

DEN MARINA MILJÖFÖRVALTNINGENS UTVECKLING I SVERIGE FRÅN 1960-TALET TILLS IDAG

THE DEVELOPMENT OF MARINE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN SWEDEN FROM THE 1960s UNTIL TODAY



*Kjell Grip. Institutionen för marin ekologi, miljö och botanik, Stockholms universitet.
Adress: Mandelblomsgatan 11, 745 36 Enköping, Sweden. E-mail: bkjell.grip@tele2.se*

Abstract

Most coastal countries lack a coherent marine policy or set of coherent policies covering various marine policy areas. These include, for example, fishery, aquaculture, mineral extraction, transport, military defense, environmental protection and conservation, pipelines, energy production, coastal development, tourism, other marine activities and overall, the climate. Often there is an inability to see and understand the value of what the marine ecosystems mean to society. What exists is a complex net of interactive and overlapping policy areas that leave big problems without action. It is easier to manage the sea in a way that minimizes or prevents the undesirable, than introducing management systems that allow progress towards what is desirable. The implemented marine environmental policy in Sweden has led to improvements in the protection and conservation of our marine areas, but the measures have not been sufficient to suit the needs that exist. The Swedish self-image – Sweden as a leading nation – still seems to be intact. Sweden's marine environmental policy is good in many respects, but other countries' policies are equally good or better.

Key words: Marine activities, policy, planning, management, research, responsibility

Sammanfattning

De flesta kustländer saknar en för olika havspolitiska områden sammanhållen havspolitik. Det gäller till exempel fiske, vattenbruk, utvinning av mineralresurser, transport, försvar, miljö, ledningar, energiproduktion, kustutveckling, turism, andra marina aktiviteter samt övergripande klimatet. Ofta råder det en oförmåga att se och förstå värdet av vad de marina ekosystemen betyder för samhället. Det som finns är ett komplext nät av interaktiva och överlappande politikområden som lämnar stora problem utan åtgärd. Det är lättare att hantera havet på ett sätt som minimerar eller förhindrar det oönskade, än att införa ledningssystem som möjliggör framsteg mot det som är önskvärt. Den förda marina miljöpolitiken i Sverige har medfört förbättringar i skyddet och bevarandet av våra havsområden men åtgärderna har inte varit tillräckliga för att tillgodose de behov som föreligger. Den svenska självbilden – Sverige som ett föregångsland – verkar ändå vara intakt. Sveriges havsmiljöpolitik är bra i flera avseenden men andra länders politik är lika bra eller bättre.

Introduktion

Under 1950- och 1960-talen skedde i Sverige en klar förändring av hur man såg på miljö- och naturvårdsfrågornas betydelse i samhället. Redan från tillkomsten av den moderna miljö- och naturvårdspolitikern var det föreningar av mark-, luft- och sötvattenssystem, markbunden naturvård samt fysisk planering av naturresurser på land som kom i fokus. Användning, skydd och bevarande av marina resurser och behovet av en sammanhängande havspolitik diskuterades tidigt men praktiskt marint inriktat arbete om miljö och natur kom igång betydligt senare än på landsidan.

På 1960-talet hade ändå intresset för användningen av marina resurser tilldragit sig ökat intresse över hela världen. Många traditionella råvaror på land hade blivit knappa på grund av omfattande exploatering. Dessutom hade utvecklingen av den marina tekniken gjort det möjligt att arbeta till sjöss på andra sätt än tidigare. I flera länder och i FN:s regi, startades stora marina forskningsprogram avseende användningen av främst marina mineralresurser. Denna period av havens växande betydelse kallas ibland för "Den marina revolutionen".

Som svar på det ökade intresset för att nyttja havens resurser, tillsatte den svenska regeringen Havsresursutredningen 1968. Utredningen undersökte frågor som rörde användningen av kust- och havsområdenas marina resurser i Sverige. 1972 presenterade utredningen sin rapport Utnyttjande och skydd av havet (SOU 1972:43). Den grundläggande frågan för utredningen att besvara var i vilken utsträckning Sverige kunde och borde delta i exploateringen av haven? Trots detta tidigt uttalande intresse kom, som framhållits, det verkliga intresset för havsmiljöns status, naturskydd, marin naturresursplanering och förvaltning upp på agendan långt senare.

