79	
8.6.3	Marin mätdata från prospektering tas tillvara .....	82	
8.7	Vetenskapligt stöd vid internationellt samarbete .....	83	
8.8	Havsmiljöinstitutet .....	84	
9	Utvecklingen av en hållbar fiskesektor .....	85	
9.1	Svensk fiskenäring av i dag .....	85	
9.2	Fiskeresurser .....	87	
9.3	Den gemensamma fiskeripolitiken .....	88	
9.3.1	Revision av den gemensamma fiskeripolitiken .....	89	
9.4	Operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 .....	90	
9.5	Utveckling av skonsamma fångstmetoder .....	93	
9.6	Åtgärder för återhämtning av beståndet av europisk ål ...	95	
9.7	Fiskerikontroll, fisketillsyn och indikatorer .....	96	
9.8	Fiskerikontroll till sjöss .....	97	
9.9	Administrativa sanktioner på fiskets område samt Fiskeriverkets befogenheter .....	97	

9.10	Förvaltnings- och åtgärdsplaner för vissa kommersiella fiskarter.....	98
9.11	Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet.....	100
10	Utveckling av en konkurrenskraftig och hållbar sjöfartsnäring....	101
10.1	Svensk sjöfart av i dag.....	101
10.2	Svensk sjöfart – kvalitetssjöfart.....	102
10.3	Ett reviderat direktiv om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser....	106
10.4	Fler och växande företag i sjöfartssektorn.....	107
10.5	Bildandet av Transportstyrelsen och översyn av trafikverken.....	111
10.6	En god och tillgänglig infrastruktur.....	112
10.6.1	Hamnar.....	112
10.6.2	Farleder och isbrytning.....	113
10.6.3	Sjömotorvägar.....	114
11	Förnybara energikällor till havs.....	116
12	Hållbar utveckling av kust- och skärgårdsbaserade näringar.....	120
12.1	Stark utvecklingskraft i Sveriges landsbygder.....	120
12.2	Utveckling av kustturismen.....	121
12.3	Brukande av kust- och skärgårdslandskapet.....	123
13	Åtgärder och styrmedel för en god havsmiljö.....	125
13.1	Miljötilståndet i havet.....	125
13.2	Restaurering av havsmiljön.....	127
13.2.1	Restaurering av kustnära miljöer.....	128
13.3	Skydd och bevarande av arter, miljöer och ekosystem.....	128
13.3.1	Områdesskydd.....	128
13.3.2	Åtgärds- och förvaltningsplaner för hotade arter och bestånd.....	130
13.3.3	Beredskap för ofrivillig spridning av modifierad genetisk variation hos lax.....	131
13.3.4	Vattendomar, omprövning och tillsyn.....	131
13.3.5	Kompensationsåtgärder avseende fisk och fiske.....	132
13.3.6	Konventionen om barlastvatten.....	133
13.4	Åtgärder för minskad övergödning.....	134
13.4.1	Statliga bidrag till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning.....	135
13.4.2	Avgifter på utsläpp av fosfor- och kväveföreningar.....	136
13.4.3	Ytterligare begränsningar för spridning av gödselmedel.....	138
13.4.4	Den gemensamma jordbrukspolitiken – landsbygdsprogrammet.....	139
13.4.5	Utvecklingsinsatser inom jordbrukssektorn..	141
13.4.6	Ökad musselodling.....	142
13.4.7	Fosfatfria tvätt- och rengöringsmedel.....	143
13.4.8	Utsläpp av toalettavfall från handelsfartyg....	145
13.4.9	Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.....	146

	13.4.10	Återföring av fosforföreningar från avlopp ..	147	Prop. 2008/09:170
	13.4.11	Samordnad restaurering av övergödda sjöar som påverkar havet .....	148	
	13.4.12	Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder, exempelvis avseende enskilda avlopp .....	148	
13.5		Ett rent och giftfritt hav .....	149	
	13.5.1	Fortsatta insatser för att minska användningen av farliga ämnen i båtottenfärger .....	150	
	13.5.2	Ägarlösa vrak .....	152	
	13.5.3	Minskade utsläpp av farliga ämnen .....	153	
	13.5.4	Läkemedelsrester i vattenmiljön .....	154	
	13.5.5	Reglering av kemikalier på internationell nivå .....	157	
	13.5.6	Dioxiner och PCB:er i viss fisk i Östersjön ..	158	
	13.5.7	Mottagning av fartygsavfall .....	159	
	13.5.8	Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga påföljder till skydd för miljön .....	160	
	13.5.9	Ansvar och ersättning vid utsläpp av kemikalier och andra skadliga ämnen .....	160	
	13.5.10	Miljöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss .....	162	
13.6		Åtgärder för att minska luftföroreningar .....	163	
	13.6.1	Luftföroreningar .....	163	
14		Sveriges arbete för en god havsmiljö i andra delar av världen .....	167	
	14.1	Internationellt utvecklingsamarbete om havsmiljön .....	167	
	14.2	Nedmontering av fartyg .....	168	
	14.3	Skydd av havsmiljön i Arktis .....	169	
	14.4	Internationellt arbete med valar .....	170	
	14.5	Projektexport för åtgärder som förbättrar den globala havsmiljön .....	171	
15		Konsekvenser .....	173	
	15.1	Konsekvenser för näringsliv .....	173	
	15.2	Konsekvenser för kommuner och hushåll .....	174	
	15.3	Konsekvenser för myndigheter .....	174	
	15.4	Statsfinansiella konsekvenser .....	175	
	15.5	Konsekvenser för miljö kvalitetsmålen .....	175	
Bilaga 1		Sammanfattningen ur Havsmiljöutredningens slutbetänkande – En utvecklad havsmiljöförvaltning .....	176	
Bilaga 2		Förteckning över remissinstanserna avseende Havsmiljöutredningens slutbetänkande En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48) .....	183	
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2009 .....	185	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:170

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag om inriktningen på svensk havspolitik (avsnitt 3.2).

## 2 Ärendet och dess beredning

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222) konstaterade regeringen att hotet mot vår havsmiljö är en viktig utmaning och att regeringen skulle presentera ett paket av åtgärder som syftar till att förbättra havsmiljön. Samtidigt föreslog regeringen att ett nytt ramanslag *Havsmiljö* skulle föras upp i statsbudgeten.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08: MJU1, rskr. 2007/08:95) konstaterar regeringen att övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter har fått stora konsekvenser för haven. Många sektorer i samhället nyttjar och påverkar havet på olika sätt. Målet är därför en sektorsövergripande politik som tar ett helhetsgrepp om havsfrågorna och som innebär att havsanknutna näringar kan utvecklas samtidigt som ekosystemen bevaras och restaureras. Arbetet med en sammanhållen svensk havspolitik inleddes med sikte på en havspolitik proposition under mandatperioden.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09: MJU1, rskr. 2008/09:103) framhåller regeringen att Sverige är drivande i arbetet med att utforma EU:s framtida havspolitik och dess Östersjöstrategi, att stärka Helsingforskommissionens (Helcom) arbete bl.a. genom att genomföra en ambitiös aktionsplan för Östersjön samt att vara delaktiga i de internationella havskonventionerna. I detta arbete utgör en framgångsrik nationell havspolitik en väsentlig del.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 13 juli 2006 gav dåvarande 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 om vattenfrågor. Syftet var att säkerställa bevarande och hållbart nyttjande av havet. Utredningen antog namnet Havsmiljöutredningen (M 2006:05). I december 2006 överlämnade utredningen delbetänkandet Ett svenskt havsmiljöinstitut (SOU 2006:112).

I maj 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Havsmiljöutredningen (dnr 2007/2434/Na). Därmed skulle utredningen också analysera innebörden av och bedöma förutsättningarna för att göra Östersjön till ett pilotområde samt ta fram förslag om bl.a. en organisation för förvaltning av havsmiljön, en modell för havsplanering och ett system för samverkan och samnyttjande av forsknings- och undersökningsfartyg.

I maj 2008 överlämnade utredningen slutbetänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns hos Miljödepartementet (dnr M2008/2089/Na).

Europeiska kommissionen presenterade 2006 ett meddelande om unionens framtida havspolitik (KOM (2006) 275). Kommissionens förslag har remissbehandlats och Sverige har lämnat synpunkter på förslagen (dnr 2007/517/TR). I oktober 2007 presenterade kommissionen



ett meddelande med ett förslag till en integrerad havspolitik för EU, den s.k. Blåboken (KOM (2007) 574 slutlig, samt tillhörande handlingsplan.

I november 2007 antog Helcom en aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP). I december 2007 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Jordbruksverket och övriga berörda myndigheter ta fram ett komplett förslag till svenska nationella åtgärder för att uppnå Helcoms aktionsplan. En delrapport presenterades våren 2008 (dnr M2008/2713/Na). Frågan behandlas delvis i avsnitt 4.1.6.

I juni 2008 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) i kraft. I december 2008 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. förbereda den åtgärdsplan som anges i direktivet. Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2009.

Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i april 2008 lämnat ett underlag till regeringens fördjupade utvärdering av miljömålssystemet genom rapporten Miljömålen – Nu är det bråttom (dnr M2008/1443/Mk). Rapporten har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet.

### *Övriga underlag*

I anslutning till Havsmiljöutredningens arbete har Fiskeriverket till regeringen i januari 2008 redovisat ett uppdrag om en förstudie av behovet av marina forskningsfartyg (dnr Jo2004/15/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 8.4.

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag i december 2005 inkommit med rapporten Analys av möjliga orsaker till storskaliga rekryteringskadorna på kustfiskebestånd (dnr Jo2005/2752/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.2.

Miljövårdsberedningen har till regeringen i mars 2006 överlämnat Miljövårdsberedningens promemoria 2006:1 Strategi för ett hållbart fiske (dnr Jo2006/1080/JFS). Rapporten har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i april 2006 inkommit med en samlad aktionsplan för havsmiljön (dnr M2006/1945/Na). Förslagen i aktionsplanen behandlas delvis i avsnitt 8.5 och 13.4.

Fiskeriverket har till regeringen i december 2006 redovisat ett uppdrag om en lokal och regional samförvaltning av fisket (dnr Jo2006/3424/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 6.2.

Fiskeriverket har till regeringen i februari 2007 redovisat ett uppdrag om indikatorer för övervakning av fiskbeståndens tillstånd i omgivande hav – det fortsatta arbetet med miljökvalitetsmålen och den nationella havsmiljöskrivelsen (dnr Jo2007/752/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.

Fiskeriverket har till regeringen i februari 2007 redovisat ett uppdrag om en plan för nationella mål och förvaltningsplaner för lokala fiskbestånd m.m. samt åtgärdsprogram för marina fiskarter och skaldjur (dnr Jo2007/754/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågorna behandlas i avsnitt 9.

Fiskeriverket har till regeringen i februari 2007 redovisat ett uppdrag om att analysera effekterna för det småskaliga kustfisket av maximalt 1 procents bifångst av marina däggdjur (dnr Jo2007/753/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.5.

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag i februari 2007 redovisat arbetet med ett nationellt utsättningsregister (dnr Jo2007/755/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.3.5.

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag i februari 2007 delredovisat arbetet med uppdraget att föreslå tre områden med permanent fiskeförbud, både kustnära och i utsjön, i vardera Östersjön och Västerhavet – sex fiskefria områden (dnr Jo2008/821/JFS). Frågan behandlas i avsnitt 13.3.1.

Fiskeriverket har till regeringen i mars 2007 redovisat ett uppdrag om möjligheterna för yrkesfiskare att under temporära inskränkningar beredas möjlighet att inneha alternativa sysselsättningar som på olika sätt bidrar till att förbättra miljön (dnr Jo2007/780/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.5.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har till regeringen i april 2007 redovisat hur den hittillsvarande verksamheten med omprövningar av vattendomar och tillsyn av vattenföretag har bedrivits och lämnat förslag på hur verksamheten kan utökas och effektiviseras (dnr Jo2007/1393/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Förslagen behandlas delvis i avsnitt 13.3.4.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i maj 2007 inkommit med rapporten Samordning av medel för fiske- och vattenvård (dnr Jo2007/1621/JFS). Rapporten har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.2.

Fiskeriverket har till regeringen i juli 2007 redovisat ett uppdrag om noggrannare uppskattningar av fiskets bifångster samt dess effekter på hotade arter och bestånd (dnr Jo2007/2239/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågorna behandlas i avsnitt 9.5.

Kemikalieinspektionen har på regeringens uppdrag i september 2007 redovisat rapporten Fosfater i konsumenttillgängliga maskindiskmedel (dnr M2007/3893/Kk). Rapporten har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.4.7.

I oktober 2007 överlämnade Klimat- och sårbarhetsutredningen sitt betänkande Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60). Betänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2007/4227/Mk).

Betänkandets förslag om kartläggning av statusen hos odlingslandskapets tekniska anläggningar för vattenhantering behandlas i avsnitt 4.4.2. Prop. 2008/09:170

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i november 2007 inkommit med rapporten Vägledning för skydd av marina områden med höga naturvärden (dnr M2007/4700/Na). Frågan behandlas i avsnitt 13.3.1.

Fiskeriverket har till regeringen i december 2007 redovisat ett uppdrag om att vidareutveckla ansvarsområdet inom strategin för hushållning av mark och vatten – Precisering av begreppet hållbart nyttjande för fiske-sektorn (dnr Jo2007/3671/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i december 2007 inkommit med ett förslag till miljöövervakningsplan för uppföljning av långsiktiga miljöeffekter vid oljeutsläpp (dnr Fö2008/2915/SSK). Frågan behandlas i avsnitt 8.3.4

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag i december 2007 inkommit med rapporten Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet (dnr Jo2007/3400/JFS). Rapporten har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Rapporten behandlas delvis i avsnitt 9.11.

Naturvårdsverket har i december 2007 redovisat ett uppdrag att utreda frågan om läkemedelsrester i miljön (dnr M2007/5628/Kk). Redovisningen har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.5.4.

Fiskeriverket har under 2007 på regeringens uppdrag redovisat två rapporter med åtgärdsförslag om odling och utsättning av fisk (dnr Jo 2007/1875/JFS och Jo2007/3385/JFS). Redovisningarna har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.3.5.

Fiskeriverket och Kustbevakningen har till regeringen i mars 2008 inkommit med förslag på en nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008 –2011 (dnr Jo2008/841/JFS). Rapporten har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.7.

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag i mars 2008 redovisat arbetet med förvaltningsplaner för säl och skarv samt utarbetat en strategi för den långsiktiga hanteringen av arbetet med skador och bifångster av säl och skarv (dnr Jo2008/1098/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitten 9.5 och 13.3.2.

Fiskeriverket har till regeringen i april 2008 avrapporterat ett uppdrag om att utarbeta indikatorer för olagligt fiske (dnr Jo2008/1199/JFS). Redovisningen har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 9.7.

Statskontoret har på regeringens uppdrag i maj 2008 redovisat rapporten Vrak och ägarlösa båtar (dnr M2008/2286/Kk). Rapporten har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet. Frågan behandlas i avsnitt 13.5.2.

Riksrevisionen har i november 2008 redovisat en granskning av statens insatser för ett hållbart fiske (dnr Jo2008/3622/JFS). Frågan behandlas i avsnitt 9.7.

Länsstyrelserna i Kalmar län och Västra Götalands län har i december 2008 på regeringens uppdrag redovisat en inventering av behovet av och möjligheterna till restaurering av övergödda havsvikar och kustnära sjöar (dnr M2008/4945/Na och M2008/4977/Na). Frågan om restaurering behandlas i avsnitten 13.2.1 och 13.4.11.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i december 2008 inkommit med en analys av hur ett sektorsövergripande avgiftssystem, som i förlängningen inkluderar utsläppshandel, skulle kunna utformas i syfte att minska kväve- och fosforbelastningen till Östersjön och Västerhavet på ett kostnadseffektivt sätt (dnr M2008/4979/Na). Frågan behandlas i avsnitt 13.4.2.

Naturvårdsverkets har på regeringens uppdrag i februari 2009 inkommit med rapporten Vad kan havet ge oss? om socioekonomiska aspekter och havets ekosystemtjänster (dnr M2009/768/Na). Rapportens slutsatser omnämns bl.a. i avsnitt 3.1.

Vattenmyndigheterna för Norra Östersjöns vattendistrikt, Södra Östersjöns vattendistrikt respektive Västerhavets vattendistrikt har på regeringens uppdrag inkommit med rapporten Finn de områden som göder havet mest (dnr M2008/4931/Na, M2008/4945/Na, M2008/4977/Na). Frågan behandlas i avsnitt 13.4.

### 3 En sammanhållen svensk havspolitik

#### 3.1 Behovet av en sammanhållen havspolitik

**Regeringens bedömning:** Sverige behöver en sammanhållen havspolitik.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Havet – en oundgänglig resurs*

Havet utgör en oundgänglig resurs för människan och samhället. De marina ekosystemen erbjuder ett rikt utbud av varor och tjänster (s.k. ekosystemtjänster) som människan behöver, exempelvis livsmedel och upplevelser av olika slag. Livskraftiga ekosystem utgör därför grunden för nyttjandet av havets resurser.

Fiske ger ekonomiska fördelar, men även sociala genom att bidra till levande kust- och skärgårdssamhällen. Sjöfart har sedan länge varit avgörande för svensk handel. Havsbaserad energiproduktion och turism är växande näringar. Kustområdena utgör viktiga boendemiljöer och havet har betydande värden för rekreation och fritidsaktiviteter. Havs- och kustområdena erbjuder sammantaget en stor potential för näringslivet och möjligheter för innovation och utveckling inom en rad områden. Nyttjandet av havet och kustområdena påverkar också i stor utsträckning samhällsutvecklingen i stort, t.ex. vid val av placering av hamnar, marinor, farleder, bostadsbebyggelse, vindkraftsparker och vid utpekande av skyddade områden.

En förutsättning för att människan även i fortsättningen ska kunna nyttja våra hav är att en god havsmiljö säkerställs. Havet är viktigt för vår överlevnad, vår ekonomi och vår välfärd och dess värde kan därför inte förbises. I februari i år inkom Naturvårdsverket på regeringens uppdrag med rapporten *Vad kan havet ge oss?* (dnr M2009/768/Na). Verket konstaterar att även om man inte har lyckats fastställa ett monetärt totalbelopp för havets tjänster, pekar allt på att deras värde är så högt att vi inte har råd att låta dem gå förlorade och att deras samlade värde vida överstiger kostnaden för att bevara dem.

Övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter har fått allvarliga konsekvenser för miljön. De omfattande transporter av olja och kemikalier till havs medför ytterligare hot. Klimatförändringarna förväntas också påverka möjligheterna att nyttja havet och dess resurser. Väder, nederbörd och isförhållanden, förändringar i kustområden och dess ekosystem påverkar eller kommer att påverka flera ekonomiska sektorer såsom sjöfart, hamnar, fiske, turism och rekreation. Förändrad avrinning till Östersjön får konsekvenser både på vattenomsättningen, vattenutbyte med Västerhavet, tillförseln av näringsämnen och föroreningar men även på kemiska parametrar som salthalten. Även havets

biologiska mångfald påverkas av klimatförändringarna. Ett varmare hav innebär högre biologisk produktivitet men kan förändra artsammansättningen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition om en sammanhållen klimat- och energipolitik.

Ett förändrat marint ekosystem medför sammantaget allvarliga ekonomiska konsekvenser för havsrelaterade näringar samt konsekvenser även för gemene man. Det är viktigt att utveckla nyttjandet av resurserna så att ekosystemens förmåga att begränsa och möta klimatförändringen stärks och så att nyttjandet av ekosystemtjänsterna sker på ett effektivt sätt i såväl ekonomiskt som ekologiskt perspektiv.

#### *En helhetssyn på nyttjandet av havet är nödvändig*

Ett allt mer intensivt nyttjande av havet och kustområdena innebär en ökad konkurrens om både resurserna och utrymmet samt ökar belastningen på ekosystemen. Konflikter mellan olika typer av nyttjande av havet är därför allt mer vanligt förekommande. En sammanhållen havspolitik behövs därför för att säkerställa havets resurser genom ett hållbart nyttjande samtidigt som ekosystemen bevaras och restaureras.

Politiken för exempelvis sjöfart, fiske, energi, turism, basnäringar, jordbruk, havsmiljö och havsforskning har hittills utvecklats var för sig. Detta har lett till en fragmentering av beslutsfattandet där olika politiska mål ibland kolliderar, vilket kan innebära negativa konsekvenser för olika verksamheter eller för havsmiljön. En fragmentering gör det också svårare att överblicka hur åtgärder inom olika sektorer påverkar varandra och att bedöma de ackumulerade effekterna. Samtidigt blir det svårare att utnyttja de synergier som finns mellan olika verksamheter och näringar, t.ex. mellan turism och fiske, mellan bebyggelse och transporter eller mellan energi och miljö.

Kopplingen mellan land och hav är stark när det gäller påverkan på havsmiljön. Övergödning och anrikning av farliga ämnen i havet orsakas i hög grad av diffus avrinning från land och inlandsvatten. Land- och havsekosystemen utgör med andra ord en sammanlänkad helhet. Det finns också en koppling till havsmiljön genom luftföroreningar från landbaserade verksamheter. Det krävs därför en integrering av åtgärder som vidtas på land med dem som vidtas i havet.

En samlad havspolitik behövs för att möjliggöra en helhetssyn på hur havet och dess resurser nyttjas och bevaras. En helhetssyn ger ökade förutsättningar för att nyttja resurserna hållbart, minska intressekonflikter och skapa synergier mellan olika verksamheter. Det ökar också förutsättningarna för att kunna vidta nödvändiga anpassningar till framtida förändringar samt för att sätta in de mest ändamålsenliga åtgärderna, såväl på land som till havs, för att komma tillrätta med miljöproblemen. Sammantaget förväntas en helhetssyn i förlängningen kunna ge positiva effekter som t.ex. fler arbetstillfällen, ökad tillväxt och minskad miljöbelastning, vilket i sin tur är förutsättningar för såväl olika näringars konkurrenskraft som för utvecklingen av Sveriges konkurrenskraft och välfärd.

För att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande behöver havsmiljöarbetet intensifieras och ambitionerna höjas. Detta är inte bara ekologiskt utan även samhällsekonomiskt viktigt. Miljöproblemen i havs- och kustområdena medför avsevärda samhällsekonomiska kostnader genom bl.a. produktionsförluster, sanerings- och restaureringskostnader, försämrade rekreativsmöjligheter, påverkan på människors hälsa och välbefinnande. Det finns därmed ett stort ekonomiskt värde av att förhindra och åtgärda miljöproblemen. I sammanhanget är det viktigt att ha i åtanke att arbetet med att förbättra havets miljö tillstånd är ett långsiktigt åtagande som kräver uthållighet. Det kommer t.ex. att ta åtskilliga årtionden att minska övergödningens effekter.

Under de senaste decennierna har miljöpolitiken utvecklats från en första generationens prioritering av punktkällor till en andra generationens fokus på diffusa utsläpp och nya instrument i miljöarbetet, t.ex. sektorsintegrering, miljöbalken och miljö kvalitetsmålen. Nu är det dags för en tredje generationens miljöpolitik, som innebär en större helhetssyn och en tydligare integrering av miljöfrågorna i andra politikområden. Samtidigt krävs ett betydligt större internationellt fokus och starkare politiskt ledarskap. Regeringen anser att Sverige måste gå före och visa vägen framåt i havsmiljöarbetet. Med sin långa kust och sina stora havsarealer ligger det i Sveriges intresse att driva frågorna om Östersjöns och Västerhavets miljö inom EU och gentemot grannländerna. Regeringen kommer därför att ge fortsatt hög politisk prioritet åt havsmiljöarbetet.

Förutsättningarna för att flytta fram positionerna och genomföra kraftfulla miljöåtgärder har förbättrats avsevärt. I vårpropositionen 2007 avsattes en halv miljard kronor till havsmiljöåtgärder för perioden 2007–2010. En rad initiativ och åtgärder har påbörjats och i budgetpropositionen för 2009 höjde regeringen ambitionen ytterligare. För åren 2009–2011 tillfördes då ytterligare 655 miljoner kronor för insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet. I denna proposition utvecklar regeringen hur dessa medel kommer att användas.

#### *Fler och växande företag*

Utgångspunkten för regeringens näringspolitik är att Sverige ska ha Europas bästa företagsklimat. För att möta den allt hårdare globala konkurrensen måste företagets konkurrenskraft stärkas och lokal, regional och nationell utvecklingskraft frigöras. Sveriges konkurrenskraft i en global ekonomi bygger på näringslivets förmåga till förändring och att utveckla innovationer. Den ekonomiska utvecklingen i Sverige är beroende av hur väl innovationspotentialen utnyttjas och möjligheterna till nyföretagande, företagstillväxt, överlevnad hos företagen samt omallokering av resurser tas till vara.

Inriktningen på näringspolitiken spelar en viktig roll för att havet i framtiden ska vara en långsiktigt hållbar resurs. Den allvarliga miljösituationen i haven hotar på sikt många näringar om inte lämpliga åtgärder vidtas. Regeringen sätter bl.a. därför ett särskilt fokus på de

gröna frågorna inom näringspolitiken. Miljö- och klimatutmaningarna ska nyttjas som hävstång för ökad tillväxt, nya jobb och ökad export. Efterfrågan på produkter och tjänster som bidrar till minskade miljö- och klimathot ökar kraftigt. Det innebär att utveckling, kommersialisering och marknadsintroduktion av ny grön teknik, gröna produkter och nya gröna tjänster är nödvändigt. Denna utveckling omfattar även de maritima näringarna. Näringspolitiken ska främja utvecklingen av ett hållbart svenskt näringsliv och dess möjligheter att utnyttja denna tillväxtpotential.

Insatserna inom näringspolitiken är inriktade på att medverka till fler och växande företag, regelförenkling och väl fungerande marknader. Regeringen fortsätter också att utveckla en mer samlad och tvärsektoriell näringspolitik eftersom ett ytterligare utvecklat företagsklimat är beroende av åtgärder inom flera politikområden, bl.a. inom havspolitik. Skatter, transporter, IT och elektronisk kommunikation, utbildning, forskning och utveckling, handels- och investeringsfrämjande, arbetsmarknad, energi, miljö, kultur och regional tillväxt är exempel på områden med stor betydelse i ett näringspolitiskt perspektiv och där flera åtgärder kan kopplas till verksamheter som rör haven eller bedrivs i kust och skärgårdsområden.

Regeringens gröna näringspolitik ska skapa förbättrade förutsättningar för svenskt näringsliv att ställa om för att klara de allt strängare miljö- och klimatkraven men också ge förutsättningar för näringslivet att bättre kunna tillvarata tillväxtpotentialen i denna utveckling.

Ny, grön teknik kommer att vara viktig och efterfrågas när energi-, miljö- och transportsystem ska ställas om för att möta miljö- och klimatutmaningarna. Sverige har hög kompetens inom dessa områden och miljö- och energiteknikområdet har mycket goda förutsättningar att utgöra ett betydande tillväxtområde i Sverige. Våra kunskaper behöver i ännu större utsträckning tillvaratas och kommersialiseras. Regeringen stödjer denna utveckling på olika sätt bl.a. genom särskilda satsningar på miljöteknik och utökat internationellt samarbete inom flera viktiga marknader.

#### *Den europeiska havspolitik*

Ett ökande antal regeringar både i Europa och i andra delar av världen har beslutat att utveckla övergripande tvärsektoriella strategier när det gäller förvaltningen av haven som kan garantera en hållbar utveckling för de olika resurserna och verksamheterna. Principerna, målen och medlen för de olika nationella havspolitiska strategierna är till stor del desamma.

En central utgångspunkt för den svenska havspolitik är EU:s havspolitik. Europeiska kommissionen lade i oktober 2007 fram ett meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen (den s.k. Blåboken) (KOM (2007) 574 slutlig). Samtidigt presenterade kommissionen en åtgärdsplan som syftar till att tydligt visa på länkar mellan olika politikområden. Avsikten är att med stöd av olika verktyg utforma en gemensam havspolitik genom samverkan mellan medlemsstaterna. Inom ramen för arbetet med havspolitik har kommissionen under 2008 även presenterat meddelanden om havsbaserad vindkraft,



Europeiska unionen och Arktis, riktlinjer för en integrerad strategi för havspolitik, en färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden samt riktlinjer för havspolitik. Kommissionen kommer under hösten 2009 att återrapportera arbetet med havspolitik till Europeiska rådet.

Den europeiska havspolitikens ekologiska dimension utgörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (EG:s ramdirektiv om en marin strategi) som trädde i kraft i juli 2008. Direktivet utgör det övergripande regelverket för att uppnå god miljöstatus i haven och ska bidra till samstämmighet mellan olika politikområden och främja integrering av miljöfrågor i annan politik, som t.ex. den gemensamma jordbrukspolitik och den gemensamma fiskeripolitiken. Direktivet ger en övergripande handlingsram och bidrar till att de åtgärder som vidtas är samordnade, konsekventa och väl integrerade med åtgärder enligt annan gemenskapslagstiftning och internationella avtal.

Kommissionen framhåller att haven och kusterna är centrala för Europas välmående och välstånd. Samspelet med havet är mer intensivt och varierat än någonsin tidigare. Kommissionen konstaterar liksom regeringen att dagens sektoriserade politik har lett till en fragmentering som inneburit att politiska mål har kolliderat och att synergier inte har tillvaratagits samt att bristande koordinering mellan olika områden fått negativa konsekvenser för havsrelaterade aktiviteter eller havsmiljön. Samtidigt gör ny teknik och ökad kunskap att nyttjandet av havet är större än någonsin tidigare och allt fler människor lockas till kustområdena.

Den integrerade havspolitik för EU bygger på ett tydligt erkännande av att alla frågor som rör Europas hav påverkar varandra och att en överordnad och samordnad havspolitik måste utarbetas för att önskade resultat ska kunna uppnås. Många beslut och initiativ som krävs inom havspolitik är dock av nationell, regional eller privat karaktär. Subsidiaritetsprincipen är därför ett framträdande element i EU:s havspolitik. Den integrerade havspolitik tar sin ansats i dels ett antal övergripande frågor som förvaltning, sjöövervakning, havsplanering, data och information, dels ett antal sektorsvisa strategier. Vad avser de övergripande frågorna anser regeringen att dessa är mycket angelägna eftersom de kan skapa förutsättningar för att genomföra sektorsvisa åtgärder.

En integrerad havspolitik kommer att öka Europas kapacitet att klara utmaningar i form av globalisering och konkurrenskraft, klimatförändringar, sjösäkerhet, sjöfartsskydd, tryggad energiförsörjning, en god havsmiljö och hållbar utveckling. Strategin tar sin utgångspunkt i Lissabonstrategin för sysselsättning och tillväxt samt Göteborgsslutsatserna om hållbar utveckling.

Tillämpningen av den europeiska strategin kräver ett stärkt samarbete och en effektiv samordning av alla havsrelaterade politiska strategier på olika beslutsnivåer. Regeringen antar nu utmaningen att utveckla en svensk havspolitik i samklang med den europeiska.

Regeringen är pådrivande i kommissionens arbete med att utveckla en Strategi för Östersjöregionen, den s.k. Östersjöstrategin (se avsnitt 4.1.4). Regeringen förväntar sig att den kommande Östersjöstrategin långsiktigt

### 3.2 Inriktningen på svensk havspolitik

**Regeringens förslag:** Svensk havspolitik har följande inriktning:

- Havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras samtidigt som havsanknutna näringar kan utvecklas, växa och bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft.
- Havspolitiken ska vara integrerad och sektorsövergripande och utgå från en helhetssyn på nyttjandet och bevarandet av resurserna.
- Genom EU-samarbetet ska det regionala samarbetet i havsfrågor stärkas.
- Havspolitiken ska involvera och skapa delaktighet med berörda intressenter.

#### Skälen för regeringens förslag

Nyttjandet av havet och kustområdena är mångfacetterat och intensiteten ökar, vilket regeringen redan har konstaterat i föregående avsnitt. För att havet och kustområdena ska vara en långsiktigt hållbar resurs i framtiden måste förvaltningen i högre grad utgå från ett helhetsperspektiv. Detta är utgångspunkten för regeringens arbete med en sammanhållen havspolitik som omfattar alla aspekter av människans och samhällets förhållande till havet.

En sammanhållen havspolitik syftar till att leverera verktyg som gör det möjligt att öka kunskapen om havet och dess resurser, att stödja utvecklingen av befintliga och nya verksamheter, att tillvarata synergier, att bättre hantera intressekonflikter och att finna en balans mellan olika intressen, till det bästa för samhället som helhet. Havspolitiken måste därför vara integrerad och tvärsektoriell och utgå från en helhetssyn så att ett vidare sammanhang mellan olika politikområden och sektorsstrategier kan uppnås. Regeringen anser att detta är en nödvändig förutsättning för att effektivisera nyttjandet och bevarandet av tillgängliga resurser. En hållbar utveckling av de havsanknutna näringarna bidrar i sin tur till att stärka Sveriges konkurrenskraft och välförhållande.

En växande, konkurrenskraftig och hållbar maritim ekonomi måste byggas i harmoni med den marina miljön, som dessutom i många fall utgör själva resursbasen. En havspolitik måste därför integrera såväl näringspolitiska, sociala som miljömässiga mål. Mål, utgångspunkter och principer för olika politikområden kan ibland stå eller hävdas stå i motsatsförhållande till varandra. Inom ramen för havspolitiken behöver därför exempelvis miljö kvalitetsmål, de ekonomiska målen om ökad tillväxt och näringspolitiska mål om fler och växande företag vägas mot varandra i ett sammanhang och inte betraktas vart och ett för sig.

Havsmiljöarbetet måste intensifieras och ambitionerna höjas. Havspolitiken ska bidra och ge möjligheter till nyföretagande och utveckling av företag som anknyter till havet direkt eller indirekt. Många sådana

företag finns i kategorin små och medelstora företag. Åtskilliga av dessa är beroende av vilka krav som ställs på deras verksamheter. Framtida åtgärder bör därför utformas så att det blir enklare att efterleva detta regelverk och andra åtgärder som beslutas. Genom en fortsatt tillväxt, med fler och växande företag, skapas en grund för att på lång sikt värna den resurs som havet utgör.

Havet och nyttjandet av dess resurser berör ett mycket stort antal aktörer och intressenter på olika förvaltningsnivåer, från privatpersoner och yrkesutövare till myndigheter och internationella organisationer. Alla aktörer påverkar på olika sätt havet och berörs av de beslut som fattas. En integrerad havspolitik måste därför bygga på en högre grad av delaktighet från alla intressenter för att bli framgångsrik.

Den svenska havspolitikerna kan inte bedrivas isolerat i förhållande till utvecklingen i närområdet. Samarbetet i Östersjö- och Nordsjöregionerna samt inom EU är därför avgörande för att nå framgång.

Det behövs verktyg för att effektivisera förvaltningen av verksamheten i havs- och kustområdena, så att havets resurser säkerställs för framtiden. I denna proposition presenterar regeringen ett antal verktyg som bidrar till att uppnå syftet med den nya havspolitikerna. Regeringen anger vidare prioriterade åtgärder som krävs för att öka sysselsättningen och utveckla företagsamheten och infrastrukturen inom de maritima näringarna samt åtgärder som krävs för att komma tillrätta med miljöproblemen.

### 3.3 Vissa utgångspunkter och vägledande principer

#### *FN:s havsrättskonvention (UNCLOS)*

UNCLOS är den övergripande internationella regleringen på havsrättsens område. Konventionen trädde ikraft 1994 och innefattar i det närmaste ett heltäckande regelverk för havens fredliga nyttjande och inkluderar samtliga marina områden och havsbotten. Konventionen upprättar en noggrann balans mellan å ena sidan kuststatens intressen att kontrollera verksamheter i kustnära områden, å andra sidan alla staters rätt att utnyttja det fria havet utan onödiga begränsningar. UNCLOS innehåller vidare ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön och den betecknas som ett av de hittills mest omfattande globala instrumenten för miljövard.

#### *Hållbar utveckling*

En grundläggande utgångspunkt för en växande, konkurrenskraftig och hållbar maritim ekonomi och en fortsatt utvecklingspotential är en sund och välmående marin miljö.

Grunden för det allmännas ansvar för det nationella arbetet med havsmiljön vilar på regeringsformen där det föreskrivs att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (1 kap. 2 §).

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens samlade politik och gäller för alla politikområden. Det betyder att alla politiska

beslut ska utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. Samhället ska tillfredsställa sina aktuella behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

#### *Miljö kvalitetsmålen*

En annan utgångspunkt är arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen. Dessa sexton mål uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling. De miljö kvalitetsmål som i första hand är centrala för havsmiljön är *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Gifrfri miljö* och *Ingen övergödning*. Merparten av de övriga miljö kvalitetsmålen har direkt eller indirekt betydelse för havsmiljön. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen.

#### *Ekosystemansatsen*

Ekosystemansatsen utgör en grund för hållbar utveckling och ett hållbart nyttjande och bör vara utgångspunkten i all havsrelaterad verksamhet. Ansatsen utgår från att havsekosystemen påverkas av olika mänskliga aktiviteter. Nyttjandet av havet får inte leda till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs. I fall där ekosystemen är skadade i någon del eller funktion bör de återställas och bevaras. Samverkan mellan berörda intressenter och ett gemensamt ansvarstagande från dessa är nyckelförutsättningar. Beslut kan inte längre uteslutande fattas med hänsyn till de traditionella sektorspolitiska principerna, utan måste nu fattas med hänsyn till ekosystemen som helhet.

#### *Principen om att förorenaren betalar*

En central utgångspunkt i regeringens miljöpolitik är principen om att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan. Denna princip ska vara vägledande i havsmiljöarbetet och ansvariga sektorer bör i högre grad bära sina egna miljö kostnader.

#### *Försiktighetsprincipen*

Försiktighetsprincipen är en av de grundläggande principerna som anges i Riodeklarationen om miljö och utveckling. Den innebär att brist på vetenskapligt säkerställda bevis inte ska vara skäl till att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljö förstörelse. I svensk rätt kommer den bland annat till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken.

#### *Enklare regler för företag*

Regelförenkling utgör ett viktigt medel för att nå regeringens övergripande mål att bryta utanförskapet genom att skapa fler jobb i fler och

växande företag. Denna utveckling bör ske inom samtliga områden, däribland inom ramen för havspolitik. Enkla och ändamålsenliga regler medför att företagen kan ägna mer tid och resurser till att driva, utveckla och expandera sin verksamhet, vilket främjar ökad tillväxt och konkurrenskraft. Regeringens mål att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler med 25 procent till 2010 är ambitiöst i ett internationellt sammanhang, men viktigt för att bibehålla och utöka de svenska företagens konkurrenskraft. Det huvudsakliga syftet med regelförenklingsarbetet är att skapa en märkbar positiv förändring i företagens vardag.

#### *Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet*

För att uppnå en god ekonomi och för att hushålla med de gemensamma resurserna bör den kombination av åtgärder genomföras som långsiktigt uppnår önskat mål till lägsta möjliga kostnad, dvs. den mest kostnads-effektiva åtgärds-kombinationen. För detta krävs att ett marginal-kostnadsperspektiv används, både vad avser val mellan olika åtgärder för att uppnå samma mål och val av styrmedel. Dessutom ska samhälls-ekonomisk effektivitet eftersträvas, vilket innebär att den samlade nyttan av en insats är större än den totala kostnaden för samhället.

### 3.4 Verktyg och åtgärder för politikens genomförande

I denna proposition utvecklas de verktyg och åtgärder som regeringen anser är nödvändiga för att syftet med en sammanhållen havspolitik ska kunna förverkligas. I det följande sammanfattas de huvudsakliga elementen.

#### *Förstärkt internationellt samarbete*

Sverige delar sina havsområden med andra länder. Det innebär att EU-samarbetet och det internationella samarbetet är av avgörande betydelse för genomförandet av en integrerad havspolitik. Sverige är beroende av regionala och andra internationella överenskommelser för att utsläppen av farliga eller gödande ämnen ska minska, för att nödvändiga regleringar inom fisket ska genomföras och för att säkerheten och miljöhänsynen inom sjöfarten ska öka. I avsnitt 4 beskrivs regeringens arbete med en svensk handlingsplan för det internationella samarbetet. I samma avsnitt beskrivs även inrättandet av en mellanstatlig fond för att förbättra Östersjöns miljö. Konkreta åtgärder i det internationella samarbetet beskrivs även i flera andra avsnitt.

#### *Planering av de svenska havsområdena*

Vi behöver förbättra möjligheten att planera effektivt för verksamheter som nyttjar havet för att främja ett hållbart nyttjande och samtidigt skydda och bevara ekosystemen. En ändamålsenlig planering av havet skulle göra det möjligt att fastställa en tydlig och långsiktig inriktning för

hur förvaltningen av våra hav och användningen av de marina resurserna bör ske. I avsnitt 5 uttrycker regeringen därför att en ändamålsenlig planering av havet bör skapas och att arbetet med att utveckla en ny planeringsmodell bör ske på ett samlat sätt.

#### *En samordnad havsförvaltning*

Vatten är ett rörligt medium där ämnen snabbt transporteras nedströms och levande organismer rör sig både upp- och nedströms. Inte minst med tanke på övergödningen behöver kopplingen mellan myndigheters insatser vad gäller land och hav stärkas. Hanteringen av vattenfrågor sker dock i dag ofta på ett splittrat sätt inom och mellan många berörda myndigheter. För att uppnå en sammanhållen, effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning finns det därför behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. På det viset kan säkerställas att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn och av ekosystemansatsen och därigenom möjliggör avvägningar för ett optimalt och hållbart nyttjande av dessa vatten. I avsnitt 5.2 redogör regeringen för intentionen att etablera en myndighet för havs- och vattenfrågor.

#### *Delaktighet av alla aktörer*

Många aktörer nyttjar eller berörs på annat sätt av havet. Det finns behov av att i ökad utsträckning engagera dessa i det havspolitiska arbetet. Hos allmänheten och de som brukar havet finns ett stort intresse för havsfrågor som behöver tas tillvara. Det finns i dag en rad goda exempel på delaktighet på olika nivåer. Det finns dock behov av att ytterligare utveckla formerna för delaktighet i frågor som rör havet. I avsnitt 6 behandlas bl.a. frågan om dialog med olika bransch- och intresseorganisationer och kommunikation och dialog om havsmiljön.

#### *Sjöövervakning*

Sjöövervakning av havsområden är central för att stater ska kunna upprätthålla ett säkert och långsiktigt hållbart nyttjande av havet samt för att möta flera av de utmaningar som finns om sjösäkerhet, illegala utsläpp, polisiär verksamhet till sjöss, fiskerikontroll och för att säkra Europas maritima gränser. Sjöövervakning utgör således ett viktigt instrument för att kunna följa vad som sker till sjöss, förebygga och hantera olyckor och för att tillförsäkra en god regelefterlevnad inom de näringar och bland aktörer som bedriver verksamhet till sjöss. Frågan utvecklas i avsnitt 7.

#### *Kunskap till stöd för förvaltningen*

Kunskap är en viktig del både i nationell och internationell verksamhet för att främja ett hållbart nyttjande och förbättra havsmiljön. I avsnitt 8 behandlas frågor om bl.a. forskning och utveckling, övervakning av

havsmiljön, en organisation för fartyg för forskning och miljöundersökningar, kartläggning av det marina landskapet och ökad tillgänglighet till information.

Prop. 2008/09:170

#### *Utvecklingen av havsanknutna näringar och ett hållbart nyttjande*

Ett hållbart nyttjande av havet och dess resurser förutsätter att de havsanknutna näringarna utvecklas hållbart. Utvecklingen av fiske-sektorn, sjöfartsnäringen, kust- och skärgårdsbaserade näringar samt potentialen att utveckla havsbaserade förnybara energikällor, inklusive åtgärder, beskrivs i avsnitt 9–12. Avsnitten innehåller också förslag på åtgärder som bidrar till ett hållbart fiske, till att förbättra havsmiljön samt till sysselsättning och landsbygdsutveckling.

#### *Åtgärder och styrmedel för en god havsmiljö*

Utöver de åtgärder som faller in under de näringsinriktade avsnitten, krävs omfattande insatser för att förbättra det allvarliga miljötillståndet i Östersjön och Västerhavet. I avsnitt 13 redogör regeringen bl.a. för hur de av riksdagen anslagna medlen för att förbättra havsmiljön används. Åtgärderna fördelas på restaurering av miljön, skydd och bevarande, minskad övergödning, ett rent och giftfritt hav samt minskade luftföroreningar.

#### *Sveriges arbete för en god havsmiljö i andra delar av världen*

Även om denna proposition har fokus på Östersjön och Västerhavet är insatser för att förbättra havsmiljön i ett globalt perspektiv av stor vikt. I avsnitt 14 beskriver regeringen sitt agerande i frågor som internationellt utvecklingssamarbete, nedmontering av fartyg, miljöfrågor i Arktis och internationellt arbete med valar.

## 4 En svensk handlingsplan för det internationella samarbetet

**Regeringens bedömning:** Sverige bör fortsatt arbeta pådrivande och strategiskt för att stärka det internationella samarbetet om havsresursfrågor och samarbetet mellan relevanta sektorsområden i syfte att förbättra havsmiljön. Detta arbetsätt bör vidareutvecklas genom att en särskild svensk handlingsplan för det samlade internationella samarbetet, med särskilt fokus på Östersjön och Västerhavet, utformas. En utvärdering bör göras av hur arbetet och förhandlingsprocesserna fortlöper nationellt, regionalt och internationellt.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det finns ett antal globala och regionala organisationer och program som direkt eller indirekt arbetar med att förvalta havets naturresurser och att skydda våra havsmiljöer. Ingen av de regionala samarbetsorganisationerna har dock ett överordnat mandat att arbeta med problemen att skydda och förvalta havets resurser. En påtaglig brist i det internationella arbetet inom det marina området har varit fragmentering och brist på tydliga prioriteringar, vilket inneburit att sektorsövergripande frågor inte har beaktats i önskvärd utsträckning. Under senare tid har ett ökat behov av samordning och samsyn blivit allt mer framträdande, t.ex. när det gäller sambanden mellan forskning, förvaltning av havets resurser och socio-ekonomiska förhållanden.

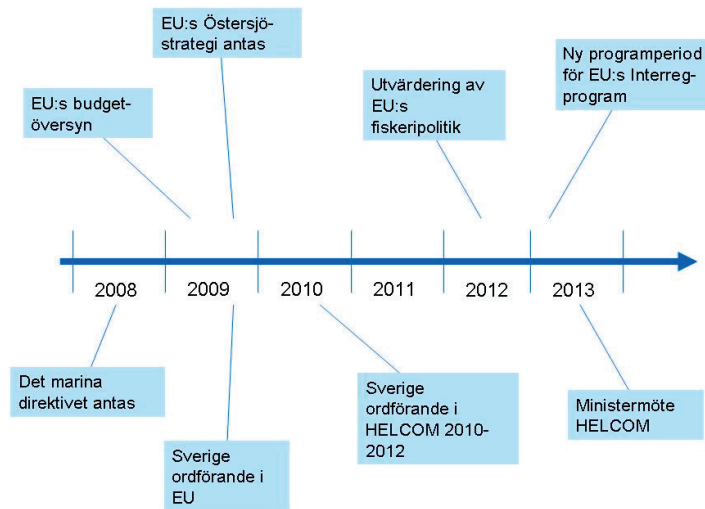
På EU-nivå är EU:s havspolitik, utvecklingen av EU:s strategi för Östersjöregionen och marina direktivet exempel på motsvarande medvetenhet. Dessa processer stärker behovet av att Sverige uppträder enhetligt och samlat. Regeringen avser därför att utarbeta en samlad svensk handlingsplan för det internationella havsmiljöarbetet.

Att arbeta utifrån en handlingsplan ökar möjligheten till strategiska insatser och att god tid identifiera synergier och brister samt ökar Sveriges möjlighet att påverka det internationella samarbetet.

Den svenska handlingsplanen för det internationella havsmiljöarbetet syftar till att långsiktigt öka miljöintegrationen inom EU:s politikområden sjöfart, fiske och jordbruk, bidra till att samordna intressenter och sektorer och att ge arbetet en ökad grad av öppenhet. Regeringen avser att med handlingsplanen visa att Sverige fortsatt kommer att vara drivande i havsmiljöarbetet, såväl globalt som regionalt, och arbeta för att regionala organisationer som Helcom och Ospar ska kunna få en nyckelroll i genomförandet av EU:s insatser för havsmiljön.

Några av de organisationer, processer och politikområden som Sverige agerar inom beskrivs översiktligt nedan och illustreras i figur 1. I avsnitt 4.1 redogörs sedan för de internationella processer som är prioriterade.





Figur 4.1. Organisationer, processer och politikområden

### 1) Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009

Sverige kommer att vara ordförande i EU under hösten 2009. EU:s Strategi för Östersjöregionen och reformeringen av EU:s fiskeripolitik kommer att vara viktiga frågor under ordförandeskapet. Havets ekosystemtjänster och havet som förutsättning för regionens ekonomiska tillväxt är andra frågor som kommer att uppmärksammas.

### 2) EU:s havspolitik

Ett första steg till en integrerad EU-politik på det havspolitiska området infördes i och med Europeiska kommissionens meddelande om en integrerad havspolitik för EU (KOM (2007) 574 slutlig). Medlemsstaterna rekommenderas att utreda hur man vill införa havspolitiken nationellt och rapportera detta till kommissionen under 2009. Regeringen kommer särskilt att arbeta för att EU:s havspolitik får ett tydligt miljö- och tillväxtfokus. Särskilt viktigt är beaktandet av åtgärder som bidrar till havsmiljöarbetet samt utvecklingen av marina kluster och maritima näringar. Kommissionen kommer under hösten 2009 att avlägga en rapport till Europeiska rådet om utvecklingen vad avser havspolitiken.

### 3) EG:s marina direktiv

Det marina direktivet (2008/56/EG) trädde i kraft i juli 2008. Åtgärdsprogram för respektive marin region ska vara i kraft senast 2016 och god miljöstatus ska uppnås senast 2020. Sverige kommer att arbeta för att Östersjön snarast möjligt ges status av pilotprojekt med sektorsintegration som utgångspunkt samt för att genomförandet av det marina

*4) EU:s Strategi för Östersjöregionen*

Europeiska kommissionen ska under 2009 lägga fram ett förslag till EU-strategi för Östersjöregionen. De huvudområden som kommer att ingå är miljö, tillväxt/konkurrenskraft, säkerhet och tillgänglighet. Sverige har som utgångspunkt att strategin ska behandlas av Europeiska rådet under Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009 och därefter följas upp kontinuerligt. Initiativet väntas förbättra möjligheterna till aktörs-samarbete kring för regionen viktiga frågor såsom havsmiljön.

*5) EU:s jordbrukspolitik*

EU:s gemensamma jordbrukspolitik är en del av den inre marknaden. Politiken består av en första pelare (direkt- och marknadsstöd) och en andra pelare (landsbygdsutveckling). Den gemensamma jordbrukspolitikens har sedan slutet av 1990-talet genomgått tre genomgripande reformer. 2003 års jordbruksreform innebar bl.a. att direktstöden frikopplades från produktionen. Jordbrukspolitikens kommer liksom alla andra utgiftsområden att behandlas inom ramen för EU:s budgetöversyn.

*6) EU:s fiskeripolitik*

Fiskeripolitiken ska revideras senast under 2012. Regeringen avser att under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 aktivt verka för att en diskussion om översynen av den gemensamma fiskeripolitiken ska påbörjas redan 2009. Syftet är att bidra till att den gemensamma fiskeripolitiken efter 2012 säkerställer ett långsiktigt hållbart nyttjande inom ramen för en ekosystembaserad förvaltning. Sverige kommer att utarbeta tydliga nationella positioner för ställningstaganden inför översynen av fiskeripolitiken. Fiskeripolitiken kommer liksom andra utgiftsområden att behandlas inom ramen för EU:s budgetöversyn.

*7) Budgetöversyn för samtliga verksamhetsområden inom EU:s budget*

Kommissionen kommer under 2009 att lägga fram en rapport om EU:s budget som avser alla inkomster och utgifter. Detta öppnar upp för diskussion kring den framtida EU-politiken. Sveriges förberedelser inför budgetöversynen har inletts.

*8) Den internationella sjöfartsorganisationen och havsrättskonventionen*

Sjöfarten är en internationell näringsgren som i första hand måste regleras genom internationella regler såsom FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) och Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konventioner. Regeringen anser därför att Sverige bör sträva efter globala samförståndslösningar inom IMO, vilket i slutänden gynnar både

handelssjöfarten, flagg-, kust- och hamnstaterna. Framgångsrika exempel på sådana lösningar är IMO:s klassning av Östersjön och Nordsjön som svavelkontrollområden samt klassning av Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). Sverige bör även fortsättningsvis vara drivande inom IMO i syfte att skapa goda förutsättningar för kvalitetssjöfart, dvs. den sjöfart som har en hög miljö- och säkerhetsstandard, bl.a. genom att verka för ytterligare effektiva skyddsåtgärder för att skydda Östersjöns känsliga miljö. I detta arbete är det centralt att en svensk kvalitetssjöfart ges samma förutsättningar som annan europeisk sjöfart. Av stor betydelse vid utveckling av det internationella regelverket är att beakta behovet av regelförenkling.

#### *9) Helsingforskommissionen och dess aktionsplan för Östersjön*

Sveriges ordförandeskap i Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helcom) 2010–2012 utgör en god möjlighet att verka för att Helcom utvecklas till en effektivare tredje generationens miljöorganisation. Genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön överlappar och bidrar till flera viktiga havsprocesser inom EU. Sverige bör särskilt arbeta för att genomförandet av aktionsplanen samordnas med de åtgärder som kan komma att genomföras inom ramen för pilotprojekt enligt det marina direktivet (se avsnitt 4.1). Grannlands-samarbetet med Ryssland är viktigt för att stärka det ryska genomförande av aktionsplanen.

#### *10) Oskar-kommissionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten*

OSPAR-kommissionen för skydd av den marina miljön i nordostatlanten (Oskar) genomgår f.n. en översyn och kommer att hålla ett ministermöte under hösten 2010. Oskar är viktigt för Västerhavs-samarbetet och för genomförandet av det marina direktivet.

#### *11) Östersjöstaternas råd och Baltic 21*

Sverige bör särskilt arbeta för att Östersjöstaternas råd (CBSS) vid sina årliga högnivåmöten ger nödvändigt politiskt stöd till genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön. Sverige bör därvid verka för att det breda och inkluderande arbetssätt som Baltic 21 tillämpar tas tillvara inom andra Östersjösamarbeten och att tvärssektoriella projekt för hållbar utveckling i Östersjöregionen fortsatt utvecklas.

### 4.1 Prioriterade processer i en svensk handlingsplan för det internationella samarbetet

Nedanstående processer och organisationer på EU-, regional, och global nivå har stor strategisk betydelse för havspolitikerna i Sveriges närområden och bör prioriteras i den svenska handlingsplanen för regionalt samarbete om havet. Förutom här nämnda processer, är utformningen av politik-

områdena jordbruk, fiske och sjöfart av stor betydelse. Sveriges ståndpunkter och internationella agerande inom dessa politikområden bör inkluderas i den svenska handlingsplanen.

Prop. 2008/09:170

#### 4.1.1 **Genomförandet av marina direktivet och ett pilotprojekt för Östersjön**

**Regeringens bedömning:** Det marina direktivet bör utgöra grunden för den svenska handlingsplanen för internationellt samarbete om havsmiljön.

Sverige bör vara pådrivande för att Östersjön ska utses till ett pilotprojekt enligt marina direktivet samt verka för att Helcom får ansvaret för att samordna bildandet av ett sådant pilotprojekt. Sverige bör även verka för att ett pilotprojekt genomförs inom ramen för EU:s kommande Strategi för Östersjöregionen.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** I stort sett samtliga remissinstanser stöder utredningens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt det marina direktivet ska förvaltningsenheter s.k. marina regioner inrättas. De marina regionerna Östersjön och Nordsjön (inklusive Kattegatt och Skagerrak) omfattar Sveriges kust- och havsområden. Inom varje marin region ska marina strategier utarbetas gemensamt mellan medlemsländerna. Varje land ska dessutom utarbeta en nationell strategi inom sina regioner vilka ska omfatta de steg som ingår i den gemensamma strategin.

Det övergripande målet med direktivet är att uppnå en god miljöstatus inom EU:s havsområden senast 2020. De marina strategierna ska resultera i genomförandet av specifika åtgärdsprogram vilka framtagits med regional hänsyn. Marina direktivet innefattar i kronologisk ordning bedömning av miljötillstånd, fastställande av miljömål, fastställande och införande av övervakningsprogram för bedömning och uppföljning av miljötillståndet, samt åtgärdsprogram för att uppnå eller bevara en god miljöstatus. Vid fastställande av miljömål samt åtgärdsprogram åligger det medlemsländerna att samarbeta inom sina respektive marina regioner samt med de länder utanför EU som de delar havsområden med. Inom Regeringskansliet pågår f.n. ett arbete med att ta fram de författningsförslag som behövs för att införliva det marina direktivet i svensk rätt.

Ett av huvudsyftena med direktivet är att bidra till uppfyllandet av gemenskapens och medlemsstaternas skyldigheter och åtaganden enligt flera internationella avtal om att skydda den marina miljön från föroreningar. Med tanke på att många av dessa internationella avtal saknar effektiva mekanismer för genomförande på nationell nivå samt en organisation för uppföljning av genomförandet, kan direktivet komma att spela en viktig roll i detta avseende (se även avsnitt 4.1.6).

Det marina direktivet ger möjligheten att skapa pilotprojekt för snabbare inrättande av åtgärdsprogram för marina regioner som är i behov av akuta insatser. Inom ett pilotprojekt kan striktare skydds-

åtgärder vidtas och det går att söka kommissionens stöd för förstärkta insatser för att förbättra den marina miljön.

Sverige har aktivt verkat för att Östersjön ska utses till ett pilotprojekt. Helcoms aktionsplan för Östersjön utgör en bra grund för ett pilotprojekt och en gemensam ansats inom Helcom pågår för att aktionsplanen ska bli en del av pilotprojektet. Flera delar av de åtgärdsprogram som krävs enligt aktionsplanens ska genomföras tidigare än motsvarande delar i marina direktivet. Vissa föreslagna åtgärder inom aktionsplanen går dessutom längre än kraven inom det marina direktivet.

Sverige bör även verka för att ett pilotprojekt genomförs inom ramen för EU:s kommande Strategi för Östersjöregionen (se avsnitt 4.1.4).

#### 4.1.2 EG:s naturvårdsdirektiv

**Regeringens bedömning:** Sverige bör vara drivande i arbetet med genomförandet av Konventionens för biologisk mångfald arbetsprogram för marina skyddade områden och även driva på arbetet för bevarande och hållbart nyttjande av biologiska resurser på internationellt vatten. Även EU-arbetet med bevarande av värdefulla marina naturtyper och skyddsvärda arter bör fortsatt prioriteras. Sverige ska förvalta de marina Natura 2000-områdena så att gynnsam bevarandestatus för de berörda marina naturtyperna och arterna uppnås samtidigt som ett hållbart nyttjande av områdena kan utvecklas.

**Skälen för regeringens bedömning:** EG:s naturvårdsdirektiv utgörs av Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (Fågeldirektivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet). Enligt dessa ska ekologiska nätverk av särskilt värdefulla naturområden skapas inom EU:s territorium, inklusive inom ekonomisk zon i havsområdena. I Art- och habitatdirektivet listas naturtyper och arter, exklusive fåglar, som är hotade inom EU och för vilka områden ska utpekade i den omfattningen som behövs för att säkra deras långsiktiga överlevnad. De utpekade områdena bildar tillsammans ett nätverk som kallas Natura 2000. Europeiska kommissionen uppmuntrar såväl fortsatt drift som nyetablering av verksamheter, inom och i anslutning till utpekade områden, under förutsättning att dessa åtgärder inte på ett betydande sätt kan komma att påverka förutsättningarna för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de arter och naturtyper för vilka området har pekats ut. Natura 2000 har i Sverige fram till 2008 dominerats av landområden. I juli 2008 föreslog dock Sverige till kommissionen nio nya marina områden till nätverket med en total yta av närmare 157 000 hektar. Kommissionen planerar att under 2009 granska Sveriges och andra medlemsstaters förslag för att utvärdera om områdena uppfyller direktivens kriterier och om länderna genom de föreslagna områdena kan anses ha uppfyllt kraven, på såväl antal områden som ur kvalitativ utgångspunkt, för att nätverket ska anses vara sammanhängande. Under förutsättning att kommissionen godkänner det svenska förslaget får Sverige i och med dessa nya marina områden en mycket viktig förekomst av värdefulla naturområden i Natura 2000-

nätverket. Sverige har därmed en skyldighet att se till att en gynnsam bevarandestatus uppnås för de berörda naturtyperna och arterna och att tillstånd inte meddelas för verksamheter och åtgärder som kan skada dessa.

De grundläggande principerna om bevarande, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av genetiska resurser som läggs fast i konventionen om biologisk mångfald är utgångspunkten för bevarandearbetet i den marina miljön. Arbetet med Natura 2000 utgör en del av genomförandet av konventionen där arbetsprogrammet för marina skyddade områden är en viktig del.

#### 4.1.3 EU:s havspolitik

Kommissionen har, som tidigare nämnts, presenterat ett meddelande om en integrerad havspolitik för EU. Förslaget bygger på ett tydligt erkännande av att alla frågor som rör Europas hav påverkar varandra och att havsrelaterad politik inom olika områden måste utarbetas på ett samordnat sätt för att önskade resultat ska kunna uppnås. Regeringen anser att havspolitiken bör kunna bidra till en minskad fragmentering inom havsområdet. Inte minst är det av stor betydelse att det sker en samordning på EU nivå, eftersom det underlättar integreringen och minskar risken för målkonflikter på medlemsstatsnivå. Av betydelse är också arbetet med att skapa en gemensam plattform för integrering av mål, riktlinjer, etc. inom unionen. En effektiv havspolitik torde även kunna få stor betydelse på nationell och regional nivå, exempelvis i Östersjöområdet.

När det gäller den europeiska havspolitikens övergripande frågor som förvaltning, sjöövervakning, havsplanering samt data och information anser regeringen att dessa är mycket angelägna eftersom de i stor utsträckning kan skapa förutsättningar för att genomföra sektorsvisa åtgärder.

#### 4.1.4 EU:s Strategi för Östersjöregionen och annat regionalt havssamarbete i EU

**Regeringens bedömning:** Framtagandet av en EU-strategi för Östersjöregionen är en möjlighet att långsiktigt öka EU:s engagemang i Östersjöregionen. Sverige bör vara drivande för att strategin leder till ett brett och samordnat agerande av regionala aktörer, inklusive kommissionen, för såväl en förbättrad havsmiljö som stärkt ekonomisk tillväxt i regionen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Antagandet av EU:s Strategi för Östersjöregionen kommer att vara en prioriterad fråga under det svenska ordförandeskapet hösten 2009 och utgör en unik möjlighet att på lång sikt samordna EU:s olika politikområden med bäring på havsmiljön med regionala initiativ. De huvudområden som kommer att ingå är miljö, tillväxt/konkurrenskraft, tillgänglighet och säkerhet.

Kommissionens meddelande om en strategi för Östersjöregionen bör innehålla konkreta förslag till hur samarbetet mellan olika politik-

områden kan förbättras samt innehålla en konkret handlingsplan för vad kommissionen, EU:s medlemsstater i Östersjöregionen och andra parter bör göra för att uppnå gemensamma prioriteringar. Östersjöstrategin kommer att spänna över ett stort antal frågor där miljö endast är en del. Regeringen anser att det är viktigt att Östersjöstrategin kopplar samman EU-insatser, policyinstrument och resurser på ett tvärsektorielt sätt och utformas med förståelsen för att åtgärder som förbättrar Östersjöns miljö också bidrar till regionens tillväxt. Miljö-, jordbruk-, fiske- och sjöfartspolitikerna liksom näringslivspolitikerna i övrigt behöver tillsammans med EU:s olika finansieringsinstrument ingå i ett sådant integrerat synsätt.

Regeringen är drivande för att Östersjöstrategin ska bli ett verktyg för genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön och genomförandet av Östersjön som ett pilotprojekt inom ramen för det marina direktivet. Därigenom kan Östersjöstrategin bli ett instrument för regionalt genomförande av EU:s havspolitik och det marina direktivet. Regeringen anser även att Östersjöstrategin ska bidra till regionala initiativ för hållbar produktion och konsumtion.

#### 4.1.5 Helcoms position bör stärkas

**Regeringens bedömning:** Sverige bör arbeta långsiktigt för att stärka Helcom som mellanstatlig aktör för havsmiljöarbetet i Östersjöområdet. Sverige bör verka för att Helcom ska hålla årliga miljöministermöten.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till att stärka Helcoms roll, medan några påpekar att de pågående havsprocesserna inom EU är viktigast.

**Skälen för regeringens bedömning:** Helcom är en mellanstatlig organisation för genomförande av Helsingforskonventionen till skydd för Östersjöns miljö. Parter till konventionen är de nio kuststaterna samt Europeiska gemenskapen. Ordförandeskapet i Helcom roterar mellan länderna på tvåårsbasis. Sverige är ordförande 2010–2012, vilket ger Sverige en bra möjlighet att föreslå åtgärder för att göra Helcom till en effektivare miljöorganisation.

Förutsättningarna för det regionala samarbetet har förändrats. Åtta av Östersjöländerna är EU-medlemmar och måste därför tillämpa EU:s gemensamma lagstiftning. Östersjöns kritiska miljösituation kräver dock regionala särlösningar där nya initiativ utarbetade inom Helcom kan leda utvecklingen på teknisk-vetenskaplig nivå. För att förankra Helcoms ledande ställning på det vetenskapliga området avser Sverige verka för att årliga miljöministermöten hålls inom ramen för Helcom.

#### 4.1.6 **Genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön utgör grunden för det regionala havsmiljöarbetet**

**Regeringens bedömning:** Sverige bör vara pådrivande för att arbetet med Helcoms aktionsplan för Östersjön samordnas med motsvarande processer inom EU. Aktionsplanen bör dessutom integreras i arbetet med det marina direktivet och utgöra en bas för att utpeka Östersjön som ett pilotprojekt. Sverige bör verka för att aktionsplanen utgör en prioriterad åtgärd inom EU:s kommande strategi för Östersjöregionen. Ett nära samarbete med Ryssland om Helcoms aktionsplan är av stor vikt under de närmaste åren.

**Skälen för regeringens bedömning:** De föreslagna åtgärderna i Helcoms aktionsplan för Östersjön bör vara utgångspunkten för det åtgärdsprogram för Östersjön som krävs enligt marina direktivet. Aktionsplanen antogs av miljöministrarna i november 2007 och är i dagsläget det enda existerande regionala mellanstatliga åtgärdsprogrammet för att förbättra Östersjöns miljö. Aktionsplanen innebär att länderna till 2010 ska ta fram nationella åtgärdsprogram, vilka ska vara genomförda 2016 och gott miljötillstånd ska vara uppnått till 2021. Ett ministermöte hålls 2013 för att utvärdera de nationella programmens effektivitet. Eftersom det marina direktivet också kräver åtgärdsprogram inom överlappande områden är det angeläget att dessa åtgärdsprogram samordnas.

Helcoms aktionsplan och förslaget att Östersjön ska utgöra ett pilotprojekt enligt det marina direktivet bör enligt regeringen utgöra grunden för det regionala samarbetet samt den nationella strategi som krävs under artikel 4 i det marina direktivet. Genomförandet av aktionsplanen bör också vara en viktig komponent i EU:s Strategi för Östersjöregionen (se avsnitt 4.1.4).

Sverige och Ryssland har ett gemensamt intresse av att samarbeta för att förbättra Östersjöns miljö, varför ett nära samarbete mellan Sverige och Ryssland om genomförandet av aktionsplanen är av stor vikt. En av prioriteringarna för samarbetet om miljöfrågor med Ryssland är att utveckla Naturvårdsverkets samarbete med ryska myndigheter kring kapacitetsuppbyggande åtgärder för att stärka genomförandet av aktionsplanen. Naturvårdsverket har i samråd med Jordbruksverket och övriga berörda myndigheter fått i uppdrag att till juli 2009 utarbeta förslag till åtgärder för det svenska genomförandet av aktionsplanen. I uppdraget ingår bl.a. att redovisa kostnader för föreslagna åtgärder, eventuella målkonflikter och samhällsekonomiska konsekvenser.

I enlighet med Helcoms aktionsplan avser regeringen att till Helcoms miljöministermöte 2010 presentera ett svenskt handlingsprogram för genomförandet. För att kunna ta ställning till om ytterligare åtgärder behövs före 2016, avser regeringen i samband med framtagandet av handlingsprogrammet att överväga de förslag som presenteras genom Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets uppdrag och annan relevant information.



**Regeringens bedömning:** Sverige bör även fortsättningsvis delta aktivt i Ospars arbete. Ospar har en viktig roll i genomförandet av det marina direktivet. Sverige bör även verka för att samarbetet mellan Helcom och Ospar fördjupas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ospar är den regionala konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten. Konventionen har ett brett anslag och innehåller regler om många typer av potentiellt miljöskadliga verksamheter. Konventionen hanterar frågor om övergödning, miljögifter, radioaktiva ämnen, offshore-verksamhet, marin biodiversitet samt övervakning och bedömning av den marina miljön. Ospar följer också upp rekommendationerna från Nordsjökonferensen 2006. Nya frågor inom Ospar är exempelvis koldioxidlagring och skyddade områden utanför ekonomiska zonen.

En viktig framtida uppgift för Ospar blir att samordna ländernas arbete med genomförandet av det marina direktivet. En samordning mellan Ospar och Helcom är viktig i det sammanhanget, särskilt för de fyra länder (Danmark, Finland, Sverige och Tyskland) som är parter till båda konventionerna.

Regeringen arbetar för att regionala organisationer som Ospar och Helcom ska få en nyckelroll i genomförandet av EU:s insatser för havsmiljön.

#### 4.1.8 Nordiska initiativ för stärkta insatser för planering, förvaltning och skydd av havsområden

**Regeringens bedömning:** Sverige bör vara drivande för att stärka det nordiska samarbetet för planering och förvaltning av haven.

**Skälen för regeringens bedömning:** De nordiska länderna är alla kuststater som påverkar, men också har ansvar för utvecklingen i, Östersjön, Västerhavet, Barents hav och Arktis. Även om det finns frågeställningar som är specifika för varje hav är många frågor generella till sin natur. De nordiska länderna kan lära sig mycket av varandras arbete, bland annat har Norge stora erfarenheter av planering och förvaltning av Barents hav. De nordiska miljöministrarna har därför beslutat att inom ramen för det nordiska samarbetet fördjupa sitt samarbete för att ta fram förslag för utveckling och tydligare nordisk samordning av initiativ för planering och förvaltning av haven. Initiativen ska stärka det internationella samarbetet och konventionerna på havsområdet samt främja erfarenhetsutbyte och samordnat agerande i internationella processer. På sikt kan dessa samordnade insatser stimulera en gemensam metodutveckling.

**Regeringens bedömning:** Sveriges deltagande i det internationella havsforskningsrådet bör öka.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det internationella havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) som inrättades redan 1902, är den organisation som samordnar marin forskning i Nordostatlanten inklusive Östersjön och Nordsjön. Forskare som arbetar i ICES samlar information om fiske- och miljöförhållanden i marina ekosystem. Denna information analyseras och utvecklas i olika kommittéer till opolitiska, vetenskapliga råd avseende miljösituationen och fångst av kommersiella fiskbestånd som efterfrågas av EU, regionala fiskeriorganisationer samt marina kommissioner som Helcom och Ospar. ICES verksamhet har stor betydelse på fiskets område genom sin vetenskapliga rådgivning. På miljöområdet har ICES en roll i att ta fram ett förslag till kriterier för god miljöstatus inom ramen för det marina direktivet. Ett fortsatt engagemang från svensk sida för att ytterligare stärka trovärdigheten och tillförlitligheten av ICES rådgivning behövs. Särskilt önskvärt är det att engagemanget på svensk sida ökar angående deltagandet i ICES miljöanknutna forskning.

#### 4.1.10 Regionalt arbete inom sjöfartsområdet

**Regeringens bedömning:** Sverige bör fortsatt prioritera samarbetet med grannländerna inom sjöfartsområdet i syfte att bidra till och utveckla miljö- och säkerhetsarbetet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sjöfarten är en internationell näringsgren som i första hand måste regleras genom internationella regler som t.ex. Havsrättskonventionen och den internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konventioner. Samarbetet med våra grannländer utgör också en viktig del eftersom det utgör en plattform för att diskutera utvecklingen inom området samt för att diskutera hur frågor kan drivas i andra fora, som t.ex. EU. Arbetet är vidare av betydelse med tanke på de specifika förutsättningar som råder i Östersjöområdet som t.ex. isförhållanden, samt när det gäller frågor om infrastruktur- och övervakningssammanhang.

#### 4.1.11 Baltic 21

**Regeringens bedömning:** Det breda och inkluderande arbetssätt som Baltic 21 tillämpar bör tas till vara inom andra Östersjöarbeten. Arbetet med tvärsektorieella projekt för hållbar utveckling i Östersjöregionen bör fortsätta.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under tio år har länderna runt Östersjön genom den gemensamma handlingsplanen för hållbar

utveckling – Baltic 21 – varit engagerade i arbetet med att skapa en hållbar utveckling i Östersjöregionen. Merparten av arbetet inom Baltic 21 bidrar direkt eller indirekt till en förbättrad havsmiljö i Östersjön.

En regional handlingsplan antogs av utrikesministrarna 1998. År 2002 beslutades en kompletterande regional Agenda 21 för utbildning. Genomförandet av Baltic 21:s arbete har utgått från aktionsprogram i följande sektorer: jordbruk, utbildning, energi, fiske, skog, näringsliv, regional utvecklingsplanering, turism och transport. Flera demonstrationsprojekt benämnda som Baltic 21:s Lighthouse-projekt har utvecklats för att visa på hållbar utveckling i praktiken. Genom att flertalet av de medverkande länderna nu ingår i EU har utgångspunkterna för samarbetet förändrats. Med hänsyn tagen också till andra omvärldsförändringar har beslut fattats om en utvärdering av Baltic 21 till sommaren 2009. Regeringen avser att ta ställning till hur Sveriges fortsatta arbete inom Baltic 21 kan utformas efter att utvärderingen har presenterats.

I samarbete med olika aktörer har Baltic 21 hösten 2008 beviljats EU-finansiering (Interreg) för fyra projekt med hållbar utveckling som gemensam nämnare. Projekten avser sammanställning av goda exempel på hållbara lösningar inom olika sektorer, bioenergi, hållbar utveckling av städer och landsbygd samt hållbar produktion och innovation i små och medelstora företag. Bioenergiprojektet bedömdes dessutom vara av strategisk betydelse och utvecklades tillsammans med Baltic Sea Region Energy Co-operation (BASREC) och leds av Energimyndigheten i Sverige. Regeringen anser att arbetet med tvärssektoriella projekt med inriktning mot hållbar utveckling bör fortsätta.

I linje med den globala Agenda 21 har Baltic 21 inom några sektorer bildat ett nätverk där flertalet samhällsaktörer är representerade. Medlemmar är olika Östersjöländers förvaltningar, miljöorganisationer, akademiska och finansiella institutioner samt lokala stads- och näringslivsorganisationer. Partnerskap i projekt är en viktig del av genomförandet. Regeringen anser att det breda och inkluderande arbetssätt som Baltic 21 tillämpar är en nyckel till framgång och metoden bör tas till vara även inom andra Östersjösamarbeten.

Efter högnivåmötet i Saltsjöbaden i april 2007 initierades en arbetsgrupp för att sammanställa ett program för hållbar landsbygdsutveckling i Östersjöregionen. Avsikten är att söka finansiering också för detta projekt ur EU:s Östersjöprogram.

#### 4.1.12 Mellanstatlig fond för internationella åtgärder

**Regeringens bedömning:** Sverige stödjer ekonomiskt inrättandet av en mellanstatlig finansieringsfond med syftet att bidra med finansiering av projekt och åtgärder för att förbättra Östersjöns miljö.

Sverige bör fortsatt bidra med medel till Nordliga Dimensionens Miljöpartnerskap som syftar till att genomföra större investeringsprojekt i främst Ryssland för att förbättra Östersjöns miljö.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår 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 projektförhållande 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 föreslås förvalta fonden 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 EU:s fond för landsbygdsutveckling och den Europeiska fiskerifonden kanaliseras till fonden.

**Remissinstanserna:** Förslaget om mellanstatlig fond stöds av de elva instanser som har kommenterat förslaget. Flera instanser ställer sig dock tveksamma till Helcom som förvaltare av fonden, då de anser att Helcom saknar kompetens och organisation för detta samt att det finns lämpligare organisationer som fondförvaltare. Det råder delade meningar om ifall delar av EU:s fond för landsbygdsutveckling och den Europeiska fiskerifonden ska kanaliseras till fonden. *Region Blekinge* och *Länsstyrelsen Norrbottens län* tillika *Vattenmyndigheten för Bottenviken* menar att det lokala och regionala perspektivet kan komma att bli sekundärt vid en sådan konstruktion.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som ett led i genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön har Nordiska Investeringsbanken (NIB) och det Nordiska Miljöfinansieringsbolaget (NEFCO) tagit initiativ till en mellanstatlig fond för projektidentifiering och projektförberedelser. Regeringen anser att detta område bör förstärkas. Fonden bör kunna komplettera de satsningar som gjorts inom bl.a. NIB med särskilda investeringsmedel för Östersjörelaterade projekt. Finansieringsfonden etableras för att katalysera genomförandet av Östersjön som pilotprojekt inom det marina direktivet samt aktionsplanen för Östersjön. Regeringen avser att bidra med 45 miljoner kronor per år för 2009 och 2010 till denna gemensamma internationella fond, som förvaltas inom ramen för NEFCO och NIB för genomförandet av Helcoms aktionsplan och andra åtgärder i syfte att förbättra miljötillståndet i Östersjön och Västerhavet. Finansiering avses ske från anslaget 1:12 *Havsmiljö*. Inom Helcom sker även en sammanställning av finansieringsmöjligheter från andra källor och medlemsländerna och övriga finansiärer uppmuntras att på olika sätt bidra till fonden.

Nordliga dimensionens miljöpartnerskap (NDEP) är ett samarbete som utvecklades under det svenska ordförandeskapet i EU 2001. NDEP består av bl.a. ett "miljöfönster" som syftar till att samordna finansiering av större miljöinvesteringar med gränsöverskridande effekter i nordvästra Ryssland.

Det finns stora investeringsbehov på miljöområdet i Ryssland. Att givarländer och internationella finansieringsinstitut samordnar sina insatser såsom sker inom NDEP innebär en möjlighet till resursmobilisering, insyn och påverkansmöjligheter som annars skulle ha varit svåra att uppnå. De vattenreningsprojekt som genomförs inom ramen för NDEP i t.ex. Kaliningrad och S:t Petersburg har stor inverkan på Östersjöns miljö och effektiviteten, i termer av minskad belastning på

havsmiljön, bedöms vara mycket hög per investerad svensk krona. Som exempel kan nämnas projektet med vattenreningsverk i Kaliningrad. När detta projekt är slutfört om ca 3–4 år förväntas avlopp från 450 000 personer som hittills har varit nästan orenat renas enligt dagens normer inom EU.

Prop. 2008/09:170

#### 4.1.13 Grannsamverkan inom jordbrukssektorn för att förbättra Östersjöns miljö

**Regeringens bedömning:** Ett utbyte av goda erfarenheter och förbättrat samarbete kan utveckla Östersjöländernas jordbruksrådgivning och medverka till att jordbrukets påverkan på Östersjön minskar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under det svenska ordförandeskapet i Östersjöstaternas råd (CBSS) 2007 hölls ett högnivåmöte i Saltsjöbaden mellan representanter för jordbruks- och miljöministerierna. En viktig utgångspunkt för mötet var ökat samarbete för att minska jordbrukets påverkan på Östersjön.

Ett resultat av Saltsjöbadsmötet var ett seminarium om miljöutbildning och rådgivning som viktiga instrument för att reducera jordbrukets negativa inverkan på vatten. Seminariet arrangerades av länsstyrelsen i Stockholms län tillsammans med lettiska och svenska myndigheter och organisationer och stöddes finansiellt av regeringen. Syftet med seminariet var att lyfta fram och utbyta praktiska erfarenheter om miljöutbildning och rådgivning till jordbrukare.

Med utgångspunkt i seminariet startades 2008 projektet Baltic Agreement (Förbättrad miljöutbildning och rådgivningsverksamhet inom jordbrukssektorn i Östersjöregionen) av Lantbrukarnas Riksförbund tillsammans med representanter från andra länder och organisationer. Syftet med projektet är att utveckla utbildnings- och rådgivningsverksamheten inom jordbruket i Östersjöländerna. Regeringen bedömer att projektet har goda förutsättningar att öka samarbetet mellan myndigheter, näringen och intresseorganisationer i och mellan länderna runt Östersjön. Värdefulla erfarenheter från rådgivningsprojektet Greppa Naringen kan utnyttjas och projektet bör bidra till minskade växtnäringens förluster från jordbruket. Projektet stöddes finansiellt under 2008 och regeringen har beslutat att för 2009 tillföra projektet ytterligare en miljon kronor av skatterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel som återförs till näringen.

## 5 Planering och förvaltning av havet

### 5.1 Planering av de svenska havsområdena

#### 5.1.1 En ny havsplanering

**Regeringens bedömning:** En ändamålsenlig planering av havet bör skapas. Arbetet med att utveckla en ny planeringsmodell för de svenska havsområdena bör ske på ett samlat sätt. Att värna och förbättra havsmiljön genom en tydlig ekosystemansats bör vara utgångspunkten för en ny planeringsmodell. Planeringsprocesser som utvecklas för territorialvattnet och för den ekonomiska zonen bör så långt möjligt vara samordnade.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Utredningen föreslår långtgående förändringar av havsplaneringen. Förslagen baseras på en analys av dagens situation när det gäller befintlig planering och risken för framtida intressekonflikter. Utredningen anser att kommunerna uppvisar stora brister när det gäller både omfattning och innehåll i de delar av de kommunala planerna som rör avsnitt utanför de mest kustnära områdena. Enligt utredningen beror detta till stor del på bristande användning av befintliga instrument. För att lösa svårigheterna föreslog utredningen att regionala organ skulle svara för havsplaneringen. Utredningen förordar en ekosystemansats som utgångspunkt för en ny havsplanering.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är generellt positiva till införandet av en havsplanering med ekosystemsansatsen som vägledande princip och stöder i princip att en statlig myndighet ges det övergripande ansvaret för havsplaneringen. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att det är naturligt att en statlig myndighet får ett övergripande ansvar för havsplaneringen. *Länsstyrelsen i Skåne län* ser positivt på en ökad samordning av havsplaneringen. *Naturvårdsverket* anser att ett beslut om en myndighet med ansvar för havsplaneringen bör tas inom snar framtid för att myndigheten bl.a. ska kunna komma igång med att delta i nationella och internationella projekt och konventioner. *Sveriges Fiskares Riksförbund* är positiva till ett havsplaneringssystem med ekosystemsansatsen som vägledande princip.

**Skälen för regeringens bedömning:** Planeringen av de svenska havsområdena är i dag otillfredsställande och förorsakar problem för såväl näringsidkare, allmänna intressen som miljön. Den svåra miljösituation som i dag råder i Östersjön visar tydligt att en ekosystemansats måste vara grunden för ett planeringssystem för havsområdena. Omsorgen om havsmiljön och möjligheten att förbättra den bör vara grundläggande för de åtgärder som vidtas.

Det saknas i realiteten en havsplanering som främjar en god hushållning med naturresurser liksom former för en havsplanering av större

format än den enskilda kommunen. Kommunernas havsplanering är bristfällig till omfattning och innehåll. Regeringen delar i stor utsträckning utredningens beskrivning av de svårigheter som i dag finns i havsplaneringen, där bl.a. en planering för den ekonomiska zonen saknas. Med dagens system är risken för ökade intressekonflikter stor. Regeringens utgångspunkter för en reform av havsplaneringen är att värna och förbättra havsmiljön samtidigt som viktiga näringsintressen och allmänna samhällsintressen tillgodoses. Det stora antalet verksamheter som pågår i ekonomisk zon och den alltmer ökande aktiviteten där, innebär att en samlad bild behövs av anspråk och skyddsbehov. En ekosystemansats för havsplaneringen är en nödvändig grund för en långsiktig och ändamålsenlig hushållning med havets resurser och vattenområden. Vikten av en fungerande havsplanering blir extra tydlig i regionala hav som Östersjön, Skagerrak och Kattegatt.

Planeringsprocesser för territorialvattnet och för den ekonomiska zonen bör så långt som möjligt vara likartade och samordningen mellan respektive planer bör säkerställas. För en ny planeringsmodell bör befintliga metoder, verktyg och förfaranden som har visat sig ändamålsenliga och framgångsrika för planeringen av landområden tas till vara. En statlig planering bör införas för den ekonomiska zonen. Planeringen bör präglas av goda möjligheter för allmänheten och relevanta aktörer att medverka i processen. Nya planeringsprocesser bör underlätta en ökad måluppfyllelse för berörda miljö kvalitetsmål. Kommunerna bör ha en framskjuten roll i framtagandet av planer för havet.

Kunskapsnivån avseende kustvatten och havsområden är betydligt lägre än för landområden. Det saknas ett heltäckande underlag för en utvecklad och ändamålsenlig planering och beslutsfattande. Frågan om vilken information som behöver tas fram kan bestämmas i samband med den bedömning som görs av vilka planeringsinsatser som är nödvändiga. Ekosystemansatsen kräver att data och kartunderlag om de ekologiska förhållandena tas fram, bl.a. som en grund för den kunskapsinhämtning som i övrigt behövs om de aktiviteter som kan påverka miljön. Ett europeiskt nätverk som ger tillgång till jämförbar information (data) från EU:s medlemsstater om havsmiljön, i enlighet med principerna i Rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire), skulle kunna ge värdefulla bidrag till nationella planeringsinsatser. Europeiska kommissionen har också tagit initiativ till att utveckla vetenskapliga verktyg för datainsamling i syfte att underlätta för planering i kust- och havsområden.

Ett ökat nordiskt, europeiskt och globalt samarbete om havsplanering är önskvärt då haven ur många aspekter är en delad resurs. I sitt meddelande om en färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden (KOM(2008)791) lyfter kommissionen fram havsplaneringens vikt för en integrerad havspolitik i Europa. Ekosystemansatsen ska vara en vägledande princip från svensk sida även i detta sammanhang. EU:s Strategi för Östersjöregionen och Helcoms arbete med havsplanering är som redan nämnts viktiga processer för Sverige att aktivt medverka i.

Regeringen avser att låta utreda lagstiftning, ansvar och genomförande för en ny havsplanering. Berörda lagar är bland andra miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1988:950) om kulturminnen, lagen

(1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Såväl insyn i som förankring av de planer som tas fram bör ges stor vikt. Planeringens beroende av kunskapsnivån om havet och bottenförhållanden bör belysas i utredningen. Statens ansvar för planeringen inom territorialvattnet bör också ingå i utredningen.

I det fall ett utökat statligt planeringsansvar får konsekvenser för statsbudgeten ska det finansieras genom omprioriteringar inom befintliga anslagsområden.



Figur 2. Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon



**Regeringens bedömning:** Kommunerna bör fortsatt ansvara för planeringen av de kustnära havsområdena. Kommunernas planering av dessa områden bör utvecklas och samverkan mellan land- och havsplanering förstärkas. Den kustnära planeringen bör samordnas kommunerna emellan, de regionala aspekterna beaktas och samverkan åstadkommas med planeringen av de yttre havsområdena. Hur planeringen i territorialhavet kan genomföras bör utredas.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Utredningen föreslår att befintliga regionala organ ska ges ansvaret för planeringen i territorialhavet och i havsområden innanför baslinjen och att de ska ta fram översiktliga s.k. havsplaner för dessa områden. Med regionala organ avses regionala försöksverksamheter, regionala samverkansorgan samt regionplane-förbund. Havsplanerna föreslås ha rättskraft och kunna överklagas. En samverkan föreslås ske med kommunerna och Boverket. Enligt Havsmiljöutredningen finns det flera svagheter med dagens planeringssystem för havsområden. En är att den kommunala översiktsplaneringen sällan sträcker sig längre ut i havet än där öar och bebyggelse finns, en annan att det saknas former för planering av större områden än vad varje enskild kommun utgör. Utredningen anser att översiktsplanen inte primärt har utvecklats för att tillämpas i havsområdena och menar att den kommunala planeringen är mycket ofullständig där. Ambitionsnivån varierar i landet, varför planeringen framstår som splittrad. Många verksamheter till havs sträcker sig över stora ytor och är i många fall rörliga på samma sätt som vattenmassorna. Utredningen menar att detta talar för behovet av en storskalig planering.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser är tveksamma till förslaget att regionala organ ska ges ansvaret för planeringen av territorialhavet. Skäl som förs fram är att dessa organ inte finns i hela landet, att de inte är lämpliga för ekosystemansatsen och att deras gränser inte sammanfaller med havsbassängerna. *Sveriges Kommuner och Landsting* och flera kommuner avstyrker förslaget om ändrat kommunalt planeringsansvar med hänvisning till plan- och bygglagens fungerande planeringssystem. Flera remissinstanser återkommer till skillnaden mellan kustnära områden och övrigt hav och nämner baslinjen som en möjlig gräns för skiftande planeringsansvar. Några instanser pekar på vattenmyndigheterna som lämpliga för samordning mellan land- och havsmiljön. *Naturvårdsverket* värnar om den nuvarande möjligheten att ta fram gemensam fysisk planering för de land- och vattenområden som kommunerna i nuläget ansvarar för. *Västerviks kommun* och *Luleå kommun* anser att det är rimligt att kommunerna planerar sina skärgårdar, *Gotlands kommun* att detsamma gäller kustvatten. *Fiskeriverket* och *Energimyndigheten* anser att planering i havsområden i territorialhavet inte bör utföras av kommuner.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige saknar i dag en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av territorialhavet som på ett effektivt sätt kan behandla de ökande kraven på insatser för en bättre havsmiljö, för avvägning mellan olika intressen och för en långsiktigt hållbar utveckling av havsområdena. Regeringen delar

utredningens bedömning att dagens situation med en uppsplittring av planeringen av territorialhavet i ett mycket stort antal, oftast mycket begränsade kommunala delområden, motverkar möjligheterna till de samlade och samordnade insatser som behövs. Flertalet av de frågor som berör de icke kustnära delarna av territorialhavet är av mer nationell eller internationell karaktär. Att det kommunala intresset avtar med avståndet från kusten och är ringa eller obefintligt för dessa öppna havsområden framgår av det faktum att ytterst få kommuner gjort särskilda planeringsinsatser för de områdena.

Utredningens förslag att ge de befintliga regionala organen ansvaret för planeringen i territorialhavet och i havsområden innanför baslinjen får mycket litet stöd hos remissinstanserna. Regeringen delar synpunkterna som förs fram av bl.a. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* att frågan om de regionala organens ansvar är för tidigt väckt och att slutbehandlingen av Ansvarskommitténs förslag bör avvaktas i det avseendet. Regeringen anser också, i likhet med bl.a. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Goteborgs universitet*, att vattenmyndigheternas roll i planeringssammanhang bör övervägas närmare. Regeringen instämmer också i *Länsstyrelsen i Stockholm läns* synpunkt att kommunerna inte bör fråntas planeringsansvaret för sina kustvatten, utan att det är viktigt att sambandet mellan planering av kustnära mark och vatten behålls.

Det är emellertid enligt regeringens bedömning inte tillfredsställande för havsmiljön att dagens situation med ett fragmenterat kommunalt planeringsansvar för de öppna havsytorna kvarstår. Starka skäl talar för en planering som kan åstadkomma enhetliga och samtidiga insatser för de regionala delhaven. Sådana insatser för territorialhavet bör samordnas med insatser för angränsande havsytor inom den ekonomiska zonen och samarbete behövs även med andra länders planering av angränsande havsytor. Regeringen anser därför, i likhet m.fl. remissinstanser, att frågan om planeringsansvaret för territorialhavet bör utredas vidare. Detta bör göras inom ramen för utredningen av planeringsansvaret för den ekonomiska zonen (se avsnitt 5.1.3). Det havsområde inom territorialhavet som utredningen översiktligt bör omfatta är det område som sträcker sig från en nautisk mil utanför baslinjen ut till territorialgränsen. Där är det rimligt att anta att det kommunala intresset är ringa och att verksamheter som kräver särskild behandling i den kommunala planeringen inte är vanliga. I ett sådant utredningsarbete bör beaktas vikten av att planeringen av området innefattar de inslag av insyn, möjlighet till delaktighet och överprövning som präglar dagens kommunala planering. Regeringen anser att det är viktigt att den kommunala planeringen för de kustnära vattnen utvecklas och blir mer sammanhängande och samordnad emellan kommunerna. Många kommuner har inte tagit fram aktuella planer för sina havsområden. Både miljö- och utvecklingsmässiga aspekter blir då lidande. För frågor av mer regional art som delas med angränsande kommuner finns behov av ett kommunalt planeringsarbete med utgångspunkt i ett regionalt perspektiv. Behovet av en revidering av de svenska baslinjerna bör också beaktas i samband med tillsättandet av en utredning.

Planeringsfrågorna för de kustnära vattnen är nära förbundna med de för de kustnära landområdena och en samlad syn måste prägla planeringsinsatserna för kusten. Kustlänsstyrelserna har på regeringens

uppdrag inkommit med en redovisning av hur system för regional och lokal samordning i kustnära områden kan utformas och genomföras inom ramen för vattendistriktet (dnr M2007/4233/H). De lämnar där bl.a. förslag till fortsatta utredningsinsatser gällande hur översiktsplanen kan utvecklas för kust- och havsmiljön. Inom EU har flera medlemsstater tagit initiativ för att genomföra EG-rekommendationen om genomförande av en integrerad förvaltning av kustområdena i Europa (2002/413/EG). För Sveriges del tog Boverket fram en rapport om hur samhällsplaneringen för en hållbar utveckling av Sveriges kustområden stämde överens med rekommendationen (dnr M2006/344/Hm). Regeringen bedömer det angeläget att en kraftsamling kring planeringsinsatser i kustzonen görs och att fortsatta verkningfulla steg tas mot en hållbar utveckling av kustområdena. Regeringen avser därför återkomma med initiativ för det kommunala och regionala arbetet för dessa områden.

### 5.1.3 Planering av den ekonomiska zonen

**Regeringens bedömning:** En statlig myndighet bör ges ansvaret för planeringen i den ekonomiska zonen och en lagstiftning för denna planering bör tas fram. Lagstiftningsarbetet bör samordnas med att frågorna om planeringen i territorialhavet utreds.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans är emot förslaget att staten ska ha ansvaret för planering av den ekonomiska zonen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker förslaget att staten ges ansvaret för planering av den ekonomiska zonen, vilken är varken läns- eller kommunindelad. *Försvarets radioanstalt (FRA)* anser att en adekvat havsplanering sannolikt både främjar samhällsutvecklingen och kan underlätta att de intressekonflikter som finns löses, t.ex. mellan havsbaserad vindkraft och totalförsvarets behov. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Vattenmyndigheten för Västerhavet* stöder att staten ges det fulla ansvaret för planeringen i ekonomisk zon. Bilden är idag splittrad, men regeringen har initiativet och delegerar utredningsuppdrag. Det är rimligt att ansvarsförhållandena ses över i flera avseenden. *Naturvårdsverket* instämmer i förslaget att en statlig myndighet ges ett specifikt ansvar för planeringen i ekonomisk zon. *Boverket* stöder förslaget om en nationell plan för ekonomisk zon. *Energimyndigheten* anser att en planering motsvarande översiktsplaneringen skulle kunna hantera både bevarande- och exploateringsintressen. *Världsnaturfonden (WWF)* är positiv till en statlig planering av den ekonomiska zonen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I dag saknas en planering av den ekonomiska zonen. Flera myndigheter har begränsade ansvarsområden inom den ekonomiska zonen, men ingen myndighet har ett samlat ansvar. Det saknas former för avvägningar mellan olika intressen, liksom underlag för sådana bedömningar. Samtidigt nyttjas den ekonomiska zonen för skilda verksamheter som ökar i omfattning. Risken för intressekonflikter och suboptimerad användning av resurserna är stor.

Sverige har begränsad jurisdiktion i den ekonomiska zonen och det regelverk som gäller baseras på rättigheter i enlighet med internationell lagstiftning och överenskommelser, främst bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention (UNCLOS). Även EG-rättsliga akter är till viss del tillämpliga i den ekonomiska zonen. De svenska lagar som styr förehavandena i den ekonomiska zonen är främst lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om ekonomisk zon. Även miljöbalken är tillämplig i vissa delar.

Regeringen anser att en planering av den ekonomiska zonen bör skapas. Detta kräver en ny lagstiftning. Ekosystemansatsen bör vara den vägledande principen för planeringen också för detta område. En statlig myndighet bör ges ansvaret för planeringen av den ekonomiska zonen, en myndighet som bör agera sektorsneutralt i sin planeringsroll. Regeringen avser att tillsätta en utredning för att utarbeta den lagstiftning som behövs. Myndighetens ansvar i förhållande till andra myndigheter ska ingå i utredningen.

#### 5.1.4 Regionalt samarbete och EU-politik

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att ländernas samarbete om havsplanering utökas och att en samverkan åstadkoms vid planeringsinsatser för gemensamma havsområden. Sverige bör ta fortsatta initiativ till sådant samarbete och bör vara aktivt med att utveckla EU-samarbetet när det gäller havsplanering.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Utredningen föreslår att Sverige bör verka för ett ökat samarbete med angränsande länder i fråga om havsplanering och att en strategi för långsiktigt ökat samråd mellan länderna bör inrättas på svenskt initiativ. Den föreslår vidare att Sverige bör arbeta för att havsplaneringen inlemmas i Helcoms arbete.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat har sig i frågan är positiva till ett ökat samarbete vad gäller planering av havsområdena. *Fiskeriverket* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att detta även bör gälla för andra vatten än de som omfattas av Helcom. Instanserna anser att det är viktigt att Sverige driver frågan om havsplanering inom EU.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige delar sina havsområden med flera andra länder och länderna arbetar gemensamt för en förbättrad havsmiljö. Det är därför enligt regeringens mening både självklart och nödvändigt att länderna samarbetar vid uppbyggnaden och utvecklingen av sina planeringssystem för de gemensamma havsområdena och att de samordnar sina planeringsinsatser, i synnerhet vid angränsande havsområden. Angränsande havsområden kan avse både territorialhavet och den ekonomiska zonen och förutsättningarna för samarbetet kan därför skilja sig i flera avseenden. För den ekonomiska zonen kan länderna ha ett gemensamt behov av att klara ut vilken slags planering som är möjlig och lämplig och hur denna skulle kunna samordnas. För territorialhavet kan troligen ett mer nära samarbete utvecklas. I vissa angränsande havsområden sker redan ett visst samarbete, medan det saknas helt i andra. I egentliga Östersjön och Västerhavet delar Sverige gräns med ett

flertal länder i den ekonomiska zonen, medan Finland är enda angränsande land i Bottenviken, Bottenhavet, Ålands Hav samt Skärgårdshavet. Förutsättningarna för att utveckla ett nära samarbete med angränsande länder skiljer sig således åt för Sveriges olika havsområden.

Sverige deltar i flera avseenden aktivt i uppbyggandet av ett gränsöverskridande samarbete om planering av havsområdena. På svenskt initiativ fattade Nordiska ministerrådet i september 2008 beslut om att inrätta en arbetsgrupp för gemensamma initiativ för förvaltning och planering av havsområdena. Inom både Helcom och Vision and Strategies around the Baltic Sea (VASAB) pågår arbete kring havsplaneringsfrågor. VASAB är ett samarbete mellan Östersjöländerna om den regionala utvecklingsplaneringen och där pågår f.n. arbete med att ta fram principer för havsplanering i vilket Sverige deltar.

I sitt meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen lyfter kommissionen fram tre verktyg som särskilt viktiga för denna politik: havsövervakning, fysisk planering i kust- och havsområden samt en heltäckande data- och informationskälla. En integrerad förvaltning av kustområdena och inrättande av system för planering av Europas havsområden bidrar enligt kommissionen till att åtgärderna som anges i EG:s marina direktiv kan fullgöras. Kommissionen har presenterat ett meddelande om en färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden (KOM(2008) 791) som handlar om att uppnå gemensamma principer för EU. Genom en seminarierie om principerna under 2009 avser kommissionen att främja ett gemensamt ställningstagande till planeringen av de europeiska haven och detta arbete avslutas under det svenska ordförandeskapet i EU. I framtagandet av EU:s Strategi för Östersjöregionen driver Sverige frågan om att utveckla ett långsiktigt samarbete i Östersjöregionen i frågor om havsplanering

Regeringen anser att Sverige bör fortsätta att delta i och driva på det internationella samarbetet om havsplanering. Sverige bör därvid verka för att det utvecklas ett nära samarbete med angränsande länder och att det skapas effektiva och stabila samarbetsformer och nätverk så att en mer långsiktig och fast samverkan kan åstadkommas, vilken på sikt kan utvecklas till en gemensam samordnad havsplanering.

## 5.2 En ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning

**Regeringens bedömning:** För att uppnå en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning finns det behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. En organisationsutredning tillsätts för att komplettera beslutsunderlaget för den slutliga utformningen av en sådan myndighet med hänsyn till övriga utredningar på området. Utredningens utgångspunkt ska vara att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av hela den marina miljön och dess nyttjande ska ske enligt ekosystemansatsen. Lagstiftning som reglerar myndighetens uppgifter och föreskriftsrätt utarbetas. En utgångspunkt för regeringen är att ej öka antalet myndigheter.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Utredningen föreslår att Naturvårdsverket utses som ansvarig myndighet för genomförandet av EU:s marina direktiv samt den övergripande havsförvaltningen i Sverige. Naturvårdsverket föreslås också ansvara för att förse den av utredningen föreslagna havsplaneringsmyndigheten (Boverket) med samlat nationellt planeringsunderlag om det marina landskapet.

Utredningen föreslår därutöver att en översyn av vattenförvaltningens organisation genomförs snarast och senast när förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tagits fram i en första omgång 2009. Vidare föreslår utredningen 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 enligt utredningen även att samordna vattenförvaltningen med förvaltningen av havet.

Enligt Havsmiljöutredningen är en bristande samordning av miljöövervakningen av havsmiljön ett problem, särskilt för kommunerna, länsstyrelserna och vattenmyndigheterna. Utredningen anser även att viktigare centrala myndigheters ansvar för övervakning och kartläggning bör förtydligas i instruktionen till respektive myndigheter. Det gäller särskilt Fiskeriverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Utredningen bedömer att 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.

**Remissinstanserna:** 25 av de 33 remissinstanser som lämnat synpunkter på förslaget är generellt positiva till att utse Naturvårdsverket som ansvarig för marina direktivet. Några instanser upplever dock att Naturvårdsverket hittills inte kunnat visa upp den helhetssyn som eftersträvas och anser att resurser och kompetens behöver förstärkas på Naturvårdsverket. Flera påpekar att ansvarsförhållanden mellan andra myndigheter och regeringen behöver förtydligas. *Naturvårdsverket* är

berett att bli ansvarig som havsmiljömyndighet, dock inte som havsmyndighet med ett sektorsövergripande ansvar.

*Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Kommunerna i norra Bohuslän, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, WWF* samt *Västra Götalandsregionen* anser emellertid att man bör överväga att gå längre och utse en havsmyndighet med sektorsövergripande ansvar och mandat att samlat förvalta hela den marina miljön och dess nyttjande (vilket även berör även förslagen om havsplanering i avsnitt 5.1). Exempelvis *Fiskeriverket* anser att en sådan myndighet bör ha sin utgångspunkt i det ansvarsområde som EU:s DG Mare har.

Andra synpunkter som förs fram är att det marina direktivet bör samordnas med arbetet med ramdirektivet för vatten och att det vore bättre att utöka vattenmyndigheternas mandat till havsområdena. Det påpekas att enligt förslaget så kommer länsstyrelserna inte att arbeta med det marina direktivet och havsmiljöförvaltningen.

Det finns en konsensus bland de 19 instanser som valt att lämna synpunkter att den nationella samordningen av vattenförvaltningen behöver förstärkas. Samtliga instanser som lämnat synpunkter, förutom *Naturvårdsverket* själv, stöder förslaget att förstärka Naturvårdsverkets ansvar för samordning av vattenförvaltningen. *Naturvårdsverket* stöder emellertid ett förtydligande av verkets ansvar.

Flertalet av instanserna stöder förslaget att göra en översyn vattenförvaltningens organisation, men anser att det bör ske senare och inte tidigare än 2009. Detta eftersom förvaltningen arbetat för kort tid och en så genomgripande myndighetsförändring tar tid att genomföra. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget att se över organisationen men förordar att modellen utvärderas, men först efter den första förvaltningscykeln.

De flesta av instanserna ifrågasätter tanken att skilja vattenmyndigheterna organisatoriskt från länsstyrelserna. Den organisatoriska samordningen mellan vattenmyndigheter och länsstyrelser anses fylla stora behov det är viktigt med en samordnad regional miljövard.

**Skälen för regeringens bedömning:** Naturvårdsverket har i dag ansvar för havsmiljöfrågor och ett uppdrag av regeringen att ansvara för genomförandet av de myndighetsrelaterade delarna i EU:s marina direktiv. Sverige saknar dock i dag en myndighetsstruktur som utifrån ett brett spektrum av frågor kan arbeta kraftfullt och fokuserat med havsmiljöfrågor och som har förutsättningar att ta ansvar för en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning.

Hantering av vattenfrågor i allmänhet sker i dag på ett splittrat sätt inom och mellan många berörda myndigheter. För ökad effektivitet och resursutnyttjande finns det behov av ett mer sammanhållet vattenarbete, präglat av ett vattensystemtänkande på alla nivåer. Den nationella samordningen behöver stärkas.

Övergödningen är det dominerande havsmiljöproblemet som behöver lösas, framför allt genom åtgärder på land och i de vattensystem som rinner av till haven. Kopplingen mellan myndigheters insatser vad gäller inlandsvatten och hav behöver stärkas.

Vatten är ett rörligt medium där ämnen snabbt transporteras nedströms och levande organismer rör sig både upp- och nedströms i vatten-

systemen. Förvaltning av vatten med dess innehåll bör därför ske sammanhängande.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringens målsättning med en sådan myndighet är att etablera en effektiv och samlad svensk havsmiljö- och vattenförvaltning som skapar ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna och tjänar till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i alla våra vattenmiljöer. I centrum står bl.a. ett samlat genomförande av EU:s marina direktiv, ramdirektivet för vatten, målen enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön, de svenska miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande skärgård, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Ett rikt växt- och djurliv* samt *Levande sjöar och vattendrag*. Särskilt viktigt är att säkerställa att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn och av ekosystemansatsen och därigenom möjliggör avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i landmiljöer, kust och hav.

En organisationsutredning tillsätts för att komplettera beslutsunderlaget för den slutliga utformningen av en sådan myndighet med hänsyn till övriga utredningar på området. Utredningens utgångspunkt ska vara att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av hela den marina miljön och dess nyttjande ska ske enligt ekosystemansatsen. Lagstiftning som reglerar myndighetens uppgifter och föreskriftsrätt utarbetas. En utgångspunkt för regeringen är att ej öka antalet myndigheter.

För närvarande bereds betänkandet av Utredningen om Naturvårdsverket (SOU 2008:62, Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket) som föreslår en översyn av hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet. Under hösten 2009 kommer utredningen om Översyn av miljömålssystemet (Dir 2008:95) att redovisa sitt betänkande. En annan utredning som f.n. bereds är Utredningen om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan (Dir 2007:166). Utredningen redovisade sitt uppdrag den 5 februari 2009, där den bl.a. la fram ett förslag om en ny myndighet som ersättning för Fiskeriverket: Myndigheten för havsresurser och fiske, som ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket. Utredaren utvecklar i sitt förslag främst de delar som rör fiskeripolitik och vattenbruk, men även havsmiljöövervakningen tas upp. Fiskeriverket har i dag en utvecklad och viktig kompetens inom områden som vattenekologi, fiskekologi, miljövard i vatten och juridik. En betydande del av Fiskeriverket utgörs av forsknings- och undersökningsverksamhet främst för den egna verksamheten men också för bl.a. Naturvårdsverkets del. Det finns en rad starka kopplingar mellan fiskeförvaltning, fiskevard, vattenvård och havsmiljöarbete.

Regeringens bedömning i fråga om planering av det öppna havet behandlas i avsnitt 5.1.



### **5.2.1 En gemensam marin områdesförvaltning i Skagerrak och Kattegatt** Prop. 2008/09:170

En ekosystembaserad marin områdesförvaltning är ett viktigt instrument vid fördelning av resurser och planering för framtida nyttjande av våra havsområden, i syfte att uppnå en långsiktigt hållbar förvaltning av havsmiljön. Den marina områdesförvaltningen lyfts fram som ett av de centrala verktygen i EG:s marina direktiv och är ett nödvändigt instrument för att flera länder tillsammans ska kunna förvalta ett gemensamt havsområde.

Norge har som första land i Europa påbörjat ett arbete som syftar till att bedriva en ekosystembaserad förvaltning i havsområdena Barents Hav, Norska havet och Nordsjön. Samarbete har inletts mellan myndigheter och forskningsinstitutioner i Norge och Sverige för att dra nytta av de norska erfarenheterna och lägga grunden för en gemensam ekosystembaserad områdesförvaltning i Skagerrak.

Naturvårdsverket har under 2008 gett stöd till Länsstyrelsen i Västra Götaland för att ta fram en ansökan till Interreg gemensamt med Norge och Danmark. I denna ansökan ingår även Kattegatt. Projektets idé är att utveckla förutsättningar för en, i relevanta delar, gemensam integrerad havsförvaltning, i linje med vad det marina direktivet kräver. Dessutom ingår förvaltning av kustnära områden med utgångspunkt i de erfarenheter och den kunskap som byggts upp inom projektet Forum Skagerrak. Arbetet bedöms bl.a. kunna bidra med viktig kunskap till arbetet med att planera de svenska havsområdena (avsnitt 5.1). Regeringen bedömer att samarbetet bör prioriteras och intensifieras.

## 6 Delaktighet på alla nivåer

**Regeringens bedömning:** Det finns behov av att i ökad utsträckning engagera samhället i stort i det framtida arbetet med havspolitik.

**Skälen för regeringens bedömning:** Användningen av haven påverkar många näringar, aktörer och individer. För att nå framgång i förvaltningen av haven är det av stor vikt att de berörda är involverade och görs delaktiga i förvaltningen och de beslut som fattas. Ett aktivt deltagande i en integrerad nationell, regional eller lokal politik för havsfrågor är en förutsättning för att kunna förverkliga de ambitioner regeringen har inom området. Inriktningen för havspolitik berör inte bara regeringen, myndigheter, regioner och kommuner utan alla aktörer, som har ett särskilt intresse i havsfrågor. Många aktörer är i dag redan engagerade i arbetet med havspolitik för EU och medlemsstaterna uppmanas av Europeiska kommissionen att i utvecklingen av nationella integrerade havsstrategier överväga hur olika intressenter kan involveras i beslutsfattandet i havsfrågor. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa en öppen och tydlig process för beslutsfattande.

För svenskt vidkommande innebär detta att det finns behov av att utveckla formerna för delaktighet i frågor som rör havet. En sådan utveckling bidrar till ökad demokrati. I detta arbete måste företag, industrier och verksamheter som är beroende av havet för sin ekonomiska verksamhet, arbetsmarknadens parter, organisationer samt forskningsorganisationer involveras. Ett exempel på delaktighet är de regionala rådgivande nämnderna på fiskets område som inrättades 2004. Genom dessa rådgivande nämnder finns nu möjlighet för forskare, fiskare och miljöorganisationer att gemensamt arbeta för att uppnå hållbart fiske på områden som är av intresse för ett regionalt havsområde.

### 6.1 Dialog med aktörer

**Regeringens bedömning:** Ett brett engagemang inom olika sektorer ökar förutsättningarna för de marina näringarna att utvecklas samtidigt som ekosystemen bevaras och restaureras. Berörda intressenter bör därför i ökad utsträckning involveras och göras delaktiga i arbetet med havspolitik. Initiativ bör tas till en utökad dialog mellan statsmakter och olika bransch- och intresseorganisationer.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser att det är angeläget att berörda intressenter i ökad utsträckning involveras och görs delaktiga i arbetet med havspolitik. Ett stort antal människor är berörda av verksamheter med koppling till havet. Enbart i sjöfartsklustret, inklusive den verksamhet som finns i land, arbetar i dag drygt

200 000 människor. Klustret består av ett stort antal större och mindre företag, både sådana som bedriver sjöfart, utvecklar maritim teknik och de som på annat sätt bidrar till dessa näringar med produkter eller tjänster finns i klustret. Regeringen avser att ta initiativ till en utvecklad dialog mellan andra länder och olika företrädare för bransch- och intresseorganisationer inom det havspolitiska området. Avsikten är att dels stärka de olika sektorernas konkurrenskraft genom bl.a. regelförenklande åtgärder, dels främja ett utökat utbyte mellan branscherna och staten bl.a. om den internationella regelutvecklingen på området.

Initiativet utgör en del av regeringens arbete med att utveckla strukturer för dialog med olika intressenter i syfte att skapa bättre förutsättningar för näringarna samt att få ett ökat genomslag för det havspolitiska arbetet.

## 6.2 Kommunikation och dialog för en bättre havsmiljö

**Regeringens bedömning:** Kommunikation och dialog om havsmiljön bör initieras i syfte att skapa ett brett engagemang inom såväl berörda sektorer som hos allmänheten. Detta förväntas på sikt leda till konkreta förbättringar i havsmiljön.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Regeringen bedömer att även befintliga framgångsrika insatser för kommunikation och dialog behöver lyftas fram och fortsätta.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig stöder förslaget. Naturvårdsverket är dock tveksamt med hänvisning till att det redan finns medel för ändamålet och efterlyser i stället en kartläggning och bättre samordning av nuvarande möjligheter att starta medborgarorienterade projekt.

### Skälen för regeringens bedömning

Det finns i dag ett stort intresse för och engagemang i både havsmiljöfrågor och utvecklingen av kust- och skärgårdsområdena hos olika aktörer såväl som hos allmänheten. Medvetenheten om miljöproblemen i havsmiljön är väl spritt inom olika grupper. Det är således inte insatser för att höja medvetenheten som behövs i första hand.

#### *Kommunikation och dialog till stöd för beslut*

För att åstadkomma en långsiktigt hållbar förvaltning av havsmiljön samtidigt som kustområdena ges möjlighet att utvecklas krävs ett brett stöd i samhället. I vissa fall kan det finnas behov av att genomföra åtgärder som 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.

För att lyckas med nödvändiga åtgärder krävs i många fall att förankrade och gemensamma mål eller visioner finns. Detta kan inte uppnås genom enbart enkelriktad information. Dialog- och samverkansprocesser ger delaktighet, förståelse för och därigenom ökad acceptans för beslutsfattandet. Det kan även bidra till gemensamma problemformuleringar och mål, vilket kan underlätta det fortsatta arbetet.