Syften med denna artikel är att ge en överblick över den marina miljöförvaltningens utveckling i Sverige, från 1960-talet fram tills idag. Artikeln bygger på och refererar till en avhandling i marin ekologi 2018 skriven av författaren (Grip, 2018).

1960-talets miljöreformer

Redan under 1950-talet började man inse att samhället behövde en effektiv och samordnad kontroll av hur de växande miljö- och naturvårdsproblemen skulle hanteras. Miljö- och naturvårdsfrågorna var reglerade i många lagar och förordningar. Ansvaret var fördelat på en rad olika myndigheter och på många små kommuner, som var och en agerade självständigt och ofta utan samordning. Den moderna miljörörelsen hade börjat växa och påverkade samhället, så att ökade krav ställdes på större investeringar i miljöskydd och bevarande. I Sverige ledde detta till att 1960 års Naturvårdsutredning tillsattes. Dess slutrapport Naturen och samhället (SOU 1962:36) följdes av en serie utredningar om miljöfrågor och naturvård, till exempel:

- Fritidsutredningen 1962;
- Immissionsutredningen 1963 och
- Naturresursutredningen 1964.

Förslag från dessa utredningar bidrog till en omfattande svensk reformperiod. Denna bildade grunden för den lagstiftning som kom att reglera miljö- och naturvårdsfrågorna och sätta standarden för samhällets styrning och förvaltning av miljö och natur i landet. Myndigheter inrättades och lagar infördes för att vidta åtgärder mot allvarliga miljöföroreningar, först med fokus på mark, luft, sötvatten och kustnära vatten samt för skydd av natur på land (Box 1). Regeringen tilldelade också ekonomiska medel till centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner för att genomföra de åtgärder som beslutats. 1967 års omorganisation av länsstyrelserna innebar att en ny kategori av tjänstemän med ansvar för miljö- och naturvård anställdes, vilket ändrade länsstyrelsernas interna förvaltningsstruktur. Vidare bidrog röster från flera debattörer och forskare i Sverige och utomlands till att öka medvetenheten om miljöproblemen i landet och på behovet av att vidta åtgärder.

Box 1. Grundläggande instrument för styrning och förvaltning av miljö och natur på land och i vatten beslutades på 1960-talet:

- 1964 En ny naturvårdslag;
- 1966 Den fysiska riksplaneringens förberedande arbete inleddes;
- 1967 Statens Naturvårdsverk (SNV) inrättades, med ökad personal och ekonomiska resurser för miljöledning;
- 1967 Statens Planverk inrättades med inriktning på planfrågor och fysisk planering;
- 1967 Nya naturvårdsavdelningar inrättades på länsstyrelserna;
- 1969 En ny miljöskyddslag; och
- 1969 Koncessionsnämnden för miljöskydd inrättades.

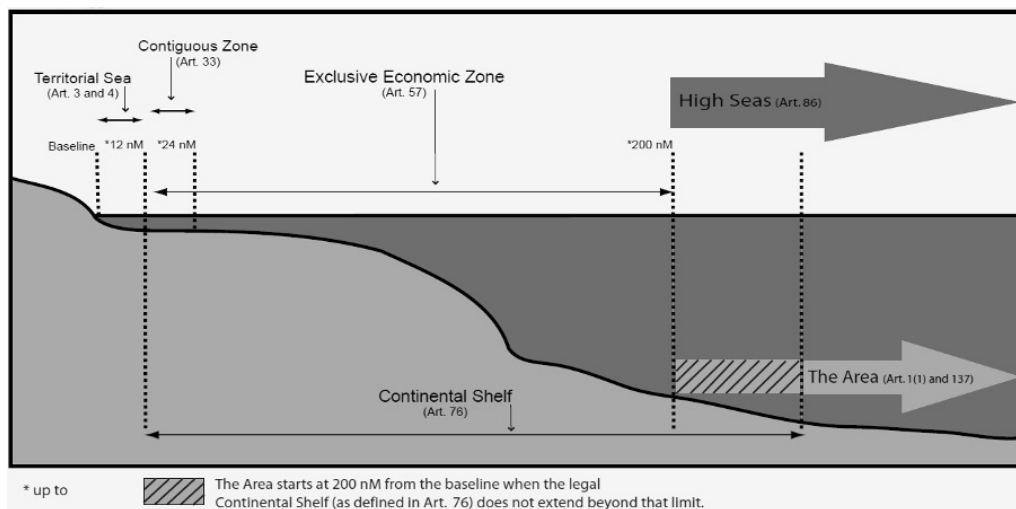
Den fysiska riksplaneringens betydelse för förvaltningen av miljö och natur

Under 1970-talet blev den fysiska riksplaneringen (FRP), med samspelet mellan centrala och regionala statliga organ och lokala myndigheter, en drivkraft för ökad hänsyn till miljö och natur i samhällsutvecklingen.