Ett exempel på dialog och samverkansprocesser är det pilotprojekt som sedan 2004 har bedrivits på fiskets område och som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. Fiskeriverket redovisade 2007 erfarenheter som grundar sig på främst sex lokala och regionala projekt på Gotland, Kustlandet, Halland, Norra Bohuslän, Ume- och Vindelälven samt Vättern. Erfarenheterna har varit berikande för såväl den centrala som den lokala nivån. Inom ramen för den utredning om en ny fiskelagstiftning, som ska avrapportera sitt arbete den 15 juni 2009, utreds dels hur stort inflytande som kan eller bör ges till ett samförvaltningsorgan för att uppnå syftet och dels hur målsättningen ett ökat deltagande och brukaransvar ska uppnås. Samråd och samförvaltning är ansatser som också har lyfts fram på europeisk nivå och har bl. a. förverkligats genom att de rådgivande nämnderna på fiskets område (Regional Advisory Council, RAC) har bildats.

### *Kommunikation och forskning*

Forskning ger viktig bakgrundinformation för kommunikation. Forskning bedrivs dock ofta isolerat från övriga i samhället. Förutsättningarna för att resultaten ska bli användbara i förvaltningsarbetet ökar om olika aktörers perspektiv och kunskap tillvaratas när frågeställningarna formuleras och om en kontinuerlig dialog med berörda aktörer sker under hela forskningsprocessen. Genom att följa genomförandeprocessen kan ny kunskap föras in och justeringar ske löpande. För att stärka aktörers delaktighet i forskningsprocesser och forskares delaktighet i genomförandefasen behövs stödjande strukturer i form av t.ex. organiserade verksamheter och finansiella resurser, samt processledare och kommunikatörer.

### *En bred kommunikation och dialog*

Samverkansprocesser uppstår ibland spontant när en grupp gemensamt uppmärksammar ett problem och tillsammans arbetar för att hitta en lösning. Som exempel kan nämnas arbetet med 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 genom landets nystartade lokala och regionala vattenråd. Råden med sin lokala förankring är ett bra forum för att sprida engagemang och kunskaper på det lokala planet.

Ett annat bra exempel som bör utvecklas är det landsbygdsnätverk som har skapats för att samla nationella aktörer med syfte att genomföra landsbygdsprogrammet på ett effektivt sätt och för att vara kontaktpunkt för nätverket mellan s.k. Leadergrupper. Landsbygdsnätverket, där

närmare 100 nationella aktörer ingår har till uppgift att öka erfarenhetsutbytet mellan forskare sinsemellan och mellan forskare och praktiker för att stärka utvecklingen på landsbygden. Ett vetenskapligt råd för landsbygdsutveckling har nyligen bildats tillsammans med Formas. Leadermetoden är en arbetsform för att skapa nya samarbetskulturer och nya forum där människor som kanske aldrig annars skulle ha träffats möts för att diskutera gemensamma frågeställningar och utvecklingsmöjligheter inom ett avgränsat geografiskt område. För varje Leaderområde finns ett bildat partnerskap i form av en lokal utvecklingsgrupp, en s.k. LAG (Local Action Group). I partnerskapet finns representanter för offentlig, privat och ideell sektor. Då stora delar av kustområdena också är landsbygdsområden och flera av Leadergrupperna är kustnära eller omfattar delar av den svenska kuststräckan, kan dessa grupper vara en viktig utgångspunkt för att stärka kommunikationen mellan olika aktörer lokalt, regionalt, nationellt och internationellt om frågeställningar kopplade till havsmiljön och kustområdets utvecklingsmöjligheter. Inom ramen för fiskeprogrammet finns också möjlighet att bilda grupper utifrån Leadermodellen. Dessa kallas fiskeområdesgrupper, s.k. FOG, och ska företrädesvis inriktas på områden med låg folktäthet eller områden där fisket är på tillbakagång eller små fiskesamhällen, både vid kusten och i inlandet. Majoriteten av dessa områden kommer att ligga vid kusten och i vissa fall samordnas med befintliga LAG. Genom detta finns möjligheter att samarbetet och kommunikationen även kan inkludera viktiga åtgärder inom fiskeripolitiken.

Regeringens nya bidrag till lokala vattenvårdsåtgärder (avsnitt 13.4.1) bör öka möjligheten till ökad delaktighet och dialog i åtgärdsarbetet.

### 6.3 Miljökluster och småföretagsnätverk

**Regeringens bedömning:** Det finns ett betydande intresse hos inte minst de små och medelstora företagen att öka sin synlighet och stärka sin internationella konkurrenskraft genom ökad samverkan i gemensamma nätverk och kluster. Det gäller inte minst på miljöområdet med särskild inriktning mot havsmiljön där liknande intressen även finns bland berörda aktörer i andra östersjöstater. Ett svenskt initiativ bedöms kunna få spridning och stimulera till bildandet av nya samverkande småföretagsnätverk och kluster i hela Östersjöregionen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I det regionala Östersjöperspektivet anses Sverige ligga jämförelsevis långt framme när det gäller uppbyggnad och samverkan i kluster och småföretagsnätverk. Bland myndigheterna har framförallt Vinnova bedrivit ett långsiktigt och nydanande metodutvecklingsarbete på dessa områden, varav exempelvis Visanu- och Vinnväxt-programmen utgör två nationella och EU-programmet BSR-Innonet ett internationellt exempel. Resultaten har visat på framgång och rönt internationell uppmärksamhet. Även småföretag har tagit egna initiativ till bildande av nätverk. Resultaten visar att majoriteten av de deltagande företagen anser att de snabbt

Det märks ett ökande intresse hos både myndigheter och företag i andra östersjöstater att ta del av svenska erfarenheter. Likaså finns ett ökande intresse hos svenska företag, inte minst de små och medelstora företagen, att öka sin synlighet och vidga det kommersiella utvecklings-samarbetet i Östersjöregionen genom ökad samverkan i gemensamma nätverk och kluster. Det gäller inte minst på miljöområdet med särskild inriktning mot havsmiljön där liknande intressen även finns bland berörda aktörer i andra östersjöstater. Initiativ för att med fortsatt metodutveckling stimulera och synliggöra nya klusterbildningar och nya småföretagsnätverk bedöms kunna leda till efterföljd i andra länder och, i förlängningen, erbjuda möjligheten att koppla samman sådana nätverk i hela Östersjöregionen.

Regeringen avser därför att ge Vinnova i uppdrag att leda ett tvåårigt pilotprojekt avseende miljökluster. Även om pilotprojektets fokus bör ligga på havsmiljörelaterade insatser, så bedöms projektets generella erfarenheter kunna användas av andra myndigheter och andra företag. Utöver den specifika betydelse pilotprojektet bedöms kunna få på miljöområdet bör det dessutom kunna få generell tillväxtbetydelse för småföretags- och klusterutvecklingen i en samlad EU-strategi för Östersjöregionen.

#### 6.4 Konsumtionsmönstrens och konsumentsektorns roll

I Sverige orsakas ungefär hälften av alla skadliga utsläpp till luft och vatten av hushållen genom miljöpåverkan från resor, livsmedel och boende. Vilka varor vi konsumerar har också betydelse liksom hur vi hanterar vårt avfall. Diffusa utsläpp av kemikalier från byggnadsmaterial, elektronik och andra varor är ett växande problem. Åtgärder som förändrar människors konsumtion, t.ex. vad som konsumeras, hur mycket, var och hur det produceras och hur det hanteras som avfall innebär också förändrad miljöpåverkan. Genom att minska negativ miljöpåverkan från konsumtion bidrar vi till att nå de flesta av miljö kvalitetsmålen. För att detta ska vara möjligt fordras goda förutsättningar för konsumenter att agera hållbart och incitament för att göra hållbara val. Dessa kan bl.a. utgöras av information till konsumenterna men också av ekonomiska styrmedel samt en god samhällsplanering som tillhandahåller effektiv infrastruktur.

Konsumenternas efterfrågan har stor betydelse för hur väl marknaderna fungerar. Konsumentpolitiken utgör därför en viktig del i regeringens politik för att skapa förutsättningar för väl fungerande marknader som bidrar till en hållbar utveckling och en hållbar konsumtion. Lättillgänglig och tillförlitlig information i form av miljömärkning kan vara ett kostnadseffektivt styrmedel, som möjliggör aktiva och medvetna val. Miljömärkningen, som är ett frivilligt åtagande för branschen, syftar till att uppmuntra och underlätta för konsumenter att välja mer miljöanpassade produkter och att stimulera företag att utveckla miljöanpassade varor och tjänster. I Sverige finns flera väl etablerade och kända märkningar som underlättar för konsumenter som vill bidra till en bättre

havsmiljö såsom KRAV- och MSC-märkt fisk, yrkesfiskets och fiskhandelns märkning Närfiskat och Svanen- eller Bra miljövalmärkta hushållskemikalier. Svanenmärkta båtårdsprodukter är ytterligare ett exempel. Även EU:s miljömärke Blomman har kriterier för bl.a. hushållskemikalier. Medan de miljömärkta hushållskemikalierna finns på marknaden sedan länge har den miljömärkta fisken fortfarande begränsad omfattning. Det är av vikt att konsumenterna har tillgång till relevant information vid köptillfället. Det är också angeläget att branschen på ett ansvarsfullt sätt verkar för fungerande märkningssystem. Konsumenternas efterfrågan av bättre information påskyndar utvecklingen av ett större utbud av miljömärkt fisk. Livsmedelsverket arbetar med att ta fram miljöanpassade kostråd bl.a. för fisk, med syftet att hjälpa konsumenter att hitta de uthålliga alternativen. En ytterligare åtgärd, som kommer att förbättra informationen till konsumenterna, är att Europeiska kommissionen under våren 2009 avser att presentera ett meddelande om riktlinjer för miljömärkning av vildfångad fisk. Miljömärkning är ett viktigt verktyg för att underlätta för konsumenter att välja miljöanpassade alternativ. Det är därför en angelägen uppgift att öka kunskapen om miljömärkning och dess effekter och att stimulera företag att öka utbudet av miljömärkta produkter.

## 7 Sjöövervakning

Både i Sverige och internationellt har system för sjöövervakning traditionellt utvecklats sektorsvis. Inom respektive sektor finns ofta en relativt god bild av sjöläget. Exempelvis är samtliga handelsfartyg över 300 bruttoton utrustade med Automatic Identification System (AIS). Flera myndigheter har också till uppgift att bedriva olika typer av sjöövervakning inom ramen för sina befintliga uppdrag.

Nationellt har Kustbevakningen uppgiften att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter. Uppdraget består i att samla in, sammanställa, bearbeta och tillhandahålla sjöinformation från följande myndigheter som arbetar med sjöfart, fiske och miljö: Fiskeriverket, Forsvarsmakten, Naturvårdsverket, Polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Geologiska Undersökning, Sjöfartsverket, SMHI, Tullverket samt Transportstyrelsen som bildades den 1 januari 2009. Den samlade informationen ska därefter erbjudas till användarna inom myndigheterna, inklusive Kustbevakningen, som genom detta får tillgång till en bredare information. Under 2009 väntas Kustbevakningens sjöinformations-system Sjöbasis bli operativt. Systemet har potential att byggas ut så att det inkluderar flera stater.

Forsvarsmakten driver tillsammans med den finska försvarsmakten ett samarbete för utbyte av sjölägesinformation, kallat SUCFIS (Sea Surveillance Co-operation Finland Sweden). Genom dataöverföring får myndigheterna tillgång till en del av motpartens radarinformation, vilket förbättrar och effektiviserar sjöövervakningen. Flera länder i regionen har inbjudits att delta i samarbetet, som i dess utvidgade form kommer att gå under benämningen SUCBAS (Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea). Syftet med utvidgningen är att utveckla samarbetet ytterligare för att på så sätt få ett bättre sjöläge i hela Östersjöregionen. Information från SUCFIS kommer att kunna tillgodogöras i Sjöbasis.

Inom ramen för arbetet med EU:s gemensamma havspolitik, pågår ett arbete med att samordna resurser och projekt inom sjöövervakningsområdet och underlätta informationsutbytet mellan olika länder. Sverige har i detta sammanhang förespråkat att utvecklingen av det europeiska samarbetet i första hand bör utgå från befintliga system och samarbetsprojekt.

Utvecklingen inom sjöfartsområdet har främst drivits av en strävan efter att öka säkerheten inom sjöfarten. AIS, som i dag är ett globalt övervakningssystem, tillkom bl.a. efter ett svenskt initiativ inom IMO. Utöver AIS-systemet är även sjöövervakningssystemet Long Range Identification and Tracking of Ships (LRIT) obligatoriskt för flertalet fartyg inom handelssjöfarten. För att EU-staterna ska få tillgång till informationen måste dock den europeiska datacentralen tas i drift. Även andra system som t.ex. Vessel Traffic Service (VTS) kan vara av betydelse för sjösäkerheten i ett område. VTS:er inrättas endast i områden som ingår i ett lands territorialhav. En VTS arbetar främst



genom att lämna information som har betydelse för säkerheten vid förande av fartyg.

Utöver system för positionsbestämning av fartyg har det under senare år utvecklats system för att hantera anmälningar från fartyg, information om last så som farligt gods, etc. Inom EU har bl.a. Safe Sea Net (SSN) utvecklats. SSN regleras genom det s.k. övervakningsdirektivet (2002/59/EG). Syftet med systemet är att skapa förutsättningar för utbyte av uppgifter i enlighet med direktivet, bl.a. omfattas uppgifter om fartygs last och destination. Systemet ska tas full drift under 2009 och omfattar samtliga EU-medlemsstater, samt Island och Norge. Genom systemet fås bl.a. information om fartyg från de nationella anmälningssystemen. I Sverige benämns systemet FRS (FartygsRapporteringsSystemet). Hamnar har tillgång till inrapporterad information.

Även inom fiskeområdet finns system för övervakning. Vessel Monitoring System (VMS) är ett satellitbaserat övervakningssystem som ursprungligen infördes för att kunna kontrollera uppgifterna om fångstområde i fiskeloggböckerna och på så vis kunna garantera att fångsten avräknas från rätt kvot. Positionsrapporterna används i dag även för att övervaka fartygsaktiviteter i områden som har olika former av fiskeförbud och restriktioner. Vidare används VMS som planeringsunderlag för Kustbevakningens och Fiskeriverkets övervakning, inspektioner och kontroller till sjöss och vid landning.

Alla fiskefartyg över 15 meter omfattas i dag av kravet på VMS. I dag finns VMS-utrustning installerad på 196 svenska fartyg. Fiskeriverket övervakar dessutom med hjälp av VMS ett hundratal utländska fiskefartyg när de befinner sig i svensk ekonomisk zon.

I enlighet med Europeiska rådets uppmaning från december 2006 (KOM (2008) 68 slutlig), föreslår kommissionen inrättandet av ett europeiskt gränsövervakningssystem (EUROSUR). Uppbyggnaden ska ske i tre faser och är i sin linda, men omfattar i den tredje fasen skapandet av en gemensam övervakningsmiljö för EU:s havsområden. Detta inkluderar utvecklingen av ett nätverk av gränsövervakningssystem som täcker Medelhavet, Östersjön, Nordsjön, Kanarieöarna och Svarta havet, åtföljt av ett nätverk för hela havsområdet inom EU. Avsikten är att systemet utöver gränskontroll även på sikt ska användas för sjöfarts-säkerhets-, miljöskydds-, fiskekontrolls- och brottsbekämpningsändamål.

## 7.1 Fortsatt utveckling av sjöövervakning

**Regeringens bedömning:** Systemen för sjöövervakning bör fortsatt utvecklas och integreras i syfte att få till stånd en effektivare övervakning.

Sjöövervakning bör i ökad utsträckning användas för att underlätta för maritima näringar, t.ex. för att förenkla anmälningsrutiner för sjöfarten och minska de administrativa kostnaderna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sammantaget ger systemen för sjöövervakning en relativt god bild över vad som sker i våra havsområden. Det finns dock vissa brister, framförallt vad avser målinriktad

behandling och distribution av sjöinformation, samt förmågan att upptäcka och följa mindre båtar och fartyg.

Vid utvecklingen av nya system är det viktigt att bygga på de landvinningar som har gjorts inom olika sektorer, nationellt, regionalt och internationellt. Sverige bör därför vara drivande i arbetet med att tillse att befintliga system utnyttjas mer. I dessa sammanhang är det av stor betydelse att det tillskapas rättsliga möjligheter att utnyttja befintliga system på ett sätt så att det undviks att samma information samlas in flera gånger, då det uppstår ökade kostnader och onödiga administrativa pålagor. Vidare bör de rättsliga förutsättningarna för gränsöverskridande samverkan inom sjöövervakningsområdet beaktas.

I och med att systemen i stor utsträckning har utvecklats sektorsvis finns en förenklingspotential. Ett bättre nyttjande av övervaknings- och anmälningssystem bör kunna skapa bättre förutsättningar för en mer effektiv övervakning förenklingar för sjöfarten. Ett exempel på detta är förslaget om ett havsområde utan hinder inom EU som bl.a. syftar till att underlätta förfarandena vid tull- och gränskontroll för handelssjöfarten.

Regeringen har gett Kustbevakningen ansvaret för att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation, samt att förmedla denna information till berörda myndigheter. Detta kommer, när systemet tas i drift, vilket beräknas ske under 2009, att innebära att användbarheten ökar och en effektivisering sker av myndigheternas arbete när all information samlas i ett system.

Regeringen anser i detta sammanhang att det är mycket angeläget att vid utvecklingen av nya system inkludera arbetet med att underlätta för sjöfartsnärings. Sjöfartsverket, Tullverket och Kustbevakningen bör därför prioritera sitt arbete med att skapa ett gemensamt anmälningssystem (singel window) för fartyg på väg till eller från svensk hamn. Etableringen av ett sådant system skulle underlätta och förenkla informationsspridningen mellan myndigheterna och framförallt skapa en anmälningsspunkt för sjöfarten. I arbetet bör myndigheterna beakta det pågående arbetet inom EU med olika elektroniska anmälningssystem, rapporterings- och övervakningssystem (se även 10.4).

## 7.2 Utvecklad sjötrafikövervakning

**Regeringens bedömning:** Det befintliga systemet för sjötrafikövervakning bör fortsatt utvecklas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sjötrafiken i Östersjöområdet övervakas dagligen av ett antal system. Särskilt betydelsefullt för sjösäkerheten inom handelssjöfarten är AIS (Automatic Identification System). Systemet omfattar ombordutrustning, som automatiskt och kontinuerligt via VHF-radiokanaler (Very High Frequency) sänder information om fartygets identitet, position, kurs, fart, riktning m.m. Alla fartyg inom VHF-räckvidd kan ta emot informationen via sin egen AIS-utrustning. Informationen tas också emot på land genom Sjöfartsverkets nät av AIS-basstationer. AIS-systemet ger en mer omfattande information om fartygens positioner etc. än radar eftersom det täcker all

vattenyta inom VHF-räckhåll, dvs. även fartyg som befinner sig i radarskugga. Syftet är att förbättra sjösäkerheten, miljön och förutsättningarna för att genomföra sjöräddningsaktioner. Alla Östersjöstater har AIS-basstationer. Information från dessa samlas i ett gemensamt system så att varje lands myndigheter har en komplett bild av sjötrafiken i Östersjön i nästan realtid.

Sjöfarten vissa svenska farleder kontrolleras genom VTS-centraler. Regeringen gör bedömer att det är angeläget att fortsätta utvecklingen av system till stöd för sjötrafikövervakning i syfte att dels effektivisera, dels förbättra sjötrafikövervakningen och öka säkerheten till sjöss. En förbättrad sjötrafikövervakning bidrar till att minska risken för olyckor, särskilt i trånga passager och tätt trafikerade områden. Ett effektivt system för sjötrafikövervakning bidrar också till mer effektiva räddningsinsatser för den händelse att en olycka inträffar. Särskilt angeläget är att stödja utvecklingen av ny teknik bl.a. olika beslutsstöds-system.

I syfte att öka sjösäkerheten och miljöskyddet i Öresund ingick de svenska och den danska regeringen i maj 2007 ett avtal om att inrätta och driva en VTS i Malmö. Det handlar om ett pilotprojekt, som ska pågå i minst tolv månader och sedan utvärderas av de båda staterna. Regeringen avser därför ge Transportstyrelsen i uppdrag att i samråd med Sjöfartsverket se över om det finns ett gemensamt behov av och förutsättningar för Danmark och Sverige att inrätta en permanent sjötrafiktjänst för Öresund.

### 7.3 Kustbevakningens befogenheter

Kustbevakningens nuvarande befogenhetsreglering är utspridd i ett flertal lagar vilket försvårar tillämpningen. Till exempel varierar rätten att ingripa mot brott beroende på vilket brott som ingripandet avser. Den inkonsekventa och otydliga lagstiftningen är inte bara till nackdel i utövandet av myndighetens egen verksamhet och i samverkan med andra myndigheter, utan även för medborgarna. I betänkandet Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55), föreslås en helt ny Kustbevakningslag med samlad och enhetlig reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans befogenheter inom områdena brottbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn.

Regeringen avser att återkomma i frågan.

## 8 Kunskap till stöd för förvaltningen

### 8.1 Forskning och utveckling inom sjöfartssektorn

**Regeringens bedömning:** Forskning och utveckling är nödvändig för att öka den svenska sjöfartens attraktionskraft, främja kvalitetssjöfart och möta morgondagens utmaningar.

Det bör finnas ett tydligt statligt ansvar för sjöfartsforskningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att Sverige ska kunna bibehålla och utveckla sin position inom sjöfartsområdet finns ett behov av att stödja satsningar inom forskning och utveckling på sjöfartens område. Forskning och utveckling har också en avgörande betydelse för utvecklingen av konkurrenskraftiga maritima kluster. Åtgärder behöver därför vidtas för att lyfta fram och stödja den spetskompetens som finns i Sverige.

Sverige har ett gott forskningsklimat med ett omfattande samarbete mellan näring, universitet och högskolor samt offentlig sektor vilket medför att det finns goda förutsättningar att främja forskning och utveckling samt innovationer. Sjöfartsrelaterad forskning finansieras bl.a. av Verket för innovationssystem (Vinnova), Sjöfartsverket, Stiftelsen för Strategisk Forskning, Stiftelsen Sveriges Sjömanshus, Energi-myndigheten och Försvarets materielverk.

Samarbetet mellan stat, näringsliv och forskningsinstitutioner har stor betydelse och sjöfartsnäringen har en viktig roll att fylla i stödet av forskning och utveckling. Sveriges Redareförenings, Göteborgs universitets och Chalmers tekniska högskolas satsning på kompetenscentrumet Lighthouse är ett positivt exempel på initiativ från näringslivet. Det är ett centrum för nordisk sjöfartskompetens som bedriver tvärvetenskaplig forskning som omfattar både traditionell teknisk forskning och ekonomi, juridik, samhälls- och beteendevetenskap. Det skapar en miljö för innovationer och kreativa idéer som dessutom kommer både utbildningsinstitutionerna och näringslivet till godo. Vinnova kommer under 2008–2019 att bidra med 7 miljoner kronor per år till Lighthouse för satsningar på sjöfart. Sjöfartsverket är i samarbete med Transportstyrelsen engagerat i sjöfartsforskningen genom bl.a. olika EU-projekt, teknikplattformen WATERBORNE och ERA-Netsamarbetet MARTEC.

Regeringen ser ett behov av att Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Vinnova och berörda forskningsinstitutioner aktivt medverkar i nätverk för både nationell och internationell forskning inom framför allt miljö- och säkerhetsområdet samt identifierar forskningsbehov inom sina respektive ansvarsområden och sprider information om dessa till forskningsinstitutioner. De ansvariga myndigheterna behöver vidare ta initiativ till nya forskningsprojekt, medverka till att dessa kan

genomföras, informera om gällande regler på området samt ta aktiv del av forskningsresultat. Prop. 2008/09:170

I dag har ingen svensk myndighet ett uttalat ansvar för finansiering av forskning inom sjöfartsområdet. Regeringen anser att ett klargörande av ansvaret för sjöfartsforskningen behövs. Trafikverksutredningen har i sitt delbetänkande Tydligt uppdrag – istället för sektorsansvar (SOU 2008:128), som redovisades i december 2008, pekat på detta faktum.

## 8.2 Strategiska satsningar inom forskning och utveckling för en bättre havsmiljö

Regeringen presenterade hösten 2008 den forskningspolitiska propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50). Däri föreslås förstärkningar av forskningen för perioden 2009–2012 som bl.a. omfattar en strategisk satsning på havsmiljöforskning. Anslagen för havsmiljöforskning till universitet och högskolor kommer att öka med totalt 40 miljoner kronor åren 2009–2012, vilket är i enlighet med havsmiljöutredningens förslag.

Forskningen om havsmiljön finansierad med offentliga medel uppgår enligt Havsmiljöutredningen under perioden 2002–2006 till ca 135 miljoner kronor per år varav Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) och Vetenskapsrådet står för vardera omkring 25 procent. Inom de offentliga medlen finansieras forskning inom universitet och högskolor. Till detta kommer också forskning vid myndigheter som t.ex. Fiskeriverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Forskning om vattenbruk bedrivs uteslutande vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

Mistra finansierar, med 105 miljoner kronor under perioden 2007–2013, forskning om mänsklig välfärd och livskraftiga ekosystem, som delvis inkluderar vattenfrågor, vid Stockholms universitet (Stockholm Resilience Center). Havsmiljöinstitutet har i uppgift att bl.a. stödja miljöövervakning och myndigheternas havsmiljöarbete med vetenskaplig kunskap och att informera om miljötillståndet i haven (se avsnitt 8.8).

Havsmiljöforskning bedrivs huvudsakligen vid Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och vid Högskolan i Kalmar. Sötvattensrelaterad forskning bedrivs huvudsakligen vid Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Linköpings universitet. EU-programmet BONUS, där alla stater kring Östersjön samverkar är också en viktig plattform för havsmiljöforskningen. Forskning och undersökningsverksamhet om fisk och fiske bedrivs i första hand vid Fiskeriverkets laboratorier. Grundforskning inom fiskeområdet bedrivs vid universitet och högskolor.

Havsmiljöutredningen konstaterar att den generella kunskapen om havsmiljön är sämre än för andra ekosystem. Det finns ännu betydande kunskapsluckor vad gäller den rena beskrivningen av marin miljö, inte minst bottenförhållandena, och den mer grundläggande kunskapen om de marina ekosystemens struktur och funktion behöver utvecklas betydligt.

Hur processer på land och i sötvatten påverkar haven är också fortfarande brisfälligt kända och där behövs nya forskningsinsatser liksom om hur olika miljöförändringar samverkar och påverkar havsmiljön. Havsmiljöutredningen föreslår också att forskningen bör stärkas när det gäller åtgärder och återhämtning, underlag till stöd för beslut om förvaltning av havsmiljön samt de miljökvalitetsmål som rör havsmiljön. För att öka förståelsen och kunskaperna om havsmiljön krävs en ökad strategiskt inriktad forskning om orsaker och åtgärder när det gäller exempelvis övergödning och försurning i Östersjön och Västerhavet. Toppredatorer som rovfisk och marina däggdjur kan vara avgörande för ekosystemens struktur och funktion. Det behövs därför också strategisk forskning om förvaltningsåtgärder för akvatiska resurser.

Den senaste utvärderingen av svensk vattenrelaterad forskning genomfördes 1993 och omfattade då akvatisk ekologi samt fysisk och kemisk oceanografi. Efter denna utredning har flera betydande satsningar skett på havsmiljöforskning. Samtidigt har de nya förvaltningsformerna för vattenområden och vattenresurser skapat nya behov. Det är därför viktigt att en ny utvärdering äger rum. Denna bör inriktas på tillämpad och grundläggande forskning av vikt för förvaltningen av sött och salt vatten, på åtgärdsinriktad verksamhet och på möjligheterna att öka den nationella och internationella samordningen. Formas har i regleringsbrevet för år 2009 fått i uppdrag att genomföra en sådan utvärdering.

### **8.2.1 Övriga satsningar inom forskning och utveckling för en bättre havsmiljö**

Den pågående karteringen av svenska havsområden och den föreslagna utökningen (se avsnitt 8.5) bidrar till att öka den generella kunskapen om havsmiljön och utgör dessutom ett nödvändigt basmaterial för planeringen av havsrelaterad verksamhet totalt sett. En restaurering av Östersjön och kustnära delar av Västerhavet förutsätter en rad åtgärder. Det interna läckaget av fosforföreningar från bottensediment kan behöva hanteras särskilt. Sedimentens förmåga att adsorbera/binda fosfor under olika miljöförhållanden bör tydligare utredas. Vidare behöver kunskapen om toppredatorers (t.ex. rovfiskar) roll som stabilisatorer för de marina ekosystemens naturliga balans förstärkas. Inledande försök och analyser av dessa frågeställningar har redan påbörjats och bör utvecklas vidare. Kostnader och möjligheter för ovanstående behöver utvecklas och åtgärder om detta finns i avsnitt 13.

Såsom Havsmiljöutredningen föreslår är det väsentligt att erhållen kunskap integreras i modeller som binder ihop de marina ekosystemens struktur och funktion med ekosystem i sötvatten och tar hänsyn till människans påverkan på marina ekosystem. Härigenom blir det möjligt för beslutsfattare och nyttjare att bedöma effekterna på ekosystemen av olika typer av åtgärder.

Naturvårdsverket har i en lägesrapport om dynamiska modeller för Östersjön och dess kustområden föreslagit att integrerade biogeokemiska modeller bör utvecklas (dnr M2009/407/Na). Detta föreslås att ske i form av ett nationellt nätverk med företrädare för centrala fackmyndigheter, vilka får i uppgift att utveckla och anpassa analysredskap för de

biologiska effekterna av olika grader av närsaltbelastningar och resursutnyttjande. Nätverket föreslås bestå av bl.a. en förvaltningsgrupp, som svarar för behovsanalys och krav på modellstöd samt en expertgrupp, som svarar för den vetenskapliga utvecklingen.

Klimatförändringar, naturliga variationer och människans påverkan i miljön förutsätter en kontinuerlig övervakning, vilket preciseras i ramdirektivet för vatten och i det marina direktivet. Långa serier av miljödata har på ett avgörande sätt bidragit i arbetet med storskaliga miljöproblem som bl.a. försurning, miljöföroreningar och övergödning. Sådan övervakning bör fortsätta och systematiseras.

Denna typ av mätdata utgör ett viktigt underlag för mer grundläggande forskning. I den hårda konkurrensen om forskningsmedel nedprioriteras ofta verksamhet i gränslandet mellan forskning och övervakning, vilket minskar användbarheten av dessa data. Miljöanalytiker behövs med uppgift både att utveckla miljöövervakningen och syntetisera kunskap.

Havsmiljöutredningen anser att det finns behov av tvärvetenskaplig forskning för att koppla ihop naturvetenskaplig och samhällsvetenskaplig forskning utifrån problemen i våra hav. Vidare anser utredningen att förutsättningarna för forskare att ta fram synteser utifrån egna initiativ bör stärkas genom att forskningsråden tydligt efterfrågar sådana synteser vid insamling av data och att sådan typ av forskning prioriteras.

Havsmiljöutredningen konstaterar att vattenarbete och därmed också forskning om vatten bedrivs inom flera olika myndigheter och att samordningen borde förbättras. Denna verksamhet är i dag sektorsstyrd och uppfyller inte kraven fullt ut vad gäller sammanhållen, ekosystemorienterad verksamhet. Inom fisket grundas i dag den vetenskapliga rådgivningens förslag till fiskekvoter exempelvis på bedömningar av enskilda bestånds produktionsförmåga och beståndens roll i ekosystemet tas inte i beaktande.

### 8.2.2 Ökade kunskaper om anläggningar för vattenhantering i odlingslandskapet

**Regeringens bedömning:** Ökad kunskap behövs om statusen hos de tekniska anläggningar för vattenhantering som finns i odlingslandskapet. Kunskapen behövs för planering och projektering av våtmarker och för att kunna minska de negativa effekterna som kan uppstå vid stora nederbördsmängder.

**Klimat- och sårbarhetsutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera av remissinstanserna anser att utredningens förslag om förbättringar av kunskaps- och beslutsunderlag är väl-motiverade. *Länsstyrelserna i Östergötlands län och Värmlands län* framhåller behovet av att se över invallningsföretagen medan *Länsstyrelsen i Västra Götaland län* konstaterar att dagens förhållanden när det gäller dränering och markavvattning är inte utformade för att möta effekterna av förändrade klimatförhållanden. Möjligheterna att med hjälp av våtmarker reglera vattenflödena i odlingslandskapet framhålls av flera remissinstanser.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kunskaperna om statusen hos de tekniska anläggningar för hantering av vatten som finns i odlingslandskapet, exempelvis invallnings-, markavvattnings-, dränerings- och bevattningsanläggningar, är i dag bristfällig. Flera av anläggningarna är gamla. Vid stora nederbörds mängder kan brister hos anläggningarna leda till översvämningar och skador inte bara på anläggningen i sig utan också på omkringliggande byggnader och installationer samt få negativa effekter för miljön. Information om anläggningarnas tillstånd är dessutom av väsentlig betydelse vid planeringen och projekteringen av våtmarker i odlingslandskapet då dessa kan påverka vattenflödena i landskapet.

Regeringen anser att kunskaperna behöver förbättras. För att starta ett sådant arbete behöver dock en inledande förstudie genomföras tillsammans med ett pilotprojekt innan beslut fattas om en mer omfattande kartläggning av statusen av anläggningarna. Regeringen avser därför att ge Jordbruksverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och organisationer genomföra en sådan förstudie med tillhörande pilotprojekt. Studier av ett mindre antal invallnings-, markavvattnings-, dränerings- och bevattningsanläggningar bör ingå i uppdraget. Utredningen bör leda till förslag om prioriteringar, avgränsningar, kostnader, möjligheter till finansiering och tidsplan för ett fortsatt arbete.

### 8.3 Övervakning av miljön

#### 8.3.1 Samordning och styrning av övervakning av miljön på nationell nivå

**Regeringens bedömning:** Informationen från miljöövervakningen är av central betydelse för att följa upp utvecklingen av havens tillstånd och på sikt även effekterna av vidtagna åtgärder.

Frågan om att Naturvårdsverket bör få en ökad föreskriftsrätt beträffande övervakning av miljön, särskilt miljötilståndet i havet, bör behandlas när EG:s marina direktiv införlivats i svensk rätt och när Miljömålsutredningens slutbetänkande är klart.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna tillstyrker förslaget att Naturvårdsverkets ansvar för styrning och samordning av miljöövervakningen förstärks bl.a. genom utökad rätt att utfärda föreskrifter om övervakning.



*Koppling till uppföljning*

Informationen från miljöövervakningen är av central betydelse för att följa upp utvecklingen av havens tillstånd och på sikt även effekterna av vidtagna åtgärder. Informationen ligger bland annat till grund för beslut om åtgärder. Miljömålsrådet sammanställer årligen en rapport (de Facto) om utvecklingen för de olika miljö kvalitetsmålen, däribland *Hav i balans och levande kust och skärgård*, samt delmålen, som baseras på information från miljöövervakningen. Rapporten lämnas till regeringen och utgör ett underlag för dess redovisning till riksdagen.

*Ett splittrat ansvar*

Ansvaret för övervakningen av havsmiljön är i dag uppdelat mellan flera olika myndigheter. Förutom Naturvårdsverket genomför ett flertal statliga myndigheter undersökningar som är relevanta för övervakningen av havsmiljön. Fiskeriverket ansvarar exempelvis för övervakning av fiskbeståndens utveckling inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik och särskilt då den s.k. datainsamlingsförordningen. Livsmedelsverket genomför undersökningar som följer av bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804). Länsstyrelserna har ett regionalt samordningsansvar. Många kommuner och vattenvårdsförbund genomför egna övervakningsprogram. Viktig information erhålls även genom de recipientkontrollprogram som verksamhetsutövare bedriver.

Sammantaget genomför ett stort antal främst statliga och kommunala aktörer mätningar som är viktiga för övervakningen av miljön. Naturvårdsverket disponerar anslaget *Miljöövervakning m.m.* Av anslagets knappt 309 miljoner kronor per år används knappt 71 miljoner kronor för övervakning av havsmiljön. Inom ramen ryms både nationell och regional miljöövervakning samt kostnader för datavärdskap.

Anslaget *Miljöövervakning m.m.* tillfördes ytterligare medel 2008 och 2009 för övervakning av havsmiljön. För att kunna bibehålla nivån på den havsrelaterade miljöövervakningen avser regeringen att tillföra anslaget 15 miljoner kronor per år även för 2010 och 2011, vilket finansieras från anslaget 1:12 *Havsmiljö*.

Även information som erhålls från andra programområden ger väsentlig kunskap om olika faktorer som påverkar tillståndet i havet. Det gäller bland annat närsaltläckage från jordbruksmark och nedfall av luftföroreningar. Till detta kommer övervakning som andra statliga myndigheter, kommuner och vattenvårdsförbund bedriver med annan finansiering.

Utredningen om Naturvårdsverket föreslog i sitt betänkande Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62) att verket ska ges en samordnande roll för all miljöövervakning och att beslutanderätten för miljöövervakningsmedel ska flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket. Enligt utredningens förslag ska myndigheter som bedriver miljöövervakning bli skyldiga att rapportera

### *Styrning och behov av samordning*

Ingen myndighet har ett samlat ansvar för alla typer av övervakning som behövs för förvaltningen av havsmiljön. Enligt Havsmiljöutredningen är den bristande samordningen ett problem särskilt för kommunerna och de statliga myndigheternas regionala organ. De behöver en samlad bild då de inte förfogar över egna resurser att övervaka miljön. Det gäller generellt kommuner, länsstyrelser och för vattenmiljön inte minst vattenmyndigheterna. I ramdirektivet för vatten finns krav om övervakning av vattenmiljön. Vattenmyndigheterna ansvarar för denna övervakning. De har främst en samordnande roll och använder bl.a. information från statliga myndigheters övervakning av miljön, programmen för kontroll av recipienter och kommunal miljöövervakning. De är beroende av övervakning finansierad av Naturvårdsverket eller andra myndigheter samt information från recipientkontrollprogram. Förutom de krav som ställs i ramdirektivet för vatten finns krav om övervakningen av nitrathalter i sötvatten, kustvatten och havsvatten enligt Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet). Kraven i de olika direktiven är dock inte fullt ut samstämmiga.

Naturvårdsverket kan i dag styra miljöövervakningen inom de ramar om inriktning och fördelning av medel som fastställts av Miljömålsrådet. Styrning och samordning sker bland annat genom avtal med berörda parter, handledningen för miljöövervakning, planering av verksamheten, datalagring m.m. Det betyder att styrningen i hög grad är indirekt, varken regeringen eller någon annan myndighet har i dag någon generell rätt att utfärda föreskrifter om miljöövervakning med undantag för den övervakning som följer av ramdirektivet för vatten. I det fallet har Naturvårdsverket rätt att meddela föreskrifter om innehåll och genomförande av program för övervakningen av vattnets kvalitet.

Havsmiljöutredningen bedömde att frågan om en föreskriftsrätt om miljöövervakning för havsmiljön bör behandlas när det marina direktivet ska införlivas i svensk rätt. Utredningen lämnade därför inget slutligt förslag på denna punkt. Utredningen om Naturvårdsverket delar denna uppfattning. Frågan är dock enligt regeringens bedömning generell för all miljöövervakning. Regeringen uppdrog i juli 2008 till en särskild utredare (dir. 2008:95) att genomföra en översyn av miljömålssystemet och delar av miljömålsarbetet. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till hur miljömålsarbetet bättre kan kopplas till en samlad beskrivning av miljötillståndet i Sverige med utgångspunkt i den svenska miljöövervakningen. Vid behov ska utredaren lämna förslag på hur rapporteringen av utvecklingen i miljön kan effektiviseras. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009. Slutlig ställning till Havsmiljöutredningens förslag bör tas när dessa underlag föreligger.

**Regeringens bedömning:** Länsstyrelsernas centraler för information vid akuta skeenden i havsmiljön fyller en viktig funktion. Länsstyrelsernas ansvar bör dock förtydligas genom att de även får ansvar för hur verksamheten organiseras.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Naturvårdsverket tillstyrker förslaget, medan länsstyrelserna har skilda åsikter. Gemensamt för länsstyrelserna är att de efterlyser en långsiktig lösning för informationscentralerna.

**Skälen för regeringens bedömning:** 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 universitetens forskningsinstitutioner som annars får många 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 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. 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. 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 redan uppgifter som bl.a. innefattar naturvård och miljöskydd samt fredstida krishantering. Informationscentralerna bör följaktligen rymmas inom dessa uppgifter. Ansvaret för verksamheten bör överföras till länsstyrelserna som en gemensam uppgift. Bidrag för verksamheten bör tills vidare kunna utgå på motsvarande nivå som i dag från miljöövervakningsanslaget, men en överföring till anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. bör övervägas. Med ett överflyttat ansvar till länsstyrelserna blir 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.

**Regeringens bedömning:** Det är rimligt att de aktörer som använder vatten eller påverkar dess kvalitet i relevanta delar står för genomförande och kostnader när det gäller övervakning av vattenmiljön.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Utredningen 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 anses det rimligt att vattenanvändarna står för genomförande och kostnader. Det överensstämmer med principen att förorenaren betalar och med kraven på kostnadsäckning enligt ramdirektivet för vatten.

Havsmiljöutredningen 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. Utredningen bedömer att vattenavgifter sannolikt är en förutsättning för att även mindre verksamheter, t.ex. enskilda avlopp, och diffusa källor ska kunna inkluderas. För att uppnå full kostnadsäckning bör enligt utredningen därför utredas hur vattenavgifter kan användas som ett komplement till föreslagna regelförändringar.

**Remissinstanser:** Remissinstanserna är generellt positiva till att vattenanvändarnas ansvar för operativ och undersökande övervakning förtydligas. Många ser detta dock bara som en delvis lösning på problemen och skulle föredra ett införande av vattenavgifter och stöder därmed att detta utreds snarast. Förslaget att vattenmyndigheterna ges befogenheterna att förelägga om övervakningsprogram anses av många orimligt då det skapar ytterligare en tillsynsmyndighet, vilket i sin tur kan ge dubbla förelägganden mot den enskilde avseende samma sak. Det ifrågasätts om det överhuvudtaget, mot bakgrund av vattenmyndigheternas funktion och nuvarande ansvar, är lämpligt att göra dem till tillsynsmyndigheter. Flera länsstyrelser förordar istället en lösning där länsstyrelserna ges denna rätt och att det ska ske i samråd med vattenmyndigheterna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är rimligt att de aktörer som använder vatten eller påverkar dess kvalitet i relevanta delar står för genomförande och kostnader när det gäller övervakning av vattenmiljön. Regeringen utreder f.n. hur styrmedel kan användas för att uppnå bättre vattenkvalitet (Styrmedel för bättre vattenkvalitet, dir. 2008:157) och avser att återkomma med eventuella åtgärder – även när det gäller verksamhetsutövares delaktighet i finansiering av miljöövervakning – när utredningens resultat föreligger.

Utredaren ska överväga om det finns anledning att komplettera eller på annat sätt förändra befintliga ekonomiska, administrativa eller andra styrmedel för vattentjänster och annan vattenanvändning så att de sammantaget, på ett kostnadseffektivt och i övrigt ändamålsenligt sätt, ger möjlighet att förbättra vattenmiljön i Sverige. Utredaren ska vidare kartlägga och analysera den nuvarande prispolitiken för vattentjänster

och annan vattenanvändning och bedöma om den är förenlig med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) och efter behov föreslå förändringar.

Prop. 2008/09:170

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 30 december 2009.

#### 8.3.4 Uppföljning av miljöeffekter vid oljeutsläpp

**Regeringens bedömning:** Sverige bör ha ett sammanhållet program för en långsiktig uppföljning av miljöeffekterna av oljeutsläpp till havs och i kustområdena.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige har idag inget sammanhållet system för långsiktig uppföljning av miljöeffekterna av oljeutsläpp till havs och i kustområdena. Detta innebär bl.a. att oljans effekter på miljön och tidslängden för naturens återhämtning inte kan återkopplas på ett adekvat sätt till effektiviteten hos de bekämpnings- och saneringsoperationer som utförs av Kustbevakningen och kommunernas räddningstjänster.

Naturvårdsverket har därför på regeringens uppdrag tagit fram ett förslag till övervakningsplan för uppföljning av miljöeffekter vid oljeutsläpp till sjöss (Fö2008/2915/SSK). Förslaget till plan innehåller generella riktlinjer och strategier för hur ansvaret för att följa miljöeffekter bör fördelas. Naturvårdsverket föreslår att det bör framgå av kommunernas och länsstyrelsernas oljeskyddsplaner hur arbetet bör struktureras i varje enskild kustkommun. Naturvårdsverket föreslås ansvara för att det upprättas ett nationellt referensnät med bakgrundsmätningar av polyaromatiska kolväten (PAH) i blåmussla och sediment samt för att utarbeta en handledning till kommunerna och länsstyrelserna om lämpliga metoder för uppföljning av långsiktiga miljöeffekter av oljeutsläpp till sjöss. För att säkerställa att information om oljans innehåll samlas in föreslår Naturvårdsverket att Kustbevakningen tar prov på alla upptäckta oljeutsläpp mindre än 10 ton, att proverna analyseras och en oljeprofil tas fram. Kommunerna föreslås ansvara för att musselprover från lokala referensstationer insamlas, skickas till miljöprovbanken och analyseras vid behov. Kommunerna föreslås även svara för att med hjälp av referensstationerna och Naturvårdsverkets handledning planera för uppföljning av miljöeffekter i kommunens oljeskyddsplan.

Det framgår inte av Naturvårdsverkets redovisning hur kommunernas kostnader för arbetet med miljöövervakningsplanen ska finansieras, varför den frågan behöver belysas ytterligare.

I händelse av en större olycka ansvarar kommunerna för att uppföljningen av miljöeffekter genomförs. I Naturvårdsverkets redovisning framhålls dock att kommuner eller myndigheter inte har möjlighet att söka ersättning för uppföljning av miljöeffekter. Naturvårdsverkets bedömer att denna typ av miljöunderökningar kan ingå i det som kan ersättas av de internationella oljeskadefonderna (The International Oil Pollution Compensation Funds, IOPC).

Ansvar för att ta hand om olja som når land är kommunalt. Även staten har ett ansvar genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket och länsstyrelserna har i uppgift att ge stöd till kommunerna, för att de ska uppnå en god beredskap. Dessa myndigheter svarar för att genom tillsyn kontrollera att kommunerna lever upp till de mål som riksdag och regering satt upp. Regeringen ställer höga krav på såväl det statliga stödet som tillsynen för att nå målen för den kommunala räddningstjänsten. Riksrevisionen har granskat statens insatser för att säkerställa en god kommunal beredskap för oljekatastrofer När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer? (RiR 2005:31). Granskningen påpekar att myndigheterna brister i stödet till kommunerna på flera områden, samt att deras tillsyn av kommunernas beredskap inte uppfyller kraven. Granskningen påpekar också att myndigheternas förutsättningar att lämna stöd och bedriva tillsyn saknas på flera områden.

Ansvar för att på bästa sätt ta om hand olja som når land efter en oljeolycka och att säkra utvecklingen av metoder för detta är mycket viktigt. Regeringen anser att oljans effekter på miljön och tidslängden för naturens återhämtning bör kunna återkopplas till effektiviteten hos de bekämpnings- och saneringsoperationer som utförs av kommunernas räddningstjänster och Kustbevakningen. Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att ta fram förslag till myndigheternas hantering och finansiering av denna uppgift.

Förslaget innebär att bättre långsiktig uppföljning av miljöeffekterna av oljeutsläpp till havs och i kustområdena möjliggörs samt att de saneringsmetoder som används kan utvecklas.

#### 8.4 Ny organisation för fartyg för forsknings- och undersökningsverksamhet i havet

**Regeringens bedömning:** Fartyg som används inom marin forsknings- och undersökningsverksamhet bör samlas inom en organisation. De fartyg som behövs för denna verksamhet inom Fiskeriverket, Naturvårdsverket, SMHI, universitet och högskolor, samt mindre statliga aktörer bör därför samlas inom Sjöfartsverkets rederiverksamhet.

Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att i samråd med berörda aktörer bl.a. belysa hur en sådan organisationsförändring ska kunna genomföras, nödvändiga författningsändringar och vilka effektivitetsvinster som kan göras genom en samordnad organisation.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer till viss del med regeringens bedömning. Havsmiljöutredningen föreslog att fartyg som används inom marin forsknings- och undersökningsverksamhet samlas inom en organisation. I ett första steg borde de fartyg som används för forsknings- och undersökningsverksamhet inom Fiskeriverket, Naturvårdsverket, SMHI, universitet och högskolor, samt inom mindre statliga aktörer samordnas. I ett senare steg föreslogs, att om så bedöms lämpligt, även fartyg som behövs för SGU:s och Sjöfartsverkets kartläggningverksamhet ingå. Enligt utredningen borde Kust-

bevakningen få i uppgift att tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg. I uppgiften ingick att ansvara för den kort- och långsiktiga planeringen av verksamheten samt att införskaffa, framföra, underhålla och utrusta fartygen. I regeringens bedömning har den senare uppgiften lagts på Sjöfartsverket. Havsmiljöutredningen överlämnade dessutom till regeringen i juni 2008 en rapport från Fiskeriverket om ersättningsfartyg för forsknings- och undersökningsfartyget Argos (dnr Jo2004/15/JFS).

**Remissinstanserna:** Av de ca 30 instanser som valt att kommentera Havsmiljöutredningens förslag tillstyrker samtliga att fartyg som används inom marin forsknings- och undersökningsverksamhet samlas inom en organisation. Merparten av instanserna var dessutom positiva till att Kustbevakningen skulle få ansvaret. *Sjöfartsverket* påtalade dock att det finns motsvarande rederiorganisation inom staten (Sjöfartsverkets rederi) och ansåg att denna organisationen borde utnyttjas bättre. I samband med remissbehandlingen av Lotsutredningens betänkande *Styra rätt!* (SOU 2008:53) påtalade bl.a. *Sveriges Redareförening* att statens fartyg borde samlas i en fristående organisation med egen styrelse och att chefen för det statliga rederiet bör utses av regeringen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, tillika *Vattenmyndigheten för Västerhavet* och *Statskontoret* menar att ett liknande alternativ kunde vara ett ”fartygsverk” som skulle kunna ansvara för statens hela civila fartygspark och att detta borde utredas förutsättningslöst i egen ordning.

Flera instanser lyfte även fram att problem kan uppstå vid såväl akuta situationer som planerade tillfällen där forsknings- och undersökningsverksamhetens krav kan komma att stå i motsatsförhållande till Kustbevakningens uppgifter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen delar utredningens uppfattning att fartyg som används inom marin miljöövervakning, kartläggning och forskning bör samlas inom en organisation. Fartyg som behövs för att tillgodose Fiskeriverket, Naturvårdsverket, SMHI, universitet och högskolor samt vissa mindre statliga aktörers behov inom marin miljöövervakning, kartläggning och forskning bör ingå i organisationen. Regeringen anser att resurserna bör inordnas i befintlig rederiverksamhet och föreslår därför att Sjöfartsverket bör få uppgiften att svara för rederiverksamheten för denna typ av fartyg. I dagsläget utgör denna rederiverksamhet hos Sjöfartsverket en separat resultatenhet vars uppgift är att tillhandahålla fartygsresurser till Sjöfartsverket inom verksamheterna farledshållning, isbrytning samt sjömätning. Positiva synergieffekter mellan befintlig och ny verksamhet bör tas tillvara samtidigt som de nya verksamhetsområdena på ett naturligt sätt skulle kunna ingå i nuvarande administration utan några större förändringar.

Positiva synergier inom bemanningsområdet är särskilt viktiga för forsknings- och undersökningsfartygen då bemanningskostnaderna är väsentligt högre än kostnaden för själva fartyget. Sjöfartsverkets rederi upphandlar i dag både bemanning och management för isbrytare och sjömätning. Ett sådant upphandlingsförfarande skulle även omfatta fiske- och trålningsverksamhet vilket i sin tur skapar förutsättningar för stordriftsfördelar för anbudsgivarna och kunna leda till lägre kostnader i och med att personalen kan utnyttjas betydligt effektivare. Detta särskilt i förhållande till det faktum att ett stort personalbehov vintertid med

bemannning av isbrytare kan kombineras med att under den isfria perioden tillgodose besättningsbehovet på forsknings- och undersökningsfartygen. Kvaliteten på besättningens kompetens ökar samtidigt som intresset för hela verksamhetsområdet torde öka vilket skapar bättre förutsättningar att personalen stannar kvar längre inom verksamheterna. Sammantaget är det regeringens bedömning att ett samlat fartygsansvar förbättrar förutsättningarna att anpassa antalet fartyg till befintliga behov och på så sätt få en än högre grad av utnyttjande av befintlig fartygsflotta. På samma gång passar det väl in i Sjöfartsverkets rederiorganisations struktur och arbetssätt.

Det är viktigt att förmågan att utföra olika typer av forsknings- och undersökningsverksamhet för att tillgodose olika behov bibehålls. Genom att verksamheten kopplas till ett större fartygsbestånd ökar möjligheterna att finna lämpliga synergieffekter när det gäller förutsättningarna att tillgodose intressenternas olika behov och ändamål men även att kunna använda befintliga fartygsresurser på effektivaste sätt. Att samla alla intressenters fartyg inom en rederiorganisation gör det möjligt att ta ett samlat grepp när det gäller exempelvis ersättning, införskaffning och samordning av forsknings- och undersökningsfartygen.

Regeringen avser att, för att möjliggöra att samordningen av rederiorganisation kan ske på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, ge Sjöfartsverket i uppdrag att bl.a. belysa hur en sådan organisationsförändring ska kunna genomföras, nödvändiga författningsändringar och vilka effektivitetsvinster som kan göras genom en samordnad organisation. Uppdraget ska även omfatta att se över i vilken mån nuvarande fartyg kan anpassas till olika verksamheter och förutsättningarna att inkludera SGU:s fartyg i Sjöfartsverkets rederiorganisation.

## 8.5 Kartläggning av det marina landskapet

**Regeringens bedömning:** Kartläggningen av det marina landskapet bör fortsätta.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Förslaget om ett nationellt program för kartläggning stöds av samtliga 30 instanser som lämnat synpunkter. Det finns många åsikter om inriktningen, exempelvis *Riksantikvarieämbetet* och *Statens Maritima Museer* anser att det saknas kartläggning av marin kulturmiljödata i förslaget. Den mest framförda synpunkten är att den föreslagna programtiden på fem år är för kort för täcka de behov som finns. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tillika *Vattenmyndigheten för Västerhavet* är tveksamt till Naturvårdsverket som ansvarig myndighet för uppdraget. Enligt länsstyrelsens erfarenheter rör det angelägnaste behovet djupdata och uppgifter om bottenarnas beskaffenhet varför ansvaret bör ligga hos de myndigheter som i dag har dessa uppgifter enligt sina myndighetsinstruktioner. *Naturvårdsverket* är dock berett att ta ansvaret.



**Skälen för regeringens bedömning:** En god kännedom om botten- djup, eller snarast grund, har i århundraden varit viktig för sjöfarten. 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.

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. Det nya havsmiljöanslaget har skapat förutsättningar för en utvidgad kartläggning, där Naturvårdsverket har en samordnande roll. Åtgärderna har tidigare inte varit samordnade utan har bedrivits genom olika myndigheter. Det kan också konstateras att det fortfarande finns stora luckor när det gäller kunskapen om havsbotten runt Sveriges kuster. Utredningen "kunskap om biologisk mångfald" föreslog att en heltäckande digital karta över bottenpografi och botten typer för havsmiljön inom Sveriges havsområden skulle tas fram. I Naturvårdsverkets Aktionsplan för havsmiljön togs flera åtgärder upp som alla i sig är viktiga delar i en kartläggning av havsmiljön. Även Klimat- och sårbarhetsutredningen pekade på behovet av data om djup och maringeologi, bl.a. som underlag för bedömning av risken för kusterosion.

Den nationella kartläggningen av det marina landskapet bör genomföras med förstärkt kraft. Syftet är att ta fram den information om det marina landskapet, främst havsbotten, som behövs i samhället, särskilt för åtgärdsplanering och 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. Samverkan bör ske med liknande ansatser i grannländer och i internationella projekt. Merparten av de delar som föreslås ingå omfattas av Inspire-direktivet (2007/2/EC) och samordning med det pågående arbetet att genomföra direktivet är av stor vikt (se avsnitt 8.6).

Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), ArtDatabanken och Lantmäteriet har viktiga roller i kartläggningen av det marina landskapet. Dessutom är Fiskeriverket, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna, Försvarmakten, SMHI, Kustbevakningen och Statens maritima museer viktiga aktörer. Naturvårdsverket bör även fortsatt samordna arbetet.

Kartläggning och utvärdering av havsmiljön kommer att vara en del av genomförandet av EG:s marina direktiv. Havsplanering är vidare under utveckling i Sverige genom den planering som föreslås i avsnitt 5.1 och diskuteras i flera länder inom EU. Genomförandet av havsplanering kommer att ställa krav på information av hög kvalitet om bl.a. djup, havsbottenarnas beskaffenhet, naturresurser, samt natur- och kulturvärden i havsmiljön. En sammanhållen kartläggning 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 som föreslås av havsmiljöutredningen pågår delvis redan.

**1. Kunskap om djupförhållandena – batymetrisk kartläggning**

God kännedom om djupförhållandena är grundläggande för all verksamhet som rör havsbotten. Tillgång till djupdata är också viktigt för att kunna genomföra andra mätningar och studier av havsbotten.

**2. Data om havsbottnarnas geologi**

Information om havsbottnarnas geologiska uppbyggnad och sedimentens utbredning ger den grundläggande kunskap som behövs för att kunna bedöma förutsättningarna för arters och habitats utbredning på havsbotten. 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 kan även utgöra ett historiskt arkiv som visar när olika ämnen och gifter har deponerats på havsbotten, liksom perioder med syrefria förhållanden eller algbloomningar m.m.