I den första FRP-rapporten Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75), introducerades begreppet ekologisk grundsyn i fysisk planering. Begreppet innebar och blev en drivkraft för att hänsyn till natur och miljö skulle tas vid olika former av exploatering. Ekologisk grundsyn motsvaras idag av begrepp som ekosystemansatsen och ekosystem-baserad planering och förvaltning.

Viktiga skillnader i förvaltningen av miljö och natur i hav och på land

Det är främst två förhållanden som skiljer förvaltningen av mark från vatten, dels de ekologiska skillnaderna, dels de legala. Ekologisk teori och praktik inbegriper vikten av att förstå hur olika



Figur 1. Grafisk presentation av UNCLOS och gränser till havs.

Havet är juridiskt uppdelat i inre vatten, territorialhavet (12 sjömil (Nm) från baslinjen); en eventuell tilläggszon 24 Nm från baslinjen som krävs av vissa länder; den exklusiva ekonomiska zonen (EEZ) (200 Nm från baslinjen); och det fria havet (High Seas, bortom EEZ). The Area är havsbotten och jorden därunder, utanför gränserna för nationell jurisdiktion. Det börjar vid 200 Nm eller där kontinentalsockeln slutar, ifall denna sträcker sig bortom gränsen för 200 Nm. Källa: NOAA Coastal Services Center.

konsekvenser av mänskliga störningar på natur och miljö påverkar samhället. Vidare finns i den marina miljön legala problem, som ännu inte är lösta, inte minst i det fria havet och havsbotten, utanför nationell jurisdiktion.

Ekologiska skillnader

En jämförelse mellan den terrestra och marina miljön visar, att organismerna har utvecklat olika egenskaper för att överleva i så skilda miljöer. Tyngdkraften, till exempel, påverkar organismer på land mer än de i vatten, vilka stöds av ett tätare medium. Jämfört med vattenlevande organismer måste stora landlevande växter och djur ha en starkare fysisk uppbyggnad och utveckla mer stödjande biologiska strukturer, för att tillgodose behovet av vatten- och näringstransport.

Juridiska skillnader

Det internationella rättsliga ramverket för frågor som rör kustländernas suveränitet, rättigheter och ansvar till havs är knutet till FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on Law of the Sea, UNCLOS). Den antogs 1982, och trädde i kraft 1994. Konventionen kallas "Havets grundlag" (Fig. 1) och den har stor betydelse vid planering och förvaltning av den marina miljön och användningen av dess resurser. Havsrättskonventionen lägger också stor tonvikt på den marina sektorn för kuststaternas nationella utveckling, och på oceanernas och havens betydelse för den globala miljön.

Äganderätt och ansvar skiljer sig åt i hav och på land

På land har en fastighet vanligen tydliga gränser och det finns flera typer av fastighetsägare – privata, offentliga, företag, organisationer etcetera. I havet är, enligt UNCLOS, staten den enda "fastighets- eller vattenrättsägaren" som "äger" vattnet och dess levande och icke levande resurser. En stats regering har den juridiska rätten och ansvaret för att lämna tillstånd i samband med användning och skydd av havet och dess resurser under nationell suveränitet och jurisdiktion. Det gäller till exempel, tilldelning av licenser och kvoter för fiskeindustrin. I de flesta länder börjar detta ansvar vid kustlinjen, sträcker sig in i territorialhavet och den

ekonomiskazonen och vidare in i kontinentalsockelområdet om sådant finns. Det bör observeras, att i Sverige kan en privat strandfastighet omfatta vatten ut till omkring 300 m från strandlinjen enligt Lagen om gräns mot allmänt vatten.