**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 f.n. 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.

**4. Kompletterande inventeringar av naturtyper eller habitat och arter**

**4.a. Inventering av utsjöbankar:** Utsjöbankar är grundområden utan anknytning till kusten, motsvarande Natura 2000-naturtyper rev eller sublittoral sandbank. Naturvårdsverket har tidigare med stöd av ArtDatabanken, SGU, SMHI, Kustbevakningen, Fiskeriverket och de f.d. marina centrumen inventerat 20 utsjöbankar som bedömts vara av intresse för etablering av havsbaserad vindkraft, samtidigt som de anses ha stora naturvärden. Ett resultat av inventeringen var att flera utsjöområden pekades ut som särskilt värdefulla för naturvården och viktiga att skydda från alla former av exploatering. Naturvårdsverket ska enligt regleringsbrevet för 2007 fortsätta arbetet med kartläggning 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). Resultaten från inventeringen är tänkt att bli viktiga kunskapsstillskott för de marina volymerna av Nationalnyckeln. Genom ökat fokus på biologiska variabler bidrar även miljöövervakningsprogrammen till

**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-naturtyper, förekomst av viktiga strukturer och funktioner, status för friluftsanläggningar samt förekomst av arter.

**4.d. Inventering av andra områden eller organismgrupper:** Utöver de inventeringsinsatser som beskrivits ovan finns det sannolikt behov av andra inventeringar inom andra sektorer såsom på fiskets område. Den sammanställning av biologiska data som beskrivits ovan bör kunna ge besked om vilka kunskapsluckor som finns och i vilka fall kompletterande inventeringar behövs. För flera marina organismgrupper finns överhuvudtaget ingen information att tillgå.

**5. Portal för marina data:** Information (data) som är relevanta för havsmiljön produceras hos ett stort antal myndigheter, vilket gör att det är svårt att överblicka vilken information som finns och att veta hur informationen tillhandahålls. 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 genom en portal för marina miljödata. En gemensam plattform (portal) som ger översikt över och tillgång till havsmiljörelaterad information bör inrättas. Utgångspunkt för arbetet bör vara den nationella geodata-portalen som nu är under uppbyggnad. Genom geodataportalen skapas en samlad ingång för att söka, titta på, ladda ner och använda geodata. Det pågående arbetet med uppbyggnaden av portalen, där bl.a. Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SGU, SMHI, Försvarmakten och kommunerna medverkar, kommer att tillhandahålla såväl de tekniska som organisatoriska lösningarna, inklusive hanteringen av rättighets- och sekretessfrågor, för spridningen av den typ av information som här sägs ingå i en portal för marina miljödata. Det bör övervägas om även annan information som visar på hur havet nyttjas och förvaltas bör presenteras inom ramen för en portal för marina miljödata.

Arbetet passar även in Europeiska kommissionens plan att utveckla ett europeiskt observations- och datanätverk. Kommissionen kommer även att presentera en europeisk atlas över haven som bl.a. ska kunna användas i undervisning.

Möjligheterna att samverka med Helcom om kartor och geografiska informationssystem (GIS) bör övervägas, särskilt mot bakgrund av Helcoms rekommendation 28E/9 om storskalig marin planering.

### 8.5.1 Internationell standardisering av djupdata samt en djupdatabas för Östersjön

**Regeringens bedömning:** Arbetet inom den internationella hydrografiska organisationen (IHO) har stor betydelse för standardiseringen av arbetet med att ta fram och utveckla djupdata. Berörda myndigheter i Sverige bör ges i uppdrag att se över hur den struktur som finns inom IHO kan nyttjas för att förbättra standarden på olika havsdata.

En digital djupdatabas bör inrättas och modeller för Östersjön bör utarbetas.

**Skälen för regeringens bedömning:** IHO är en mellanstatlig rådgivande och teknisk organisation som grundades 1921 för att förbättra navigationssäkerheten och skydda den marina miljön.

Under senare år har behoven av hydrografisk information (t.ex. djupdata) med bättre geografisk täckning, detaljeringsnivå och kvalitet ökat. Faktorer som allt större och mer djupgående fartyg, ändrade handelsvägar, en ökad betydelse av naturtillgångar och exploatering i kust- och havsområden har bidragit till de allt större behoven av korrekta data. Inte minst ökad positioneringsnoggrannhet med stöd av differentiell GPS har bidragit till ökade krav. Produkter som var tillfredställande för något decennium sedan behöver nu göras om eller kvalitetshöjas.

IHO har i dag en väl fungerande infrastruktur för såväl digital som analog hydrografisk information. Ett antal internationella standarder för utbyte av informationen finns framtagna sedan flera år tillbaka och förvaltas av medlemsstaterna gemensamt. De digitala sjökorten och dess information tillhandahålls via distributionscentra från vilka i första hand sjöfarten laddar ner sjökort och med automatik får sina kontinuerliga uppdateringar ifrån. För svensk del är det samma information som finns i Sjöfartsverkets sjökort. Regeringen bedömer att IHO:s infrastruktur bör kunna merutnyttjas för att hantera olika typer av havsdata så att dessa kan användas i ett bredare perspektiv. Vidare anser regeringen att IHO även skulle kunna tillhandahålla viss miljörelaterad data. En ökad svensk samverkan och samordning i dessa frågor, framförallt mellan Sjöfartsverket och Naturvårdsverket bör därför komma tillstånd. Den kompetens som finns inom IHO behöver också utnyttjas bättre.

Regeringen bedömer att det är angeläget att utveckla en digital djupdatabas för Östersjön, eftersom tillgången till djupdata och djupmodeller är av stor betydelse i havsmiljösammanhang. Kunskapen om de batymetriska förhållandena ”topografin under vattnet” ger i många fall information om vad som kan växa och leva i området.

Djupmodeller är vidare av betydelse för att kunna arbeta med analys av strömmar och göra spridningsanalyser m.m. I Sverige har ett arbete påbörjats, finansierat med det nya havsmiljöanslaget, med syftet att skapa en heltäckande nationell djupdatabas. Detta arbete bör vara en del i en större strategi inom hela området för Östersjön och samordnas mellan Östersjöländerna.

Det saknas dock en homogen, heltäckande, kvalitetssäkrad ajourhållen batymetrisk (djup) modell över Östersjön. Eftersom det ständigt sjömäts

nya områden inom Östersjön bl.a. inom ramen för Helcom, blir tillgängliga modeller snabbt inaktuella. Därför är det motiverat att hitta former för en hållbar lösning där deltagarna kontinuerligt bidrar med uppdaterad information till en gemensam djupmodell. Regeringen avser uppdraga åt Sjöfartsverket att ta initiativ till en sådan inom ramen för Östersjösamarbetet.

Arbetet bör ske inom ramen för IHO (International Hydrographic Organisation) med syftet att ta fram en översiktlig enhetlig (harmoniserad) djupdatamodelld över Östersjön samt en förvaltningsplan för denna modell. Modellen skulle utgöra en minsta gemensam nämnare för att täcka in såväl nuvarande som framtida behov av en enhetlig djupmodell över Östersjön.

## 8.6 Ökad tillgänglighet till information

Med ett ökat nyttjande av havets resurser växer behovet av fördjupad information om havsområdena. En effektiv havsmiljöförvaltning, en ändamålsenlig planering av haven, hållbart nyttjande och framgångsrik forskning kräver att inblandade aktörer på ett enkelt sätt kan få tillgång till information om avrinningsområden och annan kringdata, t.ex. markanvändning, sjöfart, befolkningsmängd, klimat- och emissionsdata.

Information (data) som samlas in är ofta av intresse för fler aktörer än för insamlaren och användbara i andra syften än de ursprungliga. Information kan vara av olika typ, i olika format, samt bearbetade i olika utsträckning. Regeringens uppfattning är att den information som finns hos offentliga myndigheter har ett mervärde även utanför den egna organisationen och bör 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 och planering. En större tillgänglighet kan även stimulera användning av information och därigenom bidra till ökad kunskap. Ökad tillgång kan dessutom stimulera och utveckla näringslivet. En ökad användning av information 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.

Villkoren för att få tillgång till olika typer av information varierar stort i dag. Viss typ av information är kostnadsfri och relativt enkelt tillgänglig via Internet, t.ex. genom nedladdning. Annan information är 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. 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 och kvalitetssäkringen av informationen.

Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar inom geodataområdet. Ansvaret omfattar bland annat produktion, samverkan och utveckling.

Den ökade internationaliseringen ställer ökade krav på bättre samordning av geodata. EG-direktivet Inspire om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i EU trädde i kraft i maj 2007. Direktivet innebär en europagemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av offentlig rumslig information och informationshanteringstjänster. Medlemsstaterna ska etablera och driva ett nätverk av enkelt användbara tjänster som är allmänt tillgängliga via Internet. Det ska vara möjligt att söka efter, titta på, ladda ner och transformera information samt komma vidare till olika tjänster för rumslig information. Inspire ska användas i den europeiska miljöpolitiken; för att beskriva tillståndet i miljön, kunna följa förändringar och ge offentlighet till informationen. Mycket av den information som är intressant för havsmiljöändamål ingår i Inspire. Direktivet innehåller dock inget krav på nyinsamling av information. Begränsningar i tillgången till information kan göras med hänsyn till olika skyddsvärda intressen bl.a. allmän säkerhet och nationellt försvar.

Lantmäteriet ansvarar för samordning och stöd av det pågående genomförandet av direktivet i Sverige.

### 8.6.1 Sekretessen på information om djup och bottenbeskaffenhet ses över

**Regeringens bedömning:** Det redan tidigare inledda arbetet med att förenkla tillståndsprocessen för sjömätning och att se över kriterierna för bedömning av djupinformationens militära värde bör fortsätta och fullföljas. En betydande del högupplöst djupinformation bör dessutom kunna släppas fri.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Utredningen menar att sekretess för detaljerad information om djup och bottenbeskaffenhet uppfattas som ett stort problem av myndigheter och forskare som arbetar med havsmiljöfrågor. Sådan information ligger till grund för mycket av den kunskapsuppbyggnad, modellering och planering av havsmiljön som en hållbar förvaltning av haven kräver.

Utredningen menar att problemet med sekretessen är att ansökningsförfarandet, som i dag är uppdelat på tre myndigheter, är tidskrävande, administrativt komplicerat och hanteringen kostnadskrävande. Utredningen menar också att sedan lagstiftningen skrevs har det militära hotet förändrats. Det finns i dag även andra typer av hot mot samhället, såsom ett förändrat klimat och olika miljöproblem.

Mot den här bakgrunden föreslår utredningen att lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation ska ses över. Utgångspunkten för översynen bör enligt utredningen vara att data om djup och bottenbeskaffenhet så långt som möjligt ska vara fritt tillgängliga.

**Remissinstanserna:** Samtliga av de instanser som lämnat synpunkter, förutom Försvarsmakten (se nedan), anser det viktigt att data om djup och bottenbeskaffenhet så långt som möjligt ska vara fritt tillgängliga och

att lagstiftningen om skydd för landskapsinformation ses över. Många instanser påtalar att behovet är stort för underlätta miljöarbetet och att det finns betydande problem med dagens system.

**Skälen för regeringens bedömning:** Havsmiljöutredningen redovisade sitt betänkande i maj 2008. Därefter har två för frågan om tillgången till djupinformation m.m. väsentliga underlag redovisats till regeringen.

I juni 2008 redovisade Försvarsmakten i samråd med Lantmäteriverket och Sjöfartsverket regeringens uppdrag om en förenkling av tillståndsprocessen avseende sjömätning. De tre myndigheterna föreslår att Sjöfartsverket ska ha det samlade ansvaret för tillståndsprocessen. På detta sätt kan hanteringen av djupinformation samordnas bättre än hittills. I många fall bör sjömätning kunna undvikas eftersom redan befintlig information kan användas. Detta innebär en besparing för den som söker tillstånd. Vidare kan samordning av planering och genomförande av sjömätningar göra det möjligt att åstadkomma besparingar för myndigheter och enskilda. Myndigheterna bedömer också att förslaget kommer att innebära att handläggningstiderna för tillstånd kan förkortas. Ärendet bereds inom Regeringskansliet.

Det andra underlaget är Försvarsmaktens redovisning i november 2008 av regeringens uppdrag om en översyn av kriterierna för bedömning av vattendjupinformationens militära värde. Regeringen hade uppdragit åt Försvarsmakten att fortsätta och intensifiera arbetet med att se över kriterierna för bedömning av vattendjupinformationens militära värde. I arbetet skulle Försvarsmakten väga in frågor om förändrade hot och om andra samhällsområdets behov av djupinformation.

Försvarsmakten konstaterar i redovisningen att betydande delar av den svenska kusten har en unik geografi i form av skärgårdar med stora djup och avsevärda bottenpografiska variationer samt områden med stora mängder av grund. Detta har historiskt utnyttjats som en naturlig del i försvaret av landet och som basområden för egna stridskrafter. Dessa geografiska förhållanden fyller även i dag en viktig funktion för det militära försvaret.

Försvarsmakten anser vidare att dagens hotbild med låg risk för ett väpnat angrepp inte kan utgöra grund för bedömningen av vilket skydd som behövs för djupinformation. Myndigheten understryker att djupinformation som lämnas ut i dag inte kan återtas om hotbilden mot Sverige skulle förändras. Detta, tillsammans med informationens mycket långa varaktighet samt de strategiska, operativa och taktiska fördelar högupplöst djupinformation kan ge innebär att djupinformationen inom vissa geografiska områden fortsatt är skyddsvärd. Ett frisläppande av all djupinformation över det svenska sjöterritoriet kan enligt Försvarsmakten få stora operativa och taktiska negativa konsekvenser. Det informationsöverläge som Försvarsmakten har i dag skulle urholkas och på sikt försvinna helt. Detta skulle på kort sikt bl.a. medföra att Försvarsmaktens uppgift att hävda den territoriella integriteten mot framförallt främmande undervattensverksamhet försvåras avsevärt. På längre sikt kan förmågan att försvara Sverige mot väpnat angrepp begränsas.

Försvarsmakten har identifierat två generella områden inom vilka den högupplösta djupinformationen inte kan skyddas och som därmed bör släppas fri, dvs. kunna göras tillgänglig för andra. Det ena området är

allmänna farleder. Försvarsmakten anser att det inom dessa områden är svårt att upptäcka och förhindra att djupinformation samlas in. Det andra området är djupintervallet 0 till 6 meter. Inom detta djupintervall är det i dag möjligt att med hjälp av öppen information, t.ex. kommersiellt tillgänglig satellitinformation, analysera fram djupinformation. Förutom dessa generella områden har Försvarsmakten identifierat ytterligare ett antal områden inom vilka den högupplösta djupinformationen kan släppas fri.

Resultatet av Försvarsmaktens översyn är att den högupplösta djupinformationen kan släppas fri inom ungefär halva det svenska sjöterritoriet. Inom övriga delar av sjöterritoriet anser Försvarsmakten att behovet att skydda djupinformation kvarstår.

Försvarsmakten anser vidare att prövningen enligt lagstiftningen om skydd för landskapsinformation bör finnas kvar. Den nuvarande tillståndsprocessen avseende sjögeografisk information bör således bibehållas. Men processen bör förenklas i enlighet med förslaget från Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket. Ärendet bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen konstaterar att Havsmiljöutredningen inte har kunnat beakta dessa två redovisningar i sitt betänkande.

Av Försvarsmaktens redovisning om djupinformation framgår att en betydande del av den i dag sekretessbelagda djupinformationen bör kunna bli tillgänglig för bl.a. havsmiljöforskningen. På detta sätt skulle syftet med Havsmiljöutredningens förslag om en författningsöversyn i huvudsak kunna uppnås. Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning att djupinformationen avseende vissa områden även fortsättningsvis måste vara sekretessbelagd. Samtidigt är det angeläget att den nuvarande tillståndsprocessen avseende sjögeografisk information förenklas.

#### 8.6.2 Samordningen och tillhandahållandet av information effektiviseras

**Regeringens bedömning:** Det i Sverige inledda genomförande av EG-direktivet om upprättande av en infrastruktur för rumslig information (data) i EU, Inspire, kommer att skapa en rättslig grund för en långtgående harmonisering av information och tillhörande tjänster inom viktiga områden. Genomförandet av direktivet kommer även att bidra till bättre tillgång till information och minskade problem vid delning mellan myndigheter. Lantmäteriet ansvarar för samordning och stöd för genomförandet av direktivet i Sverige. SMHI bör vara nationellt ansvarig för samordning av hur data av relevans för havsmiljöarbetet och för den fysiska planeringen av havet lagras och tillgängliggörs. I ansvaret bör ingå att samordna utvecklingen av gemensamma standarder, kvalitetsmärkning och annat stöd för att tillgängliggöra information via Internet samt att utfärda riktlinjer inom dessa områden.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i delar med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det i myndigheters ordinarie uppdrag ska ligga att digitalisera äldre data och att enkelt tillhandahålla alla data som myndigheten förvaltar. Utredningen 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. Utredningen 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.

Utredningen föreslår även 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 och att instruktionerna för en rad myndigheter ändras i enlighet med detta. Förslaget föreslås 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 föreslås täckas genom ökade anslag till berörda myndigheter.

**Remissinstanserna:** Samtliga synpunkter på förslaget om nytt ansvar för digitalisering av äldre data och tillhandahållande av data är positiva. De flesta uttrycker även stöd för SMHI som nationellt ansvarig för samordningen av data och SMHI ser positivt på den föreslagna rollen. *Länsstyrelsen Västerbotten* anser att frågan om vem som bör utses som ansvarig myndighet bör utredas ytterligare och *Sjöfartsverket* anser att det är otydligt formulerat vad som ska ingå i det ansvar som föreslås ges till SMHI.

Flera instanser påpekar att digitalisering av äldre data och tillhandahållande av data kan vara mycket omfattande och resurskrävande uppgifter. *Naturvårdsverket* och *Sjöfartsverket* anser att det viktigt att begreppet ”data av relevans för havsmiljöarbetet” preciseras och avgränsas eftersom det föreslagna ansvaret ligger nära Naturvårdsverkets nuvarande ansvar inom den nationella miljöövervakningen. *Umeå universitet* menar att havsmiljöinstitutet bör ges tydliga befogenheter att påverka datalagring och kvalitetssäkring och det skulle kunna övervägas om SMHI:s oceanografiska enhet kan flyttas till Havsmiljöinstitutet. Även *SLU/ArtDatabanken* anser att det bör övervägas om inte samordningsansvaret ska ligga på Havsmiljöinstitutet i framtiden. Det fåtal instanser som har valt att lämna synpunkter på att Naturvårdsverket ges i uppdrag att utveckla portaler för samordnad presentation av havsmiljörelaterade data stöder förslaget.

*Statens geotekniska institut* är tveksamt till att samordningen och presentationen av data delas mellan två myndigheter.

Förslaget att havsmiljörelaterade data som är framtagna av myndigheter med statliga medel ska vara fritt tillgängliga för icke kommersiell verksamhet stöds av samtliga 40 instanser som lämnat synpunkter på förslaget. Flera av instanserna avstyrker däremot att medel oförbehållsamt ska omfördelas från köparens till säljarens anslag samt att de uppskattade kostnaderna inte stämmer. Andra synpunkter som förs fram

är att havsmiljörelaterade data inte ska hanteras skilt från andra miljödata varför tillgängligheten av miljödata bör ses över i ett helhetsperspektiv, t.ex. land- och meteorologiska data som också är viktiga i havsmiljöarbetet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det kan i dag vara svårt att hitta både gammal och ny information om havsmiljön. Mycket data finns inte i digital form, vilket ytterligare försvårar både överblick över och tillgång till information. Det saknas ett samlat system (t.ex. en portal) med uppgifter om vilken typ av havsmiljörelaterad information som finns eller var denna finns lagrad. Det finns i dag inte någon harmonisering av hur information presenteras i form av figurer, kartstöd eller interaktiva verktyg som möjliggör enklare analyser. Vidare är det inte möjligt att enkelt ladda ned alla typer av information och problem kan uppstå när information som har olika ursprung ska samköras. Det är även viktigt att data som samlas in genom inventeringar och kartläggningar systematiskt lagras och tillgängliggörs.

Sveriges genomförande av Inspire-direktivet sker genom införandet av en miljöinformationslag och en tillhörande förordning samt vissa ändringar i annan lagstiftning. Dessa ändringar kommer att medföra väsentliga förbättringar för tillgänglighet och överblick beträffande information. SMHI bör ha ett nationellt ansvar för samordna lagring och tillgänglighet till data från marina inventeringsverksamheter och miljöövervakningsprogram. I ansvaret bör ingå att samordna utvecklingen av gemensamma standarder för data, filformat, information och tjänster för uttag ur databasen, metadata (bl.a. kvalitetsmärkning) och annat stöd för att tillgängliggöra data via Internet samt arkivering. Arbetet sker i samråd med Geodatarådet, Naturvårdsverket, SMHI och andra berörda aktörer.

Regeringen konstaterar att arbete pågår på Naturvårdsverket att utveckla en portal som möjliggör samordnad presentation av tillgång till havsmiljörelaterade data. Portalen kommer att innehålla metadata och sök-, visnings- och nedladdningstjänster samt länkar till andra webbportaler och annan information. Portalen ska möjliggöra att information från olika källor kan kombineras och presentation av information ska stödjas av karttjänster och interaktiva verktyg som möjliggör enklare analyser. Arbetet följer i berörda delar det regelverk som sätts upp av Inspire-direktivet och utgångspunkt för arbetet är den nationella geodataportal som nu är under uppbyggnad.

Regeringen anser att förslaget att havsmiljörelaterade data som är framtagna av myndigheter med statliga medel ska vara fritt tillgängliga för icke kommersiell verksamhet leder till en rad nya frågor som inte kan besvaras i nuläget. För vissa myndigheter är informationen en biprodukt av själva myndighetshandläggningen. För dessa utgör kostnaden att ta fram information en marginalkostnad. För andra myndigheter, som t.ex. Lantmäteriet, vars uppgift är informationsförsörjning är detta inte fallet. Där ska avgifterna förutom tillhandahållande också täcka kostnaden för produktion, uppdatering, ajourhållning m.m. Det är oklart vilka kostnader som uppkommer för berörda myndigheter, hur dessa ska fördelas och om förslaget ska genomföras generellt eller för viss typ av information. En arbetsgrupp inom regeringskansliet utreder genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den

17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (det s.k. PSI-direktivet). Arbetsgruppen berör bland annat frågan om att göra avgiftsbelagda data fritt tillgängliga och ska presentera en departementspromemoria den 30 juni 2009 (dnr Fi2008/7364). Regeringen avser att återkomma i frågan.

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 inte minst för den fysiska planeringen av havsområden och kan även gynna privata aktörer som ser havet som en resurs och vars verksamhet kräver kunskapsunderlag. 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.

### 8.6.3 Marin mätdata från prospektering tas tillvara

**Regeringens bedömning:** Sveriges geologiska undersökning (SGU) bör ges i uppdrag att överföra äldre marin mätdata som erhållits från prospekteringsverksamhet till moderna lagringsmedia/strukturer.

**Skälen för regeringens bedömning:** När prospektörer utför undersökningar på kontinentalsockeln erhåller SGU i enlighet med 9 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln normalt kopior av all insamlad geologisk/geoteknisk information från svenskt kontinentalsockelområde, såväl rådata som tolkningar och sammanställningar. Detaljerade seismiska data är värdefull information som kompletterar SGU:s befintliga data. SGU innehar bl.a. äldre data som erhållits i samband med tillstånd för oljepropektering. Denna data är i dag lagrad på gamla band som håller på att vittra bort. Informationen på banden är viktig och av stor betydelse för koldioxidlagring och kvittblivning av koldioxid. Ett kommande EG-direktiv föreslaget i KOM (2008) 18 (slutlig) ställer stora krav på underlag för beslut om lagring av koldioxid i bergformationer. För att koldioxid ska kunna lagras i berggrunden på land eller i kontinentalsockeln under havet måste den geologiska formationen vara porös (ha en stor porvolym) och permeabel (genomsläpplig). Dessa grundläggande krav gör att det nästan uteslutande är sedimentär berggrund som är lämplig. Bäst lämpar sig sandstensformationer som ligger på minst 800–1 000 meters djup. Under detta djup är trycket tillräckligt högt för att koldioxiden ska kunna lagras i s.k. överkritisk form. Det ska också finnas täta berggrundsformationer ovanför lagringsnivån, exempelvis lersten, lera, lerig kalksten eller skiffer. Lagringsområdet får inte vara genomsläppt av förkastningar eller sprickzoner, som kan leda till läckage. Det är en fördel om lagringsplatsen finns i en sluten struktur, som hindrar koldioxiden att strömma bort. Detta är i princip samma villkor som gäller för att en geologisk formation ska kunna inrymma olja eller gas.

Intresset riktar sig i dag i första hand mot olje- och gasfält, djupa akviferer samt djupa kollager.

Lagring i havet är förenat med stora osäkerheter men det finns potentiellt goda möjligheter att lagra koldioxid i geologiska formationer (olja- och gasfält, djupa kollager och djupa akviferer). För att verifiera dagens bedömning om lagringens beständighet över mycket långa tidsperioder behövs fortsatta fältstudier och försök i olika typer av formationer.

Inom Elforsk har en studie genomförts på initiativ av Energimyndigheten och tillsammans med SGU för att inventera svensk berggrund för att kartlägga områden där kvittblivning av koldioxid skulle kunna vara intressant.

Den data som SGU erhållit vid tidigare prospektering förväntas kunna indikera var lämpliga strukturer i sedimentär berggrund finns och därmed begränsa framtida insatser. Att nyskapa befintliga data torde generera kostnader i miljardklassen. Underlaget är av stor betydelse för en framtida havsplanering och för framtida eventuella exploateringar och förläggning av infrastruktur i havsområden som t.ex. elkablar. Regeringen avser att ge SGU i uppdrag att överföra denna information till moderna lagringsmedia/strukturer.

## 8.7 Vetenskapligt stöd vid internationellt samarbete

**Regeringens bedömning:** Sverige bör inom Helcom verka för att arbetet med att syntetisera forskning ska utvecklas och för att framtidsscenarioer och modeller till stöd för att lösa havsmiljöproblemen tas fram.

Förutsättningarna för forskare att i internationella sammanhang bistå myndigheterna med inom- och tvärvetenskapliga synteser bör stärkas. Forskare vid svenska universitet och högskolor bör i större utsträckning än idag utses att representera Sverige i arbetsgrupper inom internationella organ.

**Havsmiljöutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som lämnat synpunkter på förslaget att svenska forskares deltagande i internationella organ bör öka och att förutsättningarna för att göra vetenskapliga synteser och kunskapsöversikter måste stärkas, instämmer i huvudsak med utredningens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** En av förutsättningarna för att utveckla generell kunskap om ekosystem är internationella forsknings-samarbeten. Detta gäller bl.a. för vattenrelaterad forskning eftersom förhållandena i dessa system är likartade. Ekologisk forskning bedrivs i huvudsak vid universitet och högskolor över hela världen.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket samordnar det svenska deltagandet i Internationella Havsforskningsrådets ca 70 arbetsgrupper. Myndigheter med egen forskning finansierar oftast sina egna forskares deltagande, medan andra myndigheter ofta måste anlita forskare vid universitet och högskolor. Naturvårdsverket har här en viktig uppgift.

Det nuvarande systemet för forskares deltagande i internationella sammanhang är inte helt tillfredsställande. Deltatagandet är i praktiken

alltför ofta begränsat till myndighetsanknutna forskare och den kunskap och kompetens som finns vid universitet och högskolor utnyttjas inte i tillräcklig omfattning. Forskare från universitet och högskolor bör därför i högre utsträckning ges ekonomiska möjligheter av berörda myndigheter att delta i internationellt arbete. Naturvårdsverket bör som samordnande central myndighet på havsmiljöområdet efter samråd med berörda myndigheter koordinera det svenska deltagandet. Undantag utgörs av deltagandet i arbetsgrupper som arbetar med frågor om fiske och vattenbruk där Fiskeriverket bör ansvara för att forskare från universitet och högskolor i högre utsträckning än i dag ges förutsättningar att delta i det internationella arbetet.

## 8.8 Havsmiljöinstitutet

**Regeringens bedömning:** Det nybildade Havsmiljöinstitutet bör vara en aktiv aktör inom havsmiljöarbetet genom att samordna havsmiljöforskningen och vara ett stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete med att förbättra havsmiljön.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen beslutade den 17 april 2008 (U2008/3167/UH) att etablera ett Havsmiljöinstitut. Institutet utgörs av ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Högskolan i Kalmar i syfte att bedriva forskning inom havsmiljöområdet och samarbeta vid utformning av utbildning inom området. Regeringen beslutade vidare att Göteborgs universitet ska koordinera den löpande verksamheten inom Havsmiljöinstitutet. Vid Göteborgs universitet ska det också finnas ett kansli med ansvar för en gemensam analys- och syntesfunktion. I regeringens beslut framgår bl.a. att Havsmiljöinstitutet ska medverka i relevanta forsknings- och utvecklingsprojekt, bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens i havsmiljöfrågor och vid utformning och utvärdering av övervakningsprogram som rör havsmiljön, ta fram kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser samt sprida information om resultaten till stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete med att förbättra havsmiljön.

Regeringen förväntar sig att Havsmiljöinstitutets verksamhet kommer att spela en viktig roll i havsmiljöarbetet genom en samordning av svensk havsmiljöforskning. Institutets viktigaste uppgift är dock att sammanställa vetenskapliga underlag i form av kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser som behövs som stöd för det arbete regeringen, myndigheter och andra aktörer bedriver för att förbättra havsmiljön. Inte minst i det internationella samarbetet kring Östersjön och Västerhavet är kvalificerat vetenskapligt underlag och vetenskaplig rådgivning av stor betydelse.

I syfte att utifrån erfarenheter få fram förslag till hur verksamheten vid institutet fortsättningsvis bör utvecklas bör verksamheten utvärderas av Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, under hösten 2013.

## 9 Utvecklingen av en hållbar fiskesektor

Regeringens målsättning med fiskeripolitiken är att yrkesfisket, fritidsfisket och fiskeribranschen ska producera fisk och fiskprodukter som efterfrågas av konsumenterna samt bidra till att skapa arbete, välfärd och levande kust- och insjösamhällen. Förutsättningen för att det ska lyckas är att allt fiske bedrivs resurseffektivt och miljömässigt hållbart, med effektiva fiskeregler och selektiva fångstredskap. Detta innebär bl.a. att s.k. utkast av fisk inte ska förekomma och att bifångster av hotade arter och bestånd ska minska så att bestånden kan återhämta sig.

Endast för en mindre andel av EU:s gemensamma fiskbestånd kan nyttjandet anses vara hållbart och stora delar av yrkesfisket har därför dålig lönsamhet. Detta har i sin tur negativa effekter på regioner och lokala samhällen som är beroende av fiskerinäringen. Sammantaget innebär detta stora samhällsekonomiska förluster. Förutom fortsatt arbete för beståndens återhämtning krävs en anpassning av fiskeflottans storlek och bättre förutsättningar för företagets möjligheter att planera sin verksamhet över året. Regeringen arbetar därför med utformningen av en ökad fördelning av fiskerättigheter inom vissa fisken. Vidare verkar regeringen för att förvaltningsplaner ska utarbetas för de kommersiella fiskbestånd som inte har sådana samt för att beslutade förvaltnings- och återhämtningsplaner följs.

### 9.1 Svensk fiskenäring av i dag

Den svenska fiskerinäringen, omfattar i traditionell mening fångstsektor, vattenbruk och beredningsverksamhet. Näringen sysselsätter drygt 4000 personer och svarar för knappt 0,1 procent av Sveriges BNP. I ett nationellt perspektiv är näringen blygsam men lokalt kan den ha betydelse för sysselsättningen på landsbygden.

Svenskt yrkesfiske har under en längre tid uppvisat en generell minskning av antal fartyg och yrkesfiskare. I en rapport från Fiskeriverket 2008 redovisas utvecklingen i det svenska fisket. Trenden är att såväl antalet fiskare som fartyg minskar. Yrkesfiskarkåren åldras alltmer och andelen fiskare under 50 år har kraftigt minskat. Den mest negativa utvecklingen kan ses i vissa av Östersjölänen. Undersökningen, som omfattar tiden från mitten av 1990-talet till 2006, lyfter fram flera svårförklarliga skillnader såväl mellan närliggande kommuner som mellan regioner. En grundläggande slutsats är att lönsamheten i fisket generellt sett är för dålig. Det är enbart ett fåtal segment som har en lönsamhet som tillåter rimliga löner och investeringar för framtiden, vilket gör det svårt att rekrytera yngre till fisket. Den dåliga lönsamheten gör att det är svårt att komma in i fisket, besättningarna är i många fall minimerade och för den som vill investera i ett fiskefartyg kan det vara svårt att få banklån. Det kan också vara svårt att kombinera fisket med familjelivet.

Tabell 9.1. Antal sysselsatta inom fiskerinäringen perioden 2000–2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vattenbrukare inkl. serviceföretag	507	502	512	530	518	458	400		
Anställda inom fiskberedningen	2095	2134	1952	2089	1941	1746	1724		
Licensierade yrkesfiskare	2315	2235	2227	2066	1913	1902	1880	1865	1800
Varav män	2297	2219	2211	2050	1896	1883	1859	1845	1782
Varav kvinnor	18	16	16	16	17	19	21	20	18

Fiskeflottan har minskat. Antalet fartyg har minskat från 2 037 fartyg 1998 till 1 469 fartyg 2008. Minskningen av kapacitet ses även i fiskeflottans tonnage vilket har minskat från 49 200 kW under 1998 till 44 312 kW (41 665 kW aktivt fiskande fartyg) under 2008. Samma trend kan observeras vad gäller motorstyrka.

Omstruktureringen av den svenska fiskeflottan har inneburit en koncentration av fiskeflottan till vissa regioner, särskilt till västkusten. Men även på västkusten har fiskflottan minskat. Det småskaliga kustfisket har minskat överallt under en tioårsperiod och en fortsatt minskning kan förutses. Minskningen i det småskaliga kustfisket är tydligast längs ostkusten.

Ett grundläggande problem inom EU är att fiskefartygens fångstkapacitet är för stor i förhållande till mängden fisk. Eftersom för många fartyg delar på en för liten resurs är lönsamheten inom yrkesfisket dålig på flera håll. I januari 2009 beviljade Fiskeriverket sex stycken fartyg sammanlagt 54 miljoner kronor i skrotningsbidrag för att definitivt upphöra med sitt fiske. Detta beslut, som innebär en kapacitetsminskning på 1 040 bruttoton är ett viktigt delmål mot att nå ett hållbart fiske i torskflottan. Det svenska målet är att till år 2010 minska kapaciteten i detta flottsegment med cirka 10 procent, vilket motsvarar 1 100 bruttoton. Eftersom fiskbestånden sannolikt är begränsade även framöver så anser regeringen att flottan måste fortsätta att minska under de kommande åren.

År 2008 fanns 1 800 yrkesfiskare med yrkesfiskelicens. Den totala sysselsättning var dock högre eftersom alla som arbetar ombord på fiskefartyg inte har licens. Medelåldern i yrkesfiskarkåren var 55 år 2008, medan den 2001 var 48 år. Utvecklingen under de senaste åren har kännetecknats av allt färre yrkesfiskare med en stigande medelålder.

De senaste åren har dessutom såväl intäkter som lönsamheten minskat i det svenska saltvattensfisket. Sedan 2002 har landningsvärdet minskat med närmare 25 procent. Mellan 2004 och 2005 ökade däremot fångsterna i kvantitet med 9 procent och värdet på fångsterna med 7 procent. Den största kvantiteten fångad fisk utgjordes av foderfisk vars

landningar uppgick till 53 procent av flottans totala landningar. Sill/strömning för konsumtion var den ekonomiskt viktigaste arten under 2005 med drygt en femtedel av flottans totala landningsvärde. Priset på sill och strömning ökade med nära 25 procent under året. Priserna på ål, havskräfta och nordhavsräka ökade medan priset på skarpsill minskade. För insjöfisket har de senaste årens ekonomiska utveckling varit positiv med tillgång till hela EU-marknaden.

Ett nytt system med kilowattdagar för torskfisket i Västerhavet har införts i februari 2009, som innebär ny fördelning av torskfisket i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön. Varje fartyg har tilldelats ett antal kilowattdagar, som tillståndsinnehavarna kan fördela under året till dess att kvoten är uppfiskad. Detta innebär att ca 170 tillståndsinnehavare, har fått tilldelade dagar. Kilowattdagarna har beräknats utifrån fartygens motorstyrka, som är ett mått på effektiviteten i fisket, multiplicerat med det antal dagar man har fiskat. Bakgrunden till systemet är EU:s återhämtningsplan för torsk i Västerhavet, som syftar till att skapa ett långsiktigt hållbart fiske. Planen, som beslutades vid EU:s ministerråd i december 2008, innebär även en minskning av fisket för de redskap som kan fånga mycket torsk. Som en följd av detta har Sverige tilldelats 75 procent av det genomsnittliga fiske som bedrevs av ett antal redskaps-typer under 2005–2007.

## 9.2 Fiskeresurser

Svenskt yrkesfiske är ensidigt beroende av ett fåtal marina arter. Under 2007 var de mest inkomstbringande arterna i storleksordning: skarpsill, torsk, sill, havskräfta och siklöja, vilka tillsammans svarade för tre fjärdedelar av hela fångstvärdet. De därefter värdefullaste arterna är räka, makrill och ål. Av enskilda fiskbestånd är torsken i östra Östersjön och skarpsill i Östersjön de viktigaste. Värdemässigt ger fisket i Östersjön cirka 60 procent av yrkesfiskets inkomster. Det är viktigt även för fartyg från västkusten, som svarar för ca 80 procent av fångsterna av sill och skarpsill och ca 30 procent av torskfångsten i Östersjön. Nära 90 procent av den sammanlagda fångstvikten går till fodertillverkning.

Sammanlagt bedrivs svenskt yrkesfiske f.n. på 21 arter i havsområden från Norska havet till Östersjön uppdelat på 53 olika kvotandelar. Av dessa har ca 30 procent god status både vad gäller fiskeridödligheten och lekbiomassans storlek, för 21 procent saknas data för en bedömning och de resterande 16 procenten bedöms av Internationella havsforskningsrådet (ICES) antingen ha en för liten lekbiomassa för ett hållbart nyttjande eller vara utsatt för ett för högt fisketryck – eller bådadera. Det senare gäller alla torskbestånd, både i Östersjön och i Västerhavet. Sillbestånden i Skagerrak, Kattegatt och Bottenhavet bedöms ha god status, liksom skarpsillen i Östersjön. Av övriga viktiga arter för fisket har gråsej och kolja i Nordsjön god status. För skarpsill och samtliga skaldjur i Skagerrak och Kattegatt saknas, enligt Internationella havsforskningsrådet (ICES), data för att kunna genomföra en beståndsbedömning.

Baserat på att fångsterna hållit sig stabila över lång tid bedöms fisket av havskräfta och räka kunna fortsätta på nuvarande nivå. Dessa arter ger



nära 18 procent av det totala fångstvärdet. Även hummer och krabba hör till den värdemässigt övre tredjedelen av de totalt 64 arter som fiskas i Sverige. En viktig orsak till att dessa skaldjurs andel av fisket ökat är att torskfiskar, som är betydelsefull predator på skaldjur, minskat genom ett för stort fisketryck.

För det småskaliga kust- och insjöfisket har ålen stor betydelse. Ålredskapen fångar även andra kommersiella arter och den faktiska ekonomiska betydelsen av ål är på så sätt större än den direkta fångstandelen. Rekryteringen av ål har under lång tid minskat och är nu nere på en alarmerande låg nivå i hela Europa. Restriktioner i fisket är nödvändiga för att, tillsammans med utsättning av ål och åtgärder för att minska dödligheten i vattenkraftverken, åstadkomma en återhämtning av ålbeståndet. För insjöfisket är gös vid sidan av ål den viktigaste arten. Gösbestånden i de större sjöarna har på grund av ett varmare klimat ökat och har i dag en god status. En annan viktig sötvattensart är siklöjan (producent av löjrom), som fiskas i framför allt Väner och Bottenviken, men som förekommer i djupa sjöar över hela landet. Siklöjefiskerna är i dag reglerade, då bestånden har varit överexploaterade. Med en förvaltning som lyckas bygga upp bestånden till en ekonomiskt och biologiskt mer optimal nivå torde både dessa bestånd och åtskilliga andra dock kunna nyttjas på ett bättre sätt. Den inplanterade signalkräftan börjar bli en viktig resurs för yrkesfisket i sötvatten, särskilt Vättern. Insjökräftorna är även viktiga för fritidsfisket som fiskar med stöd av enskild rätt.

Genom att kvoterna för flertalet kvoterade bestånd minskar finns en tendens att fisket på övriga okvoterade arter ökar. För dessa är kunskapen om resursens storlek och geografiska utbredning ofta bristfällig. I flera fall kan man dock befara att ett ökande fisketryck kan leda till att beståndet fiskas ned under en långsiktigt hållbar nivå. Detta gäller t.ex. pigghaj och rödtunga i Skagerrak och piggvar i Östersjön. För kustarter som sik, abborre och gädda kan överexploatering i kombination med negativa miljöeffekter få allvarliga konsekvenser.

De viktigaste arterna för fritidsfisket och fisketurismen finns i såväl sjöar, strömmande vattendrag som i kustområden. Arter såsom lax, öring, torsk, gädda och abborre är bland de viktigaste.

### 9.3 Den gemensamma fiskeripolitiken

EU:s fiskeripolitik (GFP) är liksom EU:s jordbrukspolitik en fullt utvecklad gemenskapspolitik, vilket innebär att alla gemenskapens länder omfattas av samma bestämmelser. Politiken, som är en del av den inre marknaden, reglerar alla aspekter på fisket, från havet till konsumenten. Den gemensamma fiskeripolitiken består av tre delar: resurspolitik, strukturpolitik och marknadspolitik samt bestämmelser om kontroll. I dag svarar politiken totalt för cirka en procent av EU:s totala budget för 2008 och dessa medel budgeterades för strukturåtgärder (ca 56 procent), fiskeriöverenskommelser med tredje land (20 procent), kontrollåtgärder (6 procent), marknadsorganisationen (6 procent) och forskning och datainsamling (7 procent). Sedan den gemensamma fiskeripolitiken inrättades 1983 har den reviderats vart tionde år och den senaste

översynen genomfördes 2002. Syftet var att förbättra den långsiktiga förvaltningen av fiskeriverksamheten, förbättra möjligheterna för att rikta strukturstödet mot åtgärder som bl.a. syftade till att minska fiskeflottan, att förbättra kontrollverksamheten och att öka delaktigheten i besluten av bl.a. yrkesfiskare och miljöorganisationer.

### 9.3.1 Revision av den gemensamma fiskeripolitiken

Kommissionen initierade i september 2008 en halvtidsöversyn inför den översyn som ska genomföras senast 2012. Syftet med halvtidsöversynen var att ge en helhetsstrategi, som inte bara omfattade fångstsektorn och vattenbruket utan även industrins verksamhet på land och dess marknadsförutsättningar. Kommissionen har konstaterat att den gemensamma fiskeripolitiken i dag har misslyckats med att nå de uppsatta målsättningarna. I dag är situationen för det europeiska fisket problematisk med överutnyttjade bestånd och låg ekonomisk lönsamhet. Av de bestånd EU nyttjar, och där information finns, är 30 procent utanför biologiskt säkra gränser och 80 procent nyttjas över det som anses vara maximal hållbar avkastning. Konsekvenserna visar sig i minskade landningar under det senaste decenniet. En av de bidragande orsakerna till detta, kanske den främsta, är en betydande överkapacitet i Europas fiskeflotta.

Vidare domineras det institutionella ramverket i dag av kortsiktiga beslut om hur fiskebestånden ska nyttjas. Rådet beslutar om landningsnivåer (s.k. TAC-nivåer) som generellt fastställts efter vad de vetenskapliga råden föreslår men som i vissa fall också frångår vad många förvaltningsplaner anger. Dessutom är medlemsstaternas genomförande av fiskerikontrollen otillräcklig då det bedrivs ett inte helt obetydligt orapporterat fiske. Olika brister i det institutionella ramverket inom EU har pekats ut, som att beslutsprocess och tillämpning måste anpassas så att regleringen på EU-nivå kan förenklas och att regionala förvaltningsmetoder kan främjas. Vidare måste GFP:n överensstämja med EU:s nya integrerade havspolitik, med dess inriktning på en hållbar utveckling i kustområdena samt EG:s marina strategi, som innebär att medlemsstaterna senast 2020 ska garantera en god miljöstatus för de hav som omfattas av deras jurisdiktion. Kommissionen planerar att presentera en grönbok om den gemensamma fiskeripolitiken i slutet av april 2009.

Mot den bakgrunden har regeringen uppdragit åt Fiskeriverket att i samråd med berörda myndigheter utvärdera och analysera den gemensamma fiskeripolitiken samt lämna förslag till förändringar, som kan förbättra det framtida genomförandet av GFP:n, så ett långsiktigt hållbart nyttjande inom ramen för en ekosystembaserad förvaltning säkerställs vid nästa översyn 2012. Uppdraget ska redovisas den 1 maj 2009. Därefter kommer nationella positioner att utarbetas för aktuella ställningstaganden inför den kommande översynen.

**Regeringens bedömning:** Åtgärder som bidrar till en förbättrad havsmiljö genom bl.a. förbättrade förutsättningar för naturliga fiskbestånd, restaurering och utvecklingsarbete ges genom en särskild satsning förbättrade möjligheter att få stöd genom det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013. Utöver dagens anslag kommer ytterligare resurser tillföras under 2009 och 2010 för att höja den nationella offentliga medfinansieringen inom de av programmets områden, som möjliggör stöd till åtgärder som bidrar till en förbättrad havsmiljö och ett mer miljöanpassat fiske.

**Bakgrund:** Det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013, även kallat fiskeprogrammet, överlämnades av regeringen i oktober 2007 och godkändes av Europeiska kommissionen i december 2007. Programmet började genomföras under våren 2008. För programmet som helhet finns fem övergripande mål:

1. Kapaciteten i den svenska fiskeflottan ska minska så att fiskeansträngningen anpassas till en långsiktigt hållbar beståndssituation.
2. Lönsamheten i fiskerinäringen ska öka.
3. Sysselsättning på landsbygden i anslutning till fiskerinäringen ska främjas.
4. De negativa miljöeffekterna orsakade av svensk fiskerinäring ska minska.
5. Hållbar miljö och naturliga fiskbestånd ska skapas.

Programmet innehåller fem prioriterade områden med ett flertal åtgärder som bidrar till att de övergripande målen uppnås. De prioriterade områdena är Åtgärder för anpassning av gemenskapens fiskeflotta, Åtgärder inom vattenbruk, beredningsindustri och insjöfiske, Åtgärder av gemensamt intresse, Hållbar utveckling av fiskeområden samt Tekniskt stöd. Programmet har i sin helhet en stark koppling till miljöpolitiken och åtgärderna ska bidra till såväl programmets mål som till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås, såsom *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Ett rikt växt- och djurliv* samt *Ingen övergödning*.

#### *Reducering av fiskeflottans överkapacitet*

Ett övergripande problem inom fiskerinäringen såväl i Sverige, Europa som globalt är att fiskeflottan har för stor fångstkapacitet i jämförelse med fiskbeståndens storlek. Denna överkapacitet har lett till låg lönsamhet i sektorn och skapar incitament för överutnyttjande av fiskbestånden. Detta försvårar i sin tur arbetet med en hållbar fiskeriförvaltning. I programmet finns åtgärder som syftar till en minskning av fiskeflottans kapacitet. Mål för programperioden har

fastställts utifrån nuvarande flottkapacitet, tillgängliga kvoter och ekonomiska data, som innebär att kapaciteten i den svenska fiskeflottan bör minska med ca 50 procent för det demersala (bottenlevande) fisket, dvs. fiske efter torsk, kolja, sej, vitling etc., med ca 10 procent för räkrålare och med ca 30 procent för det pelagiska segmentet, dvs. fiske av sill, skarpsill och blåvitling.

Regeringen har redan tidigare gjort bedömningen att den svenska fiskeflottan i dag är för stor i förhållande till de befintliga fiskresurserna vilket är ett långsiktigt arbete som bedrivs med olika typer av åtgärder, bl.a. genom den satsning i programmet på skrotning av fiskefartyg. Inom ramen för programmet genomförde Fiskeriverket under 2008 en skrotningskampanj inom torskfiskeflottan i Östersjön, vilket kommer att resultera i en kapacitetsminskning på 10 procent. Under 2009 planeras en motsvarande kampanj, i syfte att anpassa den demersala flottan i Västerhavet.

Men det behövs även andra angreppssätt för att möjliggöra kapacitetsminskning i fiskeflottan. Regeringen har t.ex. i februari 2009 överlämnat ett lagförslag om överlåtbara fiskerättigheter inom det pelagiska fisket till Lagrådet. Avsikten är att en proposition ska lämnas till riksdagen under 2009, som uppskattas bl.a. innebära att antalet storskaliga trålare kommer att minska med en tredjedel.

Inom ramen för programmet kan situationen för det småskaliga kustfisket på lokala fiskbestånd även främjas genom att stimulera värdeskapande aktiviteter, som diversifiering mot en hållbar fisketurism och annan alternativ företagsamhet. Detta är viktigt för att öka sysselsättningen och tillväxten i kustområden och på landsbygden. Åtgärderna ska ha särskild inriktning på skapandet av nya arbetstillfällen genom lokal förankring och integrerade strategier.

#### *Programmets nuvarande medfinansiering*

Sverige har tilldelats 54,7 miljoner euro från Europeiska fiskerifonden, EFF, för perioden 2007–2013, vilket innebär en årlig EU-budget för programmet på ca 70 miljoner kronor. Enligt Rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden, som reglerar EFF och det svenska programmet, ska varje EU-krona i princip finansieras med motsvarande andel nationella offentliga medel, vilket då ger en total årlig programbudget på ca 140 miljoner kronor. Den nationella offentliga medfinansieringen av programmet via anslag 1:15 Strukturstöd till fisket m.m. uppgår f.n. till 28 miljoner kronor årligen. Detta motsvarar mindre än hälften (40 procent) av programmets behov av nationell offentlig medfinansiering. Denna låga grad av medfinansiering har medfört kritik från EG-kommissionen.

Bristen på nationell medfinansiering till andra prioriterade områdena än skrotning av fartyg såsom åtgärder för gemensamt intresse och åtgärder för skydd och utveckling av akvatisk fauna och flora etc. har försvårat möjligheterna att stödja viktiga projekt som syftar till att uppfylla programmets andra målsättningar, som att främja hållbar miljö och naturliga fiskbestånd och att minska fiskets negativa miljöeffekter. Särskilt har sökanden som är enskilda, företag, organisationer eller

regionala aktörer haft svårt att genomföra projekt och konkreta åtgärder för miljön, vilket i grunden undergräver programmets syften att åtgärder initieras och genomförs av aktörer på lokal och regional nivå som därmed även bidrar till sysselsättning i många kust- och glesbygdsområden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utkast, s.k. discard, är ett allvarligt problem inom den gemensamma fiskeripolitiken. Dagens fiske bedrivs fortfarande till viss del med äldre typer av redskap som ger stora bifångster av både fisk av fel storlek och art och av andra djur som säl, tumlare och sjöfågel. Utveckling och användning av selektiva redskap har dock förbättrat situationen under senare år. Eftersom fiske på EU:s fiskevatten kan utövas av alla medlemsstater har Sverige inte möjlighet att på egen hand reglera redskapsanvändningen. Det är därför nödvändigt att utveckla nya metoder som kan användas av alla EU:s medlemsstater och som kan visas ha god effekt. Här ligger Sverige långt framme genom det nationella miljömålsarbetet och har varit drivande i EU:s arbete med att verka för mer skonsamma fiskeredskap. Regeringen anser att en fortsatt utveckling av redskap som selekterar utifrån storlek och art måste prioriteras i programmet. Syftet är att åstadkomma en anpassning till ett mer miljövänligt och selektivt fiske genom bl.a. minskade bifångster, minskade utkast och ökande bestånd av sjöfågel och tumlare.

Programmets prioriterade område Åtgärder av gemensamt intresse inkluderar bl.a. delområdena gemensamma insatser, skydd och utveckling av den akvatiska faunan och pilotprojekt. Det första delområdet omfattar bl.a. åtgärder för förbättrad redskapsselektivitet och miljömärkning av fisk. Det andra delområdet omfattar bl.a. åtgärder för att förbättra naturliga lek- och uppväxtmöjligheter för fiskarter av kommersiellt intresse, inlösning av fallrättigheter och fasta fisken, återställa skadade eller avsnörda miljöer, passage förbi vandringshinder, dikningar och stödutsättning för skadade fiskbestånd. Delområdet pilotprojekt omfattar åtgärder för att utveckla innovativa metoder och ge förbättrade kunskaper vad gäller ex. redskapsselektivitet, predation från säl och skarv och för att säkra god kvalitet för fisk som livsmedel. Inom andra delar av programmet finns möjlighet att finansiera åtgärder som syftar till åtgärder för att stärka det lokala engagemanget som inom ramen för lokala utvecklingsstrategier. Andra åtgärder kan vara ett förbättrat samarbete mellan näringen och forskare samt åtgärder för miljövänlig produktion, som t.ex. tillväxt inom musselodlingen, vilket bidrar till att minska läckage av närsalter. Då övergödning är ett av de största miljöproblemen för havsmiljön är sådana åtgärder angelägna.

Regeringen kommer nu att höja den nationella offentliga medfinansieringen, i syfte att under en tvåårsperiod ge förbättrade möjligheter till en bättre uppfyllelse av programmets målsättningar som redovisats ovan. Regeringen gör bedömningen att dessa åtgärder ska bidra till de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås men också att Helcoms aktionsplan för Östersjön fullföljs samt att ramdirektivet för vatten och det marina direktivet genomförs.

Med höjningen av den nationella offentliga medfinansieringen anser regeringen det angeläget att programmets alla möjligheter ska kunna tillvaratas och utnyttjas till fullo. Höjningen ska särskilt stödja konkreta projekt där sökanden är enskilda, företag, organisationer eller regionala

aktörer. Syftet med regeringens höjning av den nationella medfinansieringen genom en förstärkning från havsmiljöanslaget med 28 miljoner kronor under 2009 och 2010 är att det ska leda till förbättringar i havsmiljön men också till att stöd kan ges till åtgärder som innebär förbättrade förutsättningar för fiskbeståndens bevarande samt ett hållbart fiske. Genom denna satsning kan programmet stödja konkreta åtgärder som bidrar till en förbättrad havsmiljö och en hållbar fiskeförvaltning. Bedömningen är att satsningen förutom de avsedda miljöförbättringarna även kommer att bidra till näringslivsutveckling och därmed ökad lönsamhet och sysselsättning framförallt i landsbygd och kustnära samhällen. Satsningen kommer även kunna bidra till arbetet med andra aspekter som är vatten- och fiskerelaterade såsom gemensamma åtgärder inom näringen som syftar till att minska skadliga ämnen i fisk och möjligheterna till stärkt fritidsfiske och fisketurism.

Förutsättningen för satsningar på specifika åtgärder är dock att stöd söks hos Fiskeriverket eller länsstyrelsen och att stöd beviljas. I dag är antalet ansökningar som kräver nationell statlig medfinansiering betydligt större än tillgängliga medel. Med en ökad statlig medfinansiering kan flertalet satsningar genomföras, i enlighet med vad som beskrivits ovan. Vissa delar av övriga satsningar i denna proposition – och då framförallt åtgärder för att motverka övergödning – kan också vara bidragsberättigade liksom andra åtgärder som utförs för att förbättra miljön i vatten. Regeringen ser det som angeläget att berörda myndigheter ser till att dessa medel så långt möjligt också används inom det operativa programmet.

## 9.5 Utveckling av skonsamma fångstmetoder

**Regeringens bedömning:** Utkasten av fisk bör minimeras genom aktivt arbete såväl internationellt som nationellt.

Fiskeriverket bör i instruktionen ges ett utpekat ansvar för utveckling av skonsamma fångstmetoder.

**Havsmiljöutredningens respektive Fiskeriverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet instanser ställer sig bakom förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den gemensamma fiskeripolitiken har inneburit att flera av EU:s fiskbestånd är överfiskade eller fiskas utom sina biologiska gränser. Ett problem som uppmärksammas särskilt är de utkast av fisk, som är en följd av EU:s förvaltningspolitik. Denna politik medför att utkast av fisk måste genomföras, när fisken understiger fastställt minimimått eller den nationella fiskekvoten är slut eller kan genomföras frivilligt när oönskad fisk fångas vid i övrigt lagligt fiske. Denna typ av utkast kallas, high-grading eller uppgradering. För att begränsa utkast av fisk antogs 2007 ett meddelande om hur dessa bifångster skulle minimeras och hur bruket att kasta fångst överbord skulle stoppas, (KOM (2007) 380 och (2007) 381) 136 slutlig). Den princip som numera tillämpas, är att i första hand reglera vad som fångas snarare än vad som landas. Detta innebär att fisket allt oftare regleras

med hjälp av tekniska åtgärder eller med fångstbegränsningar och fiskeansträngning. Vidare ställs krav på den nationella förvaltningen att tillsammans med näringen finna tekniska lösningar, som är ekonomiskt och praktiskt genomförbara och som ger förväntat resultat. Kommissionen har aviserat att nya initiativ att minska utkast av fisk kommer att presenteras under 2009.

Regeringen anser att de förändringar som hittills har aviserats är positiva och välkomnar att EU avser att införa ett förbud mot utkast av fisk som får landas enligt gällande regler, men som av ekonomiska skäl kastas överbord, s.k. uppgradering. Sverige har aktivt medverkat till att denna förändring kommit till stånd. Fiskeriverket har redan nationellt infört ett sådant förbud, genom de nya bestämmelser för fisket i Västerhavet, som infördes från den 1 januari 2009. De innebär bl.a. krav på att ta i land all fisk som lagligen kan landas. Regeringen anser att detta förbud är en viktig markering.