När det gäller äganderätt till sjöss är det vanligt att kust- och särskilt fiskesamhällen hävdar sina "traditionella" rättigheter. Protester från lokala fiskesamhällen mot överträdelser av dessa rättigheter är vanliga och konfliktfyllda, till exempel, mot eventuella fiskebegränsningar vid etablering av marina skyddsområden eller vindkraftsparkar. Historiska rättigheter erkänns i UNCLOS. Men det är kuststaten som har äganderätten till havets resurser inom nationell jurisdiktion och det är kuststaten som avgör, om man ska ta hänsyn till "traditionella" rättigheter eller inte. Införandet av individuella fiskekvoter har kritiserats för att rationalisera bort tillgången till en gemensam resurs av ekonomiska skäl. Kuststaten är dock den enda "ägaren" av havets resurser enligt havsrättskonventionen och i fråga om privatisering är staten integrerad i och ansvarig för den process, som skapar och upprätthåller äganderätter i havet.

1992 års Rio-konferens (UNCED)

FN:s konferens om miljö och utveckling (United Nations Conference on the Environment and Development, UNCED) i Rio de Janeiro 1992 lade till en ny teoretisk överbyggnad till 1982 års havsrättskonvention. I deklarationen från konferensen presenterades 27 principer, som efterlyste nya strategier för naturresursförvaltning. Flera av dessa principer är också relevanta för förvaltningen av havs- och kustområden på nationell, regional och global nivå, till exempel, huvudprinciperna för uthållig utveckling: om försiktighet, om att förorenaren betalar och om samhällsbaserad förvaltning.

Särskilt kapitel 17 i den fyrtio kapitel omfattande Agenda 21 har haft stor inverkan på den marina förvaltningen i många kustländer och för det marina arbetet i internationella organisationer.

UNCED-konferensen 2012 meddelade att man fortsätter arbetet med att förbättra och stärka ramverket för marin förvaltning vad avser:

- a) förvaltning av fiskbestånden;
- b) bevarande av biologisk mångfald;
- c) hänsyn till djuphavsekosystemen; och
- d) att öka medvetenheten om den marina miljön hos beslutsfattare och allmänhet.

Detta ligger i linje med Aichi-målen för biologisk mångfald, inklusive handlingsplanen 2011–2020. Vidare, ligger detta i linje med FN:s hållbarhetsmål i Agenda 2030 (mål 14 om Hav och marina resurser). Frågor om bland annat den privata sektorns åtaganden i enlighet med Agenda 2030, mål 14, kommer att tas upp vid FN:s andra havskonferens (UN Ocean Conference) planerad till juni 2020 i Lissabon, Portugal. Vidare, har Sverige nyligen skrivit under Storbritanniens förslag till deklarationen om att 30 % av världshaven skall vara skyddade till 2030. Deklarationen kommer att behandlas vid FN:s möte om biologisk mångfald planerad till oktober 2020 men är nu inställt.

Marina miljö- och resursfrågor uppmärksammas

I Havsresursutredningens slutrapport 1972 föreslogs att ett särskilt organ skulle inrättas för nationell samordning, och långsiktig planering av hur marina resurser i Sverige skulle användas och förvaltas. Regeringen stödde inte förslaget, men riksdagen insisterade på att ett samordningsorgan skulle inrättas. Efter flera förhandlingsrundor mellan en negativ regering (främst Industridepartementet) och en positiv riksdag, påbörjade 1979 Delegationen för samordning av havsresursverksamheten (DSH), kallad Havsresursdelegationen, sin verksamhet med säte i Göteborg. Uppdraget var att förbättra samordningen av den svenska havsresursverksamheten och lämna råd till regeringen avseende marin teknisk utveckling, forskning och fysisk planering.

På 1980-talet började miljöproblemen i havet och kusterna runt om i Sverige alltmer att uppmärksammas på grund av överfiske och föroreningar av bekämpningsmedel, gödselmedel och avfall som sköljdes ut från land från industrier och vattendrag. Som ett svar på den ökade oron för de marina miljöproblemens effekter tog regeringen aktiv del i det regionala konventionsarbetet för de

havsområden som omger Sverige – Helsingforskonventionen för Östersjön med sekretariat, HELCOM och Oslo/Pariskonventionerna för Nordostatlanten med sekretariat, OSPARCOM (idag OSPAR). I detta arbete var beräkningen av föroreningsbelastningen på havsmiljön prioriterad. Genom Naturvårdsverkets forskningslaboratorier, tog Sverige en aktiv roll i detta arbete. Sverige blev en drivande kraft i de regionala kommissionerna, särskilt i HELCOM men också i OSPARCOM och från mitten av 1980-talet även i Nordsjökonferensen (CONSSO). En kombination av politisk vilja och grundligt arbete för att redovisa kvalificerad vetenskaplig och teknisk bakgrundsinformation för beslutsfattandet visade sig vara ett framgångsrikt koncept. Vidare, tog regeringen efter hand initiativ till flera marina aktions- och forskningsprogram, som genomfördes under 1980-, 1990- och 2000-talen.