Sverige har genom miljömålsarbetet varit framgångsrikt med att utveckla tekniska redskap som syftar till att minimera bifångster för att uppnå delmålet om bifångster under miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Havsmiljöutredningen har föreslagit att Fiskeriverket i instruktionen får ett utpekat ansvar för redskapsutveckling. Regeringen tillstyrker förslaget att Fiskeriverket får ett tydligare ansvar för utveckling av skonsamma fångstredskap i sin instruktion, vilket bör innebära ett ökat deltagande i projekt med inriktning mot redskapsutveckling dels nationellt och dels i internationella, europeiska eller nordiska projekt.

Fiskeriverket har föreslagit ett flertal åtgärdsförslag i samband med redovisning av uppdragen om att analysera effekterna för det småskaliga kustfisket av maximalt 1 procents bifångst av marina däggdjur (dnr Jo2007/753/JFS), att utarbeta förvaltningsplaner för säl och skarv samt att förebygga skador från dessa arter (dnr Jo2008/1098/JFS). Vidare har åtgärder föreslagits i samband med uppdraget om att möjliggöra noggrannare uppskattningar av fiskets bifångster samt dess effekter på hotade arter och bestånd (dnr Jo2007/2239/JFS).

Bifångster är ett stort hot mot den biologiska mångfalden, särskilt för arter med låg reproduktionshastighet, som marina däggdjur, hajar och rockor samt vissa fåglar. En förbättring av kunskapsläget om bifångsternas omfattning såväl i yrkesfisket som i fritidsfisket, dess effekter och hur de kan åtgärdas är angelägen. Fiskeriverket bedömer dock att flertalet av de arterna av däggdjur och fåglar som i dag är vanligast förekommande som bifångst i svenskt fiske inte är hotade.

Bifångstreduktion är ett primärt syfte med redskapsutvecklingen men arbetet med skonsamma fångstmetoder ska bedrivas mer övergripande, så att även indirekta miljöfrågor beaktas i samband med utveckling av ny fångstteknologi, som ökade bränslekostnader och krav på minskade utsläpp etc. Vidare ska särskilt lyftas fram ny teknik för fångstredskap, som t.ex. kan ge hanteringsmässiga fördelar. Regeringen anser det angeläget att Fiskeriverket utarbetar ett långsiktigt program för arbetet med skonsamma fiskeredskap och strategier för hur dessa ska minska bifångster och utkast. Arbetet ska ha sin grund i de till regeringen redovisade åtgärdsförslagen. Programmet bör säkerställa att utvecklingsarbetet är vetenskapligt underbyggt och utvärdering sker. Den satsning

som regeringen nu gör ska syfta till konkreta åtgärder, där viktiga element är småskaligt kustfiske, samråd med fiskare och alternativa fiskemetoder. Möjligheterna att söka stöd via det Operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 ska beaktas särskilt.

## 9.6 Åtgärder för återhämtning av beståndet av europisk ål

**Regeringens bedömning:** Den nationella planen för återhämtning av beståndet av europeisk ål bör genomföras så, att den blir effektiv, att en god övervakning kommer till stånd och att relevanta restaureringsåtgärder genomförs. Det är även angeläget att verka för att intressenter utanför fiskesektorn, t.ex. energisektorn, tar ett utökat ansvar för ålens beståndssituation.

**Skälen för regeringens bedömning:** Inom den gemensamma fiskeripolitiken antogs i september 2007 Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål. Genom denna förordning fastställs en ram för skydd och hållbar användning av beståndet av europeisk ål av arten *Anguilla anguilla*. Planens övergripande målsättning ska vara att uppnå en blankålsutvandring motsvarande 40 procent av den som skulle ha förelegat utan fiske eller andra av människan orsakade störningar såsom t.ex. dödlighet i vattenkraftsverk och vandringshinder etc.

Medlemsstaterna skulle senast 2008 meddela de nationella förvaltningsplanerna för ål till kommissionen. Enligt förordningen kan en förvaltningsplan för ål innehålla, men är inte begränsad till åtgärder om minskning och begränsning av fiske, utsättningar, förbättrad framkomlighet och förbättrade livsmiljöer för ålen, transport av ål, bekämpning av ålpredatorer, tillfällig avstängning av vattenkraftturbiner liksom åtgärder avseende vattenbruk. De nationella planerna ska godkännas av kommissionen.

I den svenska nationella ålplanen, som avrapporterades till kommissionen 2008, ingår åtgärder som omfattar fiske, vandringsvägar, utsättning och kontroll. Ett antal åtgärder som insamling av data, uppföljning av förvaltningsåtgärder och översyn av övervakningsstationer för ålbeståndet är i detta sammanhang nödvändiga för att uppnå goda resultat. Det är också angeläget att vidta åtgärder för att minska dödligheten av ål vid passage av kraftverksturbiner och sådant arbete bör finansieras av kraftbolagen själva, men planering, prioritering och utvärdering av dessa åtgärder är en nationell angelägenhet.

Utsättning av glasål är viktigt för att påskynda återhämtningen och finansiering av sådana utsättningar kan ske med medel från bl.a. fiskeavgiftsmedel, fiskevårdsmedel och det Operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013. Regeringen anser det angeläget att Fiskeriverket prioriterar åtgärder för återhämtning av beståndet av europisk ål, där särskild vikt bör läggas vid samverkan mellan myndigheter och intressenter utanför fiskesektorn som kan ha betydelse för ålens beståndssituation, t.ex. energisektorn, så att dessa tar ett utökat ansvar för att förbättra ålens beståndssituation.



**Regeringens bedömning:** Åtgärder bör vidtas för att effektivisera svensk fiskerikontroll. Fiskeriverket och Kustbevakningen bör genomföra fiskerikontrollen i linje med den nationella planen för fiskerikontroll 2008–2011.

**Riksrevisionens, Fiskeriverkets respektive Fiskeriverkets och Kustbevakningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Instanserna ställer sig i huvudsak bakom förslagen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Fiskeripolitiken är beroende av en fungerande fiskerikontroll, som kan kontrollera att uttaget av fisk inte överskrider de tillåtna kvoterna samt att reglerna efterlevs. Den Europiska revisionsrätten har i en särskild rapport (nr 7/2007) om kontroll-, inspektions-, och sanktionssystem när det gäller bestämmelser för bevarande av gemenskapens fiskresurser samt kommissionens svar granskat medlemsstaternas genomförande av gemenskapens fiskerikontroll. EU:s revisionsrätt konstaterar bl.a. att fångstutrustningarna är bristfälliga, att inspektionssystemen inte garanterar att överträdelser upptäcks och att sanktionsåtgärderna är otillräckliga. Kommissionen har som svar på rapporten dels infört en förordning om illegalt fiske (2008/1005/EG) och dels under november 2008 presenterat ett förslag till en omfattande reformering av fiskerikontrollen (KOM(2008) 721 slutlig) som behandlas i rådsarbetsgruppen under våren 2009. Förslagen kommer sannolikt att innebära omfattande anpassningar såväl av nationella regelverk som av verksamheten när de träder i kraft.

Den svenska fiskerikontrollen har vid flera tillfällen under perioden 1996–2007 kritiserats av kommissionen för bl.a. bristande styrning, uppföljning och kvalitet i utförandet. Mot den bakgrunden antogs hösten 2007 en överenskommelse mellan Sverige och kommissionen om genomförande av en rad förbättringar inom den svenska fiskerikontrollen. Vidare har Riksrevisionen i november 2008 redovisat en granskning av statens insatser för ett hållbart fiske. Granskningen visar att statens samlade insatser för fiskeripolitiken inte har varit effektiva och anser att det behövs en översyn av statens insatser för att säkerställa ett hållbart fiske. Dessutom lyfts fram att regeringens uppföljning av fiskeripolitiken och återrapporteringen till riksdagen också behöver förbättras.

Fiskeriverket och Kustbevakningen har i en rapport till regeringen lämnat förslag på en nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008–2011 (dnr Jo2008/841/JFS). Handlingsplanen behandlar aktuella pågående förändringar i kontrollverksamheten, föreslår kontrollprioriteringar, lyfter fram skyldigheter och åtaganden om samverkan samt redovisar Fiskeriverkets och Kustbevakningens samlade verksamhet inom fiskerikontrollen.

Vidare har Fiskeriverket till regeringen avrapporterat ett uppdrag om att utarbeta indikatorer för olagligt fiske (dnr Jo2008/1199/JFS). Indikatorerna föreslås utgöra instrument för uppföljningen och

styrningen av arbetet med fiskerikontroll. Fiskeriverket och Kustbevakningen använder indikatorer i det riskbaserade kontrollarbetet som utvecklats under det senaste decenniet. Genom detta arbete har utarbetats en metodik för riskanalys, som utgår ifrån en strategisk och taktisk analys av kontrollurvalet. I detta arbete har även utvecklats indikatorer för identifiering av enskilda kontrollobjekt.

Insatser på fiskerikontrollområdet avseende tillsynsmannaorganisationen är även angelägna. Fiskeriverket ett övergripande ansvar för fiskerikontrollen. I rapporten om Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet (dnr Jo2007/3400/JFS) föreslås att Fiskeriverket även ges ansvar för uppföljning och samordning av fisketillsynen. Syftet är att möjliggöra en bättre tillsyn och en effektivare användning av tillgängliga kontrollresurser. Mot denna bakgrund har regeringen uppdragit åt länsstyrelserna att redovisa såväl sin syn på uppdraget inom fisketillsynen som grunden för och omfattningen av detta. Detta uppdrag ska redovisas till regeringen senast den 1 mars 2009.

Regeringen anser att det är angeläget att Fiskeriverket fortsatt arbetar för att förbättra den svenska fiskerikontrollen i linje med såväl den nationella handlingsplanen som att effekterna följs med indikatorer. Myndigheterna bör årligen utforma en operativ tillsynsplan i syfte att effektivisera och förbättra arbetet.

## 9.8 Fiskerikontroll till sjöss

Kustbevakningen bidrar till fiskerikontrollen genom att kontrollera fisket till sjöss, fiskeredskap, dokumentation och kvoter. Tillsammans med Fiskeriverket utvecklar Kustbevakningen metoder och kontrollsystem som ska säkerställa att de nationella och de europeiska fiskebestämmelserna följs och att fiskekvoterna inte överskrids. Kustbevakningens nya fartyg för miljöövervakning och fiskerikontroll kommer att börja levereras under våren 2009. Dessa fartyg har delvis finansierats av EU-bidrag som i första hand avser finansiering av fiskerikontrollens behov av fartyg. Kustbevakningen och Fiskeriverket har inrättat ett gemensamt nationellt fiskerikompetenscenter (FKC) i syfte att fördjupa och effektivisera fiskerikontrollen genom samverkan och informationsutbyte. FKC är också de båda myndigheternas gemensamma kontaktpunkt för fiskerikontrollsamverkan inom EU.

Medlemsstaterna och EU:s kontrollmyndighet genom årligen samordnade kontroll- och inspektionskampanjer i EU:s fiskevatten. Varje år genomförs ett femtontal kampanjer under vår och höst. Detta är ett led i arbetet med att förbättra EU: fiskerikontroll.

## 9.9 Administrativa sanktioner på fiskets område samt Fiskeriverkets befogenheter

I syfte att förbättra situationen för fiskbestånden infördes i augusti 2008 ett sanktionssystem, som innebär utökade möjligheter för Fiskeriverket att besluta om administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Tidigare hade överträdelser av fiskelagen främst hanterats av domstol och ett

problem var att endast de grövsta överträdelserna då togs upp för behandling i domstol. Det nya sanktionssystemet innebär att Fiskeriverket direkt kan besluta om sanktionsavgift när någon har gjort sig skyldig till en mindre överträdelse och interimistiskt dra in tillståndet att fiska om överträdelserna är grova eller upprepade.

Fiskeriverket får också från och med februari 2009 tydliga befogenheter att ta fisk och annan egendom i beslag i samband med att en överträdelse av fiskelagen upptäcks. Detta gäller även för länsstyrelsen eftersom det ingår i länsstyrelsens uppgifter att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Detta innebär att befättningshavare vid de myndigheter som har till uppgift att övervaka att fiskelagstiftningen efterlevs nu ges lika möjligheter att kunna uppfylla sina uppgifter. Detta kommer att effektivisera fiskerikontrollen och därmed att fiskelagstiftningen efterlevs, vilket i sin tur förbättrar situationen för fiskbestånden.

### 9.10 Förvaltnings- och åtgärdsplaner för vissa kommersiella fiskarter

Sedan reformen av den gemensamma fiskeripolitiken genomfördes 2002 har fiskeriförvaltningen i ökande grad bedrivits genom långsiktiga förvaltningsplaner. Det finns f.n. förvaltningsplaner för drygt tjugo olika fiskbestånd av betydelse för svenskt fiske. Förvaltningsplaner ska utarbetas på grundval av försiktighetsansatsen, vara fleråriga, och omfatta referenspunkter, dvs. mål, mot vilka beståndsbevarandet ska bedömas. Förvaltningsplaner ska finnas för kommersiella fiskbestånd inom eller vid säkra biologiska gränser i den utsträckning som krävs för att bevara bestånden inom dessa gränser. För bestånd som nyttjas och som ligger utanför säkra biologiska gränser ska EU:s ministerråd i första hand anta återhämtningsplaner vilka ska vara utformade på likartat sätt som förvaltningsplanerna.

EU har tillsammans med Norge etablerat förvaltningsplaner för sill, torsk, kolja och gräsej. Reviderade förvaltningsplaner av betydelse för svenskt fiske har under 2008 beslutats för bl.a. sej och sill i Nordsjön och Skagerrak. Vidare har beslut fattats om bl.a. förvaltningsplaner för blåvitling och makrill i Nordöstra Atlanten och för återhämtningsplan för torsk i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt.

Arbetet inom den gemensamma fiskeripolitiken med förvaltnings- och återhämtningsplaner för bl.a. torsk, Östersjölax och ål kommer även att redovisas i de förslag till svenska nationella åtgärder som nu utarbetas för att uppnå Helcoms aktionsplan för Östersjön. Naturvårdsverket ska i samråd med Jordbruksverket och övriga berörda myndigheter redovisa detta uppdrag till regeringen senast i juli 2009. Vid redovisningen ska anges kostnader för föreslagna åtgärder, eventuella målkonflikter och samhällsekonomiska konsekvenser särskilt anges. En delrapport presenterades i april 2008, som bl.a. innehöll åtgärder inom fiskeriförvaltningen i Östersjön. Regeringen finner det angeläget att dessa åtgärder även omfattar åtgärder som berör fiskeriförvaltningen. Regeringen avser återkomma till frågan när det slutliga förslaget till svenska nationella åtgärder har redovisats.

Bestånden av vildlax har under många år successivt minskat på grund av vattenkraftutbyggnad, fysisk miljöförstöring och överutnyttjande. I de stora älvarna från Östersjöns södra och östra tillrinningsområden har bestånden till stor del slagits ut. I Sverige och Finland har de flesta stora älvar reglerats och laxbestånden upprätthålls genom utsättning av utvandringsfärdiga yngel, s.k. smolt. Ett fåtal stora älvar i Bottenvikens tillrinningsområde är outbyggda och har betydande, självreproducerande bestånd. Mindre bestånd av lax finns också i ett antal mindre älvar, men i de flesta fall i reducerad storlek.

Under 1990-talet utarbetades en förvaltningsplan för lax (Salmon Action Plan, SAP) inom ramen för den nu nedlagda Fiskerikommissionen för Östersjön, International Baltic Sea Fisheries Commission (IBSFC). Avsikten med planen var att återskapa naturlig reproduktion i oreglerade älvar som uppgick till minst 50 procent av den ursprungliga produktionen. Avsikten var också att all odlad lax skulle märkas för att möjliggöra återutsättning av fångad, självreproducerad lax. Planen har i delar varit lyckosam då den naturliga reproduktionen i de större laxälvarna ökat. I Sverige är dock fortfarande bestånden av lax i mindre älvar svaga och bör stärkas. Genom regeringens satsning på en höjning av den nationella medfinansieringen av vissa prioriterade områden i det Operativa programmet för fiskerieringen 2007–2013 finns nu förbättrade möjligheter för enskilda och organisationer att söka stöd för biotopvårdande insatser eller för att underlätta passage förbi befintliga vandringshinder. Odlad lax och även vild lax tycks under senare år ha drabbats av sämre överlevnad i havet vars orsaker är okända. Den lägre överlevnaden för odlad lax i havet kan eventuellt bero på att långvarig odling förändrat den odlade fiskens genetiska egenskaper och att odlingsbetingelserna inte producerar en tillräckligt väl anpassad smolt. Ökad dödlighet hos uppväxande, självreproducerande laxfisk, liksom orsaken till den långvariga ökade dödligheten hos yngel (M74), kan på ett ännu inte klarlagt sätt vara kopplad till de mer övergripande miljöförändringarna i Östersjön. Vidare kommer sannolikt förbudet mot drivgarn inom gemenskapen, som trädde i kraft under 2008, att medföra ett starkare bestånd av vildlax.

Kommissionen kommer under 2009 presentera ett förslag om en flerårig plan för förvaltning av laxbestånden i Östersjön. Långsiktiga förvaltningsplaner för gemenskapens fiskbestånd är ett av de grundläggande åtagandena inom den gemensamma fiskeripolitiken. En hållbar långsiktig förvaltning av laxen i Östersjön är dessutom en viktig fråga för Sverige och övriga medlemsländer runt Östersjön.

I detta arbete är det angeläget att beakta ICES vetenskapliga rådgivning, att ta till vara erfarenheter från IBSFC:s arbete och beakta synpunkter från intressegrupper och olika kategorier fiskande. Vidare bör arbetet samordnas med liknande arbete inom ramen för bl.a. Helcom, ramdirektivet för vatten och miljömålsarbetet.

**Regeringens bedömning:** Arbetet med att utveckla fritidsfiske och fisketurism bör fortsatt bedrivas utifrån en långsiktig plan.

**Fiskeriverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Vissa förslag av lagstiftande karaktär har överlämnats till utredningen om en ny fiskerilagstiftning (dir 2007:125).

**Remissinstanserna:** Instanserna ställer sig i huvudsak bakom förslagen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige har bland de bästa naturgivna förutsättningarna i Europa för att främja att fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet till en stark utvecklingsfaktor för landsbygden liksom för rekreation, folkhälsa och turism. En utökad samverkan mellan företag inom sektorerna fiske, jordbruk och skog kan även bidra till en sådan utveckling bl.a. genom de möjligheter som landsbygdsprogrammet och Europeiska Fiskerifonden erbjuder.

Fiskeriverket har till regeringen redovisat rapporten om Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet (dnr Jo2007/3400). Förutom en omfattande statistik och analys om både fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet redovisas även förslag som ger möjligheter för Fiskeriverket och länsstyrelserna att på ett tydligare sätt kunna arbeta vidare med dessa frågor.

Av rapporten framgår bl.a. att totalt en miljon svenskar i åldern 16–74 år under år 2006 fiskade åtminstone vid något tillfälle. Antalet företag med fritidsfiskebaserad verksamhet beräknas vara minst 1300, dessa sysselsätter omkring 1 000 helårsanställningar och branschen visar positiv framtidstro. Mängden fisk som tas genom fritidsfisket är ca 18 100 ton. Merparten fiskas i sötvatten och bedöms vara inom ramen för ett hållbart nyttjande.

Rapportens förslag spänner över en rad områden bl.a. nationella förvaltningsmål, fångststatistik för fritidsfisket, ansvar för områden av riksintresse för fritidsfisket, förtydligande om länsstyrelsens ansvar för fisketillsyn, lämpliga åtgärder för att främja tillgängligheten till fritidsfiske liksom utveckling och tillämpning av individuella förvaltningsmål och åtgärdsplaner för utvalda älvar.

Förbättrade utvecklingsmöjligheter för fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet i bl.a. havsmiljön är av vikt och regeringen är i huvudsak positiv till de redovisade utredningsförslagen. Förslagen innebär bl.a. att Fiskeriverket i ökad grad bör prioritera fritidsfisket. Fiskeriverket har skapat en bra bas för ett fortsatt arbete genom sitt arbete med statistikinsamling och genom att främja projektverksamheter som t.ex. storstadsnära fiske och ungdomars fiskevanor.

Regeringen anser det är angeläget att Fiskeriverket utifrån en långsiktig plan fortsatt utvecklar fritidsfiske och fisketurism. Arbetet bör ske i samverkan med berörda myndigheter och intresseorganisationer.

## 10 Utveckling av en konkurrenskraftig och hållbar sjöfartsnäring

### 10.1 Svensk sjöfart av i dag

Den svenska sjöfartssektorn har liksom många andra samhällssektorer i hög grad påverkats av de senaste decenniernas snabba tekniska utveckling och tilltagande globalisering av ekonomi och näringsliv. Det har inneburit stora fördelar för sjöfartsnäringen men samtidigt en allt hårdare konkurrenssituation om exempelvis arbetskraft. Tillväxten har bidragit till en ökad efterfrågan på transporter under de senaste åren. I och med den rådande lågkonjunkturen har dock transportefterfrågan inom vissa segment minskat markant.

Sjöfartssektorn i Sverige omfattar en mångfacetterad verksamhet med i första hand små eller medelstora företag samt ett betydande inslag av offentligt styrd verksamhet. Till den svenska sjöfartssektorn räknas de svenskbaserade rederierna med omkringliggande stöd- och servicefunktioner. Det rör sig om underleverantörer, mäklare, speditörer, varv, banker och försäkringsbolag samt infrastrukturhållare, godshanteringsföretag med hamn- och terminalanknutna servicefunktioner m.fl. Utanför dessa verksamheter finns olika omgivande näringar. Totalt omfattar den svenska sjöfartssektorn och alla dess närliggande omgivningsföretag omkring 70 000 anställda. I kärnverksamheten återfinns ca 18 000 personer varav ca 13 000 i rederinäringen och ca 5 000 i olika stödtjänster.

Geografiskt är den svenska sjöfartssektorn starkt koncentrerad till Stockholms-, Göteborgs- och Helsingborgsregionerna. Dessa kluster sysselsätter tillsammans drygt 80 procent av alla verksamma personer inom näringen. Klustren har en viktig roll i den svenska sjöfarten eftersom nära liggande företag i samma branscher skapar och utvecklar innovationsfrämjande miljöer. Rederiverksamheten attraherar företag som har fördelar av att lokalisera sig i samma region.

Sverige är i hög grad beroende av sjöfart. Med en av Europas längsta kuststräckor och ett brett nät av hamnar, svarar sjöfarten för den dominerande delen av transporterna i den svenska utrikeshandeln – ca 90 procent mätt i volym eller knappt 168 miljoner ton – och för 54,7 miljoner personer i resor i färjetrafiken till våra grannstater. Den svenska sjöfartsnäringen har stor betydelse för svensk handel och svenska exportmöjligheter.

I juli 2008 fanns 235 fartyg med en bruttodräktighet (sammanlagd lastkapacitet) över 300 registrerade i det svenska fartygsregistret, vilket motsvarar en bruttodräktighet om totalt ca 2,5 miljoner. Förutom de egna svenskflaggade fartygen hyr svenska rederier in fartyg. När dessa fartyg räknas med går det att se hur många fartyg som är svenskkontrollerade, det vill säga som ägs eller opereras av ett svenskt företag. Det totala antalet kan då anges till 589 fartyg vilket motsvarar en bruttodräktighet

om ca 9,9 miljoner ton. Tankfartyg och rorofartyg är de viktigaste fartygstyperna i den svenskkontrollerade fartygsflottan. Prop. 2008/09:170

Inrikessjöfarten verkar sedan länge i en tämligen stabil marknad för distribution av petroleumprodukter, cement och produkter för stålindustrin. Europasjöfarten har utvecklats och under flera år behållit sin andel av transporter jämfört med övriga transportslag. I och med att det inrikes resandet till sjöss är en marknad med tillväxtpotential kan konjunktunedgången komma att märkas i mindre grad i detta segment. Utvecklingen är dock svårbedömd. Förutom Gotlandstrafiken sker ett omfattande resande i form av lokal och regional kollektivtrafik med fartyg i framför allt svenska skärgårdsområden.

## 10.2 Svensk sjöfart – kvalitetssjöfart

**Regeringens bedömning:** Svensk sjöfart bör vara synonym med kvalitetssjöfart med hög standard när det gäller miljöskydd och säkerhet.

Sjöfarten är en internationell näringsgren som i första hand bör regleras genom internationella regler. Sverige bör fortsatt vara drivande i det internationella arbetet inom bl.a. IMO men även inom EU för att öka säkerheten till sjöss, skydda den marina miljön och underlätta för näringen genom tillskapandet av entydiga regler. Stor vikt bör också läggas vid arbetet med flaggstats- och hamnstatskontroller som är avgörande för en säker sjöfart.

Sverige bör verka för ytterligare effektiva skyddsåtgärder i syfte att skydda Östersjöns känsliga miljö. Arbetet med att minska riskerna för olyckor som kan hänföras till den mänskliga faktorn bör intensifieras.

**Skälen för regeringens bedömning:** De ökande sjötransporterna innebär en påverkan på miljön till havs, längs kusterna, i land och på klimatet. Den täta fartygstrafiken i Östersjöområdet, särskilt de ökande transporter av olja och andra skadliga ämnen, innebär också risker för en olycka med svåra konsekvenser. Även om antalet olyckor inom sjöfartssektorn i dag är få kan konsekvenserna bli desto större om en olycka väl inträffar, både för människa, miljö och egendom. Sjöfarten måste därför bedrivas så att såväl riskerna för som konsekvenserna av olyckor blir så små som möjligt. Sjösäkerhetsarbetet bör inriktas mot detta, vilket innebär att åtgärder kontinuerligt måste vidtas för att öka säkerheten och minska risken för olyckor, bl.a. genom en mer effektiv övervakning och tillsyn, kontinuerlig regelutveckling samt reglering av trafiken till sjöss. Ökad sjösäkerhet utgör således både ett viktigt medel för att öka säkerheten och en viktig del i arbetet med att skydda den marina miljön. Skyddet av Östersjön och Nordsjön har särskilt hög prioritet i både det nationella och internationella arbetet, men även i EU-arbetet. Regeringen anser att Sverige bör vara drivande i arbetet med den aktionsplan för Östersjön som Helcom-länderna antog i november 2007, där sjöfartens åtgärder för att minska miljöpåverkan har en framträdande roll.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att sjöfarten utvecklas i en sådan riktning att säkerheten ökar och påverkan på miljö

och hav minimeras. Det långsiktiga målet för svensk sjöfart bör därför vara att påverkan på miljö och klimat blir marginell. Svensk sjöfart bör vara synonym med kvalitetssjöfart med hög standard när det gäller miljöskydd och säkerhet. Detta ställer krav på regelverk, ekonomiska styrmedel, forskning och utveckling samt insatser för att främja en hållbar utveckling och införandet av ny teknik.

#### *Arbetet inom IMO och EU*

De internationella regelverken för handelssjöfarten tas numera i mycket hög utsträckning fram inom IMO. IMO:s viktigaste konventioner är sjösäkerhetskonventionen SOLAS (International Convention on Safety of Life at Sea), miljöskyddskonventionen MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships), utbildningskonventionen för sjömän STCW (Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers) och FAL (Convention on Facilitation of international Maritime Traffic). Därutöver har IMO tagit fram ett stort antal andra konventioner och rekommendationer om sjösäkerhet, miljöskydd och andra sjöfartsrelaterade områden. Samtliga EU-medlemsstater är medlemmar i IMO och samordnar oftast sitt agerande inom IMO, vilket ger en betydande styrka. Av vikt är även Sjöarbetskonventionen som antogs av International Labour Organisation (ILO) 2006.

Inom EU har en kontinuerlig utveckling och framförallt inkorporering av det internationella (IMO) regelverket bidragit till att ett omfattande regelverk utvecklats i syfte att stärka skyddet för den marina miljön och sjösäkerheten. Det tredje sjösäkerhetspaketet innehåller reviderade direktiv om sjötrafikövervakning respektive hamnstatskontroll samt nya förslag till direktiv om bl.a. olycksutredningar, flaggstatsansvar respektive rederiernas skadeståndsansvar.

Regeringen anser att det är angeläget att Sverige även fortsatt ska utgöra en drivande kraft inom det internationella sjösäkerhetsarbetet. Frågor om sjösäkerhet, skydd av den marina miljön och underlättande för näringen genom tillskapandet av entydiga regler bör prioriteras i det internationella arbetet. Särskilt viktigt är arbetet med att minska riskerna för en olycka med ett stort antal allvarligt skadade och omkomna. Risken för olyckor ökar avsevärt för fartyg med besättningar med bristande utbildning eller nedsatt arbetsförmåga på grund av trötthet etc. Regeringen anser därför att det är angeläget att intensifiera arbetet med att minska dessa risker. Utöver det nationella arbetet genom implementering av internationella regler, forskning och utveckling bör arbetet drivas inom ramen för bl.a. det pågående arbetet inom EU och IMO för att minska dessa risker. En viktig aspekt i arbetet är också de regler som gäller för sjömäns arbets- och vilotider, utbildningskrav m.fl. sociala frågor.

Strävan bör vara att ta fram globala regler inom IMO eftersom sjöfarten är internationell till sin karaktär. Att så sker är av avgörande betydelse för att till se att säkerhetshöjningarna omfattar all sjöfart i ett område. På så sätt skapas också rättvisa konkurrensvillkor. Regionala särlösningar bör ses som en sista utväg om en global lösning inte är



möjlig att uppnå i en miljö- eller säkerhetsfråga av stor vikt eller av tidskritisk natur. En kontinuerlig utveckling av EU:s regelverk är nödvändigt inte minst mot bakgrund av den utveckling som sker inom ramen för IMO för att se till att dessa regelverk är uppdaterade i förhållande till det internationella regelverket. En mycket viktig del i det internationella arbetet och EU-arbetet är att öka efterlevnaden av redan befintliga regler och att staterna genomför det existerande regelverket. Många gånger är det inte bristen på regler, utan bristen på tillämpning av det befintliga regelverket som är orsaken till olyckor.

Vad gäller den kustnära sjöfarten finns ett större utrymme nationellt att fastställa säkerhetskrav. Dessa regler måste dock utformas på ett sådant sätt att säkerheten inte åsidosätts men också så att näringsens förutsättningar inte omkullkastas.

### *Tillsyn*

Regeringen betonar att tillsyn i form av flagg- och hamnstatskontroll utgör centrala delar i systemet för att tillförsäkra efterlevnaden av det internationella regelverket. Sverige har som flaggstat ansvar för att de fartyg som för svensk flagg uppfyller de krav som återfinns i det internationella regelverket. Detta åtagande fullgörs genom de flaggstatskontroller som Transportstyrelsen ansvarar för att utföra.

Sjöfartsinspektionen, i dag en del av Transportstyrelsen, har tagit fram en tillsynshandbok för flaggstatsinspektioner. Handboken har varit en bidragande orsak till att Sverige tillhör de flaggstaterna som har störst enhetlighet vid tillsynen av fartyg i det egna registret. Regeringen ser positivt på detta eftersom tillsyn utgör myndighetsutövning som bör ske på ett så enhetligt och förutsägbart sätt som möjligt.

Utöver flaggstatens tillsyn av fartygen i det egna registret är hamnstatskontroll det viktigaste redskapet för att främja sjösäkerheten och få bort undermåliga fartyg. Hamnstatskontroller innebär att anlöpande utländska fartyg kontrolleras för att se i vilken utsträckning de lever upp till internationella regler om säkerhet, miljöskydd och sjömäns arbets- och boendevillkor. Hamnstaten kan t.ex. kräva att brister åtgärdas och även kvarhålla fartyget tills brister rättats till.

Regeringen bedömer att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/106/EG av den 19 december 2001 om ändring av rådets 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 (hamnstatskontroll) som nyligen har antagits utgör ett viktigt steg för att ytterligare stärka sjösäkerheten. Införlivandet av det riskanalysbaserade arbetssättet som förhandlats fram inom Paris MOU och som nu införs i EG-rätten utgör ett viktigt steg för en mer effektiv tillsyn inriktad på s.k. högriskfartyg. Genom den nya inriktning som antagits frångås därmed dagens regler om att minst 25 procent av antalet fartyg som anlöper en stat varje år ska inspekteras. Istället införs ett system där kontrollerna riktar särskilt mot högriskfartyg, som ska kontrolleras åtminstone var sjätte månad. För normalriskfartyg ska inspektioner ske var tolfte månad medan

lågriskfartyg bara behöver kontrolleras vart tredje år. Detta bör bidra till att öka träffsäkerheten i inspektionsverksamheten och skapa ett tydligare fokus på högrisksjöfarten, samtidigt som det underlättar för kvalitets-sjöfarten.

### *Trafikreglering*

Navigationsförhållandena i Östersjön innebär särskilda svårigheter för stora fartyg och vintertid kan det råda svåra isförhållanden. I vissa områden av Östersjön är fartygstrafiken dessutom mycket tät. I syfte att öka sjösäkerheten på Östersjön ansökte samtliga Östersjöstater utom Ryssland 2003 hos IMO om att klassa Östersjöområdet som ett särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). IMO:s miljökommitté godkände slutligt förslaget 2005. I samband med klassningen av Östersjön som ett PSSA-område godkände IMO:s generalförsamling en rad trafikreglerande åtgärder. Sverige bör fortsätta att tillsammans med övriga Östersjöstater utarbeta förslag till och ansöka om ytterligare effektiva skyddsåtgärder i syfte att skydda Östersjöns känsliga miljö.

Sjöfartsverket har efter klassificeringen utvärderat trafikströmmarna i Östersjön. Data från AIS-systemet (Automatic Identification System) som har analyserats visar att en stor del av fartygen på Östersjön har anpassat sig till de nya trafiksepareringsåtgärderna. Bedömningen är också att de nya åtgärderna bidragit till att undvika olyckor och skadlig påverkan på havsmiljön. Utvärderingen visar dock på en snabb ökning av antalet fartyg i Östersjöområdet. Arbetet med att se över behovet av ytterligare trafiksepareringsåtgärder fortgår. Uppgiften är därefter tagits över av Transportstyrelsen som har bjudit in företrädare för sjösäkerhetsmyndigheterna i övriga Östersjöstater för att diskutera om ytterligare trafikreglerande åtgärder behöver vidtas för att öka sjösäkerheten i Östersjöområdet. Ur detta arbete har ett antal konkreta åtgärder utkristalliserats och flera av dessa kommer att tillställas IMO under 2009. För att få dessa godkända av IMO fordras i praktiken att Östersjöstaterna är överens om dem i den mån de inte enbart gäller trafiken på ett visst lands hamnar.

Regeringen anser att här redovisat arbete är mycket angeläget och att myndigheterna kontinuerligt bör följa och utvärdera utvecklingen. Om behov föreligger bör förslag på ytterligare trafiksepareringsåtgärder lämnas till IMO. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen bör därför säkerställa att kontinuerliga uppföljningar görs inom ramen för Östersjösamarbetet.

Regeringen avser dessutom att låta utvärdera om det finns ett behov för Danmark och Sverige att inrätta en permanent sjötrafiktjänst för Öresund, se avsnitt 7.

### *Ny lotslag*

Den 8 januari 2008 redovisade lotsutredningen sitt delbetänkande *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106). Utredningen föreslår en ny lotslag som bl.a. ska reglera omfattningen av skyldigheten att anlita lots, straffsanktioner för

den som underlåter att anlita lots när sådan skyldighet föreligger samt frågor om lotsbehörighet. Syftet är att främja säkerheten för sjöfarten och förebygga skador på miljön. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till en lotslag.

### 10.3 Ett reviderat direktiv om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser

**Regeringens bedömning:** De straffrättsliga sanktionerna i EU:s rambeslut om fartygsföroreningar bör införlivas i fartygsföroreningsdirektivet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under 2005 antogs dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser, dels Rådets rambeslut 2005/667/RIF av den 12 juli 2005 om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg. Syftet med rättsakterna var att införliva internationella normer för föroreningar förorsakade av fartyg i gemenskapslagstiftningen och att, genom avskräckande åtgärder i form av straffrättsliga och administrativa sanktioner, uppnå en högre säkerhets- och miljöskyddsnivå vid sjötransporter. Sverige har genomfört båda rättsakterna vilket medförde vissa ändringar i lagen och förordningen om åtgärder mot föroreningar från fartyg (prop. 2005/06:209).

Genom en dom av EG-domstolen i oktober 2007 i det s.k. fartygsföroreningsmålet ogiltigförklarades rambeslutet, (C-440/05). Rambeslutet ogiltigförklarades eftersom det ansågs inkräkta på gemenskapens behörighet enligt artikel 80.2 EG jämförd med artikel 47 EU att vidta de åtgärder, inklusive åläggande för medlemsstaterna att införa straffrättsliga påföljder, som var absolut nödvändiga för att säkerställa respekten för gemenskapsbestämmelserna om sjösäkerhet och därigenom stärka skyddet för miljön (fartygsföroreningsdomen). I sina skäl hänvisade domstolen även till den s.k. miljödomen genom vilken rambeslutet om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser ogiltigförklarades (C-176/03). I fartygsföroreningsdomen uttalade domstolen emellertid också att gemenskapens behörighet inte omfattar att fastställa arten och nivån på tillämpliga straffrättsliga påföljder.

Kommissionen presenterade i mars 2008 ett förslag till ett reviderat fartygsföroreningsdirektiv. Ändringsförslaget syftar till att fylla ut det rättsliga tomrum som uppstod i och med att rambeslutet ogiltigförklarades. Detta ska ske genom att införliva rambeslutets bestämmelser om straffrättsliga sanktioner, utom såvitt avser arten och nivån på dessa, i fartygsföroreningsdirektivet. Förslaget torde kunna antas under 2009. Regeringen anser att det är viktigt att effektiva åtgärder vidtas för att bekämpa fartygsföroreningar, vilka ofta får gränsöverskridande miljökonsekvenser. Sverige har genomfört både rambeslutet och direktivet om fartygsföroreningar och regeringen ställer sig, mot bakgrund av utgången i fartygsföroreningsmålet, positivt till förslaget att

#### 10.4 Fler och växande företag i sjöfartssektorn

**Regeringens bedömning:** Svensk sjöfart bör ha lika goda förutsättningar och konkurrensvillkor som övrig europeisk sjöfart. Det finns en stor potential för fler och växande företag i sjöfartsnäringen.

Fokus i sjöfartspolitiken bör ligga på hela sjöfartsklustret, dvs. såväl sjöfarten i sig som omkringliggande näringar på land. Det är angeläget att främja utvecklingen av starka sjöfartskluster och utvecklingen av närsjöfarten.

Sverige bör verka för att Europeiska kommissionens förslag om ett europeiskt sjöfartsområde utan hinder kan realiseras så snart som möjligt. Stat och näring bör också öka sitt samarbete för att utveckla förutsättningarna för ett europeiskt sjöfartsområde utan hinder genom regelförenkling, minskade administrativa kostnader samt satsningar på rekrytering till näringen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Europeiska sjöfartsnäring står inför ett antal utmaningar de kommande åren, bl.a. efterverkningarna av den ekonomiska krisen, bristen på personal, klimatfrågan och arbetet med att minimera miljöpåverkan samt hoten från bl.a. piratdåd. Regeringen kan konstatera att flera segment inom sjöfartsnäringen påverkats av konjunktur nedgången. Redan i dag kan en nedgång inom torrbulkmarknaden konstateras. Även inom torrlastmarknaden kan nedgången märkas, då många containerfartyg ligger sysslösa runt om i världen och kan komma att läggas upp.. Inom vissa typer av specialiserade transporter kan däremot finnas förutsättningar för en fortsatt stark tillväxt.

##### *Ett stärkt sjöfartskluster*

Regeringen kan konstatera att de som arbetar inom kärnverksamhet såsom rederinäringen endast utgör en liten del i förhållande till sjöfartsklustret i sin helhet. Klusterbildningarna inom respektive region innebär dock att kärnverksamheten i form av rederier, bidrar till att attrahera företag vilka har fördel av att lokalisera sig till samma region. Utvecklingen av sjöfartsnäringen bidrar därför kraftigt till att skapa arbetstillfällen särskilt i tjänstesektorn för olika kringverksamheter på landsidan, vilka är avsevärt större än själva kärnan av sjöfartsklustret. På samma gång skapar klusterbildningar på landsidan förutsättningar för rederiernas verksamhet.

Regeringen bedömer att det är angeläget att det finns en betydande svensk sjöfartsnäring. En sådan utveckling bidrar starkt till att skapa nya arbetstillfällen och underlättar svenska företags exportmöjligheter.

En stabil tillgång till riskkapital är särskilt viktig för den kapital-intensiva sjöfartssektorn. Den senaste tidens åtgärder för att stärka den

finansiella sektorn inom EU bidrar till att skapa förutsättningar för flera olika näringsars verksamheter, däribland sjöfartssektorn.

En positiv utveckling i Sverige under senare år är att de befintliga rederierna vuxit. Det är dock angeläget att det samtidigt startas nya företag. Regeringen har under de senaste åren vidtagit ett flertal åtgärder för att stimulera och ge stöd till nyföretagande, vilka bör gynna även etableringen av nya företag inom sjöfartssektorn, såväl i rederinäringen som i kringliggande näringar.

Många företagare inom rederinäringen har en bakgrund som fartygsbefäl. För att stimulera nyföretagande och ge stöd till nya företagare finns behov av mentorskap och företagsekonomiska kunskaper särskilt för nyföretagaren.

Kommissionen presenterade den 21 januari 2009 ett meddelande om en europeisk sjöfartsstrategi för perioden 2009 till och med 2018. Strategin utgör en del av EU:s transportpolitik respektive havspolitik och innehåller ett flertal åtgärder som bör motverka lågkonjunktorens verkningar inom sjöfartssektorn. Åtgärderna ska också ses i ljuset av den allt hårdare konkurrensen inom sjöfartsområdet, bl.a. från fartyg som seglar under s.k. bekvämlighetsflagg. En stark europeisk sjöfart bidrar till att skapa arbetstillfällen både i land och till sjöss, samtidigt som det säkerställer och underlättar exportmöjligheterna för europeiska företag. En betydande inomeuropeisk sjöfart skapar också förutsättningar för EU-staterna att framgångsrikt driva den internationella miljö- och säkerhetsutvecklingen. Samarbetet inom EU med en gemensam inriktning och åtgärder för att skapa stabila förutsättningar för sjöfartsnäringen är viktiga för att stärka hela den europeiska sektorns konkurrens- och utvecklingskraft. Regeringen anser att strategin innehåller ett flertal mycket viktiga åtgärder och kommer att verka för att arbetet med att genomföra denna strategi kan påbörjas så snart det är möjligt.

#### *Närsjöfart*

Regeringen bedömer att en ökad närsjöfart kan bidra till att minska utsläppen totalt från transportsektorn. En ökad närsjöfart bedöms även gynna Sverige som är starkt beroende av sjöfart.

Kommissionen presenterade 2003 ett meddelande för att främja närsjöfarten. Rådsslutsatser antogs i november 2006. I slutsatserna framgår att arbetet med att underlätta för närsjöfarten fortsätter inom unionen. De olika åtgärderna handlar i första hand om åtgärder för att underlätta tullhantering, förenkla dokument- och administrationsrutiner och främja mer miljövänlig sjöfart. Vidare handlar det om att Marco Polo- och sjömotorvägsprogrammen ska konkretiseras i olika projekt.

I Sverige finns ett Short Sea Promotion Center (SPC) som drivs av Sjöfartsforum. Sjöfartsverket ger ett årligt bidrag för den del av Sjöfartsforums arbete som rör SPC:s aktiviteter. SPC arbetar bl.a. för en mer effektiv intermodal godshantering. Ett arbete pågår även inom EU för att främja utvecklingen av närsjöfarten (Short Sea Shipping), bl.a. genom att identifiera och eliminera flaskhalsar inom sjötransportssystemet och direkt relaterade delar i andra transportsystem.

För att främja överföring av godstransporter från land till sjö – och minska trängsel och belastning på miljön i land – behövs ytterligare åtgärder. För att åstadkomma detta är revideringen av Marcopolo-programmet en viktig del tillsammans med åtgärder för att öka konkurrensneutraliteten mellan transportslagen. EU har en viktig roll att spela i detta sammanhang genom bl.a. Östersjöstrategin och kommissionens förslag om ett europeiskt sjöfartsområde utan hinder. Förslaget innehåller åtgärder både på lång och på medellång sikt som bedöms underlätta för närsjöfarten. Det gäller bl.a. förenklade tullregler för inomeuropeiska sjötransporter, införandet av olika e-tjänster och samordning av EU:s regelverk och det internationella regelverket på området. Vidare återfinns en uppmaning till medlemsstaterna att nationellt vidta vissa åtgärder, bl.a. samordning av inspektionsverksamhet, för att förenkla för sjöfarten.

Regeringen bedömer att förslaget om ett sjöfartsområde utan hinder utgör ett viktigt steg för att förverkliga den inre marknaden på alla områden och förenkla de administrativa rutinerna för sjöfarten. Förslaget bedöms bidra till att skapa mer likartade konkurrensvillkor mellan de olika transportslagen och är angeläget inte minst mot bakgrund av att sjöfarten jämfört med andra transportslag minskar den negativa miljöpåverkan bl.a. genom mindre utsläpp av koldioxid. Regeringen kommer att verka för att förslaget genomförs så snart som möjligt.

### *Sjöfartsstöd*

Dagens sjöfartsstöd har stor betydelse för den svenska sjöfartsnäringen. Stödet syftar till att ge den svenska handelsflottan rimliga konkurrensvillkor i förhållande till våra konkurrentstater och följer de riktlinjer för statligt stöd som antagits inom EU.

Stödet omfattar svenskflaggade last- och passagerarfartyg som till största delen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten. Fartygen får inte vara registrerade i något annat register än det svenska och måste även ställa upp med utbildningsplatser samt tillse att fartygen är tillräckligt försäkrade. Sjöfartsstödet, som administreras av Rederinämnden, ges för inkomstskatt och alla statliga sociala avgifter som belastar sjöinkomsten för sjömän. Stödet betalas ut enligt den s.k. nettomodellen, vilken innebär att stödet tillgodoförs arbetsgivaren genom en kreditering på dennes skattekonto. Under 2008 betalades sjöfartsstöd ut med 1,8 miljarder kronor. Systemet har bidragit till att antalet sjömän under svensk flagg har kunnat öka under senare år.

### *Avskaffande av särregler*

Rättvisa konkurrensvillkor för sjöfarten skapas framför allt genom internationella regler, som omfattar alla fartyg och rederier. Sådana regler tas framför allt fram inom FN-organen IMO och ILO. Nationella särregler som sätter andra – högre eller lägre – krav än vad som gäller internationellt snedvrider konkurrensen för den globala och regionala sjöfarten.

Alla regelverk, nationella som internationella, måste dock tolkas av tillämparna, och det är oundvikligt att olika tolkningar görs. Det är viktigt att tolkningarna ligger inom ramen för konventionstexten.

Sjöfartsinspektionen (i dag en del av Transportstyrelsen) fattade 2004 ett policybeslut om att svenska särregler ska avskaffas och att några nya sådana inte införas. När internationella regler ska genomföras i svensk rätt ska nationella tolkningar begränsas så långt det är möjligt.

### *Regelförenkling*

I syfte att skapa fler jobb i fler och växande företag anser regeringen att det är mycket angeläget att det statliga regelverket förenklas och förtydligas, så långt det är möjligt. Enklare och tydligare regler bidrar till att sänka de administrativa kostnaderna för företagen och att underlätta nya företagsetablering. Arbetet med regelförenkling bör därför ges högsta prioritet av myndigheterna. Ett viktigt underlag i regelförenklingsarbetet är också att mäta företagens administrativa kostnader. Enligt Nuteks senast uppdaterade mätning har de administrativa kostnaderna minskat med 237 500 kronor på Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens (sjöfarts) område. Ytterligare arbete för att minska de administrativa kostnaderna för företag pågår.

Regeringens ambition är att främja verksamheten hos mindre rederier i inrikes passagerartrafik och ser därför över möjligheterna till regelförenklande åtgärder bl.a. i sjömanslagen (1973:282), mönstringslagen (1983:929) och fartygssäkerhetslagen (2003:364). Den nya myndigheten, Transportstyrelsen, deltar i detta arbete. Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg har under åren ändrats i mycket stor omfattning, delvis p.g.a. genomförande av internationella konventioner och EG-lagstiftning. Det har lett till att lagen numera är svår att överblicka varför behovet av att ersätta denna med en ny lag har uppstått.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att de regler som tas fram, både internationellt och nationellt, utformas på ett sådant sätt att de blir effektiva men samtidigt underlättar för näringen. Svenska myndigheter bör i det internationella arbetet bidra till att genomföra regeringens ambitioner på regelförenklingsområdet. Regeringens bedömning är att det är angeläget att myndigheterna inom transportområdet vidtar åtgärder för att förenkla det internationella regelverket som i hög grad är styrande för de regler som finns även nationellt inom transportområdet. Regeringen vill särskilt lyfta fram arbetet inom IMO:s Facilitation Committee (FAL), där Sverige bör driva på utvecklingen för att få ett enklare och tydligare regelverk.

Regeringen anser vidare att det finns ett stort behov av att underlätta sjöfartsnäringens rapportering av uppgifter till olika myndigheter. Det är därför av stor vikt att det single-window system som f.n. utvecklas tas i bruk så snart som möjligt. Systemet ska samla information från både myndigheter och sjöfartsnäring och kunna användas för intermodala transporter obehindrat över EU:s nationsgränser. Vid ett och samma tillfälle ska sjöfarten via detta system kunna lämna uppgifter till Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Tullverket. Det rör sig t.ex. om

fartygsanmälningar och Schengenanmälningar. Avsikten är att de tre myndigheternas behov av förhandsanmälningar ska samordnas. Systemet beräknas kunna tas i bruk under 2009. Utvecklingen av systemet bör ske i samklang med utvecklingen av olika e-tjänster inom EU.

När det gäller fartygsregistret, som nyligen överförts till Transportstyrelsen, pågår ett arbete för att förenkla administrationen och korta handläggningstiderna. Syftet är att få ett system som ger möjlighet att utbyta information med andra system. Fartygsregistret innehåller uppgifter om de fartyg som för svensk flagg. Det är i viss omfattning obligatoriskt att registrera fartyg i fartygsregistret.

#### *Rekrytering av personal*

Det är angeläget att det finns goda förutsättningar för den svenska sjöfartssektorn, såväl den privata som den statliga, att rekrytera personal. Sjöfartsklustrets möjlighet att växa är beroende av tillgången på välutbildad personal både på landsidan och till sjöss. Om det svenska sjöfartsklustret ska kunna växa måste tillgången till personal säkerställas – särskilt med tanke på kommande pensionsavgångar. Även om efterfrågan på personal kan komma att minska under de kommande åren till följd av nedgången i världsekonomin är det angeläget att arbeta vidare med frågor relaterade till rekrytering i syfte att möta pensionsavgångar och en konjunkturuppgång. Mot denna bakgrund gav regeringen den 16 oktober 2008 Sjöfartsverket i uppdrag att tillkalla en särskild expertgrupp med uppgiften att verka för ökad rekrytering till sjöfartssektorn.

Sjöfartsverket ska vara sammankallande och till gruppen bjuda in representanter från sjöfartsnäringsen, utbildningsanordnare, statliga myndigheter, bransch- och intresseorganisationer samt berörda arbetstagarorganisationer. Expertgruppen ska se över hur sektorns möjligheter att rekrytera personal kan förbättras. Gruppen ska mot bakgrund av denna analys utarbeta en handlingsplan för hur sektorns – både statens och näringsens – behov av sjöfartskunnig arbetskraft ska tillgodoses i ett längre perspektiv. Handlingsplanen ska innehålla både förslag på åtgärder som kan introduceras inom en treårsperiod och åtgärder som kan vidtas på längre sikt. Åtgärderna ska bidra till att stärka sektorns möjligheter till rekrytering och tillgång till kvalificerad personal. Uppdraget till Sjöfartsverket ska slutrapporteras senast den 31 mars 2010.

#### 10.5 Bildandet av Transportstyrelsen och översyn av trafikverken

I juli 2007 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsmyndighet och en ny myndighet. I enlighet med utredningens förslag inrättades Transportstyrelsen den 1 januari 2009. Detta innebar att Sjöfartsinspektionen mönstrades ut ur Sjöfartsverket och tillsammans med övriga transportslagens motsvarigheter bildades Transportstyrelsen. Styrelsens



verksamhet kommer i princip att avse all norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler för de fyra transportslagen. Vidare kommer Styrelsen att vara registermyndighet och företräda Sverige i de organisationer där regelutveckling inom myndighetens ansvarsområden sker, bl.a. inom IMO. Regeringen bedömer att en myndighet inom området bör underlätta för transportörerna genom att det skapas ett sammanhållet tillsynsansvar inom transportområdet.

Utöver inrättandet av trafikinspektionsmyndigheten, pågår en översyn av trafikverken, däribland Sjöfartsverkets verksamhet inom ramen för Trafikverksutredningen. Utredningen lämnade den 19 december 2008 ett delbetänkande Tydligt uppdrag – istället för sektorsansvar (SOU 2008:128) och ska lämna sitt slutbetänkande senast den 1 april 2009.

## 10.6 En god och tillgänglig infrastruktur

I september 2008 presenterade regeringen en infrastrukturproposition – Framtiden resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35). I propositionen föreslogs att den statliga planeringsramen skulle uppgå till 417 miljarder kronor för perioden 2010–2021. Medlen ska främst användas till drift och underhåll samt till ny infrastruktur. Regeringen betonar vikten av att ha ett trafikslagsövergripande perspektiv i den kommande åtgärdsplaneringen, den process som syftar till att genomföra beslutade utvecklingsprojekt av transportsystemet. Propositionen antogs av riksdagen i december 2008.

### 10.6.1 Hamnar

**Regeringens bedömning:** Förbättrad infrastruktur till de hamnar som är mest centrala för det svenska transportsystemet bör övervägas under åtgärdsplaneringen för infrastrukturen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den svenska hamnstrukturen har huvudsakligen utvecklats och finansierats inom den kommunala sektorn. I Sverige finns i dag 51 allmänna hamnar som är öppna för allmän kommersiell sjöfart samt ett antal industri- och privathamnar vilka i första hand är knutna till industriföretag. Det statliga ansvaret för infrastrukturen ligger således i anslutning till hamnarna och då både på land- och sjösidan.

Den övervägande delen av godstransporterna till, från och inom Sverige sker i ett begränsat antal godsstråk. Ett fåtal hamnar utgör således några av de viktigaste noderna i det svenska godstransportsystemet. Det är av största vikt att samverkan mellan transportslagen fungerar väl och att dessa hamnar även i fortsättningen utgör effektiva noder i transportkedjan. En sådan utveckling av de viktigaste hamnarna är av avgörande betydelse för att den svenska industrin ska kunna fortsätta att vara konkurrenskraftig på en global marknad.

En helhetssyn på långsiktigt hållbara transportflödena som kan bidra till tillväxt och positiv samhällsutveckling i hela landet är nödvändig för att kunna utveckla företagsverksamheten. Statliga investeringar i och

drift av infrastruktur spelar här en viktig roll när det gäller att skapa sådana förutsättningar. Prop. 2008/09:170

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35), underströk regeringen att det arbete som Hamnstrategiutredningen redovisat i SOU 2007:58 Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet, kommer att utgöra ett viktigt underlag för kommande åtgärdsplaneringar. Utredningen gjorde en omfattande kartläggning av det svenska hamnsystemet och av hamnarnas roll och betydelse i transportkedjan. Förbättrad infrastruktur till de hamnar som är mest centrala för det svenska transportsystemet ska övervägas vid åtgärdsplaneringen. För att möjliggöra att den statligt finansierade infrastrukturen till hamnar, både på land- och sjösidan, utnyttjas än mer rationellt och effektivt är det av yttersta vikt att Vägverket och Banverket tillsammans med Sjöfartsverket samordnar sina infrastrukturinvesteringar i anslutning till hamnarna.

### 10.6.2 Farleder och isbrytning

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Sjöfartsverket bör även fortsättningsvis vara ansvarigt för tillhandahållandet av farleds- och isbrytjänster. Det är viktigt att arbetet med att utvidga och fördjupa isbrytarsamarbetet mellan länderna i Östersjöområdet fortsätter.</p>
---

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är Sjöfartsverkets uppgift att tillhandahålla farleder. I detta ingår sjömätning, drift och underhåll av farleder såsom bojar och prickar samt isbrytning. Sjöfartsverket beslutar också om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled eller allmän hamn. Allmänna farleder och hamnar inrättas om detta är påkallat för den allmänna samfärdseln. En allmän hamn ska vara öppen för alla intressenter medan en industrihamn är en hamn som har inrättats utifrån en särskild industris behov och som därför i regel endast omhändertar den specifika industrins transportbehov. Sjöfartsverket ansvarar för utveckling och underhåll av de allmänna farlederna och i verkets författningssamling (SJÖFS 1985:5) finns en förteckning över vilka farleder och hamnar som anses vara allmänna. Vissa allmänna farleder handhas, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, helt eller delvis av andra intressenter såsom kommuner och industri- eller hamnföretag.

Syftet med den statliga farledshållningen är att tillhandahålla ett farledssystem med god kvalitet och tillgänglighet och med hög sjösäkerhet. Alla farleder har restriktioner i fråga om för hur stora fartyg som kan trafikera en farled. Restriktionerna är strängare för fartyg som framför farlig last såsom exempelvis oljetankers. Det är också vanligt med restriktioner som träder i kraft vid mörker och vid dåligt väder. Eventuella fartbegränsningar i farleden beslutas av länsstyrelsen i respektive län.

En viktig del av farledshållningen är isbrytning då den möjliggör användande av farlederna även under vintersäsongen. Det är Sjöfartsverkets uppgift att svara för isbrytning i svenska kustvatten och sjövägarna dit mellan öppet vatten till havs och farvatten som är skyddade för exempelvis havsis eller packis. Sjöfartsverket avgör också i

vilken omfattning isbrytning ska ske i Väneren, Mälaren och Ångermanälven. Den svenska isbrytarflottan består av de fyra havsisbrytarna Atle, Frej, Oden och Ymer samt den mindre isbrytaren Ale. Sjöfartsverket kan också enligt avtal vid behov disponera tre isbrytande fartyg vars huvudsakliga användningsområde ligger inom offshoreverksamhet. Isbrytningen finansieras av de farledsavgifter som fartyg betalar när de går till en svensk hamn samt från vissa externa intäkter.

Sjöfartsverket samarbetar redan i dag med övriga Östersjöländer när det gäller olika isbrytningsfrågor. Det finns ett avtal från 1961 som reglerar formerna för samarbetet. Under 2004 bildades även organisationen BIM, Baltic Icebreaking Management, där Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Tyskland och Sverige finns representerade. Organisationen bygger på de möten som förekommit i över 20 år mellan berörda länder. Av naturliga skäl har Sverige och Finland under årens lopp utvecklat ett särskilt nära samarbete eftersom förhållandena vintertid är likartade. Detta samarbete är något som regeringen ser mycket positivt på och f.n. pågår det ett arbete som ser över förutsättningarna att än mer utöka och fördjupa isbrytarsamarbetet mellan Sverige och Finland men även mellan övriga länder i Östersjöområdet.

### 10.6.3 Sjömotorvägar

**Regeringens bedömning:** Sverige bör fortsatt aktivt söka EU-bidrag för olika sjömotorvägsprojekt i syfte att utveckla förutsättningarna för närsjöfarten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det s.k. sjömotorvägskonceptet är ett av trettio prioriterade projekt inom transeuropeiska transportnätet, TEN-T. Medfinansiering från EU kan sökas för studier och projekt. Studier kan beviljas medel upp till 50 procent av de totala kostnaderna och för investeringar som inkluderar minst två EU-länder kan medel beviljas med upp till 30 procent.

Sjömotorvägskonceptet syftar bl.a. till att stärka sammanhållningen och perifera regioners tillgänglighet inom EU samt att minska trycket på unionens vägnät. I Östersjöregionen ligger tyngdpunkten på det förstnämnda målet. En väg att uppnå dessa målsättningar är att koncentrera godsflödena eller att skapa uthålliga och frekventa sjötransporter mellan EU-länderna och med omvärlden. Genom sjömotorvägskonceptet ska hela logistikkedjan i allmänhet och sjötransportssystemet i synnerhet effektiviseras genom utveckling av infrastruktur i form av exempelvis isbrytning, trafikinformationssystem, hamninfrastruktur och anslutningar till hamnar från både land- och sjösidan samt förbättringar av logistiska lösningar.

Östersjöländerna har varit aktiva i att konkretisera sjömotorvägs-konceptet. En s.k. ”task force” är etablerad och består av representanter från EU-länderna runt Östersjön samt Norge och Europeiska kommissionen.

Som en första konkret åtgärd genomförde Östersjöländerna, under ledning av Sverige och Sjöfartsverket, under 2005–2007 ett projekt som

innefattar initiala studier och aktiviteter med syfte att utveckla sjömotorvägskonceptet i Östersjön. Projektet, som hade en total budget på drygt 3,5 miljoner euro, innehöll fyra delar: en studie om godsflöden och infrastruktur i Östersjöregionen, uppbyggnad av en gemensam hemsida om isbrytning i Östersjön, en studie om kvalitetssäkringen av det prioriterade farledssystemet i Östersjön samt en studie om utveckling av hamnhubfunktion för transocean trafik för Östersjöregionen, en s.k. North Sea Baltic Hub.

Sverige gick i september 2006 tillsammans med övriga EU-länder kring Östersjön ut med en utlysning till aktörerna inom transportsektorn att inkomma med projektförslag till sjömotorvägsprojekt i Östersjöregionen. Slutresultatet av denna utlysning blev att två sjömotorvägsprojekt i november 2008 beviljades en sammanlagd medfinansiering från EU:s TEN-T budget på cirka 15 miljoner euros. Berörda hamnar i projekten var Karlshamn–Klaipeda och Trelleborg–Sassnitz.

Regeringens målsättning är att fortsätta arbeta med såväl korridor-specifika infrastrukturprojekt som olika sjömotorvägsprojekt av mer horisontell karaktär såsom isbrytning och på så sätt kunna tillgodogöra sig EU-bidrag. En effektivare och säkrare isbrytning är inte bara en viktig fråga för länderna kring Östersjön utan av största vikt för hela unionen.

## 11 Förnybara energikällor till havs

**Regeringens bedömning:** Haven har en stor potential att bidra med förnybar energi i olika former, t.ex. vindkraft och vågkraft. Det är angeläget att det vid planering av havsområden tas hänsyn till framtida möjligheter att utnyttja områden för produktion av förnybar energi.

Många mycket goda vindlägen återfinns till havs i områden som har olika former av skydd, t.ex. Natura 2000. Regeringen anser att vindkraft i vissa av dessa områden bör kunna lokaliseras utan att skyddsvärdena påverkas på ett inte acceptabelt sätt. För att möjliggöra etablering av vindkraft och vågkraft i sådana områden krävs både att det finns djup kunskap om de arter och miljöer som skyddet avser och kunskap om effekterna av elproduktionen. Regeringen har mot denna bakgrund gett Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Statens energimyndighet och Boverket ta fram vägledande material som tydliggör möjligheterna för samexistens vid vindkraftetablering i Natura 2000-områden till havs i syfte att förbättra kunskapsunderlaget för vindkraftsetablering.

Synergier mellan utveckling av havsbaserade förnybara energikällor och andra havsbaserade näringar och verksamheter bör utvecklas och tas tillvara.

Berörda myndigheters ansvarsområden när det gäller miljöpåverkan i vattenområden bör ses över.

**Skälen för regeringens bedömning:** Vindkraften har en stor outnyttjad potential i Sverige och det kommer att krävas en omfattande utbyggnad av vindkraften för att nå uppställda energi- och klimatpolitiska mål. Vågenergi utgör i dag också en stor oexploaterad källa till förnybar energiproduktion. Genomsnittseffekten för vågkraftverk är i förhållande till dess maxeffekt hög, vilket ger förutsättningar för en god ekonomi. Vågkraftstekniken befinner sig dock ännu på utvecklingsstadiet.

I juni 2002 antog riksdagen ett nationellt planeringsmål för vindkraft om en årlig produktionskapacitet på 10 TWh 2015. Skälet till att sätta upp ett kvantitativt planeringsmål för vindkraft var att ge förbättrade möjligheter att synliggöra vindkraftsintresset i fysisk planering och vid tillståndsprövning. Planeringsmålet är således inte ett utbyggnadsmål.

Den tidigare regeringen aviserade i Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk (prop. 2005/06:143, bet. 2005/06 NU21, rskr. 2005/06:141) att man avsåg återkomma till riksdagen med ett förslag till nytt nationellt planeringsmål för vindkraft till 2020. Nya och mer tillförlitliga vindkarteringar har visat sig vara av stor betydelse för planeringen av vindkraft, vilket också har gett upphov till en översyn av områden för riksintresse för vindkraft.

Ett planeringsmål syftar till att ge signaler till hur mycket vindkraft som ska kunna hanteras i den fysiska planeringen. Emellertid kommer den faktiska utbyggnaden av vindkraft sannolikt att bli lägre, då planeringsmålet ska motsvara en situation med mycket goda ekonomiska

förutsättningar för investeringar i vindkraft. Planeringsmålet ska därför skapa incitament till åtgärder vilka gör att lokalisering av vindkraft till bra vindlägen inte ska vara hinder för en snabb expansion. Vidare är tillgång till överföringskapacitet i elnät en viktig faktor för att kunna ansluta större vindkraftsanläggningar.

Energimyndigheten har föreslagit ett planeringsmål på 20 TWh vindkraft på land och 10 TWh lokaliserat i vattenområden (totalt 30 TWh). Det innebär enligt Energimyndighetens bedömning att antalet vindkraftverk behöver öka från knappt 900 till 3 000–6 000 stycken beroende på effekt. I Allianspartiernas överenskommelse om en långsiktig och hållbar energi- och klimatpolitik fastställs en ny planeringsram för vindkraft på 30 TWh till år 2020, enligt Energimyndighetens remissbehandlade förslag.

Energimyndigheten anser att områden för vindkraft motsvarande 10 TWh på land bör vara planerade till år 2010 och de återstående 10 TWh senast år 2012. Till havs finns det redan i dag planerat för omkring 10 TWh. Energimyndigheten anser att arbetet med planeringen till havs bör fortsätta i syfte att hitta de optimala områdena. Regeringen delar denna uppfattning. Remissinstanserna var övervägande positiva till förslaget och fördelningen mellan land och hav. Energimyndigheten har också utsett nya riksintresseområden för vindkraft. Områdena täcker betydligt större områden än tidigare och omfattar dessutom Sveriges ekonomiska zon.

Regeringen har sedan 2003 avsatt medel för marknadsintroduktion av vindkraft, de s.k. pilotprojektmedlen som administreras av Energimyndigheten. Projekten har stora möjligheter att driva utvecklingen av vindkraft framåt vilket i sin tur kan leda till ökad användning av förnybar energi och därmed leda till en indirekt kostnadseffektivisering. En del av de avsatta medlen går till studier av vindkraftens miljöpåverkan inom ramen för programmet Vindval och sker i nära samarbete mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Naturvårdsverkets slutsats är att forskning i Sverige och andra länder visar ingen eller liten negativ miljöpåverkan i samband med byggnation och drift av vindkraftsanläggningar. Även Storbritannien satsar på forskning kring den havsbaserade vindkraftens miljöeffekter inom ett program som heter COWRIE (Collaborative Offshore Windfarm research into the Environment). Det forskas bland annat om vindkraftens effekter på fåglar, elektromagnetiska fälts påverkan på marint liv samt ljud och vibrationer från vindkraft.

Danmark är det land som har längst erfarenhet av havsbaserad vindkraft i större skala och som har två vindkraftsparker i större format, Nysted och Horns Rev. Ett omfattande forskningsprogram som har stora likheter med Vindval vad gäller forskningens inriktning och upplägg har bedrivits. Forskningen omfattar vindkraftens effekter för vissa fågelarter, på fisksamhällen, för sälar (främst knubbsäl) och tumlare, på bottenlevande organismer samt vindkraftens sociala och ekonomiska effekter.

Danska erfarenheter och forskningsresultat från de senaste femton åren visar att vindparker till havs, om de placeras rätt, kan byggas och drivas utan påtagliga negativa miljöeffekter på den marina miljön och känsliga arter. Resultaten från miljöforskningsprogrammet bekräftar att under rätt

förutsättningar utsätter även stora vindkraftsparker fåglar, däggdjur och fisk för låga risker även om det leder till förändringar i livsmiljön för vissa arter genom att den biologiska mångfalden ökar. Forskningsprogrammet visar också att rätt placering av vindkraftsparker till havs är ett nödvändigt villkor för att försäkra sig om en begränsad miljöpåverkan och att noggrann planering är nödvändig för att undvika negativ miljöpåverkan. Detta är en anledning till att regeringen anser att det behövs en nationell planering av havsområdena som föreslås i avsnitt 5.1.

Sverige anslöt sig i december 2007 till ett pågående forsknings-samarbete kring offshore vindkraft mellan Tyskland och Danmark som framförallt är inriktat på miljöeffekter av vindkraft men som även innehåller andra delar. Sedan några år pågår ett policysamarbete mellan de länder som är mest fokuserade på offshore vindkraft och en policykonferens kommer att äga rum hösten 2009 under Sveriges ordförandeskap i EU. Europeiska kommissionen arbetar aktivt med vindkraft till havs och har utsett en koordinator för havsbaserad vindkraft som årligen rapporterar till kommissionen. Den 13 november 2008 presenterade kommissionen ett meddelande om Offshore-vindkraft, där det bl.a. konstateras att de exploaterbara potentialen för havsbaserad vindkraft är 30 till 40 gånger av dagens installerade kapacitet (KOM (2008) 768 slutlig).

Nordiska ministerrådet har genom Nordvind ett samarbete om planering av vindkraft där de olika nordiska ländernas myndigheter ingår. I det arbetet har behovet av koordinering mellan de olika ländernas vindkraftsplanering till havs noterats. Kriegers flak har utsetts som ett pilotprojekt – ett område där såväl svenska, danska som tyska intressenter vill etablera vindkraft. En sådan utbyggnad sätter behovet av samverkan mellan länder i fokus.

Att studera och öka kunskapen om synergier och samverkan mellan vindkraft och miljö är centralt och behöver utvecklas. Under 2008 har Naturvårdsverket fått i uppdrag att bidra med kunskap om bl.a. vindkraftens effekter på natur och miljö från såväl svensk som internationell forskning, och att utreda förutsättningar för att samordna vindkraft med naturvård och friluftsliv. Många mycket goda vindlägen återfinns till havs i områden som har olika former av skydd, t.ex. Natura 2000. Regeringen anser att vindkraft bör kunna lokaliseras i vissa av dessa områden utan att skyddsvärdena påverkas på ett oacceptabelt sätt. För att möjliggöra etablering av vindkraft i sådana områden krävs både att det finns djup kunskap om de arter och miljöer som skyddet avser och kunskap om vindkraftens effekter. Det pågående arbetet inom ramen för programmet Vindval bör kompletteras med riktade insatser för att förbättra kunskapsunderlaget för vindkraftsetablering i skyddade områden till havs. Möjligheter till synergier mellan biologisk mångfald och vindkraft bör också belysas ytterligare. Regeringen har givit ett sådant uppdrag till Naturvårdsverket. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2009. Uppdraget ska genomföras i samråd med Energimyndigheten och andra berörda myndigheter. Naturvårdsverket ska i samråd med Statens energimyndighet och Boverket ta fram vägledande material som tydliggör möjligheterna för samexistens vid vindkraftsetablering i Natura 2000-områden till havs i syfte att förbättra

kunskapsunderlaget för vindkraftsetablering i skyddade områden till Prop. 2008/09:170  
havs.

Därutöver finns ett behov av att se över berörda myndigheters  
ansvarsområden när det gäller miljöpåverkan i vattenområden.



## 12 Hållbar utveckling av kust- och skärgårdsbaserade näringar

### 12.1 Stark utvecklingskraft i Sveriges landsbygder

I sin första regeringsförklaring angav alliansregeringen att en strategi skulle utarbetas för att stärka utvecklingskraften på landsbygden. Detta inkluderar även kust och skärgård. Sveriges landsbygd har många goda förutsättningar för en långsiktigt positiv utveckling och hållbar tillväxt. Förutom de möjligheter som finns i alla delar av landet finns där naturresurserna i de areella näringarna och särskilda tillgångar som bidrar till attraktiva miljöer för såväl företagande, besökande som boende. Utvecklingsförutsättningarna bedöms långsiktigt vara bättre än på flera decennier. Det beror bland annat på att målet om ett hållbart samhälle skapar en långsiktigt växande efterfrågan på landsbygdens resurser. Förutsättningarna varierar dock mellan olika områden på landsbygden. I skärgårdens fall ger havet som resurs unika utvecklingsmöjligheter.

De flesta landsbygdsområden är rika på naturresurser, till exempel förnybara biobaserade tillgångar, som är viktiga för bland annat de areella näringarna, energiutvinning, industriprocesser samt livsmedels- och läkemedelsproduktion. Olika former av bioenergi och vindkraft blir allt viktigare för samhällets energiförsörjning. En förbättrad bioteknik, i kombination med förnybara råvaror från jord- och skogsbruket, kan rätt använd medverka till att lösa de mest angelägna globala utmaningarna – tillgången till livsmedel, vatten och energi samt hotet om global uppvärmning. Det kommer därför finnas stora möjligheter att utveckla entreprenörskap och nyföretagande. För att möta en ökande efterfrågan är det även viktigt att dessa resurser brukas på ett hållbart sätt så att de ekologiska systemens funktioner och produktionsförmågor bibehålls.

De särskilda och attraktiva natur- och kulturmiljöer som finns i många delar av landsbygden utgör även de en stor utvecklingspotential och en resurs för hela landet. Dessa miljöer ger bland annat möjligheter till ett attraktivt permanent- och deltidsboende eller rekreation. De ger även goda förutsättningar för ökat nyföretagande, exempelvis inom upplevelseindustrin och tjänstenäringarna. Den tätortsnära landsbygden är även viktig för växande stads- och storstadsregioners attraktivitet.

Samspelet mellan städer och landsbygd utvecklas allt mer och en stark landsbygd är en resurs för hela landets utveckling och tillväxt. Regeringen bedriver därför en aktiv förnyelsepolitik som ger alla delar av landet möjligheter att utvecklas, bl.a. genom att på olika sätt stimulera företagandet och entreprenörskapet i våra landsbygder. Den lokala och regionala konkurrenskraften bör stärkas, t.ex. genom bättre förutsättningar för investeringar och innovationer. Genom samverkan mellan lärosäten och det omgivande samhället kan tillväxtpotentialen i alla delar av landet stärkas.

I arbetet med att stärka förutsättningar för tillväxt och utveckling på landsbygden har regeringen också ett ansvar för att bidra till att upprätthålla viss grundläggande infrastruktur och service för kvinnor, män och företag. Det kan vara dyrare att driva vissa verksamheter i glesbefolkade områden än i tätorter och städer. Ansvaret för landsbygden innebär insatser i det finmaskiga vägnätet, inklusive färjor, för robusta nät för elektricitet och elektroniska kommunikationer, för grundläggande kommersiell och offentlig service m.m.

Åtgärder för att stärka landsbygdens utvecklingskraft ryms inom många politikområden. Vid utformningen av enskilda åtgärder och förslag inom olika delar av politiken är det därför viktigt att möjligheterna för kusternas och skärgårdarnas utveckling och hållbara tillväxt särskilt beaktas.

## 12.2 Utveckling av kustturismen

**Regeringens bedömning:** Kuster med bevarade och attraktiva natur- och kulturvärden är en viktig del i utvecklingen av långsiktigt hållbar turism.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kustturismen har en betydande potential för utveckling. Kustområden rymmer resurser, som rätt utnyttjade kan ge betydande lokala och regionalekonomiska effekter. Dessa områden bör kunna ges stöd i konkurrens med övriga potentiella projekt inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik 2007–2013 samt i genomförandet av landsbygdsprogrammet inklusive Leader och i viss mån det Operativa programmet för fiskerinäringen för samma period. I övrigt är turism ett område som väsentligen bör hanteras på nationell nivå.

Inriktningen av insatser för turismen bör i framtiden vara att också finna nya sätt att utveckla landsbygdsturismen i inlandet, för att på så vis minska trycket på kusterna. Bebyggelsen måste planeras och utformas utifrån miljöns förutsättningar och den riskbedömning som gjorts för området.

Eftersom kopplingen mellan turism och folkhälsoaspekter är så viktig, kan försämringar i miljön lätt leda till stora förluster inom sektorn. Föroreningar av vatten, miljögifter i fisk, nedskräpning och algblooming är exempel på sådana störningar.

Det finns ett behov av att anlägga ett mer holistiskt perspektiv där hållbar turism och kopplingar till fisket, överexploatering, jordbruket, skogssektorn, kulturarvssektorn samt fysisk planering inklusive kust- och havsbaserad vindkraft ingår. Ett sätt att åstadkomma detta är att sätta upp olika demonstrationsområden för hållbar landsbygdsutveckling som kan verka inspirerande lokalt och regionalt. Stöd för bättre lokal helhetssyn i den fysiska planeringen kan bl.a. lämnas inom ramen för landsbygdsprogrammets Leaderåtgärder. En vidareutveckling av initiativ som Naturens Bästa, en kvalitetsmärkning från Svenska Ekoturismföreningen i samarbete med Naturskyddsföreningen och Visit Sweden AB, kan vara en inspirationskälla.

Sjöfartens betydelse för turistnäringen i Sverige är stor. Ca 30 miljoner passagerare åker till/från Sverige med färjor varje år. Ca 80 000 bussar transporterar med färjorna. Den inrikes passagerarsjöfarten transporterar ytterligare ca 30 miljoner passagerare årligen.

Fisketurism har en potential för ekonomisk tillväxt i kustområden och kan ge sysselsättning för dess invånare. En grundläggande faktor för utvecklingen av såväl näringen som fisketurismen är fiskbeståndens status. Statusen bör förbättras betydligt snabbare än vad som varit fallet hittills.

Kuster med bevarade attraktiva natur- och kulturvärden är en viktig del i utvecklingen av långsiktigt hållbar turism. Beslut om markanvändning i kustområden bör dock i möjligaste mån fattas på lokal nivå, i enlighet med närhetsprincipen och med koppling till den kommunala fysiska planeringen.

De marina miljöfrågorna hänger nära ihop med kustturismen. Flera av de gemensamma åtgärderna för att skydda EU:s havsmiljö leder till positiva effekter på kustturismen. Utan en ren och attraktiv kust kommer kustturismen att försvagas.

Kustturismen är Europas största marina industri. En attraktiv miljö är en nödvändig förutsättning för att kustturismen ska kunna existera och generera sysselsättning. Sverige har totalt tolv naturreservat i svenska havsområden samt ett med permanent fiskeförbud. Vidare kommer Sveriges första marina nationalpark, Kosterhavets nationalpark, att inrättas hösten 2009 i Strömstad, där fokus kommer att vara de marina värdena. I denna nationalpark planeras t.ex. att såväl fiske som turism kan fortsätta under förutsättning att det sker på ett hållbart sätt. I dessa sammanhang är det angeläget att reglera hur en ökad fisketurism ska samsas med behovet av skydd av känsliga lek- och uppväxtområden genom stängda områden och marina reservat.

Flera av de s.k. framtidsbranscherna, t.ex. maritim turism, är beroende av levande kustområden med ett diversifierat näringsliv som har verksamhet året runt. Betydelsen av att kustturismen samexisterar med traditionella maritima verksamheter såsom fiskerier bör framhållas.

För att främja ekoturism i kustområdena bör en nationell utvecklingsprocess inom båtlevnadsområdet sättas igång. Den bör syfta till utveckling av gästhamnar, etablering av seglätionsområden med god kvalitet, förbättrade förutsättningar att ta emot besökare samt nya system för turistiska produkter inom området. Företag samt nationella, regionala och lokala aktörer bör involveras. Fiskeresor är en produkt där Sverige ännu inte har en framstående position, men där bra fiskecamper har etablerats finns goda förutsättningar för verksamhet av hög kvalitet.

### 12.3 Brukande av kust- och skärgårdslandskapet

**Regeringens bedömning:** Kust- och skärgårdslandskapets natur-, kultur- och friluftsvärden bör bevaras samt utvecklas genom varsamt brukande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den svenska kusten och skärgården har unika upplevelsevärden och särskilda kultur- och naturmiljöer. Dessa miljöer och dess flora och fauna har skapats genom de rådande klimat- och markbetingelserna tillsammans med brukandet av dessa miljöer. En viktig förutsättning för att varsamt bruka dessa värdefulla kultur- och naturmiljöer är att skapa möjlighet för såväl utveckling som bevarande av miljöerna, och dess kulturvärden. Detta uppnås bl.a. genom att ansvariga myndigheter och berörda aktörer främjar och driver på arbetet med att nå de uppsatta nationella miljökvalitetsmålen och dess delmål. Vidare är det av stor betydelse att ansvariga myndigheter samverkar över sektorgränser för att nå ändamålsenliga arbetssätt för att främja länsstyrelsernas, kommunernas, ideella organisationers, företagens samt privatpersoners arbete med att varsamt bruka och utveckla kust- och skärgårdsmiljöerna. Konkreta insatser är exempelvis:

- Arbete med kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram för kust- och skärgårdsområden.
- Vård av odlingslandskap och byggnader inom skyddade områden.
- Stöd och utbildning av entreprenörer för utförande av byggnads- och landskapsvård i och utanför skyddade områden.
- Inrättandet av kulturresevat för ett urval av kulturmiljöer som inte ges tillräckligt skydd genom nya kommunala beslut.
- Utbildningsinsatser och kunskapspridning.
- Samordning av olika stödformer till förmån för skärgårdens unika värden.

Regeringens arbete för att ratificera den europeiska landskapskonvention är också ett led i arbetet med att bevara och utveckla kust- och skärgårdslandskapet. En helhetssyn på landskapet kommer att gynna såväl utveckling av näringar som brukande och bevarande. Vidare finns ett behov av att initiera och stödja pågående projekt i kust- och skärgårdskommuner utifrån befintliga stödsystem, bland annat anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård, landsbygdsprogrammet 2007–2013 och EU:s strukturfondsprogram. Aktörer inom kulturmiljöområdet bör informera och uppmuntra skärgårdens markägare till kulturhistoriskt värdefulla miljöer i kust- och skärgårdslandskapen att i större utsträckning använda de befintliga stöd- och ersättningssystemen, för vård och restaurering av kulturlandskapet och värden i de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna. I samordningen av befintliga stöd- och ersättningsformer kan det även ingå att ansvariga myndigheter och institutioner informerar om möjligheter för småföretagare, markägare och brukare om utbildningar för att öka kompetensen i natur- och kulturmiljöfrågor.

Den kunskapsuppbyggnad om kust- och skärgårdslandskapens kulturhistoriska värden som sker inom bland annat Riksantikvarieämbetet, Statens maritima museer, Naturhistoriska riksmuseet, länsstyrelser och regionala museer är mycket betydelsefull för de utbildningsinsatser och den kunskapsspridning som regeringen anser är en nödvändig bas för ett varsam brukande av landets kust- och skärgårdslandskap. För att aktörer på rätt sätt ska kunna bevara, vårda och bruka samt utveckla kust- och skärgårdsområden, krävs kunskap om vilka värden som finns. Den information och rådgivning som sker behöver utvecklas. Det finns behov av att uppdatera de regionala natur- och kulturmiljöprogrammen och anpassa dem för Internet.

## 13 Åtgärder och styrmedel för en god havsmiljö

Utöver de sektorsspecifika åtgärderna som redovisas i avsnitten 9–12 så krävs ytterligare särskilda insatser för att förbättra det allvarliga miljötillståndet i våra hav. I detta avsnitt presenteras åtgärder för att restaurera och skydda havsmiljöer, motverka övergödningen, minimera miljögiftspåverkan och minska nedskräpningen samt minska utsläppen till luft. Åtgärderna kommer särskilt att stärka arbetet med att nå miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning* och *Frisk luft*. Åtgärderna syftar dessutom till att stödja arbetet med att uppfylla kraven enligt EG-lagstiftningen och Helcoms aktionsplan för Östersjön.

### 13.1 Miljötillståndet i havet

Haven runt våra kuster har kraftigt förändrats. Övergödning, giftnäring och överutnyttjande av fiskbestånden har påverkat ekosystemens struktur och funktion. Det behövs kraftfulla åtgärder för att återställa systemen till ett sådant tillstånd att de kan nyttjas på ett hållbart sätt även i framtiden.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att många förbättringar har åstadkommit och att många del-ekosystem fungerar. Nedan ges en bakgrundsbeskrivning av miljösituationen i våra tre hav. Det är viktigt att skilja på förhållandena i Bottniska Viken, Östersjön och Västerhavet eftersom de är olika till struktur och funktion. Det är också av samma skäl viktigt att skilja på skärgård, öppen kust och öppet hav.

#### *Bottniska Viken*

Bottenhavet och Bottenviken (Bottniska Viken) inklusive kustområden är i dag ganska väl fungerande ekosystem. Begränsad mänsklig påverkan och förbättringsåtgärder inom jordbruk och industri samt utbyggnaden av reningsverk har gjort att vattnet är klart och närsalthalterna låga. Kvardröjande förhöjda halter av vissa miljögifter har dock noterats med negativa effekter på bl.a. sälar som följd. Fiske bedrivs i huvudsak på ett hållbart sätt. Stränderna utgör attraktiva områden för friluftsliv och fiske. Stora, självreproducerande laxbestånd finns åter i Torne- och Kalix älvar, medan naturlig fiskvandring i de utbyggda älvarna inte längre förekommer. Vattenregleringen har inneburit att många bestånd av vandrande fiskarter påverkats negativt.

#### *Östersjön*

I Östersjöns öppna del är problemen större. Långvarigt tillskott av alltför stora mängder närsalter från jordbruk och städer har alltsedan mitten på 1800-talet inneburit en successiv försämring av miljön. Problembildande

algbloomingar av cyanobakterier (blågrönalger) är vanligt förekommande sommartid och bottenvatten med tillfällig eller permanent syrebrist kan täcka 30 procent av bottenytan. Östersjön utgör ett naturligt brackvattensystem med mycket långsam vattenomsättning och med ett bottenvatten, som inte blandas med det syrerika ytvattnet. Dessa förhållanden gör att Östersjön är särskilt känslig för såväl övergödning som miljögifter.

Den med åren tilltagande planktonproduktionen har skapat en ökad syreförbrukning, som medfört successivt ökat läckage av fosforföreningar från sedimenten. Mot den bakgrunden görs bedömningen att Östersjön kan ha bytt jämviktsläge från ett system med hög andel rovfisk, låg växplanktonproduktion och stort siktdjup till ett system som domineras av vitfiskar som skarpsill, fintrådiga alger, hög växtplanktonproduktion som ger grumligt vatten sommartid och hög syreförbrukning i bottenvattnet. Det nya systemet stabiliseras av återkopplingsmekanismer såsom ökat läckage av fosforföreningar från sedimenten, förhöjd predation på djurplankton och vissa bottendjur samt en ökad närsaltsomsättning.

Bristen på torsk är den direkta orsaken till ett onormalt stort bestånd av skarpill. Detta i sin tur leder till brist på djurplankton – skarpsillens huvudföda – vilket skapar födobrist hos yngel av abborre, gädda och torsk med ökad dödlighet som följd.

I öppna Östersjön finns stora övergödningssproblem som visar sig i form av ökande arealer av syrebrist i bottenvattnet och omfattande algbloomingar. I många kustnära områden däremot har åtgärder på land och i sötvatten minskat belastningen och en förbättring kan konstateras. Dock finns kvardröjande problem med skadade kustnära miljöer på många håll. Restaureringsåtgärder har givit resultat i form av ökande bestånd av havsörn och säl liksom av grågås och skarv, vilket för säl och skarv har medfört behov av förvaltningsåtgärder. Minskande bestånd av tumlare visar på kvardröjande problem med bifångster inom det europeiska fisket. Halterna av vissa långlivade miljögifter i viss fisk i Östersjön överstiger i många fall de gränsvärden som gäller inom EU för konsumtionsfisk.

#### *Västerhavet*

I Västerhavet är situationen något annorlunda. Det öppna havet har inte bytt jämviktsläge även om stora förändringar skett. Styrande för utvecklingen i Västerhavet är i första hand tillförseln av närsalter från Östersjön och från Nordsjön men också till del från de svenska tillflödena. Problemen i Västerhavet är större utmed kusten än ute på öppet vatten. Problembildande planktonblooming förekommer inte i samma utsträckning som i Östersjön och cyanobakterier är inget problem. Fisksamhällets struktur är oförändrat, men bestånden av torsk och andra arter har kraftigt decimerats. Den ökning av djurplanktonätande fisk som inträffat i Östersjön har inte skett i Västerhavet och inte heller de återkopplingsmekanismer som försvårar arbetet i Östersjön.

I främst södra Kattegatt och i skärgårdarnas djuphålur finns problem med syrefria bottenar som kan döda djurlivet. Många skärgårdsvikar fylls

sommartid med växande eller döende algmassor, som kväver mycket av det naturliga livet såsom fiskyngel och bottendjur. Friluftslivet har härigenom skadats liksom fisket. Överutnyttjande av fiskebestånd har kraftigt hotat och eventuellt utrotat lokala torskbestånd och även plattfiskar och andra arter har reducerats kraftigt. Sill och makrill finns dock i betydande mängd och besök av valar tycks bli allt mer frekvent. Arter som havskräfta, krabba, hummer och räka har ökat, vilket kan vara en effekt av minskande torskfiskbestånd. Medan problemen i Östersjön är störst ute på havet är de i Västerhavet allvarligast inne i skärgården. I Västerhavet utgör kväveföreningar ett större problem vad gäller övergödningen än fosforföreningar.

### 13.2 Restaurering av havsmiljön

Östersjön och Västerhavet är starkt påverkade av övergödning, överutnyttjande av fisk och av fysiska skador inom kustområdet. Kraven på åtgärder för att uppfylla marina direktivet liksom åtaganden inom ramen för Helcoms aktionsplan för Östersjön och andra internationella överenskommelser är stora. Det innebär att restaureringen av våra två stora hav kan komma att kräva omfattande insatser och ta lång tid.

Naturvårdsverket har i en rapport till regeringen genom externa experter bedömt olika typer av metoder för restaurering av våra hav. Inledningsvis konstateras att en förutsättning för att tekniska och biologiska metoder ska kunna ha någon bestående effekt är att belastningen på Östersjön av närsalter minskar i enlighet med åtagandena inom Helcoms aktionsplan. För att kunna minska övergödningen i Östersjön kan det dock krävas, förutom att belastningen från land minskar, att den interna belastningen av fosforföreningar från syrefria bottenar också minskar. Även om belastning från land minskar i enlighet med bedöms det ta många decennier innan Östersjöns ekosystem har återhämtat sig.

Fysiska restaureringsåtgärder längs kusterna liksom möjliga åtgärder för att minska läckaget av fosforföreningar från syrefria sediment kan bli nödvändiga. Naturligt fungerande ekosystem absorberar normalt tillförda närsalter mer effektivt än skadade system. Det kan därför vara en fördel att koncentrera resurserna till vissa områden för att åtgärda särskilt skadade dekosystem. Detta gäller både längs kusterna och i kustnära sjöar och vattendrag.

En eventuell restaurering av våra hav förväntas, förutom att bidra till att uppnå bl.a. miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, att generera kunskaper och teknikutveckling. Ett framgångsrikt arbete med restaurering skulle kunna leda till teknikexport till områden med liknande problem i många länder och regeringen avser att underlätta detta arbete.



### 13.2.1 Restaurering av kustnära miljöer

**Regeringens bedömning:** För att säkra ekosystemtjänsterna samt återskapa den naturliga biologiska mångfalden och rekryteringen av fisk i grunda kustnära områden bör en nationell strategi och regionala åtgärdsprogram upprättas för restaurering av värdefulla och övergödda livsmiljöer som är viktiga för biologisk mångfald och kustfiskbestånd.

**Skälen för regeringens bedömning:** Grunda skyddade vikar är en av kustens mest betydelsefulla livsmiljöer för ett stort antal arter av fisk, fågel, ryggradslösa djur och vattenväxter. Cirka 80 procent av de kommersiella fiskarterna utnyttjar kustzonen under någon tid i livscykel. Detta behandlas bl.a. i den till regeringen redovisade rapporten från Fiskeriverket om rekryteringsproblem hos Östersjöns kustfiskebestånd m.m. (dnr Jo2005/2752/JFS).

Kustfiskbeståndens nyckelhabitat, som kustmynnande vattendrag, skyddade vikar och innerskärgårdar, har under lång tid försämrats som lek- och uppväxtområden. Syrebrist med åtföljande läckage av fosforföreningar har drabbat många bottnar och algmassor har bidragit till att förstöra den fysiska miljön och skapa syrebrist. Den mänskliga fysiska exploateringen av kustmiljöer har pågått under lång tid utan tillräcklig hänsyn till miljöernas naturvärden. Vissa skärgårdsområden utgör i sig naturliga dekosystem vars tjänster under naturliga förhållanden bidrar till att minska närsaltbelastningen på våra hav. Restaurerande åtgärder bör inriktas mot att återskapa livsmiljöernas naturliga funktion (biologiska integritet). Vidare är det av vikt att en samordning kommer till stånd i samband med fördelningen av ekonomiska medel för fiske- och vattenvård, som bl.a. behandlas i den till regeringen av Fiskeriverket och Naturvårdsverkets redovisade rapporten om samordning av vatten- och fiskevårdsmedel (dnr Jo2007/1621/FJS).

## 13.3 Skydd och bevarande av arter, miljöer och ekosystem

### 13.3.1 Områdesskydd

**Regeringens bedömning:** Skyddet av marina områden bör öka. Det är angeläget att även utsjöområden skyddas i större utsträckning än tidigare. Ett fortsatt arbete med att utöka det representativa nätverket av skyddsvärda marina områden bör bedrivas där även marint skyddade områden under andra förvaltningsformer och sektorslagstiftning beaktas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Områdesskyddet är ett verktyg för att skydda marina livsmiljöers fysiska strukturer, funktioner och biologiska mångfald. De marina ekosystemen tillhandahåller en rad funktioner som är fundamentala för samhällsutvecklingen. Exploatering och förändringar i de marina ekosystemen har lett till förlust av

värdefulla livsmiljöer och vissa arter. Men också sammansättningen av arter har ändrats på grund av dessa förändringar. Marina ekosystem kan ha svårt att återhämta sig och är känsliga för både yttre påverkan och nyttjande. Eftersom marina system är öppna bör det marina skyddet inriktas mot att skydda ekosystemens processer och funktioner. Områdesskydd ger möjligheter att även reglera användningen av områden med hänsyn till fysisk exploatering och påverkan. Genom att i högre grad bevara livsmiljöerna säkras en långsiktig möjlighet till havets produktivitet och produktion av ekosystemtjänster och förmåga till anpassning till de förändringar som ett förändrat klimat kan medföra. Det är även viktigt att skydda referensområden för att kunna mäta och utvärdera förvaltningsåtgärder i kust- och havsområden.

För närvarande saknas skyddade områden som inkluderar både kust, rinnande vatten, våtmarker och sjöar, dvs. sammanhängande delar av vattensystem. I det fortsatta arbetet bör möjligheterna att utöka detta skydd till minst ett sådant område inom varje vattendistrikt övervägas.

I delmål 1 under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska sammanlagt ytterligare 19 marina naturreservat inrättas före utgången av 2010. Hittills har tolv nya marina naturreservat bildats och förutsättningarna för att delmålet nås är goda. Den skyddade arealen innanför territorialgränsen uppgår till cirka sex procent och utgörs av såväl specifika naturreservat som av Natura 2000-områden. Skyddet avser olika bevarandebehov, alltifrån skydd som innebär att opåverkade områden avsätts av rena bevarandeskäl till områden där olika former av nyttjande kan förekomma. Skyddet kan regleras på olika sätt. Ett skydd för områden som ska inrättas av enbart bevarandeskäl bör regleras utifrån miljöbalkens bestämmelser när nyttjande bedöms kunna förekomma bör skyddet regleras med relevant sektorslagstiftning. I de områden där ett visst nyttjande kan förekomma bör möjligheterna undersökas att finna synergieffekter ur både bevarande- och nyttjandesynpunkt.

Särskilda insatser kommer att behövas för att förbättra möjligheterna till områdesskydd i den ekonomiska zonen. Det är viktigt med tydlig ansvarsfördelning för allt skyddsarbete samt att det utreds hur andra skyddsinstrument, som relevant sektorsreglering, kan användas. Regeringen inrättade i juli 2008 ytterligare sex marina skyddsområden och den skyddade arealen i svensk ekonomisk zon fördubblades till ca 3,5 procent. Detta arbete ska fortsätta och nya områden bör väljas ut mot bakgrund av de kriterier som gäller för att prioritera skydd av marina områden med höga naturvärden. Då områdesskydd införs bör det utformas så att även andra bevarandevärden än de primära säkerställs, som områden för rekreation och friluftsliv, skydd av t.ex. rekryteringsområden för fisk samt marin arkeologiska värden.

Det är angeläget att i detta arbete beakta de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för EG:s båda naturvårdsdirektiv (Fågeldirektivet och Art- och habitatdirektivet), konventionen om biologisk mångfald, OECD, Helcom och Ospar.

Klassificering av hotade marina arter och livsmiljöer bör förbättras och åtgärdsprogram genomföras. I rödlistan för 2000 pekade ArtDatabanken på 17 marina arter som är i behov av särskilda insatser. För närvarande ingår 14 av dessa i åtgärdsprogram. Fiskeriverket tog under 2006 fram ett förslag till åtgärder för 26 hotade fiskarter där fisket kan utgöra en del av hotet. De föreslagna åtgärderna kommer successivt att genomföras till 2010. Möjligheten att återintroducera försvunna eller starkt hotade arter som bl.a. stör, majfisk och staksill bör prövas.

Inom Helcoms aktionsplan för Östersjön föreslås ett fortsatt arbete med bevarande- och förvaltningsplanerna för bl.a. torsk, ål och vildlax.

Uttern har tidigare varit hårt drabbad av reproduktionsskador på grund av miljögifter men populationen ökar nu åter. Det är viktigt att skapa livskraftiga populationer i alla huvudvattensystem inom artens naturliga utbredningsområde.

Mellanskarven har ökat sin population och utbredning i Sverige och beståndet uppskattas nu till drygt 40 000 par eller omkring 200 000 individer. Mellanskarvens taxonomiska status är oklar liksom dess tidigare utbredning och en översyn kan vara nödvändig. Skarvbeståndet utövar genom sin konsumtion av uppskattningsvis 10 000 ton fisk ett betydande tryck på vissa delekosystem genom att reducera andra djurarters födotillgång, möjligheter till habitatval och aktivitetsperioder, men erbjuder skydd för bl.a. andfåglar. Skarven utgör också föda för havsörn.

Fiskeriverket har efter samråd med Naturvårdsverket redovisat arbetet med förvaltningsplaner för säl och skarv samt utarbetat en strategi för den långsiktiga hanteringen av arbetet med skador och bifångster av säl och skarv. Där konstateras bl.a. att interaktionerna mellan skarv, säl och fiske bör hanteras utifrån ekosystemansatsen och att de ömsesidiga interaktionerna bör analyseras och utgöra basen för en framtida förvaltning. Studier av dessa förhållanden bör därför fortsätta. Bestånden av knobbsäl, gråsäl och vikare ökar f.n. kontinuerligt och totala antalet sälar längs de svenska kusterna uppgår till omkring 40 000 individer. Det genetiskt särpräglade beståndet av knobbsäl i Kalmarsund är fortfarande sårbart och bör skyddas. Gråsäl i Östersjön har sin tyngdpunkt i Stockholms skärgård, Åland och anknytande delar av Finlands skärgård. Beståndet ökar sin utbredning såväl norrut som söderut i Östersjön.

Förekomsten av säl inverkar negativt på fisket och regeringen anser att utvecklingen av sälsäkra fångstredskap bör utvecklas inom ramen för regeringens satsning på skonsamma fiskeredskap (avsnitt 9.5) och samordnas med motsvarande arbete för att minska bifångster av tumlare. Licensierad skydds jakt på i första hand gråsäl bör bedrivas med stort etiskt hänsynstagande eftersom risken för skadeskjutning är stor.

Predatorer i form av rovfiskar bedöms kunna ha en funktion för att stabilisera vattensystem och skulle kunna spela en roll för restaurering av övergödda system. Återskapande eller nyetablering av predatorer i form av rovfisk bör långsiktigt ske genom naturlig reproduktion men utsättningar kan vara nödvändiga inledningsvis. Gös förekommer spontant längs ostkusten i lämpliga områden och förväntas

kunna öka sin utbredning i takt med klimatförändringarna och en sjunkande salthalt. Längs västkusten har flera lokala bestånd av torsk troligen försvunnit. Torsken spelade i dessa områden tidigare en viktig roll i ekosystemet. Det är därför viktigt att arten kan återta sin ursprungliga utbredning längs västkusten. Förutsättningarna för återkolonisation bör klarläggas och en strategi för utsättningar och återkolonisation skapas.

Öring, harr och sik är ur såväl miljö- som fiskesynpunkt viktiga arter längs våra kuster. Många av bestånden är skadade av vattenkraftreglering och av förstörda uppväxt- och lekområden. Vid alla former av restaureringsåtgärder bör dessa arters behov beaktas och vandringsvägar utformas så att också dessa arters krav tillgodoses.

### 13.3.3 Beredskap för ofrivillig spridning av modifierad genetisk variation hos lax

**Regeringens bedömning:** Beredskap för att upptäcka lax som är genetiskt modifierad bör ingå som en del i övervakningen av den genetiska variationen hos lax i Östersjön.

**Skälen för regeringens bedömning:** När Naturvårdsverket i oktober 2006 redovisade sitt uppdrag om hur genetiskt modifierade organismer (GMO) kan komma att påverka miljö kvalitetsmålen lyftes det särskilt fram behovet av en beredskap för att kunna upptäcka långväga spridning av GMO-fisk från Sveriges grannländer, speciellt GMO-lax. Anledningen är bl.a. att Ryssland inte är part till Biosäkerhetsprotokollet och därför inte är skyldig att meddela sin omvärld om de sätter ut GMO-fisk som kan sprida sig i havsmiljön. Arbetet med genmodifierad lax har på andra håll i världen kommit mycket långt och det enda som hindrar en kommersiell odling är brist på tillstånd. För att sätta in åtgärder mot eventuella rymlingar från GMO-fiskodlingar är det en förutsättning att känna till dem.

Som en del av övervakning av den genetiska variationen hos lax i Östersjön bör därför ingå en beredskap att upptäcka lax som är genetiskt modifierad. När genuppsättningen hos lax undersöks kan analyser avslöja genmodifierade rymlingar eller deras avkomma. Sådana analyser bör ingå som en del av övervakningen av biologisk mångfald på genetisk nivå.

### 13.3.4 Vattendorar, omprövning och tillsyn

Vissa verksamheter i vatten kan hindra fiskarter eller andra djur som vandrar mellan hav och inlandsvatten att nå lek- och uppväxtområden. En viktig del av fiske- och vattenvården är att moderna och ändamålsenliga kompensationsåtgärder vidtas. För att nå miljö kvalitetsmålen behövs ett intensifierat arbete med omprövning och tillsyn av vattendorar så att de kompensationsåtgärder som ska utföras är effektiva och ändamålsenliga. Kammarkollegiet och Fiskeriverket har redovisat hur den hittillsvarande verksamheten med omprövningar av vattendorar och

tillsyn av vattenföretag har bedrivits och lämnat förslag på hur verksamheten kan utökas och effektiviseras. Flera åtgärder som syftar till att utöka och effektivisera omprövningsverksamheten, som bl.a. en inventering av tänkbara omprövningsobjekt föreslås. Förslagen omfattar även att t.ex. driva oklara frågor av principiellt intresse i domstol, möjlighet att skjuta upp oklara frågor om skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder under en prövotid samt en översyn om fiskeavgifter kan användas effektivare. I rapporten framhålls också att myndigheterna behöver medelstildelning för att kunna möta behoven av omprövningar. Miljöprocessutredningen (dir 2007:184), som ska avrapportera sitt arbete den 30 april 2009, har bl.a. till uppgift att utreda behovet av författningsändringar om vattenkraft och vattenverksamheter. I utredningens direktiv ingår bl.a. att utreda behovet av ändrade bestämmelser med beaktande av det som riksdagen har tillkännagett om fiskvandringar.

Regeringen anser att återställande av vandringsleder och reproduktionsområden är viktigt för bl.a. ål och laxfiskar. Detta kan åstadkommas genom en ändamålsenlig fiskevård samt omprövning och tillsyn av vattendomar. Genom regeringens satsning på höjning av den nationella medfinansieringen till vissa prioriterade områden i det Operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013, ges nu under en tvåårsperiod förbättrade möjligheter för enskilda regionala aktörer att söka stöd för åtgärder som t.ex. biotopförbättrande åtgärder eller för åtgärder som underlättar för vandrande arter.

### 13.3.5 Kompensationsåtgärder avseende fisk och fiske

I dag finns ett brett stöd för att vidta åtgärder avsedda att förbättra förutsättningarna för att en naturlig produktion av fisk i möjligaste mån ska kunna fortgå i samband med verksamheter i vattenmiljön. Syftet är att så långt som möjligt bevara den biologiska mångfalden. För vandringsfisk som t.ex. lax och öring innebär det att i vattendrag, där miljön är kraftigt påverkad, utgör kompensationsutsättningar av fisk den enda möjligheten att i framtiden hålla sådana fiskbestånd. När fisk sätts ut som en kompensationsåtgärd bör det ske i linje med Fiskeriverkets strategi för utsättning och spridning av fisk. Det är särskilt viktigt att utsättning sker med sättfisk anpassad till naturliga förhållanden och av så lokalt ursprung som möjligt. Uppfödning av fisk och utsättningar ska ske med bästa tillgängliga kunskap och erfarenhet i syfte att öka den utsatta fiskens överlevnad. Särskilt prioriterade är åtgärder som rör de kompensationsodlade beståndens genetiska potential på lång sikt. Fiskeriverket har redovisat två rapporter med åtgärdsförslag om odling och utsättning av fisk. I rapporterna lyfts bl.a. fram att nuvarande odlingsfisk i många fall är starkt påverkad av odlingsprocessen och att utsättningar kan skapa begränsningar för den totala populationsstorleken. Vidare framhålls att hälsostatus och överlevnad är beroende av såväl antalet avelsfiskar som urvalet av avelsfisk, att utsättning av fisk görs i rätt tid och på rätt plats liksom att de kompensationsodlade beståndens genetiska potential på lång sikt behöver garanteras genom övervakning och kompletterande åtgärder.

Flera av åtgärderna bör beaktas vid framtida omprövningar av vattendomar. Vidare lyfter Fiskeriverket fram att överläggningar med kraftindustrin pågår om ansvaret för att åtgärda problem i fiskodlingarna med smoltkvalitet och behov av kontinuerlig metodutveckling. Målsättningen bör vara att så långt som möjligt prioritera naturlig fiskproduktion, att reducera dödlighet hos utsatt smolt samt att bevara den biologiska mångfalden. Fiskeriverket konstaterar också att åtgärderna varierar avseende genomförande, kostnader och grad av betydelse för fiskbestånden.

Även inom detta område kan det vara aktuellt att söka stöd för t.ex. biotopförbättrande åtgärder eller för åtgärder som underlättar för vandrande arter. Det finns under en tvåårsperiod förbättrade möjligheter för enskilda och regionala aktörer m.fl. att söka ett sådant stöd genom regeringens satsning på höjning av den nationella medfinansieringen till vissa prioriterade områden i det Operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013.

Fiskeriverket har även redovisat arbetet med ett nationellt utsättningsregister och särskilt lyft fram behovet av ett sådant register för att förbättra kunskap och för att kunna tillhandahålla information. Regeringen anser att Fiskeriverket inom ramen för befintliga anslag bör arbeta för att upprätta ett nationellt fiskutsättningsregister.

### 13.3.6 Konventionen om barlastvatten

Den internationella konventionen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment (barlastvattenkonventionen) antogs vid en diplomatkonferens i februari 2004, anordnad av IMO. Regeringen beslutade i februari 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att granska förutsättningarna för Sverige att ratificera barlastvattenkonventionen. Utredningen, som antog namnet Barlastvattenutredningen, överlämnade i januari 2008 betänkandet Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning (SOU 2008:1). Ärendet har remissbehandlats.

Med barlastvatten kan akvatiska växter och djur samt bakterier, virus och svampar transporteras till områden som de inte kan sprida sig till naturligt. Främmande organismer som släpps ut med barlastvatten kan orsaka stor ekologisk och ekonomisk skada i den nya miljön. Det finns exempelvis risk för att utsläpp av främmande organismer försämrar vattenkvaliteten i dricksvattentäkter, slår ut inhemska arter, ersätter arter som har ett högt ekonomiskt värde, förstör fisk- och musselodlingar eller täpper igen vattenintag till industrier. Introduktion av främmande arter är en av de främsta orsakerna till minskad biologisk mångfald genom att de inhemska arterna slås ut. Bekämpning och utrotning av en introducerad art är en resurskrävande och svår process, som i princip är omöjlig att utföra i havsmiljön.

Utredningen konstaterade att en anslutning till konventionen och ett genomförande av dess bestämmelser betydligt skulle minska riskerna för överföring av skadliga vattenlevande organismer. Detta gäller åtminstone från 2016 då skifte av barlastvatten inte är tillåtet enligt konventionen. Förutom att detta bidrar till en bättre marin miljö, torde de samhälls-ekonomiska vinsterna härav vara stora. Inom forskningsprogrammet

AquAliens (ett projekt inom Naturvårdsverket) har den totala kostnaden vid etablering av fyra skadliga arter uppskattats till cirka 500 till 1 000 miljoner kronor per år. Kostnaderna utgörs av bl.a. bekämpningskostnader, uteblivna rekreativmöjligheter och minskade intäkter till följd av att inhemska arter slås ut.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen senare under våren med en bedömning av huruvida Sverige ska ansluta sig till konventionen, och – för det fallet en anslutning föreslås – ett förslag till konventionens genomförande.

### 13.4 Åtgärder för minskad övergödning

I Sverige och övriga äldre EU-länder har åtgärder vidtagits för att minska utsläppen av vattenburna kväve- och fosforföreningar från industrier, samhällen och jordbruket. En liknande utveckling har nu påbörjats i EU:s nya medlemsstater runt Östersjön, där bl.a. en omfattande utbyggnad av avloppsreningsverken krävs. I de nya medlemsländerna finns också ett stort behov av att vidta motsvarande åtgärder inom jordbruket som har genomförts i de sedan längre tid anslutna medlemsländerna. Därutöver bör flertalet av länderna genomföra ytterligare åtgärder för att minska utsläppen från jordbruket samtidigt som åtgärder vidtas för att reducera utsläppen från enskilda fastigheter. Dessutom krävs att utsläppen från Ryssland minskar. Utöver de utsläpp som sker från land är läckaget av fosforföreningar från syrefria bottenar en problematik av nationsövergripande karaktär. Det är även viktigt att utsläppen av kväveföreningar till luft minskar såväl nationellt som internationellt. Utsläpp av kväveföreningar till luft hanteras i avsnitt 13.6.

Utgångspunkten för regeringens nationella insatser för att minska övergödningen av haven är det nationella miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Miljömålsrådet bedömer att det kommer att bli mycket svårt eller omöjligt att nå miljökvalitetsmålet till 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Utsläppen till luft och vatten fortsätter att minska, men tillståndet i miljön förbättras inte i samma takt.

På uppdrag av regeringen har Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt, Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt samt Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt under 2007–2008 genomfört insats 1 (Finn de områden som göder havet mest) i Naturvårdsverkets aktionsplan för havsmiljön. Vattenmyndigheterna har identifierat viktiga källor i de avrinningsområden som ger störst belastning av kväve- och fosforföreningar till havet och var åtgärder skulle ge störst effekt. Resultaten utgör viktiga underlag för de förslag till åtgärdsprogram som de tre vattenmyndigheterna kommer att presentera under 2009.

Inom ramen för Helcoms aktionsplan för Östersjön ingår en preliminär bedömning av hur stora närsaltsutsläpp Östersjön tål, samt en första preliminär överenskommelse om en fördelning mellan länderna av nödvändiga utsläppsminskningar. Naturvårdsverket har i samråd med Jordbruksverket och övriga berörda myndigheter fått i uppdrag att utarbeta förslag till åtgärder för att möjliggöra för Sverige att till 2016 minska sin del av utsläppen till Östersjön så att god miljöstatus i

Östersjön kan nås 2021. En delredovisning presenterades av verken i juni 2008. Delredovisningen omfattar preliminära förslag på ett antal åtgärder inom främst jordbruks- och avloppssektorerna men också åtgärder för att begränsa utsläppen till luft bl.a. från sjöfarten. Myndigheten arbetar f.n. vidare och en slutlig rapport med mer utvecklade åtgärdsförslag ska lämnas till regeringen i juli 2009.

Samtidigt pågår ett arbete med att förbättra dataunderlaget och justera den beräkningsmetodik som användes vid de första preliminära beräkningarna. I arbetet ingår bl.a. att beakta den tillförsel som sker via nedfall från luften. Då det kontinuerligt kommer att ske förbättringar av bl.a. dataunderlaget är avsikten att fortlöpande uppdatera beräkningarna, vilket i sin tur kan komma att innebära fortlöpande justeringar av de totala närsaltsutsläppen och fördelningen av nödvändiga utsläppsminskningar mellan länderna. Avsikten är att de nu aktuella omräkningarna ska kunna presenteras under senare delen av 2009 för att därefter diskuteras inför det kommande miljöministermötet i Helcom 2010.

I avsnitt 13.4.4 ges en beskrivning av vad som förväntas ske på kort sikt inom jordbruksområdet, särskilt med bäring på landsbygdspolitiken, för att ytterligare minska sektorns påverkan på havsmiljön. De följande avsnitten beskriver flera av de åtgärder som regeringen avser att finansiera genom havsmiljöanslaget för att förbättra övergödningssituationen i Östersjön och Västerhavet. I enlighet med Helcoms aktionsplan avser regeringen att till Helcoms miljöministermöte 2010 presentera ett svenskt handlingsprogram för genomförandet. För att kunna ta ställning till om ytterligare åtgärder behövs före 2016, avser regeringen i samband med framtagandet av handlingsprogrammet att överväga de förslag som presenteras genom Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets uppdrag och annan relevant information.

#### 13.4.1 Statliga bidrag till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning

**Regeringens bedömning:** De nya statliga bidragen till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning m.m. i havet är en viktig del av regeringens samlade havsmiljönsatsning. Stödet förväntas bidra till att stärka den lokala delaktigheten i havsmiljöarbetet, uppnå flera miljö kvalitetsmål samt till genomförandet av vattenförvaltningens åtgärdsprogram och Helcoms aktionsplan för Östersjön.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under början av 2009 avser regeringen att införa ett statligt stöd för lokala vattenvårdssatsningar som bidrar till att minska belastningen med näringsämnen och miljögifter i Östersjön och Västerhavet.