Splittrad havsforskning samordnas

En särskild uppgift för den nyinrättade Havsresursdelegationen blev att främja samordningen av marin forskning och utveckling. Den marina forskningen i Sverige var fördelad över många institutioner vid universitet och myndigheter, ofta med små ekonomiska resurser i förhållande till behoven. En av Havsresursdelegationens första uppgifter blev att skaffa sig en översikt över svensk marin forskning och föreslå hur man kunde förbättra den nationella samordningen av forskningen. DSH genomförde 1980 en enkätundersökning till svenska universitet och högskolor och fann, att det då var 74 institutioner som utförde marin forskning och/eller kartläggning (Marin forsknings- och kartläggningsverksamhet i Sverige, Del 1 och 2). Mot bakgrund av denna utredning föreslog DSH, att den marina biologiska forskningen borde samordnas bättre inom varje större havsområde.

På initiativ från DSH utredde Statskontoret den svenska havsforskningens organisation inom främst den myndighetsanknutna delen av den marina forskningen (Statskontoret 1982:24). Statskontorets förslag delades av DSH och med programförslaget "Utforskning och tillståndskontroll" i rapporten Svensk Havsresursverksamhet 1982,

Del 1 (DSH 1982:1) som underlag, genomfördes ett förberedande programarbete. Det gjordes i en studie om s.k. baslaboratorier, som omfattade den då aktuella fördelningen av svensk marin forskning avseende miljö och natur (Statskontoret 1985:45).

Studien om baslaboratorier blev sedan underlag till Universitets- och Högskoleämbetets förslag, baserat på framlidne professor Bent-Owe Janssons utredning (UHÄ 1988:11), om att inrätta tre marina institut (UHÄ 1988:13). Förslaget syftade till att förbättra samordningen av marinvetenskaplig forskning och tvärvetenskapligt samarbete i problemorienterade projekt. Eftersom Sverige, i myndighetvärlden, vid denna tid inte använde sig av begreppet institut, kom de förslagna instituten att kallas centra. 1989 inrättades tre statsfinansierade marina centra vid universiteten i Stockholm (Askölaboratoriet), Göteborg (Tjärnö Marinbiologiska Station) och Umeå (Norrby laboratoriet). Centren fick ny finansiering som avsevärt stärkte såväl den marina forskningen, som fältlaboratorier och kapaciteten för utsjöforskning och offentlig upphandling.

Emellertid, med de tre marina centra var det tre olika universitet, som ansvarade för den marina forskningen om miljö och natur. DSH framhöll för regeringen att det behövdes ett organ med ansvar för den nationella samordningen av gemensamma forskningsaktiviteter, till exempel för inköp av dyr utrustning och användning av forskningsfartyg. Det fick inget gehör och det var inte förrän 2008 som ett samordnande organ, Havsmiljöinstitutet, inrättades vid Göteborgs universitet (SOU 2006:112), med enheter vid Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Linné Universitetet och Sveriges lantbruksuniversitet.

Myndigheters laboratorier och miljöforskningens finansiering ifrågasätts

I slutet av 1980-talet började man från politiskt håll diskutera huruvida de statliga myndigheterna skulle ha egna laboratorier. Deras forskning, ansågs av många, inklusive regeringen, främst borde ligga på universiteten. 1992 överfördes Naturvårdsverkets forskningslaboratorier med personal och finansiering till Stockholms universitet (Institutet

för Tillämpad Miljöforskning, ITM) och Sveriges lantbruksuniversitet i Uppsala.

1993 inrättade den dåvarande borgerliga regeringen ett nytt organ för finansiering av miljöforskning, Stiftelsen för strategisk miljöforskning, MISTRA. I en budgetkris 1997 beslutade den nu socialdemokratiska regeringen att avbryta Naturvårdsverkets forskningsanslag. Därmed avvecklades även verkets forskningsavdelning. Beslutet om att dra tillbaka forskningsbidraget ledde till en betydande minskning av svensk tillämpad miljöforskning. Nedläggningen av Naturvårdsverkets forskningsavdelning visade sig dock vara ett misstag. Efter mycket kritik fick Naturvårdsverket 1999 åter ett nytt men mindre statligt forskningsanslag, som kom att administreras av ett nyinrättat Forskningssekretariat.