Bidraget är avsett att gå till vattenvårdsprojekt som på ett kostnads-effektivt sätt bidrar till minskade mängder av fosfor- och kväve-föreningar i Östersjön eller Västerhavet. Detta kan röra t.ex. framtagande av planeringsunderlag och uppsökande verksamhet för anläggning av våtmarker och för anläggning av musselodling. Bidraget får dock inte nyttjas för sådana åtgärder som följer av författningsreglerade



skyldigheter eller för sådana delar av åtgärder eller insatser som stöds genom landsbygdsprogrammet 2007–2013. Prop. 2008/09:170

Regeringen anser att det är viktigt att ta vara på och stimulera kreativa och kostnadseffektiva initiativ på lokal nivå. Bidraget får därför ges till kommuner och ideella organisationer med högst 50 procent av kostnaden. Det handlar om åtgärder som kräver god lokal kunskap och förankring samtidigt som det finns en vilja att ställa upp med egna resurser för att nå resultat.

Bidraget kan även utnyttjas för sådan uppsökande verksamhet och för planering som krävs för ett effektivt genomförande av åtgärder i vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Som en del av bidragssystemet har regeringen under 2009 avsatt 35 miljoner kronor av havsmiljöanslaget till länsstyrelsernas uppsökande verksamhet i syfte att minska övergödningen. Planering och uppsökande verksamhet utgör viktiga komponenter för att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av de stöd och ersättningsformer som finns inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013. Takten beträffande anläggning och restaurering av våtmarker bör öka för att möjliggöra att målet om 12 000 hektar våtmarker till 2010 ska kunna nås.

De lokala vattenvårdssatsningarna kommer att bidra till att nå de nationella miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Giffri miljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt till att stärka genomförandet av åtgärdsprogrammen enligt vattenförvaltningen och Helcoms aktionsplan för Östersjön.

Statsbidraget bedöms kunna uppgå till 100–120 miljoner kronor per år från och med 2010. Redan för 2009 finns medel avsatta för bidraget inom ramen för havsmiljöanslaget.

#### 13.4.2 Avgifter på utsläpp av fosfor- och kväveföreningar

**Regeringens bedömning:** Det är viktigt att det av Naturvårdsverket inledda arbetet med att utveckla ett avgiftssystem för utsläpp av fosfor- och kväveföreningar till haven fortsätter. Ett avgiftssystem för fosfor och kväveföreningar bör testas i ett utvalt avrinningsområde genom ett pilotprojekt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det finns en rad styrmedel som syftar till att få till stånd åtgärder som minskar belastningen av näringsämnen (fosfor- och kväveföreningar). Blandningen av dessa styrmedel, som är både nationella och EU-baserade, är relativt komplex men det finns sannolikt en potential att öka styrmedlens träffsäkerhet och kostnadseffektivitet. Forskningsresultat pekar på att dagens internationella och nationella styrmedel genererat onödigt kostsamma åtgärder. Detta kan delvis förklaras av att flertalet befintliga styrmedel är sektors- eller till och med verksamhets- och åtgärdsspecifika, vilket skapar dåliga förutsättningar för att styra mot de åtgärder som kännetecknas av låga kostnader. Flertalet befintliga styrmedel tar inte heller hänsyn till åtgärdens slutgiltiga effekt på recipienten, utan baseras på utsläppsreduktioner vid källan. De tar ofta inte heller hänsyn till olika verksamheters sammanlagda påverkan. Studier från OECD pekar på att

särskilt när det gäller diffusa utsläpp av närsalter måste det göras en samlad avvägning av styrmedlens verkan om kostnadseffektivitet ska uppnås.

Ett ökat fokus på åtgärder som behandlar källor för fosfor- och kväveföreningar utifrån åtgärdernas kostnadseffektivitet kan ge utvidgade förutsättningar för att åstadkomma belastningsminskningar. Anpassade ekonomiska incitament, exempelvis baserade på ett avgiftssystem, kan användas för att tydligare styra mot kostnadseffektiva åtgärdsalternativ för att uppnå en given belastningsreduktion. I ett anpassat system som inkluderar ekonomiska incitament och en frihet att välja åtgärd kan reglerade källor ges flexibilitet i det att de får möjligheten att själva bedöma vilka åtgärder de väljer att genomföra.

För att klara de belastningsminskningar av fosfor- och kväveföreningar som kommer att krävas enligt Helcoms aktionsplan, för att genomföra EG-lagstiftningen samt att uppnå det nationella miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* krävs styrmedel som behandlar samtliga källor av fosfor- och kväveföreningar och styr mot de åtgärder som är mest kostnadseffektiva.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen analyserat hur ett nationellt sektorsövergripande avgiftssystem, som i förlängningen inkluderar utsläppshandel, skulle kunna utformas i syfte att minska kväve- och fosforbelastningen till Östersjön och Västerhavet på ett kostnadseffektivt sätt. Uppdraget redovisades i december 2008. Naturvårdsverkets slutsats är att ett avgiftssystem har fördelar jämfört med andra styrmedel som syftar till att reducera näringsämnesbelastningen till havet. De menar att avgiftssystemet skapar ekonomiska incitament att hitta de kostnadseffektiva åtgärdsalternativen för att uppnå en given belastningsreduktion, vilket i sin tur innebär att avgifterna blir låga. Naturvårdsverket menar att avgiftssystemet har hög potential vad gäller måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och dynamisk effektivitet.

Det kvarstår dock utredningsbehov för ett antal områden för kunna genomföra ett sådant avgiftssystem i sin helhet. Naturvårdsverket föreslår en fortsättning av sitt arbete i form av dels en fördjupad analys, dels en praktisk test i ett pilotområde. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att vidareutveckla förslaget till ett avgiftssystem som kan bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt minska övergödningen i Östersjön och Västerhavet. Genomförandet av uppdraget ska ske i avstämning med utredningen Styrmedel för en bättre vattenkvalitet (dir. 2008:157) och uppdraget ska genomföras i samråd med Jordbruksverket. Utgångspunkten för uppdraget utgör de frågor som identifierats under det tidigare arbetet. Naturvårdsverket ska bl.a. med hjälp av pilotstudier utreda vilka rättsliga frågor som berörs och hur dessa bör hanteras för att uppnå ett fungerande avgiftssystem. Vidare ska Naturvårdsverket utreda om avgifterna bör vara likformade för hela landet eller om de ska vara anpassade till respektive område. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2010. Regeringen avser även att genom ett pilotprojekt låta testa ett avgiftssystem i ett utvalt avrinningsområde utifrån Naturvårdsverkets förslag.

**Regeringens bedömning:** Sverige bör införa ytterligare begränsningar för spridningen av stallgödsel för att på ett bättre sätt uppfylla de krav som ställs genom EG:s nitratdirektiv och infria de krav som har införts i bilaga 3 till Helsingforskonventionen som en viktig del i övergödningsavsnittet i Helcoms aktionsplan för Östersjön.

**Skälen för regeringens bedömning:** Europeiska kommissionen framförde 2007 att några kompletteringar och förtydliganden krävdes i den svenska lagstiftningen då Sverige inte fullt ut följer EG:s nitratdirektiv (91/676/EEG).

I Sverige ingår ca 60 procent av den totala jordbruksmarken i de s.k. känsliga områdena som omfattar de mer intensiva jordbruksområdena i Götaland och Svealand. Av de äldre EU-länderna har flera ansökt om undantag beträffande regeln om begränsning av stallgödselspridningen till 170 kg kväve per hektar och år. Alla länder har beviljats undantag. Besluten om undantag innebär att andra omfattande krav än begränsningar av stallgödselspridningen ställs på medlemslandet och de jordbrukare som berörs. Kraven handlar vanligen om vittgående dokumentation och miljöövervakning. Från och med 2009 ska de tio nya EU-medlemmarna följa direktivet.

För att på ett bättre vis följa de krav som ställs i nitratdirektivet kommer några kompletterande regler att introduceras i den svenska lagstiftningen. Samtidigt förtydligas regelverket på några punkter. En av ändringarna innebär att den årliga stallgödselspridningen begränsas till 170 kg kväve per hektar. Regeln kompletterar den svenska bestämmelsen som begränsar mängden gödsel som får spridas, men som utgår från gödselns innehåll av fosfor. Dessutom utökas spridningsrestriktionerna för stallgödsel under hösten och vintern. Krav på skyddsavstånd vid spridning nära vattendrag och på starkt sluttande mark invid vattendrag kommer också att införas. Förtydligandena gäller särskilt beskrivningarna av beräkningar för balanserad gödselgiva och lagringskapacitet. Ändringarna kommer att gälla från tidigast 2010. Genom kompletteringarna infriar Sverige också tilläggen i bilaga 3 till Helsingforskonventionen som infördes som en del i överenskommelsen om Helcom aktionsplan för Östersjön.

#### 13.4.4 Den gemensamma jordbrukspolitiken – landsbygdsprogrammet

**Regeringens bedömning:** De möjligheter som finns tillsammans med de förstärkningar som nu blir aktuella genom ökad modulering är tillräckliga för att jordbrukssektorn kraftfullt ska kunna medverka till att de berörda miljö kvalitetsmålen och de svenska åtagandena inom Helcoms aktionsplan för Östersjön ska nås. Inom landsbygdsprogrammet bör åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten ha hög prioritet. Regeringen avser att noggrant följa utvecklingen och ha beredskap för att göra eventuella omprioriteringar om så kommer att krävas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik 2003 innebar förutom en frikoppling av direktstöden ett ökat relativt fokus på landsbygdsutveckling. Dessutom infördes 2003 ett antal villkor (tvärvillkor) som varje brukare måste uppfylla för att vara berättigad till direktstöd och miljöersättningar. Tvärvillkoren består av två delar: skötsel- och verksamhetskrav. Verksamhetskraven innebär att brukaren måste följa en rad villkor som anges i ett stort antal EG-direktiv och skötselkraven att marken ska skötas utifrån ett antal uppställda villkor.

I december 2008 slöts en politisk överenskommelse om den s.k. hälsokontrollen som ett första led i en revidering av 2003 års jordbrukspolitiska reform samtidigt som strävandena mot en ökat fokus på landsbygdspolitiken stärktes. Överenskommelsen betydde bl.a. ytterligare frikoppling av direktstöden och utökade tvärvillkor. Därtill fattades det beslut om att föra över finansiella medel från direktstöden till budgeten för landsbygdspolitiken, s.k. modulering. Avsikten med överföringen är att kunna hantera nya utmaningar som klimatförändringarna, produktion av biobränslen, förbättringar av vattenushållningen både utifrån kvantitet och kvalitetsaspekter och skyddet av den biologiska mångfalden. Regeringen välkomnar att ytterligare resurser ställs till förfogande inom landsbygdspolitiken i EU-budgeten.

För att ta hänsyn till utmaningarna ställs krav på medlemsländerna att se över sina nationella strategiska planer för landsbygdsutveckling samt att göra de ändringar som krävs i landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013.

Den övergripande strategiska inriktningen för det svenska landsbygdsprogrammet under perioden 2007–2013 är att främja ett hållbart nyttjande av naturresurser, företagande, tillväxt, sysselsättning, både inom de areella näringarna och inom annat landsbygdsbaserat företagande, och attraktiva miljöer för boende på landsbygden (prop. 2005/06:87, bet. 2005706:MJU13, rskr 2005/06: 220). Bedömningen är att den svenska strategiska planen ligger väl i linje med de nya utmaningarna. Ett arbete pågår f.n. inom Regeringskansliet med att se över om några ändringar behövs.

Landsbygdsprogrammet indelas i fyra delar (axlar). Programmet omfattar i offentliga medel ca 35,3 miljarder kronor varav 70 procent ryms inom axel 2. Under axel 2 ingår främst ersättningar för att stärka

markförvaltningen och främja en hållbar förvaltning av naturresurser. För att minska växtnäring förlusterna till vatten är det bl.a. möjligt att ansöka om ersättning för odling av fånggrödor, vårbearbetning, anläggning av skyddszoner, odling av vall och för skötsel av våtmarker. En brukare måste för att få del av ersättningen åta sig att under minst fem år genomföra en åtgärd eller insats enligt uppställda krav. Dessutom finns möjlighet att erhålla stöd för anläggning och restaurering av våtmarker. Därtill är projektet Greppa Näringen som ingår i kompetensutvecklingsåtgärden inom axel 1 en betydelsefull insats för att minska växtnäring utsläppen. I dag är målen för flera av ersättningarna på god väg att nås. För de ersättningar som är inriktade mot att minska växtnäring förlusterna finns dock en viss tendens till tillbakagång i anslutningsgraden jämfört med den mycket höga anslutning som gällde för de likartade åtgärderna under förra programperioden 2000–2006.

Efter varje avslutad programperiod ska en slututvärdering genomföras. I oktober 2007 gav regeringen därför Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att genomföra slututvärderingen av det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet för perioden 2000–2006. Utvärderaren överlämnade sin rapport till regeringen den 1 november 2008 som i sin tur överlämnade denna till Europeiska kommissionen den 18 december 2008. En av slututvärderarens övergripande slutsatser är att riktade ersättningar ger högre kostnadseffektivitet. Därtill ges ett antal detaljerade rekommendationer till förbättringar för de ingående stöden och ersättningarna.

Regeringen bedömer att modulerade medel från EU-budgeten avsatta till de nya utmaningarna bör användas till ytterligare insatser inklusive förstärkningar av befintliga insatser för att nå de mål som anges i landsbygdsprogrammet. I mars 2009 redovisade Jordbruksverket och Skogsstyrelsen sitt uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Energimyndigheten att lämna förslag på åtgärder för var och en av de fyra utmaningarna. I uppdraget ingick även att ta tillvara slutsatserna från slututvärderingen. Några av de åtgärder som förs fram som aktuella för att möta utmaningen om förbättrad vattenkvalitet och jordbrukssektorns påverkan på havsmiljön är modifieringar av ersättningarna till skyddszoner, fånggrödor, vårbearbetning, vall, våtmarker och ökade satsningar på kompetensutveckling. Förslag på nya åtgärder eller insatser är anläggningar av fosforreducerande dammar och reglerbar dränering.

Regeringen kommer inom kort att ta ställningen till de lämnade förslagen och avser att presentera sitt förslag om insatser för att möta utmaningarna för övervakningskommittén innan sommaren 2009. Övervakningskommittén är det organ som fattar beslut om ändringar i landsbygdsprogrammet. Kommittén ansvarar också för att landsbygdsprogrammet genomförs på ett effektivt sätt. Det reviderade programmet och den reviderade nationella strategin för landsbygdsutveckling ska därefter godkännas av kommissionen. Kommissionens godkännande väntas vara möjligt att få innan 2009 års utgång. Målet är således att det reviderade landsbygdsprogrammet ska kunna träda ikraft från och med 2010.

Regeringen bedömer att de möjligheter som finns inom ramen för landsbygdsprogrammet tillsammans med modulerade medel från EU-budgeten som nu kan komma att bli aktuella bör vara tillräckliga för att

jordbrukssektorn kraftfullt ska kunna medverka till att det svenska åtagandet inom Helcoms aktions plan för Östersjön ska vara möjligt att nå. Regeringen avser dock att noggrant följa utvecklingen och ha beredskap för att göra eventuella omprioriteringar inom landsbygdsprogrammet om så skulle krävas. Samtidigt följer regeringen de förändringar som kan komma att ske i den svenska jordbrukssektorn, då de kan vara av stor vikt för minska jordbrukets utsläpp av växtnäringsämnen.

#### 13.4.5 Utvecklingsinsatser inom jordbrukssektorn

**Regeringens bedömning:** Ytterligare satsningar bör göras för att främja hållbara produktionsmetoder inom jordbruket, bl.a. insatser för att minska fosforförlusterna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under många år har ett omfattande arbete bedrivits för att utveckla åtgärder för att minska kväveläckaget från jordbruksmark. Åtgärder för att begränsa utsläppen av fosforföreningar har delvis ingått i detta arbete. Idag är dock kunskaperna om åtgärder som minskar kväveläckaget mer utvecklade och alltmer uppmärksamhet har därför riktats mot den bristande kunskapen om åtgärder för att minska utsläppen av fosforföreningar.

Regeringen har under ett antal år satsat på att öka kunskapen om hur förlusterna av fosforföreningar uppkommer och vilka åtgärder som kan vidtas för att minska dessa. Greppa fosfor är ett projekt som går ut på att praktiskt testa åtgärder mot fosforförluster för att kunna rikta dessa till områden och fält från vilka betydande fosforförluster förekommer och där det finns stort behov av att minska dessa.

För närvarande görs också en satsning på att förbättra den information som finns om jordbruksmarkens jordarter genom en förstärkt nationell jordartskartering. En förbättrad jordartskartering utgör ett viktigt verktyg för att bättre kunna rikta olika åtgärder och därmed minska förlusterna samtidigt som hög kostnadseffektivitet uppnås. Bra information om förekommande jordarter är också ett väsentligt underlag för att förbättra utsläppsberäkningarna.

För att ytterligare stärka försöks- och utvecklingsarbetet om åtgärder för att främja hållbara produktionsmetoder har regeringen beslutat att 2009 avsätta 40 miljoner kronor av de skattemedel som återförs till näringen. I satsningen ingår bl.a. åtgärder för att minska övergödningen, inriktat mot främst fosforföreningar men också för att säkra jordbrukets deltagande i arbetet med att införliva ramdirektivet för vatten.

I flera fall ger åtgärder för att minska utsläppen av växtnäringsämnen till vatten och luft även positiva effekter i form av minskade växthusgasutsläpp. Detta är dock inte alltid giltigt. Jordbruksverket har därför fått i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket utveckla ett förslag till handlingsprogram där både utsläppen av växtnäringsämnen och växthusgaser beaktas. Uppdraget ska redovisas till regeringen i april 2010.

**Regeringens bedömning:** Användningen av musselodlingar som åtgärd för att minska närsalthalterna längs kusten bör öka. Metoder bör utvecklas som tar hänsyn till både kommersiella och miljömässiga aspekter på både väst-, syd- och ostkusten.

Livsmedelskontrollen av musslor bör fortsatt stödjas med anslagsmedel.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under slutet av 1980-talet började toxiska algblomningar allt oftare uppträda i svenska vatten och i flera musselodlingar, vilket ledde till att många små musselodlingar lades ner. Under senare år har nyetablering av musselodlingar skett. År 2007 fanns det 17 små företag i branschen. I dag finns ett 20-tal odlingsområden för blåmusslor, hjärtmusslor och ostron för humankonsumtion utefter den svenska västkusten.

Musselodlingar är också intressanta ur miljösynpunkt. Miljömålsrådets analys av möjliga praktiska åtgärder för att reducera belastningen av närsalter på vatten har visat att musselodling f.n. är det mest kostnads-effektiva metoden. På västkusten finns redan kommersiellt drivna musselodlingar och Lysekils kommun har satsat på musselodling som alternativ till utbyggnad av ett ytterligare steg vid avloppsreningsverket.

Musselodling är möjlig utmed hela den svenska ost-, syd- och västkusten. Kommersiell odling sker i dag i Bohuslän och experiment för odling för närsaltreduktion pågår längs ostkusten, där musslorna dock blir mindre och produktiviteten är ungefär hälften så stor som den på västkusten. Musselodling, såväl kommersiell som miljöstyrd, bidrar till ökat företagande på landsbygden och tillväxten i dessa delar av landet. Det finns därför flera skäl för att stödja den växande småskaliga musselodlingen i Sverige.

Musselodlingar baserade på naturligt förekommande arter, i dag blåmusslor, har stora ekologiska fördelar framför andra former av åtgärder. Kustområden erbjuder ofta stora ytor jämfört med anläggningar på land. De negativa effekterna består främst av minskad tillgänglighet av vattenytan och estetiska effekter. Detta måste självfallet vägas mot motsvarande effekter av landbaserade anläggningar.

Även om musselodlingar på västkusten kan vara företagsekonomiskt lönsamma innebär en verksamhet som utgår från miljöns behov i många fall ytterligare kostnader. Dagens anläggningar är utformade för relativt skyddade lägen i skärgårdsområden.

Regeringen bedömer att en satsning behövs för att möjliggöra en storskalig utbyggnad av musselodlingen inom utvalda områden längs den svenska kusten. De nya statliga bidragen till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning m.m. i havet (se 13.4.1) bör kunna främja en sådan satsning.

Även andra musselarter, inklusive ostron, kan fungera som närsaltfällor. Detta gäller också musslor i sötvatten. Regeringen bedömer att även sådan verksamhet bör kunna utvecklas för att minska närsaltförekomsten i våra vatten.

Studier pågår för att utreda möjligheten att använda musslor som proteintillskott i foder vid husdjursproduktion, främst för fjäderfä.

Särskilt för ekologisk produktion där syntetiska aminosyror inte är tillåtna i fodret skulle musslor kunna vara ett bra alternativ. Musslor utgör i detta sammanhang en god proteinkälla, men det är ännu oklart om algtoxiner kan vara ett problem.

Musslor är känsliga ur livsmedelssäkerhetssynpunkt då sjukdomsframkallande algtoxiner, bakterier och virus kan förekomma. För att säkerställa konsumentskyddet regleras produktionen och den offentliga kontrollen av musslor för livsmedelsändamål inom EU. Det nationella ansvaret ligger hos Livsmedelsverket, som fastställer årliga kontrollprogram. Kontroll av bakterier och toxiner sker varje vecka i isfria havsområden. Om halter över gällande gränsvärde av bakterier eller toxiner påträffas i musslorna, stängs ett område för skörd.

Offentlig kontroll inom livsmedelsområdet sker normalt med företagsavgifter. För musslor bekostas dock delar av kontrollen av Livsmedelsverket som i 2000 års budgetproposition tillfördes medel för detta ändamål. Redan då anfördes att branschen inte var tillräckligt livskraftig för att bära sina egna kostnader. Dessa har ökat under senare år och har belastat Livsmedelsverket ytterligare.

Det finns skäl som talar för att även denna kontroll i likhet med annan offentlig kontroll inom livsmedelsområdet ska finansieras genom avgifter erlagda av näringen. Detta skulle dock innebära ökade avgifter uppgående till ca 2 miljoner kronor per år och innebära negativa konsekvenser för näringen. Konkurrenskraften jämfört med näringen i andra EU-länder skulle också försämrats.

Genom att fortsätta bekosta åtgärden med anslagsmedel kan näringen fortsätta att utveckla sin verksamhet för såväl humankonsumtion som för miljööndamål. Regeringen bedömer därför att delar av den livsmedelskontroll som måste utföras enligt gällande lagstiftning bör stödjas med anslagsmedel under perioden 2009–2011. Därefter bör näringen själv finansiera kontrollen.

#### 13.4.7 Fosfatfria tvätt- och rengöringsmedel

**Regeringens bedömning:** Användningen av fosfater i tvätt- och rengöringsmedel bör minska och slutligen helt ersättas av miljövänligare alternativ. Ett förslag till nationellt förbud mot fosfater i maskindiskmedel för enskilt bruk har anmälts till Europeiska kommissionen och Världshandelsorganisationen (WTO). Förslaget innebär att utsläppen av fosfor kan reduceras med 20 ton per år. Sverige bör också inom EU och Helcom agera för att samtliga EU-länder och Ryssland inför restriktioner för fosfat innehåll i tvätt- och rengöringsmedel.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Kemikalieinspektionen föreslår i sin redovisning Fosfater i konsumenttillgängliga maskindiskmedel (dnr M2007/3893/Kk) ett förbud mot fosfater i maskindiskmedel för enskilt bruk från den 1 juli 2011. Det innebär att det inte skulle vara tillåtet att tillverka eller saluföra maskindiskmedel med en fosforhalt som överstiger 0,5 viktsprocent.

**Remissinstanserna:** Flertalet kommuner, myndigheter och högskolor är positiva till ett fosfatförbud för maskindiskmedel. Det gäller också för



miljöorganisationer. De positiva effekterna på vattenmiljön lyfts fram. Prop. 2008/09:170  
Näringsens organisationer avstyrker ett förbud. De menar att det är tekniskt möjligt att ersätta fosfater i maskindiskmedel, men det innebär flera nackdelar som inte övervägs av fördelarna. De nackdelar som lyfts fram är bland annat sämre diskresultat och högre slitage på diskgodset.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Svenskt förbud mot fosfater i maskindiskmedel*

Dagens utsläpp av fosfater från tvätt- och rengöringsmedel kommer från enskilda avlopp som saknar rening med avseende på fosforföreningar. Motiven till att förbjuda fosfater handlar inte bara om utsläpp av närsalter utan också för att fosfor är en ändlig resurs som bör hushållas med. Regeringen beslutade 2007 att införa ett förbud mot fosfater i tvättmedel för enskilt bruk. Från den första september 2008 är det inte tillåtet att i butik sälja tvättmedel som innehåller fosfater. Denna åtgärd innebär att utsläppen av fosfor till vattenmiljön beräknas minska med 30 ton per år. Kemikalieinspektionens förslag om fosfatförbud i maskindiskmedel innebär minskade utsläpp av fosfor med ytterligare 20 ton per år. Förslaget är en kostnadseffektiv åtgärd för minska de svenska utsläppen av fosfor. I mars 2009 anmälde regeringen ett förslag till förbud i Sverige mot fosfater i maskindiskmedel till EG-kommissionen och Världshandelsorganisationen (WTO).

De minskade utsläppen av fosfater i Sverige från tvätt- och rengöringsmedel kommer att ha en lokal positiv effekt på övergödningssituationen och kommer att bidra till att uppnå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Ett flertal länder har minskat utsläppen av fosfater från tvättmedel och ett förbud bedöms påverka andra länder att gå i samma riktning. Övergången till fosfatfria tvättmedel har inte inneburit några negativa konsekvenser för industrin eller konsumenterna. Regeringen bedömer att övergången till fosfatfria maskindiskmedel inte heller kommer att innebära några betydande problem för berörda. Det förutsätter dock en tillräckligt lång övergångstid för att fosfatfria produkter ska utvecklas ytterligare. Fosfatfria maskindiskmedel finns på den svenska marknaden och utgör 27 procent av marknaden.

#### *Beslut i Helcom om fosfater i tvätt- och rengöringsmedel*

Östersjöländerna har genom Helcoms aktionsplan för Östersjön beslutat att vidta åtgärder för att ersätta fosfater i tvätt- och rengöringsmedel. Länderna ska ersätta fosfater i tvättmedel och se över möjligheten att ersätta fosfater i maskindiskmedel. En tidtabell för arbetet ska presenteras vid Helcoms miljöministermöte 2010. Regeringen avser att vara pådrivande för en effektiv utfasning av fosfater i tvätt- och rengöringsmedel bland östersjöstaterna.

Rådets och Europaparlamentets förordning 648/2004 om tvätt- och rengöringsmedel ställer krav på att ytaktiva ämnen i tvätt- och rengöringsmedel ska vara biologiskt nedbrytbara och på märkning av sådana produkter. Medlemsstater kan enligt förordningen uttryckligen införa nationella restriktioner om fosfatinnehåll i tvätt- och rengöringsmedel. Flera medlemsstater har infört egna regler, däribland Sverige. Kommissionen utreder möjligheten och konsekvenserna av att förbjuda fosfater i tvätt- och rengöringsmedel på EU-nivå. Kommissionen avser att under 2009 färdigställa en rapport om detta. Regeringen är positiv till en reglering av fosfatinnehåll i tvätt- och rengöringsmedel på EU-nivå.

#### 13.4.8 Utsläpp av toalettavfall från handelsfartyg

**Regeringens bedömning:** Totalförbud mot utsläpp av toalettavfall från kryssningsfartyg och passagerarfärjor bör gälla i Östersjöområdet. Konsekvenserna av att inkludera lastfartyg i ett sådant förbud bör utredas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utsläpp av toalettavfall bidrar till övergödningen och innebär utsläpp av giftiga ämnen i form av de klorerade kolföreningar som bildas när avfallet kloreras ombord på fartyget i desinficerande syfte. Den omfattande passagerarfartygstrafiken, inte minst med kryssningsfartyg, motiverar ett totalförbud. Enligt en nyligen publicerad finsk studie minskar näringstillskottet till Östersjön med ca 70 procent av andelen utsläpp från fartyg om förbudet tillämpas på passagerarfartyg och färjor. En minskning av utsläppen bedöms bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

Utsläpp av toalettavfall från handelsfartyg får inte ske inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. För de fall avfallet är behandlat på vissa sätt samt i nödsituationer finns dock vissa undantag. Flera färjerederier lämnar toalettavfall till mottagningsanordningar på land frivilligt.

Som ett resultat av Helcoms aktionsplan för Östersjön avser Sverige att tillsammans med övriga Östersjöstater ansöka hos IMO om skärpta regler för kryssningsfartygs och passagerarfärjors utsläpp av toalettavfall i Östersjön. Målet är att helt förbjuda utsläpp eller att införa krav på rening av utsläppen. En ansökan har godkänts av Helcom och kommer att skickas in till IMO inom kort för behandling av IMO:s miljökommitté i juli 2009.

Vissa kategorier av fartyg (t.ex. lastfartyg) har inte tillräcklig tank- och pumpkapacitet och skulle behöva genomgå konstruktionsändringar för att behålla toalettavfallet ombord för att lämna i land till mottagningsanordning. Antalet personer på dessa fartyg är inte stort och effekten på miljön av toalettavfallsutsläpp från sådana fartyg bör utvärderas av Östersjöstaterna i ett andra steg. Regeringen anser att Sverige bör ta initiativ till en sådan utredning och avser uppdra åt Transportstyrelsen att initiera en översyn i samverkan med övriga Östersjöstater.

**Regeringens bedömning:** Ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar bör införas. Ett ekonomiskt stöd för utbyggnaden av mottagningsanläggningar för avfall från båttoaletter införas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt Helsingforskonventionen skulle det senast den 1 januari 2005 ha införts ett förbud mot utsläpp av obehandlat toalettavfall på avstånd inom 12 nautiska mil från land. För finfördelat och desinficerat toalettavfall gäller i stället 3 nautiska mil från land. Förbudet gäller endast fartyg och båtar utrustade med toalett och innebär att dessa ska ha en toalettinstallation med sugtömningsbar tank alternativt en portabel tank. Det är möjligt att undanta vissa fritidsbåtar från kravet på installation av tank ombord. Det är frågan om fall där installationen av tank med tömningsanordning är tekniskt svår att utföra och kostnaden för installationen är för hög jämfört med vad fritidsbåten är värd och slutligen om fritidsbåten är byggd före januari 2000. För nya fritidsbåtar gäller emellertid att de i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/44/EG av den 16 juni 2003 om ändring av direktiv 94/25/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar (Fritidsbåtsdirektivet) ska vara utrustade med däckskoppling, vilket underlättar tömning i hamn.

I dag finns inget förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar i svenska farvatten. Dock har Finland, Danmark och Tyskland infört Helcom-bestämmelserna med vissa undantag.

Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar leder bl.a. till att vattnet tillförs fosfor-, kväveföroreningar och bakterier som ökar smittorisken. Enligt Naturvårdsverkets rapport 5364 uppskattades utsläppen av fosforföroreningar från svenska reningsverk och glesbygdsavlopp till ytvatten år 2000 till sammanlagt motsvarande 1 150 ton fosfor. Utsläppen från båttoaletter i svenska vatten uppskattas motsvara ca 3,7 ton fosfor, vilket utgör 13 procent av den urin och de fekalier som båtlivsutövarna producerar. Hela fritidsbåtsbeståndet i Sverige ligger på ca 800 000 fritidsbåtar. Av dessa är det drygt 80 000 som har någon form av toalett ombord. Antalet fritidsbåtar vars toalettank kan tömmas i sjön uppskattas till drygt 40 000. Båttoaletten används oftast som en nödlösning och många föredrar att använda toaletter i land. Mot denna bakgrund kan man se att de förväntade miljökonsekvenserna av att införa förbud mot toalettavfall från fritidsbåtar blir något begränsade. Största delen av utsläppen sker dock i redan hårt belastade områden såsom Stockholms skärgård, Kalmarsund och utmed Bohuskusten varför ett förbud kan ge positiva miljö- och hälsoeffekter lokalt. Regeringen anser att ett utsläppsförbud bör införas då det är nödvändigt att bryta den nuvarande trenden av utsläpp av fosforföroreningar i svenska vatten.

För att ett utsläppsförbud ska få önskad effekt och acceptans hos båtägare måste förbudet kombineras med en utbyggnad av sugtömningsstationer och toaletter i land. I dag finns endast 103 sugtömningsstationer i gästhamnar i Sverige. Detta innebär att en omfattande utbyggnad av sugtömningsstationer och välplacerade toaletter i land är nödvändig. Mottagnings servicen måste förbättras i befintliga hamnar och naturhamnar, till exempel bör avfallsstationerna och toaletterna tömmas

och underhållas regelbundet. För att få till stånd en utbyggnad anslår regeringen medel för delfinansiering av utbyggnaden av sugtömningsanläggningar i skärgården. De nya statliga bidragen till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning m.m. i havet bör kunna användas i sammanhanget (se 13.4.1). Regeringen avser att ge Transportstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket föreslå hur införandet av ett förbud mot utsläpp från fritidsbåtar kan genomföras. I uppdraget bör även ingå att se över frågan hur förvaltning och ansvarsfördelning av systemet med sugtömningsanläggningar bör hanteras och om det bör vara ett nationellt eller ett regionalt förbud.

### 13.4.10 Återföring av fosforföreningar från avlopp

**Regeringens bedömning:** Fosforföreningar i avloppsfraktioner bör återföras till åkermark och annan produktiv mark där växtnäringen behövs, utan risk för hälsa eller miljö. Det finns behov av att införa ett nytt regelverk för hantering av avloppsfraktioner i syfte att stimulera återföring av fosfor till produktiv mark.

**Skälen för regeringens bedömning:** Fosforföreningar som finns i olika avloppsfraktioner är en viktig och begränsad naturresurs som i dag till stor del inte utnyttjas på ett optimalt sätt för att erhålla ett slutet kretslopp. Det är därför av vikt att få till stånd en återföring av fosforföreningar till åkermark och annan produktiv mark och därmed så långt som möjligt sluta kretsloppet och minska de miljö- och naturresursproblem som är förknippade med gruvbrytning av fosformineral och tillverkning av mineralgödsel. Förutom detta täcks inte olika gröders behov av växtnäringssämnen på ett gynnsamt sätt vid lagring och särskilt vid spridning på icke-produktiv mark samtidigt som problem med läckage och övergödning kan uppstå.

År 2002 inkom Naturvårdsverket på regeringens uppdrag med rapporten Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp (rapport 5214, dnr M2002/4113/Kk). Rapporten innehåller ett förslag till en ny förordning med skärpta miljö- och hälsoskyddskrav för spridning och annan användning av avloppsfraktioner på eller i mark. Förordningen föreslås även gälla saluhållande och överlåtelse av sådana fraktioner för jordbruksändamål. Enligt Naturvårdsverkets förslag bör gränsvärden för metallhalter i avloppsfraktioner och kraven om tillförd mängd metaller till åkermark skärpas. Dessutom bör hygieniseringskrav gällande all mark införas för att det ska bli säkrare och mer attraktivt att använda slammet på eller i mark. Förslaget innehåller även en rad kompletterande åtgärder för att målet om återföring av fosfor, minskad mängd tillförda föreningar i avloppsfraktioner och slutligen åkermark samt minskad risk för smittspridning på all mark ska uppfyllas. Syftet är att på långt sikt skapa slutna kretslopp för växtnäringssämnen och humusämnen mellan samhälle och jordbruk, och därmed minska användning av mineralgödselmedel och främja en långsiktigt hållbar utveckling.

Återföring av fosforföreningar ligger i linje med det nationella miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, delmål 5. Delmålet innebär att senast år 2015 ska minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp

återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark. Det har även kopplingar till miljö kvalitetsmålen *Giftrfri miljö, Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*. Sammantaget anser regeringen att återföring av fosforföreningar i avloppsfraktioner till mark bör stimuleras i linje med strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp, samtidigt som mängden tillförda föroreningar i sådana fraktioner och slutligen till åkermark minimeras. Skärpta miljö- och hälsoskyddskrav för hantering av avloppsfraktioner bör skapa incitament att minska tillförseln av föroreningar till avloppssystemet, vilket ökar marginalen till eventuella miljöeffekter. Ökad återföring av fosforföreningar skulle bidra till en långsiktigt hållbar hushållning med jordens naturresurser och därmed leda till minskade miljö- och naturresursproblem. Återföring av fosforföreningar bedöms även kunna medföra positiva effekter på havsmiljön genom att bidra till förbättring av övergödningssituationen. Naturvårdsverkets rapport bör revideras eftersom kunskapsläget om föroreningar har förbättrats samtidigt som en teknikutveckling har skett på området sedan rapporten publicerades 2002.

#### **13.4.11 Samordnad restaurering av övergödda sjöar som påverkar havet**

**Regeringens bedömning:** Vattenmyndigheterna bör samordna arbetet med att restaurera återstående övergödda sjöar. Sjöar vars närsaltläckage påverkar kusten bör prioriteras.

**Skälen för regeringens bedömning:** Övergödda sjöar med blomning av potentiellt giftiga blågrönalger sommartid bidrar till att förorena nedströms belägna vatten inklusive kust och hav. Det är därför av stor vikt att dessa övergödda sjöar restaureras. Problemen utgörs oftast av samma problem som kan ha drabbat Östersjön, nämligen ett byte av ekologiskt jämviktsläge och fosforläckage från syrefria bottenar. Att restaurera sådana sjöar, vilket redan gjorts på många håll genom mörtfiskreduktion och i vissa fall sedimentbehandling eller syresättning, kan eventuellt bidra till problemlösningen vad gäller Östersjön och dess kustområden.

Vattenmyndigheterna bör samordna arbetet med att restaurera återstående övergödda sjöar.

#### **13.4.12 Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder, exempelvis avseende enskilda avlopp**

För att öka arbetsutbudet och minska svartjobben har regeringen föreslagit att s.k. ROT-arbete som utförs och betalas från och med den 8 december 2008 ska berättiga till skattereduktion vid inkomsttaxeringen. Inom ramen för ROT-arbete kan reparation och underhåll av vatten- och avloppsledning samt arbete med borrhål eller nedgrävning av brunn om vatten dras in i ett bostadshus utföras. Det finns i dag drygt 700 000 fastigheter med enskilda avlopp i landet, varav drygt 300 000 inte klarar

lagens krav på längre gående rening än slamavskiljning. Enskilda avlopp står för ca 10 procent av de mänskliga utsläppen av fosforföreningar och är således en viktig källa att åtgärda för kunna nå miljökvalitetsmålet *Ingen Övergödning* och förbättra havsmiljön. Regeringen bedömer att förslaget om ROT-arbete kan öka takten betydligt i arbetet med att åtgärda problematiken kring enskilda avlopp i landet. Skattereduktion kan dock inte ges för arbete där bidrag eller annat stöd lämnats från staten, en kommun eller ett landsting till en enskild person.

Skattereduktionen riktas till den som har det egentliga underhållsansvaret för sin bostad. Skattereduktionen för ROT-arbete innebär t.ex. att det totala underlaget för hushållsarbete och ROT-arbete under ett beskattningsår får uppgå till 100 000 kronor. Då blir den totala skattereduktionen för både hushålls- och ROT-arbete 50 000 kronor per beskattningsår. Eftersom skattereduktionen riktar sig till ägaren av småhuset eller ägarlägenheten respektive innehavaren av bostadsrätten kan skattereduktionen bli högst 100 000 kronor per beskattningsår om t.ex. ett småhus har två ägare.

Regeringen har för avsikt att lämna en proposition om skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder till riksdagen i mars 2009.

### 13.5 Ett rent och giftfritt hav

Gifter i havsmiljön härstammar från land eller från mänsklig verksamhet till havs. Östersjön är generellt mer känslig för gifter än Västerhavet, till följd av bland annat en sämre vattenomsättning i Östersjön. Ett område i södra Bottenhavet verkar vara speciellt hårt drabbat av miljögifter (Naturvårdsverket, Havet 2007).

Problemet med farliga ämnen i miljön uppmärksammades på 1960-talet. Då kunde man konstatera att DDT och PCB skadade fåglar och sälar. Sedan dess har åtgärder vidtagits och koncentrationerna av DDT och PCB har sjunkit. Populationerna av havsörn och sälar har återhämtat sig. Åtgärder för att minska utsläpp av bly har också varit framgångsrika och halterna i fisk är betydligt lägre nu än för 20 år sedan. Det gäller också för kadmium, även om halterna i miljön inte sjunkit så mycket som förväntat. Utsläppen av dioxiner har minskat vilket också märks i miljön. Dock har den trenden avstannat och halterna i fet fisk är fortfarande så höga att de ofta överskrider EU:s gränsvärde för dioxiner i matfisk. Trots att TBT (tributyltenn) sedan länge är förbjuden som båtbottnfärg, verkar det som att ämnet fortfarande används i bottenfärg på fritidsbåtar och halterna är höga i havsbotten både på västkusten och ostkusten. Nya giftiga ämnen upptäcks i miljön och halterna ökar. Det gäller för exempelvis bromerade flamskyddsmedel och perfluorerade ämnen (PFOS).

Allt eftersom stora industriutsläpp har åtgärdats har de diffusa utsläppen och läckagen av farliga ämnen uppmärksammats. Farliga ämnen i varor, avfall och långväga transporter är källor till utsläpp av kemikalier som blivit mer betydelsefulla. EU:s kemikalielagstiftning (Reach) som f.n. genomförs i EU:s medlemsstater har en avgörande betydelse för att undvika utsläpp av giftiga ämnen i miljön. Vad gäller

varor och långväga transporter är det viktigt med internationella regler. Sverige agerar både inom EU och internationellt för att ta fram kraftfulla regler som förhindrar utsläpp och begränsar spridningen av farliga ämnen.

Prop. 2008/09:170

### 13.5.1 Fortsatta insatser för att minska användningen av farliga ämnen i båtbottnfärger

**Regeringens bedömning:** Det behövs fortsatta insatser för att minska behovet av och förbjuda farliga ämnen i båtbottnfärger. Ekonomiskt stöd bör ges för att etablera båtbottnväxtar. Kommande revidering av biociddirektivet bör resultera i stränga kriterier för godkännande av biocider inom EU.

#### Skälen för regeringens bedömning

Båtbottnfärger används för att förhindra att alger, musslor, havstulpaner, m.m. sätter sig fast på båtskrov. Traditionella båtbottnfärger som innehåller och frigör farliga ämnen används fortfarande i Sverige och internationellt. Från fritidsbåtar kan de farliga ämnena frigöras i känsliga ekosystem nära kusten. I nyligen gjorda undersökningar i småbåtshamnar har höga halter av tennorganiska föreningar upptäckts i botten sedimentet. Östersjön är särskilt känslig till följd av långsam vattenomsättning och dess redan höga belastning av farliga ämnen.

#### *Etablering av båtbottnväxtar i marinor*

Övergången från giftiga båtbottnfärger till miljövänliga alternativ som exempelvis båtbottnväxtar har, trots regleringar, gått mycket trögt. Båtbottnväxtar finns i dagsläget endast på sex platser längs Sveriges kust: i Wasahamnen, Trosa, Nynäshamn, Käppala, Vaxholm och Gävle. För att stimulera etableringen av fler båtbottnväxtar avser regeringen att ge ett ekonomiskt stöd för båtbottnväxtar till bl.a. kommunala marinor. De nya statliga bidragen till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning i havet m.m. bör kunna användas i sammanhanget (se 13.4.1). En utökad etablering och användning av båtbottnväxtar kan minska behovet av traditionella båtbottnfärger och därmed minska utsläppen av farliga ämnen i vattenmiljön.

#### *EG:s biociddirektiv och nationellt godkännande av båtbottnfärger*

Vilka aktiva ämnen (biocider) som är användas i båtbottnfärger regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (biociddirektivet). EG-kommissionen beslutar tillsammans med medlemsstaterna om vilka biocider som ska vara godkända att användas i båtbottnfärger. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning i förordningen (2000:338) om biocidprodukter. Inom ramarna för direktivet får medlemsstaterna använda sin nationella lagstiftning till och

med 2010. Sverige agerar, både vad gäller beslut om tillåtna biocider inom EU och nationella produktgodkännanden, för att besluten i så stor utsträckning som möjligt ska bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet *Gifrfri miljö*.

Sverige kommer att vara aktivt i det kommande arbetet med att revidera biociddirektivet. Revidering handlar dels om kriterier för godkännande av biocider och dels om möjlighet för medlemsstaterna att fatta egna beslut om godkännande av biocidprodukter, på basis av lokala särförhållanden såsom klimat och geografi. Samtidigt är det viktigt att ömsesidigt erkännande kan användas för att underlätta godkännandet i en medlemsstat om produkten redan är godkänd i en annan medlemsstat. För Sveriges del är det särskilt viktigt för att kunna minska utsläppen av farliga ämnen till Östersjön.

#### *Reglering av tennorganiska föreningar i båtottenfärger*

IMO:s konvention som globalt förbjuder ämnen i båtottenfärger (antifoulingkonventionen) trädde i kraft i september 2008. Konventionen innebär att tennorganiska föreningar som fungerar som biocider i båtottenfärger (antifoulingssystem) inte längre får påföras på fartygsskrov och att sådan gammal färg måste vara täckt med en spärrbeläggning som förhindrar läckage. Enligt konventionen ska medlemsstaterna på en årlig basis informera IMO om nationellt godkända och förbjudna antifoulingssystem.

Sverige ratificerade antifoulingkonventionen 2003. EG:s förordning 782/2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg gäller för Sverige och den motsvarar konventionens krav. Transportstyrelsen är den myndighet som kommer att ha tillsyn över reglerna. Tillsyn av utländska fartyg kommer att ske vid hamnstatskontroller.

Tennorganiska föreningar som används för att förhindra påväxt på fartygsskrov har visat sig ge allvarliga skador på hälsa och miljö. Halterna av tennorganiska föreningar har ökat i den marina miljön. Den nya konventionen förväntas innebära minskade halter globalt av sådana föreningar.



### 13.5.2 Ägarlösa vrak

**Regeringens bedömning:** Ägarlösa vrak kan utgöra ett miljöproblem genom läckage av t.ex. oljor och metaller. Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att genomföra en första inventering i syfte att klargöra omfattning och miljörisker med ägarlösa vrak. Det finns behov av att tydliggöra vilken myndighet som ska ansvara för den fortsatta hanteringen. Regeringen avser att återkomma i frågan när den första inventeringen är avslutad.

**Statskontorets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna har ställt sig bakom Statskontorets förslag. De som stödjer förslaget anser att det är positivt att ansvarsfördelningen tydliggörs och att hanteringen av vrak och ägarlösa båtar blir lagreglerad. De flesta remissinstanserna delar uppfattningen att arbetet bör samordnas på nationell nivå och genomföras i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer. De påpekar dock att det kan krävas finansiering för att genomföra de åtgärder som Statskontoret föreslår, dvs. inventering, inspektion och vid behov sanering av miljöfarliga vrak.

**Skälen för regeringens bedömning:** Till följd av bl.a. tilltagande rost kan sjunkna fartyg utgöra en potentiell fara för miljön, främst genom risk för utsläpp av olika slag. Faktiska utsläpp åtgärdas av Kustbevakningen som ansvarar för miljöräddningstjänsten till sjöss, oavsett om de kommer från nyligen förlista fartyg eller vrak. Naturvårdsverket är den myndighet som ansvarar för sanering av förorenade områden. Däremot har ingen myndighet i dag ett uttalat ansvar för att sanera vrak i syfte att förebygga eventuella framtida utsläpp. Regeringen gav 2007 Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag på vem som ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar.

Dagens kunskap om omfattningen av problemet med miljöfarliga vrak är otillräcklig. För att kunna avgöra vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas är det väsentligt att förbättra kunskapsläget. En inventering och riskanalys av vraken är således en förutsättning för att få underlag om i vilken omfattning sanering av vrak behövs och hur detta i så fall på lämpligaste sätt ska genomföras. Regeringen avser som ett första steg att uppdra åt Sjöfartsverket att svara för en inventering av vraken. Ytterligare steg i form av inspektion och åtgärdande samt ett utpekande av ansvarig myndighet för vraksanering bör beslutas först när problemets omfattning är känt. En ökad kunskap ger möjlighet att på ett effektivt sätt reglera vem eller vilka som bör ta ett ansvar för sanering och bortforsling av ägarlösa vrak.

### 13.5.3 Minskade utsläpp av farliga ämnen

**Regeringens bedömning:** Källor till farliga ämnen i havsmiljön och spridningen av dessa ämnen bör fortsatt identifieras och åtgärder vidtas för att minska deras belastning på havsmiljön. Åtgärder bör vidtas för att minska utsläppen av bland annat kadmium, kvicksilver och nonylfenol.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Genomförande av Helcoms aktionsplan för Östersjön – farliga ämnen*

I delredovisningen av uppdraget att ta fram underlag för en nationell handlingsplan inom ramen för Helcoms aktionsplan för Östersjön konstaterar Naturvårdsverket, när det gäller farliga ämnen, att viktiga åtgärder redan har vidtagits inom industrin och vid deponier i Sverige för att minska utsläppen av sådana ämnen. Arbetet fortgår med att undersöka utsläpp av kvicksilver, dioxiner och PCB vid industrier och hur utsläppen ska kunna minska. Det gäller också för nedlagda deponier och förorenade markområden. Naturvårdsverket anser att det fortsatt är viktigt att stärka kunskapen om spridning av farliga ämnen i Östersjön och att ta fram verktyg för att bättre kunna kartlägga eventuell miljöpåverkan. Naturvårdsverket konstaterar i en nyligen publicerad rapport<sup>1</sup> att atmosfären är den dominerande källan till dioxiner, PCB och HCB (hexaklorbensen) i Östersjön. En systematisk undersökning av förekomst av farliga ämnen i havet pågår i samarbete med Nordiska Ministerrådet. Likaså studier av komplexa utsläpp (Whole Effluent Assessment) sker i samverkan med övriga östersjöländer inom Helcom. Naturvårdsverket ska färdigställa ett förslag till handlingsplan under 2009. Regeringen avser då att återkomma med ytterligare förslag på åtgärder för att minska spridningen av farliga kemikalier till havsmiljön.

##### *Minskade utsläpp av kadmium, kvicksilver och nonylfenol*

I syfte att minska den diffusa spridningen av kadmium anser regeringen, att det inom EU och på internationellt nivå, bör tas fram ett fördjupat beslutsunderlag om ytterligare åtgärder som kan genomföras. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att utreda möjligheter och konsekvenser av att inom EU förbjuda användning av kadmium i batterier i sladdlösa elektriska handverktyg (dnr M2007/848/Kk). Sådana batterier undantas från nuvarande förbud mot kadmium i bärbara batterier. De erfarenheter som gjorts i Sverige av att ersätta nickel-kadmiumbatterier med mer miljöanpassade alternativ kan utgöra ett viktigt underlag vid kommande översyn av undantag inom EU. Naturvårdsverket rapporterade uppdraget i slutet av 2008 (dnr M2009/230/Kk). Inom ramen för United Nations Environment

Programme (UNEP) översyn av de globala riskerna med kadmium har Sverige finansierat en studie om effekter på människa och miljö i Afrika av handel med varor som innehåller tungmetaller, däribland kadmium. Studien kommer att utgöra ett viktigt underlag för överväganden om internationella åtgärder för att minska spridning av kadmium via varuhandel. Regeringen anser att EU på nytt bör överväga att införa stränga gränsvärden för kadmium i mineralgödsel och avser att undersöka möjligheten att återuppta förhandlingarna.

Regeringen har beslutat om ett nationellt totalförbud mot användningen av kvicksilver. Detta tillsammans med ytterligare åtgärder på EU-nivå i enlighet med gemenskapens kvicksilverstrategi innebär minskad spridningen av kvicksilver till havsmiljön. Sverige är en aktiv part i det internationella arbetet inom UNEP för att få till stånd globalt bindande regler för kvicksilver.

Nonylfenol och nonylfenoletoxylat är en grupp ämnen som är giftiga i vattenmiljön. Användningen av dessa ämnen i t.ex. textiltillagning i EU är redan reglerad på EU-nivå. Det har dock gjorts flera undersökningar som visar på att ämnena återfinns i importerade textilier (Naturskyddsföreningens Rapport: *Handdukar med ett smutsigt förflutet*, 2007). Regeringen avser verka för åtgärder på EU-nivå som innebär att nonylfenol och nonylfenoletoxylater inte heller får förekomma i importerade textilier.

Minskade utsläpp av farliga kemikalier kommer att ha en positiv effekt på havsmiljöns hälsotillstånd. De ekosystemtjänster som havet levererar kommer att stärkas. Återgårderna bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö; Hav i Balans och levande skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag*. Det förre innebär bland annat att all fisk ska vara tjänlig som människoföda.

#### 13.5.4 Läkemedelsrester i vattenmiljön

**Regeringens bedömning:** Åtgärder bör vidtas för att reducera spridningen av läkemedelsrester och andra farliga ämnen via avloppsreningsverken. EU:s läkemedelslagstiftning bör kompletteras med krav på testning av verksamma ämnens miljöfarlighet så att miljöpåverkan från läkemedel minskar.

Mer kunskap behövs om de läkemedelsrester som avskiljs till avloppsslammet, var ytterligare reningssteg behövs och vilka möjligheter som finns att minska mängderna vatten till reningsverken.

**Naturvårdsverkets förslag:** Regeringen gav Naturvårdsverket i december 2005 uppdrag att utreda frågan om läkemedelsrester i miljön. Naturvårdsverket redovisade sitt uppdrag i januari 2008.<sup>2</sup> Av de rekommendationer som verket lyfter fram framgår att åtgärder bör vidtas för att reducera läkemedelsrester och andra farliga ämnen från avloppsreningsverken. Naturvårdsverket rekommenderar följande:

<sup>2</sup>Avloppsreningsverkens förmåga att ta hand om läkemedelsrester och andra farliga ämnen, Rapport 5794, Februari 2008.

- Resultatet från projektet MistraPharma som avslutas 2012 bör avvaktas innan behov av åtgärder fastställs.
- Regeringen och Läkemedelsverket bör verka för att EU:s läkemedelslagstiftning kompletteras med utökade krav på testningen av verksamma ämnens miljöfarlighet
- Det bör i större utsträckning ställas krav från prövningsinstanserna på uppföljning och analys i recipienten av utsläpp av renat industriavloppsvatten vid produktion av läkemedel.
- Möjligheten att samla in urin från vissa patienter bör ses över.
- Regeringen bör se över möjligheten att ekonomiskt bidra till utvecklingen av effektiv och resurssnål reningsteknik som har goda effekter på läkemedelsrester och farliga ämnen.
- En analys bör göras av var införandet av eventuella tekniker bör prioriteras.
- Kunskap om avskiljningsgrad av läkemedelsrester till och nedbrytning av läkemedelsrester i slam behöver byggas upp.
- Möjligheterna att minska mängderna vatten till reningsverken behöver ses över.
- Miljöaspekter bör inkluderas i landstingens ”kloka listor” dvs. de listor som landstingen tar fram som rekommendation vid föreskrivning av läkemedel.
- Arbetet med att ersätta ämnen, utöver läkemedel, som är oönskade i såväl recipienten som i avloppsvatten bör intensifieras.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som svarat stödjer de generella slutsatserna i Naturvårdsverkets rapport. När det gäller åtgärder och rekommendationer kan man dock se en tendens att industri-företrädare och lansting förordar effektivare reningsteknik i avloppsreningsverk medan myndigheter och företrädare för avloppsreningsverk i större utsträckning stödjer åtgärder vid ”källan”. Samtliga instanser är dock överens om att arbetet måste fortsätta.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Ökad spridning av läkemedelsrester*

Läkemedelsanvändningen ökar i samhället och läkemedelsrester sprids via reningsverk till vattendragen. Reningsverken är inte anpassade för att omhänderta läkemedelsrester och dessa passerar därför i de flesta fall reningsverken utan att brytas ner i större utsträckning. Eftersom konsumtionen av läkemedel ökar kan effektnivåer i vattnet överskridas på sikt om inga åtgärder införs.

#### *Regler för godkännande och utsläppskrav*

Åren 2010–2011 ska EU:s regler för godkännande av läkemedel ses över. Som lagstiftningen nu är formulerad kan läkemedel inte förbjudas på grund av miljöpåverkan. Sverige bör verka för ökade krav på testning av

verksamma ämnens miljöfarlighet så att miljöpåverkan från läkemedel minskar då detta ligger i linje med miljö kvalitetsmålet *Gifrfri miljö*.

Regeringen har gett Läkemedelsverket i uppdrag att under 2009 utreda möjligheterna att skärpa utsläppskraven vid tillverkning av läkemedel och aktiv substans till läkemedel såväl nationellt som internationellt (dnr S2008/10663/SK). Målet är att minska de stora utsläpp som sker t.ex. i Indien vid tillverkning av aktiv substans, och som bl. a. bidrar till problem med antibiotikaresistens, samt ökade krav på uppföljning och analys i recipienten vid produktion av läkemedel i Sverige.

Regeringen anser att Läkemedelsverket och Socialstyrelsen bör bistå landstingen i arbetet med att ta fram listor för rekommendation vid förskrivning av läkemedel för att, om möjligt, även väga in miljöaspekter.

Arbetet med att ersätta andra farliga ämnen, utöver läkemedel, drivs inom ramen för Reach och olika produktregleringar. Om ytterligare reningssteg införs för att ta bort läkemedelsrester så kommer dessa även att medföra en minskning av andra farliga ämnen i avloppsvattnet.

#### *Forskning om läkemedels miljöpåverkan*

Eftersom forskningsområdet är relativt nytt är kunskapen om läkemedelsresters nedbrytning och eventuella effekter i miljön under uppbyggnad. Forskningsprogrammet MistraPharma avslutas 2012 och kommer att producera resultat inom följande områden: (1) identifiering av läkemedelssubstanser som utgör en betydande risk för vattenlevande organismer, (2) rekommendationer för förbättrad avloppsvattenrening, (3) förbättrade strategier och indikatorer för att tidigt kunna identifiera läkemedelssubstanser som kan orsaka oönskade miljöeffekter, och (4) ett stärkt nätverk av svenska och internationella forskare och avnämare på detta område. Resultaten från MistraPharma kommer alltså att utgöra ett bra underlag för beslut om fortsatta satsningar och inriktning på åtgärder. Eftersom ytterligare reningssteg är relativt kostsamma bör känsliga recipienter med hög belastning identifieras och en analys göras av var nya reningstekniker behöver införas först. Denna kan genomföras innan 2012. Kunskap om nedbrytning av läkemedel i den fasta fasen av avloppsslam behöver stärkas. Spridningen av läkemedelsrester i miljön är ett forskningsområde som regeringen har behandlat i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (2008/09:50).

Nedbrytningen av framförallt läkemedel i avloppsreningsverk sker med högre hastighet ju högre koncentration dessa har och i dagsläget kända reningstekniker kräver mer energi ju mer avloppsvatten som ska renas. För att minska volymen vatten till avloppsreningsverken måste vattenledningsnäten förbättras.

### 13.5.5 Reglering av kemikalier på internationell nivå

**Regeringens bedömning:** Regelutveckling och åtgärder på internationell nivå och inom EU är nödvändigt för att förhindra uppkomsten och spridningen av farliga ämnen till havsmiljön. Sverige bör vara pådrivande för att utveckla internationella regelverk och EU-lagstiftning för att förhindra att farliga ämnen uppkommer och sprids till havsmiljön. Det gäller både för de vattenmiljöer som omger Sverige liksom för vattenmiljöer i andra delar av världen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utveckling och genomförande av Stockholmskonventionen är starkt kopplad till Sveriges arbete för att lösa globala havsmiljöfrågor. Parterna till Stockholmskonventionen bedömer ämnens persistens i vattenmiljön som en viktig långväga spridningsväg av långlivade organiska föreningar (POP:s). Stockholmskonventionen tar särskilt upp risken med långlivade organiska föreningar för Artiska ekosystem, vilka främst är uppbyggda runt det marina livet. Ursprungsbefolkningens föda kommer från havet där organiska föreningar visat sig lagras, främst i fettvävnad hos rovdjur. Många långlivade organiska föreningar är toxiska för vattenlevande organismer. Dagens nivåer av dioxin, PCB och metylkvicksilver i vissa fisksorter i Östersjön innebär en risk för framför allt foster och spädbarn. Parterna till Stockholmskonventionen har åtagit sig att minska de av människan orsakade utsläppen av dioxiner, dibensofuraner, PCB och hexaklorbensen genom teknik för att minska avfallsmängder och förbättra avfallshantering, lägre användning av farliga ämnen, minimering av kontamineringen av dessa ämnen i produkter och undvikande av klor för blekning.

Inom UNEP pågår ett arbete med att ta fram ett globalt bindande instrument för kvicksilver. Sverige är starkt drivande inom det arbetet. Globala regler för kvicksilver innebär bland annat minskad användning och spridning av kvicksilver och ger en vinst för människors hälsa och miljön.

Den globala kemikaliestrategin SAICM, syftar till en generell kapacitetssupplegning av kemikaliehantering till utvecklingsländer med det övergripande målet att minska riskerna av farliga kemikalier för människa och miljö. Detta bör innebära en bättre hantering av kemikalier och kan på långsikt därmed innebära positiva effekter även vad det gäller miljöer utanför utvecklingsländerna.

### 13.5.6 Dioxiner och PCB:er i viss fisk i Östersjön

**Regeringens bedömning:** Behovet av undantag från gällande gränsvärde för dioxiner och PCB:er i viss konsumtionsfisk i Östersjön behöver analyseras fram till 2011 då det nu gällande undantaget upphör. Kunskapsunderlaget behöver förbättras för att möjliggöra en sådan analys och undersökningarna bör påbörjas under 2009. Fiskeriverket och Livsmedelsverket bör ges i uppdrag att förbättra detta kunskapsunderlag. En viktig del i detta är en kartläggning av variationen i halter av dioxiner och PCB:er i konsumtionsfisk i Östersjön vilket bör utföras inom ramen för den nationella miljöövervakningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Östersjön och Bottniska viken är förorenade av dioxiner och polyklorerade bifenyler (PCB:er). Detta medför att sill/strömming och vildfångad lax/öring kan ha höga halter av ämnena, halter som i många fall ligger över EU:s gränsvärden för dioxiner och dioxinlika PCB:er i fisk. För närvarande diskuteras också införande av gränsvärden för icke-dioxinlika PCB:er, och även i detta fall ligger halterna i viss fisk från Östersjön ofta över de föreslagna gränsvärdena. Livsmedelsverket ger råd till konsumenterna om säkra konsumtionsnivåer av denna fisk.

Halterna av dioxiner och PCB:er i fet östersjöfisk har följts under en lång period i Sverige. Studierna visar att halterna av PCB:er i sill/strömming har sjunkit med en hastighet av ca 5–10 procent per år sedan början av 1980-talet. Däremot har inte någon förändring i halterna av dioxiner rapporterats under senare tid.

Sverige och Finland har fram till och med 2011 ett temporärt undantag från gränsvärdet för dioxiner och dioxinlika PCB:er i fisk. Undantaget gäller för vissa fiskarter i Östersjöområdet. Detta möjliggör saluförande av fet Östersjöfisk, samt fet fisk från Vätern och Vättern på den nationella marknaden, oavsett om halterna är lägre än gränsvärdet för dioxiner och dioxinlika PCB:er eller inte. En viktig förutsättning för detta undantag är att Sverige kan visa att systemet med konsumtionsråd innebär ett tillfredställande skydd ur hälsorisksynpunkt. Ytterligare ett villkor för detta undantag är förekomsten av ett pålitligt system för att förhindra att fisk med dioxin- och PCB-halter över gränsvärdet kommer ut på den gemensamma marknaden. Sverige måste senast 2011 ta ställning till behovet av undantag, och kan då välja att avstå från att hos kommissionen ansöka om fortsatt undantag eller att ansöka om fortsatt undantag i samma, eller modifierad, omfattning som det nuvarande undantaget. Mot den bakgrunden bör kunskapsinhämtning och en analys genomföras.

Kunskap om halterna av dioxiner/PCB:er i konsumtionsfisk från Östersjöområdet är grunden vid bedömning eventuella hälsoeffekter i befolkningen. Detta underlag behöver därför uppdateras och kompletteras. Vidare är förbättrad kunskap om variationer i halter av dioxiner/PCB:er i fisk, särskilt i Ålandshav och Östersjön angelägna. Konsekvenserna för näringen bör även belysas. Regeringen har för avsikt att uppdraga åt Fiskeriverket och Livsmedelsverket att förbättra dessa

underlag. Kartläggning av dioxin- och PCB-halter i vissa fiskarter i Östersjöområdet bör utföras inom ramen för den nationella miljöövervakningen och bör utformas i samverkan med Livsmedelsverket och Fiskeriverket.

En förutsättning för det svenska undantaget är att det finns råd om konsumtion av fet fisk från Östersjöområdet och att konsumenterna känner till dessa råd. Det saknas i dag aktuell kunskap om hur väl kända dessa kostråd är. En undersökning genomfördes 2005, men sedan dess har råden gällande förorenad fisk förändrats på flera punkter. Det är därför angeläget att genomföra en rikstäckande undersökning riktad till allmänheten. Regeringen avser att uppdra åt Livsmedelsverket att utföra en sådan undersökning.

### 13.5.7 Mottagning av fartygsavfall

**Regeringens bedömning:** Avgiftssystemet för mottagning av fartygsavfall bör ses över.

**Skälen för regeringens bedömning:** Staterna runt Östersjön har inom ramen för Helcom utarbetat en gemensam strategi för att eliminera utsläppen av fartygsavfall. Överenskommelsen innebär bl.a. att hamnarna bara får täcka kostnaderna för att ta emot avfall med en generell hamnavgift. Ingen särskild avgift ska tas ut vid mottagning av avfall (den s.k. no-special-fee-principen). Genom detta har ett incitament skapats för rederierna och fartygsbefälen att lämna avfall i land i stället för att släppa ut det till havs. Sverige har infört principen om no-special-fee principen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Även inom EU finns genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygs-genererat avfall och lastrester (mottagningsdirektivet) ett regelverk för mottagande av fartygsavfall.

Helcoms aktionsplan för Östersjön innebär bl.a. att man utökar omfattningen av no-special-fee-principen och att parterna ska se till att samtliga hamnar tillämpar principen.

Eftersom Östersjöstaterna inte har genomfört no-special-fee-systemet på ett enhetligt sätt, får vissa hamnar ta emot oproportionerligt stora mängder avfall. Många hamnar runt Östersjön tar ut en särskild avfallsavgift, vilket strider mot Helcom-strategin. Detta beteende innebär en stor ekonomisk belastning för både de hamnar som tillämpar systemet på ett riktigt sätt och för de rederier som besöker hamnarna och betalar hamnavgift. Det ökar också risken för att befälhavare ombord på fartyg väljer eller instrueras att dumpa det till havs. Regeringen ser med stor oro på denna utveckling.

Ett enhetligt system stärker incitamentet att lämna iland avfall i stället för att dumpas till havs. Det är därför lämpligt att utreda vilka brister som råder i svenska hamnars tillämpning av systemet no-special-fee och hur systemet kan förbättras för att uppnå en ökad tillämpning runt Östersjön. Sverige bör ta initiativ till att sådana justeringar genomförs inom ramen för Helcom-samarbetet.



### 13.5.8 Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga påföljder till skydd för miljön Prop. 2008/09:170

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser syftar till att säkerställa en hög miljöskyddsnivå inom EU genom att åtgärda problemet med miljöbrottslighet. Direktivet uppställer minimi-bestämmelser och medlemsstaterna har således frihet att vidta eller behålla strängare åtgärder som syftar till ett effektivt straffrättsligt skydd av miljön så länge dessa åtgärder är förenliga med direktivet. Direktivet innebär att medlemsstaterna åtar sig att för fysiska personer införa straffrättsligt ansvar för vissa former av miljöfarliga åtgärder. Det gäller handlingar som skett uppsåtligen eller åtminstone av grov oaktsamhet. Även juridiska personer ska kunna ställas till ansvar. Vidare åtar sig medlemsstaterna att införa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, som för fysiska personer ska vara av straffrättslig natur. Efter att EG-domstolen den 23 oktober 2007 meddelat dom i mål C-440/05 (fartygsföreningensdomen) drog kommissionen tillbaka sitt förslag på detaljerade straffrättsliga regler eftersom domstolen förklarat att gemenskapens behörighet inte omfattar att fastställa arten och nivån på tillämpliga straffrättsliga påföljder. Direktivet innehåller således inte några sådana bestämmelser om straffrättsliga påföljder eller sanktioner.

Åtgärderna behövs eftersom det finns ett behov av att harmonisera miljöbrottslagstiftningen på EU-nivå och därigenom åstadkomma en brottskatalog som anger en lägsta godtagbar miniminivå för vilka handlingar som ska vara kriminaliserade. Sverige har inte vidtagit några lagstiftningsåtgärder med anledning av direktivet eftersom gällande lagstiftning har bedömts motsvara de krav som direktivet ställer.

Eventuella budgetära konsekvenser torde kunna finansieras inom befintliga anslagsramar. Förslaget torde innebära krav på vissa skärpningar av miljöbrottslagstiftningen i en del EU-länder.

### 13.5.9 Ansvar och ersättning vid utsläpp av kemikalier och andra skadliga ämnen

**Regeringens bedömning:** Regeringen kommer att verka för förbättrade ersättningsmöjligheter vid utsläpp av kemikalier och andra skadliga ämnen till följd av sjötransporter av farligt gods genom att ett tilläggsprotokoll till HNS-konventionen antas av IMO.

**Skälen för regeringens bedömning:** År 1996 togs ett viktigt steg i det internationella samarbetet på sjöfartsområdet genom antagandet av den internationella konventionen om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen (HNS-konventionen; Hazardous and Noxious Substances). HNS-konventionen reglerar det civilrättsliga ansvaret för skador på grund av utsläpp av kemikalier och andra farliga ämnen i samband med transporter till sjöss. Den täcker bland annat kostnader för att sanera vattenområden och kuststräckor som har förorenats på grund av ett kemikalieutsläpp från fartyg.

Konventionen förhandlades fram inom ramen för IMO och kompletterar motsvarande IMO-konventioner på oljeskadeområdet.

Liksom IMO-konventionerna på oljeskadeområdet bygger HNS-konventionen på en modell där det ekonomiska ansvaret för större olyckor fördelas mellan rederinäringen och industrin. Det primära skadeståndsansvaret bärs av den registrerade ägaren till fartyget. Ansvaret är i huvudsak strikt. Det strikta ansvaret är begränsat beloppsmässigt i förhållande till fartygets storlek. Uppgår kostnaderna för skadorna till ett belopp som sträcker sig utöver den maximala ersättningsskyldigheten för ägaren av fartyget, finns det möjlighet för de skadelidande att få ytterligare ersättning från den s.k. HNS-fonden. Fonden finansieras av industrin, huvudsakligen genom att avgifter tas ut av den som tar emot HNS-gods efter sjötransport. Det maximala belopp som ersätts i anledning av en och samma olycka uppgår till cirka 2,7 miljarder svenska kronor. Ägare till fartyg som transporterar HNS-gods är skyldiga att försäkra sitt ansvar. Innehav av försäkring ska styrkas med certifikat.

I betänkandet Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods (SOU 2006:92) föreslår HNS-utredningen att Sverige bör tillträda konventionen. Ett viktigt skäl till att Sverige bör tillträda konventionen är enligt utredningen att möjligheterna att vid ett utsläpp få skadorna ersatta ökar om Sverige har anslutit sig till HNS-systemet. Ett annat skäl är sjöfartsnäringens utpräglat internationella karaktär. Det gör att det finns ett stort behov av att söka etablera internationellt enhetliga regler på området. Trots att det har gått mer än tio år sedan HNS-konventionen antogs har den emellertid ännu inte trätt i kraft. Det främsta skälet till detta är att flera länder anser att de finns brister i utformningen av konventionen. Bland annat har det visat sig administrativt svårt att hantera rapporteringen av andelen mottaget paketerat HNS-gods. Det har i sin tur sannolikt varit en bidragande orsak till att länder som har tillträtt konventionen inte har lämnat föreskrivna rapporter. Andra länder har avstått från att tillträda konventionen av den anledningen att det saknas sanktioner mot bristande rapportering av andelen mottaget gods. De sistnämnda länderna har befarat att den inhemska industrin därmed skulle komma att riskera att via HNS-fonden behöva betala för olyckor som inträffar i länder som inte uppfyllt sin rapporteringsplikt och därmed inte bidragit till fonden.

Det står numera helt klart att HNS-konventionen i dess nuvarande utformning saknar det internationella stöd som krävs för att villkoren för ikraftträdande ska kunna uppfyllas. Mot denna bakgrund har det inom IMO inletts förhandlingar om ett tilläggsprotokoll till konventionen. Sverige deltar aktivt i dessa förhandlingar. Syftet med arbetet är söka åtgärda bristerna i den ursprungliga konventionen så att den så snart som möjligt kan träda i kraft. Utkastet till ändringsprotokoll kommer att behandlas i IMO:s juridiska kommitté under våren 2009. Målsättningen är att protokollet ska kunna antas vid en diplomatkonferens våren 2010.

Sverige är, tillsammans med övriga medlemsstater i den Europeiska gemenskapen, starkt engagerat i arbetet med tilläggsprotokollet. Det bedöms som mycket angeläget att arbetet kan slutföras och protokollet antas så snart som möjligt i syfte att HNS-konventionen ska kunna träda i kraft. Som ovan påpekats bidrar konventionen till ett väsentligt bättre

ersättningsrättsligt skydd vid sjötransporter av farligt gods. En bred anslutning till konventionen kan också förväntas leda till att de avgifter som mottagarna av gods kommer att få betala inte behöver bli till en konkurrensnackdel för den svenska industrin.

Ett framtida ikraftträdande av HNS-konventionen och tilläggsprotokollet kan förväntas leda till ett väsentligt bättre ersättningsrättsligt skydd vid skador i samband med sjötransporter av farligt gods. Ett tillträde till konventionen och protokollet kommer dock att medföra vissa kostnader för det allmänna för utställande och kontroll av certifikat samt rapporteringen av andelen mottaget HNS-gods. HNS-utredningens bedömning är emellertid att dessa kostnader bör kunna finansieras inom befintliga anslagsramar. För rederinäringens och industrins del kan en svensk anslutning till konventionen och protokollet komma att medföra ökade kostnader för försäkringspremier, certifikat och avgifter till HNS-fonden. I samband med att ett svenskt tillträde till HNS-konventionen och tilläggsprotokollet övervägs kommer en särskild konsekvensanalys att göras.

### **13.5.10 Miljöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss**

En vanlig dag finns cirka 2000 fartyg på Östersjön, 350–500 av dessa är oljetankers. För närvarande beräknas sjötrafiken som helhet att öka cirka fem procent årligen. Utvecklingen av oljetransporterna i Östersjöområdet och i Västerhavet går fortlöpande mot allt större volymer på allt större fartyg. Under 1990-talet fördubblades den ryska oljeexporten och fram till 2020 bedöms ytterligare minst en femtioprocentig ökning. Det inträffar årligen ett antal incidenter på Östersjön, huvudsakligen grundstötningar och kollisioner, och där den mänskliga faktorn är den dominerande orsaken. Det är därför viktigt att Sverige upprätthåller en hög beredskap avseende miljöräddningstjänst till sjöss.

Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp. Kustbevakningen har utvecklat sin kapacitet för miljöövervakning med de nya flygplan som levererades under 2008. Kustbevakningen har vidare investerat i tre nya stora miljöskyddsfartyg. De kan bogsera fartyg med en lastkapacitet på upp till 150 000 ton, vilket ökar möjligheten att hantera en större olycka. De stora miljöskyddsfartygen har utrustning för brandsläckning och kraftfull oljeupptagnings- och läktringsutrustning. Med givna ekonomiska ramar kommer också Kustbevakningen att kunna införskaffa fyra av de sju aviserade mindre kombinationsfartyg, samt fem av tio övervakningsfartyg.

Det är både ett nationellt och ett regionalt ansvar att se till att kapaciteten att möta en eventuell oljeolycka är tillräcklig. I och med antagandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön har länderna kring Östersjön än en gång deklarerat att beredskapen för att möta oljeolyckor till sjöss ska stärkas ytterligare. I Helcoms aktionsplan föreslås att man mer och mer börjar se på resurserna ur ett regionalt perspektiv och att man bör arbeta för att planera resurser. De konkreta förslag som går att finna i aktionsplanen är att till 2009 slutföra bedömningen av de deltagande staternas risker för olje- och kemikalieutsläpp och att slutföra

de subregionala planerna som krävs för att möta dessa risker, att till 2010, baserat på riskbedömningarna, identifiera brister i resurser på subregional nivå och förbereda konkreta planer för att minska bristerna till 2013 samt att förutom nödbogsring och beredskap mot kemikalieolyckor för vilka slutpunkterna är 2013 respektive 2016. Regeringen anser att det är angeläget att Sverige är aktivt i arbetet med att utveckla miljöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss i Östersjön.

## 13.6 Åtgärder för att minska luftföroreningar

### 13.6.1 Luftföroreningar

**Regeringens bedömning:** Det är fortsatt viktigt med svenska insatser inom det europeiska luftvårdsarbetet inom EU och inom konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) som bl.a. bidrar till att minska övergödningen av havet. Sverige bör dessutom vara fortsatt drivande i IMO:s pågående arbete med att begränsa sjöfartens utsläpp av luftföroreningar, framför allt i fråga om kväveoxider.

För att övervaka utsläppen av luftföroreningar från enskilda fartyg bör en satsning göras på att utveckla ett fungerande, högautomatiserat flygburet övervakningssystem.

#### Skälen för regeringens bedömning

Det europeiska luftvårdsarbetet samt arbetet inom IMO är viktigt för havsmiljöarbetet då en betydande del av tillförseln av kväveföreningar i vissa havsområden knyts till nedfallet av luftföroreningar. Detta gäller särskilt områden utanför kusterna där nedfallet påtagligt bidrar till övergödningen. Även andra luftföroreningar, som partiklar och kolväten påverkar havets ekosystem och organismer samt människors hälsa. Att minska utsläppen av luftföroreningar såväl på land som till sjöss är därmed en del av lösningen på de problem som behandlas i bl.a. avsnitt 3.1 som är knutna till miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Hav i balans och levande kust och skärgård* (se propositionen 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag).

Eftersom kväveoxider och ammoniumföreningar transporteras betydande sträckor från utsläppskällorna innan de faller ned krävs det insatser inom geografiskt sett stora områden för att minska nedfallet i våra havsområden. Sverige har därför varit drivande i arbetet med att sänka utsläppen av gränsöverskridande luftföroreningar. Viktiga arenor är bl.a. EU:s luftvårdsarbete, konventionen för långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) samt IMO. Arbetet har varit framgångsrikt i så måtto att de totala utsläppen av kväveoxider från europeiska källor på land minskade med 30 procent mellan 1990 och 2004. Åtgärder och förändrad djurhållning inom jordbruket är en viktig förklaring till att ammoniakutsläppen under samma tidsperiod minskade med 22 procent. Däremot ökar sjöfartens utsläpp av luftföroreningar.

De hittillsvarande minskningarna av utsläppen från källor på land är inte tillräckliga för att lösa de problem som nedfallet orsakar i såväl havsmiljön som på land. Inom EU förestår en revision av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (takdirektivet) som innebär att nya och skärpta utsläppstak kommer att fastställas för medlemsländerna. Kommissionen förväntas presentera förslaget under 2009.

Att utsläppen har minskat kan till mycket stor del förklaras med att EU har antagit utsläppskrav för lätta och tunga bilar, arbetsmaskiner och större förbränningsanläggningar. EU har antagit eller kommer att under de närmaste åren anta skärpta utsläppskrav för dessa källor som kommer att medföra ytterligare utsläppsminskningar i framtiden. Vidare förväntas ett antal åtgärder som har till syfte att begränsa utsläppen av klimatgaser även minska utsläppen av kväveoxider, svaveldioxid och partiklar. Det gäller till exempel systemet för utsläppshandel med koldioxid.

CLRTAP har inlett processen med att revidera eller att ersätta Göteborgsprotokollet med syfte att fastställa nya utsläppstak för Europas länder. För EU-länderna motsvarar deras åtagande enligt det nuvarande protokollet deras utsläppstak enligt takdirektivet. Dessutom har fyra länder som inte är medlemmar i EU anslutits sig till protokollet och därmed accepterat utsläppstak som kräver att de vidtar åtgärder för att begränsa utsläppen och därmed nedfallet. Ytterligare ett tjugotal länder som inte är med i EU deltar i arbetet inom CLRTAP.

#### *Utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten*

Sjöfarten är en stor källa till bl.a. utsläpp av kväveoxider, svaveldioxid och partiklar. Dessa utsläpp har även betydande effekter på land. Om inte åtgärder som IMO:s nya gränsvärden vidtas väntas sjöfartens utsläpp öka både som andel och totalt sett. Inom tio år finns det risk för att svaveloxidutsläppen från sjöfarten inom EU överstiger de totala utsläppen på land. Den rådande nedgången i konjunkturen innebär samtidigt att transporterna minskar, däribland sjötransporterna. Många EU-medlemsstater, däribland Sverige, har dessutom sänkt de nationella utsläppen av svaveldioxid från källor på land till en nivå som innebär att alternativkostnaden för att vidta åtgärder på landsidan är mycket hög och att det skulle bli väsentligt svårare att nå miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (se prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt ansvar). Dessa miljöproblem är orsaken till att EU:s medlemsstater gemensamt varit drivande i IMO:s arbete med skärpta det internationella regelverket för svavelhalt i marint bränsle.

Sjöfartens utsläpp av luftföroreningar regleras internationellt genom bilaga VI i IMO-konventionen MARPOL. IMO antog i oktober 2008 skärpta gränsvärden för svavelhalten i marint bränsle och för fartygens utsläpp av kväveoxider. Beslutet innebär att svavelhalten i fartygsbränsle globalt, som i dag får vara högst 4,5 viktprocent, sänks till högst 3,5 viktprocent från den 1 januari 2012. Från och med den 1 januari 2020 får det vara högst 0,5 viktprocent svavel i bränslet. Tidsperspektivet beror på

att raffinaderierna behöver ha en viss omställningstid så att det finns tillräckligt med bränsle med låg svavelhalt. Enligt beslutet ska en översyn göras under 2018 för att bedöma om det finns tillräckligt med lågsvavligt bränsle för att uppfylla reglerna. Om inte så ska reglerna om högst 0,5 viktprocent svavel i bränslet tillämpas från år 2025.

För sänkning av utsläppen av svaveloxider kan också viss teknik användas. Teknik som länge använts vid bl.a. stationära förbränningsanläggningar, s.k. skrubbers, har lanserats som en möjlighet för sjöfartens del att reducera utsläppen av svaveloxider. Regeringen finner det lämpligt att genom pilotprojekt närmare studera möjligheterna att utveckla mottagningssystem för de restprodukter som dessa system genererar samt dess miljöeffekter, till exempel effekter av att försurat vatten från skrubbers dumpas i havet.

IMO tillåter att det i områden där det är särskilt motiverat inrättas särskilda s.k. svavelkontrollområden med strängare krav på bränslets svavelinnehåll. Det först inrättade området omfattar Nordsjön, engelska kanalen och Östersjön. Där får svavelhalten vara högst 1,5 viktprocent. Från den 1 juli 2010 sänks det till 1 viktprocent och från 2015 till 0,1 viktprocent.

Parallellt med kraven på sänkta svavelhalter ställs också krav på att minska utsläppen av kväveoxider. För närvarande ligger högsta tillåtna utsläpp på mellan 9,8 och 17 gram/kWh. Från och med 2011 gäller gränsen 7,7 till 14,4 g/kWh. För kontrollområdena gäller från och med 2016 på 2,0–3,4 g/kWh, vilket innebär 80 procents reduktion jämfört med dagens nivå. Dessa nivåer gäller under förutsättning att särskilda kvävekontrollområden pekas ut. Större existerande motorer ska byggas om till att uppfylla dagens krav. Den nya reglerna kommer att innebära avsevärda minskningar av fartygens utsläpp av svavel- och kväveoxider samt partiklar.

Det finns en rad frågor kring de nya reglerna som behöver följas upp för att få en mer heltäckande bild över utvecklingen i fråga om lågsvavligt marint bränsle. Det gäller inte minst bränsletillgång och prisutveckling. Regeringen har därför i november 2008 uppdragit åt Sjöfartsverket att inrätta en expertgrupp som får till uppgift att redogöra för hur tillgången till – och prisbilden för – lågsvavligt bränsle utvecklas, utvärdera om reglerna leder till överföring av godstransporter från sjöfart till andra trafikslag, föreslå åtgärder som underlättar för berörda myndigheter att genomföra regelverket och tillse att det efterlevs, ta fram förslag på frivilliga initiativ som kan underlätta för rederinäringen att tillämpa regelverket samt rapportera om gruppens slutsatser till regeringen.

Vad gäller kväveoxider ska Sjöfartsverket senast den 15 oktober 2009 på expertgruppens vägnar presentera en handlingsplan om att minska utsläppen av kväveoxider från fartyg. Planen ska innehålla förslag på både nationella och internationella åtgärder.

#### *Användningen av el från land bör gynnas*

Ett annat medel för att minska utsläppen från tidtabellbunden sjötrafik med tillräckligt många timmar i hamn är landansluten el. Anslutning av

fartyg i hamn till kommunala eldistributionsnät är en åtgärd som är effektiv under vissa förhållanden och i vissa hamnar. Framförallt är det en effektiv metod för att förbättra luftkvaliteten i större hamnar. Åtgärden kan till exempel bidra till att miljö kvalitetsnormerna för luft nås i vissa hamnstäder. Regeringen avser att undersöka möjligheterna att skattebefria el som levereras i hamnar till fartyg samt att återkomma i frågan.

En förutsättning för att öka användningen av landström är dock att man standardiserar anslutningsutrustningen internationellt. Det gäller både för svenska fartyg i andra länder och när utländska fartyg anlöper svenska hamnar. Sverige föreslog i oktober 2006 att IMO tar fram regler som ska underlätta för handelssjöfarten att utnyttja landström till fartyg. Förslaget fick stöd av IMO:s miljökommitté, som gav klartecken för att gå vidare och reda ut vissa tekniska frågeställningar. Ett arbete pågår för att ta fram en internationell standard.

#### *Övervakning av luftföroreningar från sjöfarten*

För att kunna mäta luftföroreningar från mätstationer i flygplan har VINNOVA tillsammans med Kustbevakningen och Sjöfartsverket delfinansierat ett utvecklingsprojekt som Chalmers tekniska högskola genomför. Projektet är inriktat på mätning av kväveoxider och svaveldioxid i rökgaser från fartyg. Mätningarna genomförs med Kustbevakningens flygplan men även vid en mätpunkt på land. Tekniken benämns Identification of Gross Polluting Ships (IGPS). Sammanlänkat med det automatiska identifieringssystemet AIS kan detta instrument på ett effektivt sätt bidra till att skärpa efterlevanden av de utsläppsregler för kväve- och svaveloxider som gäller i Nordsjön och Östersjön, och att ge värdefull information om utsläppens storlek och geografiska fördelning. Det senare kan t.ex. användas vid utformningen av ekonomiska styrmedel för att minska sjöfartens utsläpp av koldioxid. Systemet behöver vidareutvecklas och anpassas innan det kan tas i bruk för övervakningsändamål. Kostnaderna för att utveckla IGPS till ett fullvärdigt system uppskattas till cirka 20 miljoner kronor under tre år.

Skärpningen av gränsvärdena för svavelhalten i bränslen bedöms innebära ökade bränslepriser. Därmed blir incitamentet att kringgå reglerna större än vad som är fallet i dag. Vidare väntas EU:s medlemsstater inom en nära framtid gå vidare – antingen globalt eller regionalt – med styrmedel för att minska sjöfartens utsläpp av koldioxid. IGPS kan bli ett värdefullt instrument för att mäta utsläppen per fartyg och säkerställa att regelverken respekteras.

## 14 Sveriges arbete för en god havsmiljö i andra delar av världen

### 14.1 Internationellt utvecklings-samarbete om havsmiljön

**Regeringens bedömning:** Sida bör ges i uppdrag att vidareutveckla det Marina Initiativet med fokus på fattigdomsbekämpning och marin resurshushållning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det Marina Initiativet är ett svenskt handlingsprogram inom ramen för internationellt utvecklings-samarbete som syftar till utveckling av uthålliga förvaltningssystem i hav- och kustområden. Handlingsprogrammet initierades 1996/97 och uppmärksammades i en havsmiljöskrivelse till riksdagen 2005. Det består av en programplan och en rad olika projekt. Genom ett Marint Råd, som är ett samarbetsforum mellan Naturvårdverket, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Världsnaturfonden WWF, Fiskesekretariatet och Sida, har Initiativet getts en bred förankring och samtidigt skapat en plattform för att sektorsövergripande koppla marina miljöfrågor till andra frågor av betydelse för den marina miljön såsom klimat-, fiske- sjöfarts- och övervakningsfrågor i ett demokrati- och mänskliga rättighetsperspektiv. En särskild komponent i Initiativet är ett program för att stärka och utveckla den svenska resursbasen inom det marina området. Genom involverade myndigheters och andra organisationers roll ges goda möjligheter att arbeta för en samsyn med utvecklingspolitiken och därmed en samlad svensk politik för global utveckling.

Med utgångspunkt från de marina frågornas betydelse – och angelägenhet – ur ett globalt och regionalt perspektiv samt den förankring som det Marina Initiativet och Rådet utgör – liksom svenska aktörers engagemang genom politiken för global utveckling – finns goda förutsättningar för ett aktivt svenskt deltagande. Genom det tvärsektoriella samarbetet som kännetecknar det Marina Initiativet kan samordningsvinster göras. Ett exempel på detta är Sveriges stöd till arbetet med Nairobi-konventionen. Initiativet bidrar också till en helhetssyn där fiske och sjöfartsfrågor kopplas ihop med marina frågor som rör miljö och klimat samt fattigdomsbekämpning. Detta kan ta sig uttryck i t.ex. tvärsektoriella internationella kapacitetsutvecklingskurser genom s.k. International Training Programmes för utvecklingsländer på bl.a. regional basis samt gemensamma underlag och skrivelser.

Det behövs långsiktighet i arbetet, särskilt då ett samarbete med utvecklingsländer tar lång tid att utveckla. Det är därför viktigt med ett fortsatt engagemang från aktörerna i det Marina Initiativet.



Det Marina Initiativet utgår bl.a. från följande förhållanden:

– Den marina miljön och utnyttjandet av dess resurser kräver internationellt samarbete och globala lösningar liksom samverkan mellan olika aktörer och politikområden.

– Väl fungerande och starka multilaterala organisationer med relevanta mandat för att driva globala processer och normativa lösningar är en förutsättning. Detta belyser multilaterala organisationers strategiska betydelse.

– Det finns goda förutsättningar för ett enhetligt svenskt agerande och en stark samstämmighet mellan politiken för fattigdomsbekämpning och den bredare politiken för global utveckling.

– Att verka för en sektorsövergripande ansats i havsmiljöfrågor kräver en tydligt medveten svensk påverkan i de processer som styr det internationella utvecklingssamarbetet både direkt genom FN och via EU. Detta är extra viktigt i globala processer för att utveckla det normativa arbetet inom FN-systemet (bl.a. FAO, UNEP, IMO, IOC/UNESCO).

– Det är också angeläget att ta till vara och föra hem information för spridning till svenska aktörer för bättre underlag för svenska ställningstaganden och svensk politik.

En fortsatt kraftfull svensk satsning på fiske- och marina miljöfrågor förväntas medverka till hållbart klokt nyttjande och därmed livskraftiga och produktiva ekosystem i hav- och kustområden i fattiga länder, vilket bidrar till att skapa ökade förutsättningar för kuststaternas långsiktiga försörjning och i förlängningen stabila och hållbara ekonomier. I sammanhanget ska även bevarandet av biologisk mångfald gå i hand i hand med minskad fattigdom. Den fortsatta satsningen förväntas medverka till att stärka Politik för global utveckling (PGU) arbetet hos de svenska aktörerna samt öka den svenska resursbasen med internationell marin kompetens.

## 14.2 Nedmontering av fartyg

**Regeringens bedömning:** Sverige bör fortsatt verka inom Baselkonventionen, IMO och ILO kring regler för nedmontering av fartyg i syfte att förbättra miljöskydd och skyddet för arbetare vid nedmonteringen av fartyg. Sverige bör verka för att Konvention om nedmontering av fartyg kan antas vid den planerade diplomatkonferensen i maj 2009.

**Skälen för regeringens bedömning:** Baselkonventionen om kontroll och slutligt omhändertagande av farligt avfall är en FN-konvention som undertecknades 1989 och trädde i kraft 1992. De grundläggande principerna i konventionen är att gränsöverskridande transporter av farligt avfall ska minskas till ett minimum och att avfallet ska tas om hand på rätt sätt, att det ska hanteras så nära källan som möjligt samt att man redan från början ska sträva efter att det uppstår så litet avfall som möjligt. Länderna ska kontrollera gränsöverskridande transporter av farligt avfall, övervaka och förhindra illegal avfallshandel, ge bistånd till miljömässigt sund hantering av farligt avfall, främja samarbete samt utarbeta tekniska riktlinjer för hanteringen av farligt avfall. Nedmontere-

ring av fartyg faller under Baselkonventionen så länge inget annat legalt instrument finns. Baselkonventionen har i detta syfte utvecklat en teknisk vägledning för nedmontering av fartyg och inom EU finns det dessutom en grönbok och en strategi om nedmontering av fartyg.

Utöver Baselkonventionens reglering pågår arbete inom IMO med att ta fram en ny konvention om nedmontering av fartyg, The Ship Recycling Convention. Konventionen förväntas att antas på en diplomatkonferens i Hongkong våren 2009. Om IMO:s konvention uppfyller likvärdiga krav som de som i dag ställs genom Baselkonventionen kan Baselkonventionen på sikt göra undantag för fartygsskrotning.

Regeringen anser att IMO:s konventionen om nedmontering av fartyg bör få ett så högt miljöskydd som möjligt och att kontrollmekanismerna liknar dem inom Baselkonventionen, för att undvika att fartyg skrotas eller överges på otillbörligt sätt. Detta kommer att innebära bättre förhållanden kring nedmontering av fartyg i de länder där detta sker, främst Indien och Kina. Det gäller både för miljöskydd och skyddet för arbetare. Medvetenheten kommer också att öka kring vilka material och kemiska ämnen som byggs in i fartyg.

### 14.3 Skydd av havsmiljön i Arktis

**Regeringens bedömning:** Inför Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet 2011–2013 bör konkreta steg ha tagits för att bevara och skydda den marina miljön i Arktis. Sverige bör vara pådrivande i detta arbete.

EU- och nordiskt samarbete är viktiga plattformar för att stärka skyddet av arktiska havsområden.

**Skälen för regeringens bedömning:** För Sverige är bevarande och hållbart nyttjande med ekosystemansatsen som grund utgångspunkten för vårt havsmiljöarbete, nationellt och internationellt. Även om Sverige inte har några arktiska havsområden ser regeringen allvarligt på de konsekvenser som ökad exploatering av naturresurser och transporter i Norra ishavet kan ha på den känsliga arktiska miljön. Utvecklingen har flera likheter med situationen i Östersjön, och internationellt samarbete är nödvändigt för att gemensamt förvalta haven. Miljökonsekvensbeskrivningar ska styra beslutsfattande. Arktiska rådet är ett viktigt forum för att utveckla en samsyn mellan alla berörda om hur vi bäst kan bevara och skydda Arktis. De nordiska länderna bör använda Arktiska rådet bättre än hittills genom att föra upp väsentliga politiska frågor på agendan. De nordiska länderna bör även utveckla ett gemensamt agerande för att stärka planering, förvaltning och skydd av havsområden, inklusive Arktis.

Havsrättskonventionen (UNCLOS) ger ett regelverk som gäller för alla kuststater och alla hav, så även för Arktis. Diskussioner pågår, bl.a. under FN:s generalförsamling, om ett internationellt avtal i anslutning till havsrättskonventionen, för åtgärder för att bevara och skydda den marinbiologiska mångfalden i haven bortom nationell jurisdiktion, inklusive etablering av marina skyddade områden. EU är särskilt

drivande i denna fråga. Ett arbete pågår också inom ramen för IMO med att utveckla det frivilliga regelverk som finns för fartyg som trafikerar istäckta vatten, den s.k. polarkoden. Andra viktiga globala konventioner i sammanhanget är FN:s konvention om biologisk mångfald och CITES (konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter). Utöver efterlevnaden av existerande folkrättsliga avtal som är tillämpliga i Arktis, kan det finnas behov av att internationellt stärka skyddet för den marina miljön i Arktis. Framförallt bör närmare utredas vilka miljöproblem som främst föranleder ett behov av ytterligare internationell reglering för just Arktis, och tillämpligheten hos existerande multilaterala miljöavtal i syfte att undvika internationell dubbelreglering.

I december 2007 antog Europeiska rådet en Havspolitik för EU med åtföljande åtgärdsplan. I EU:s havspolitik framhålls att marina reservat är en viktig typ av åtgärd för att bevara och skydda marin biodiversitet. Enligt åtgärdsplanen avser Europeiska kommissionen att före slutet av 2009 presentera en strategi för etablering av marina skyddade områden på världshaven. Detta arbete omfattar även havsområden i Arktis. Kommissionen presenterade även 2008 ett meddelande om den Arktiska regionen. Meddelandet förutser på flera områden ett framtida EU-engagemang för att stärka internationell reglering i maritima frågor såsom fiske- sjöfart- och skydd av marina områden och tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar i Arktis.

#### 14.4 Internationellt arbete med valar

Världens bestånd av valar tilldrar sig ett växande internationellt intresse. Förvaltningen av de stora valarna (alla bardvalar samt späckhuggare) regleras av Internationella Valfångstkommissionen (IWC), där Sverige varit en av de mer aktiva medlemmarna sedan 1979. Mindre valar med mer begränsad utbredning, förvaltas regionalt av organisationer som Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas (ASCOBANS), som omfattar EU:s vatten i Atlanten inklusive Östersjön. Det största hotet mot valar av alla storlekar utgörs av bifångster i fisket varför också UNCLOS, ICES, EU och regionala fiskeorganisationer är viktiga i sammanhanget. Fiske med drivgarn är sedan 2008 förbjudet i Östersjön och observatörer förekommer vid vissa fisken. Sveriges politik vad gäller det internationella arbetet om valar följer riktlinjerna för den proposition som antogs våren 2004 (prop. 2003/04:124, bet. 2003/04:MJU20, rskr. 2003/04:283) och baseras på principen om bevarande och hållbart nyttjande med företrädesrätt för ursprungsbefolkningar.

## 14.5 Projektexport för åtgärder som förbättrar den globala havsmiljön

De svenska företagens kompetens att utveckla och leverera kompletta systemlösningar inom området vatten/vattenrening är hög och internationellt efterfrågad. Sverige kan genom UD:s projektexportsekretariat erbjuda instrument för att på olika sätt stötta svenska företag vid s.k. projektexportaffärer, även inom området vatten/vattenrening. Projektexportsekretariatet har varit och är engagerade i olika vattenreningsprojekt, bl.a. runt Östersjön. Svenska företagsintressen finns också för projekt i Central- och Östeuropa och runt Medelhavet.

Nyckelfrågan till framgångsrika projekt är att hitta möjliga finansieringslösningar. Här kan projektexportsekretariatet hjälpa till. De projektexporterande företagen anlitar många mindre och medelstora svenska företag som underleverantörer. Dessa ges härigenom möjligheter till internationalisering, som de ofta inte kan få på egen hand. Projektexporten genererar därför betydande svensk export och sysselsättning hos många leverantörer i Sverige.

Den svenska kompetensen inom vatten/vattenrening, är omvitnat hög och internationellt efterfrågad. Projektexporten innebär att kunden i ett visst land efterfrågar hela systemlösningar från en huvudleverantör. Svenska projektexporterande större företag blir sålunda drivande i projekt, i vilka många små och medelstora företag kommer med som underleverantörer.

Central- och Östeuropa, med sin snabba ekonomiska utveckling, tillhör svenska företags viktigaste tillväxtmarknader. Det beror dels på den geografiska närheten till Sverige, dels på det mycket stora behovet av modernisering av delar av miljöområdet.

Helcom har identifierat en lång lista över åtgärder (s.k. hot spots) som behöver genomföras för att uppfylla ställda krav. Här bör affärs- möjligheter finnas för svenska företag att delta i olika projekt, t.ex. i Polen, Kaliningrad, S:t Petersburg, Estland, Lettland och Litauen.

Tillsammans med bl.a. Nordiska Investeringsbanken kan UD:s projektexportsekretariat hitta finansieringsmöjligheter för intressanta projekt.

Kustnära urbanisering leder till ständigt ökad vattenförbrukning med utsläpp, förorening och övergödning av kustvattenområdena som följd.

Konstbevattning dominerar världens färskvattenförbrukning. I de torraste områdena, hårt drabbade av klimatförändringarna, svarar den för 80–90 procent av den ständigt ökande användningen av vatten.

I världen konstbevattnas i dag 2 miljoner km<sup>2</sup> åkermark, varav endast 5000 km<sup>2</sup> (ca 0.3 procent) bevattnas med renat avloppsvatten. Resten kommer från yt- och grundvatten och bidrar därmed till en ökande vattenkris.

Återanvändning av avloppsvatten har blivit det främsta och mest intressanta alternativet för att åtgärda vattenbrist och klimatförändring.

Tolv länder runt Medelhavet har tillsammans med EU sjösat en regional aktionsplan för ett rent Medelhav (Barcelonakonventionen). Ett antal av de mest angelägna områdena har identifierat för avloppsvatten-

rening och förbundit sig till åtgärder till ett bedömt värde av 3–5 miljarder USD (1997 års siffror). Prop. 2008/09:170

Multi- och bilaterala biståndsgivare stöder återanvändning av avloppsvatten som strategi för fattigdomsbekämpning, genom hållbar och miljövänlig jordbruksutveckling. Via byggnation av tre stycken demonstrationsanläggningar runt Medelhavet (Värde 12 MUSD) planeras för ca 70 fullskaleanläggningar, ”hot spots”, som i ett senare skede ska byggas runt Medelhavet.

Svenska företag är mycket intresserade av att delta i dessa projekt, som kan innebära mycket stora exportmöjligheter från Sverige.

Samma problem med vattenrening och behov av problemlösningar gäller även i andra delar av kustnära områden runt om i världen. Svenskt deltagande i Medelhavsprojekt öppnar givetvis ännu större affärsmöjligheter.

## 15 Konsekvenser

En ny havspolitik medför konsekvenser för samtliga aktörer i samhället. Det övergripande syftet med denna proposition, dvs. de konsekvenser som eftersträvas, är att havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras samtidigt som havsanknutna näringar kan utvecklas, växa och bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft. Då det inte har varit möjligt att identifiera samtliga konsekvenser och värdera dessa monetärt inom ramen för föreliggande proposition förs här ett övergripande resonemang om vilken påverkan havspolitikerna kan ha. Naturvårdsverkets rapport ”Vad kan havet ge oss”, februari 2009, redogör för de socio-ekonomiska värdena av ekosystemtjänsterna i Östersjön och Västerhavet. Konsekvenser av specifika åtgärder redovisas i övrigt i respektive avsnitt.

### 15.1 Konsekvenser för näringsliv

För att nå en hållbar utveckling enligt ekosystemansatsen kommer det att krävas insatser från näringslivet. Åtgärderna handlar bl.a. om att minska utsläppen, minimera användningen av farliga kemikalier samt effektivisera energi och annan resursanvändning och avfallshantering. Framför allt krävs en fortsatt kunskapsuppbyggnad om förutsättningar för fortsatt brukande av havets resurser utan att detta underminerar havets ekosystemtjänster.

Havsmiljöfrågor har en hög prioritet i samhället och ligger många människor varmt om hjärtat. Detta innebär även att företag som engagerar sig på olika sätt, både ideellt och affärsmässigt, har stora möjligheter att få ut s.k. goodwill av sitt engagemang.

Flera av åtgärderna skapar direkt eller indirekt möjligheter för näringslivsutveckling. Dels åtgärder kopplade till utveckling av miljöteknik, dels åtgärder som leder till större delaktighet i havsförvaltningen och havsplaneringen, inte minst i ett internationellt sammanhang. Ett exempel i sammanhanget är åtgärden om miljökluster och nätverk för små företag runt Östersjön (avsnitt 6.3).

För sjöfarten bedöms åtgärder inom områden såsom regelförenkling, rekrytering och ett tydligt och stabilt regelverk bidra till att på lång sikt skapa bättre förutsättningar för den svenska sjöfartsnäringen och därigenom hela det maritima klustret i Sverige.

För fiskföretagen medför förslagen inte några nya skyldigheter och således inte några ökade kostnader. Genom det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 ges ökade möjligheter till stöd för åtgärder, som syftar till att skapa såväl hållbara fiskebestånd som till ett hållbart fiske. Detta kommer att vara till nytta för fiskeföretagen. Genom ett hållbart fiske ges också förbättrade möjligheter för ökad sysselsättning i sektorn. Dessa har inte uppskattats i monetära termer.

Det är svårt att dra några generella slutsatser av hur hushållen kommer att påverkas av de insatser som föreslås i denna proposition. Miljöarbetet berör många aktörer i samhället och det kommer att krävas insatser även från hushållen och kommunerna. Kommunerna har också en central roll i havsmiljöarbetet. Många av de åtgärder som föreslås påverkar kommunerna i deras arbete och förutsätter kommunernas medverkan. Samtidigt skapas genom det nya statliga bidraget för lokala vattenvårdsåtgärder förutsättningar att prioritera havsmiljöarbetet på lokal nivå. Härigenom stärks även den lokala delaktigheten i arbetet med havsrelaterade frågor.

Värdet av en förbättrad havsmiljö är viktig för de flesta människor. Flera av åtgärderna kommer att leda till att havsrelaterade frågor och havsmiljöarbetet blir mer uppmärksammade och att människor upplever att det vidtas åtgärder för att förbättra havsmiljön och för att utveckla berörda näringar.

Vissa åtgärder kommer på sikt att innebära förbättrade rekreativomöjligheter i kustområdena. Rekreativvärdet i detta sammanhang är enormt. Turistnäringen i Östersjöregionen uppskattas i Naturvårdsverkets rapport ”Vad kan havet ge oss?” till 90 miljarder Euro per år, och en stor del av detta har koppling till Östersjön. Samma rapport har uppskattat nettovinsten med att vidta åtgärder mot övergödningen i Östersjön till drygt 2 miljarder Euro per år.

För konsumenterna innebär en ökad efterfrågan på miljömärkt fisk en omställning till mer närproducerat och miljövänligt fiske.

För kommunerna och andra intresserade ges ökande möjligheter för stöd genom det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 till åtgärder som syftar till att förbättra fiskebeståndens bevarande, miljövänligt fiske och förbättrad sysselsättning.

Konsekvenser av specifika åtgärder för kommuner och hushåll redovisas i övrigt i respektive avsnitt.

### 15.3 Konsekvenser för myndigheter

För Fiskeriverket är besluten om miljömålsarbetet vägledande för myndighetens åtgärder på området. De föreslagna åtgärderna ligger inom ramen för myndighetens miljömålsarbetet men kommer i vissa fall att innebära utökade uppgifter, som programmet för skonsamma fiskeredskap och genomförande av den nationella ålplanen. Kostnaderna för dessa åtgärder kommer att finansieras från anslaget *Havsmiljö*.

Sjöfartsverket och Fiskeriverket får ca fyra regeringsuppdrag var som en följd av regeringens bedömningar i denna proposition, Naturvårdsverket respektive Livsmedelsverket får två uppdrag var, SGU får två uppdrag, Energimyndigheten, Formas, Jordbruksverket, Sida, Vinnova, Statskontoret och Läkemedelsverket får ett uppdrag var.

En rad nya miljöåtgärder aviseras i denna proposition, andra åtgärder har inletts tidigare och fortsätter. Finansiering av havsmiljöåtgärder sker genom anslaget 1:12 *Havsmiljö*. Enligt statsbudgeten för 2009 har 284 miljoner kronor anvisats under havsmiljöanslaget för 2009. För 2010 beräknas anslaget till 384 miljoner kronor och för 2011 till 295 miljoner kronor. Detta utgör den centrala finansiella ram inom vilken åtgärderna i denna proposition har utformats. Förslaget att en statlig myndighet ska få planeringsansvar för den ekonomiska zonen får troligen statsfinansiella konsekvenser. Konsekvenserna kommer att behandlas i den utredning om havsplanering som regeringen avser att tillsätta (se avsnitt 5.1). Samtliga budgetära konsekvenser till följd av denna proposition ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

### 15.5 Konsekvenser för miljö kvalitetsmålen

Förslaget till inriktning om en samlad havspolitik med en helhetssyn på hur havet och dess resurser nyttjas och bevaras som utgår ifrån ekosystemansatsen bedöms ge betydande positiva effekter på flera miljö kvalitetsmål. De miljö kvalitetsmål som huvudsakligen påverkas är *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning* och *Gifrfri miljö* men även *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Frisk luft* och *Grundvatten av god kvalitet*.

Regeringens intentioner i de internationella arbetet är av stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen då flera av miljö kvalitetsmålen endast kan nås om åtgärder även genomförs i andra länder. Den inriktning och prioritering som föreslås ingår i en internationell handlingsplan bedöms kunna ge särskilt positiva effekter på Östersjöns miljö tillstånd.

Genom införandet av planering av havsområdena ges även förutsättningar för att undvika och hantera framtida miljö hot.

Ett större antal havsrelaterade miljö åtgärder aviseras i propositionen som förväntas ge betydande positiva miljö effekter och därmed öka möjligheten att nå såväl de beslutade delmålen som miljö kvalitetsmålen. Åtgärderna kommer att underlätta genomförandet av EG-lagstiftningen på vattenområdet och uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden inom bl.a. Helcom. Vilka miljö kvalitetsmål de aviserade åtgärderna berör anges särskilt under respektive avsnitt.

För Fiskeriverket är besluten om miljö målsarbetet vägledande för myndighetens åtgärder på området. Den satsning som görs på det operativa programmet kommer att innebära förbättringar för havsmiljön, för bevarande av fiskbestånden samt en övergång till ett hållbart fiske.



## Sammanfattningen ur Havsmiljöutredningens slutbetänkande – En utvecklad havsmiljöförvaltning

Prop. 2008/09:170  
Bilaga 1

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 Helcoms 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 Helcoms 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 miljöinvesteringar 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 strukturfundsprogram 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.

Helcoms 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 Helcoms 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 om 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 om 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 om miljötillståndet i havet. För att stärka samordningen av det svenska havsmiljöarbetet föreslår utredningen att ett nytt havsmiljöråd knutet till Naturvårdsverket bildas. Det nya rådet föreslås ersätta nuvarande samordningsgrupp och nuvarande råd för havsmiljöfrågor. I det nya havsmiljörådet bör även samordning av myndigheternas arbete med övervakning och undersökningar ingå. Havsmiljörådets uppgift bör vara att dels samordna frågor där det inte finns en tydlig arbetsfördelning enligt lagstiftningen och regleringsbrev, dels lyfta frågor till regeringen som kräver dess medverkan eller beslut. Med en bred sammansättning av medlemmar och experter i rådet ges förutsättningar för

dialog mellan staten, näringslivet och ideella organisationer i frågor som rör havsmiljön.

Länsstyrelsernas ansvar för information vid akuta skeenden i havsmiljön bör förtydligas. Informationscentralerna vid länsstyrelserna i Västerbottens län, Stockholms län och Västra Götalands län, som drivs på uppdrag av Naturvårdsverket, fyller en viktig funktion.

Länsstyrelserna bör dock ta över ansvaret för verksamheten i sin helhet genom att uppgiften förs in i instruktionen för länsstyrelserna. Det ger bättre förutsättningar för utveckling av verksamheten och samordning mellan länsstyrelserna.

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

Övervakning av vattenmiljön är en viktig del i genomförandet av ramdirektivet för vatten. I Sverige ska vattenmyndigheterna se till att program för övervakning upprättas, men vem som i praktiken ska genomföra och bekosta programmen framgår inte av lagstiftningen. Baserat på principen om att förorenaren betalar och med kraven på kostnadstäckning enligt ramdirektivet för vatten bör verksamhetsutövaren ansvara för kontroll och övervakning i de vattenförekomster som påverkas av verksamheten. Utredningen föreslår att bestämmelser om verksamhetsutövarens ansvar för övervakning av vattenmiljön införs i miljöbalken. Vattenmyndigheterna föreslås få rättsliga befogenheter att förelägga verksamhetsutövare att delta i eller bekosta övervakningsprogram. För att uppnå full kostnadstäckning bör regeringen utreda hur vatten avgifter kan användas som ett komplement till föreslagna regelförändringar. Vattenavgifter är sannolikt en förutsättning för att även mindre verksamheter som t.ex. enskilda avlopp samt diffusa källor ska kunna inkluderas.

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

Prop. 2008/09:170  
Bilaga 1

- 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.

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 om 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 om djup och bottenbeskaffenhet. Utredningen föreslår därför att en översyn av lagstiftningen om 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.

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.

# Förteckning över remissinstanserna avseende Havsmiljöutredningens slutbetänkande En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48)

Prop. 2008/09:170  
Bilaga 2

Svea Hovrätt – Miljööverdomstolen, Riksåklagaren, Sida, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Konjunkturinstitutet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Vattenmyndigheten för Södra Östersjön, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Vattenmyndigheten för Västerhavet, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Vattenmyndigheten för Norra Östersjön, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Vattenmyndigheten för Bottenhavet, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vattenmyndigheten för Bottenviken, Vetenskapsrådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Havsmiljöinstitutet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Kungliga tekniska högskolan, Sveriges lantbruksuniversitet, ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Högskolan på Gotland, Högskolan i Kalmar, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Kemikalieinspektionen, Stockholm Environment Institute, Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Sjöfartsverket, Sjöfartsinspektionen, Statens institut för kommunikationsanalys, Sveriges geologiska undersökning, Glesbygdsverket, Verket för innovationssystem, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Statens energimyndighet, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Österåkers kommun, Borgholms kommun, Kalmar kommun, Västerviks kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Helsingborgs kommun, Landskrona kommun, Simrishamns kommun, Trelleborgs kommun, Lysekils kommun, Göteborgs kommun/stad, Stenungsunds kommun, Strömstads kommun, Söderhamns kommun, Örnsköldsviks kommun, Umeå kommun, Haparanda kommun, Luleå kommun, Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Kungliga Vetenskapsakademien, Bohuskustens kustvattenråd, Coalition Clean Baltic, Emåförbundet, Fiskbranschens Riksförbund, Friluftsförbundet Riksorganisation, Greenpeace, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Kalmar läns kustvattenkommitté, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Samverkansorganet i Norrbottens län (Kommunförbundet Norrbotten), Samverkansorganet i Västernorrlands län (Kommunförbundet Västernorrland), Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Gävleborgs län (Region



Gävleborg), Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland), Skåne läns landsting (Region Skåne), Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten), Samverkansorganet i Kalmar län (Regionförbundet i Kalmar län), Samverkansorganet i Södermanlands län (Regionförbundet Sörmland), Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län), Samverkansorganet i Östergötlands län (Regionförbundet Östsam), Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm, Skärgårdarnas Riksförbund, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, Stockholm International Water Institute, Svealands kustvattenförbund, Svenska Jägareförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Petroleum Institutet, Svenska Turistföreningen, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Svensk Vindkraft, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Hamnar, Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation, Sveriges Redareförening, Sveriges redareförening för mindre passagerarfartyg (SWEREF), Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Sydkustens vattenvårdsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Vattenbrukarnas Riksförbund, Världsnaturfonden, Västra Götalandsregionen, Öresunds vattenvårdsförbund.

Prop. 2008/09:170  
Bilaga 2

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors.

Föredragande: Andreas Carlgren

---

Regeringen beslutar proposition 2008/09:170 En sammanhållen havspolitik