Den fysiska riksplaneringen initierar havsplanering

Den första rapporten om fysisk riksplanering (SOU 1971:75) kritiserades för att inte tillräckligt ha behandlat marina frågor och problem. Det medförde att Bostadsdepartementet, som nu ansvarade för riksplaneringen, tillsatte en "Arbetsgrupp för havsmiljöfrågor" bestående av företrädare för berörda departement, myndigheter och forskning. Utredningen sammanställde material om havsområdenas miljö och natur, deras naturresurser och de anspråk som riktades mot dessa. Det var den första heltäckande havsresurs- och havsmiljöundersökningen i Sverige. Arbetsgruppen för havsmiljöfrågor kritiserade särskilt svårigheterna med att få fram utsläppsdata om olika föroreningar och krävde förbättringar av de marina övervakningssystemen.

Arbetsgruppen redovisade sitt material i en serie underlagsrapporter till FRP. Det sammanställda materialet gav underlag för att de marina frågorna kunde behandlas mer utförligt i den andra rapporten om fysisk riksplanering (SOU 1979:54 och 55).

I den andra FRP-rapporten framhölls, bland annat, behovet av marin fysisk planering. Det behovet resulterade i ett uppdrag till DSH att utveckla en metod för fysisk planering av havsområden (Box 2). Intresset för marin planering väcktes tidigare i

Box 2. Försöksstudier om havsplanering

Under 1980-talet genomförde DSH, Planverket och Naturvårdsverket (SNV) två omfattande metodologiska planeringsstudier kallade "Kustvatten och hav" i samarbete med sju kustkommuner (med och utan skärgård) och deras respektive länsstyrelser. Den första studien utfördes 1981–1985 och den andra 1986–1989. Syftet var att utveckla kunskap och metoder för hur fysisk planering kunde användas som stöd för kust- och havsområdenas förvaltning.

Som utgångspunkt utvecklades den marina fysiska planeringen metodiskt från fysisk planering av markanvändningen. En rad rapporter presenterades av deltagande kommuner och länsstyrelser. Vidare samarbetade studien med Plan- och bygglagutredningen som ledde fram till 1987 års Plan- och bygglag (SOU 1987: 10).

Ett forskningsprojekt "Den marina kustzonen — bedömningsgrunder för planering" genomfördes samtidigt med ovan nämnda studier. Detta forskningsprojekt studerade effekterna av olika marina aktiviteter på det marina ekologiska systemet. Projektets slutrapport Praktisk kustekologi (SNV PM 1987) med en lång rad av delrapporter och vetenskapliga artiklar gav underlag till de planeringsstudier som leddes av DSH.

Sverige än på andra håll med Nederländerna som undantag. Fram till 1980-talet var fysisk planering av vattenområden enligt den svenska Plan- och bygglagen (PBL) inte möjlig. Vattenanvändningen var relaterad till utnyttjande av vattenresurser och ekonomisk planering enligt Vattenlagen, som är en exploateringslag. Det var oklart hur vattenrelaterade problem och olika användningsområden för vatten skulle hanteras i den fysiska planeringsprocessen. Flera nya aspekter måste beaktas vid fysisk planering av vattenresurser.

Studien Kustvatten och hav visade att det inte behövdes någon ny lagstiftning om marin fysisk planering, eftersom den befintliga PBL, om planering och beslut om markens användning, skulle kunna användas. Den befintliga PBL kunde emellertid endast tillämpas inom svenskt territorium vid planering av markanvändningsaktiviteter, inte för vattenplanering. Vidare var det ännu inte bestämt hur den nya territorialhavsgränsen om 12 Nm (sjömil) skulle avgränsas. Inte heller gränserna mellan kustkommunerna i territorialhavet var bestämda (Havsrättskonventionen, UNCLOS trädde i kraft först 1994).

Begreppet mark kom också att omfatta vatten

Till skillnad från de flesta länder indelas svenskt territorium ut till territorialhavsgränsen i kommuner. Plan- och bygglagutredningen noterade att PBL-bestämmelserna var giltiga inom hela det svenska territoriet ut till den nya territorialhavsgränsen, varför begreppet land nu också kom att omfatta vatten. Därigenom kunde den nya PBL (SOU 1987: 10) användas av kustkommunerna även för marin fysisk planering.

Den nya territorialhavsgränsen om 12 sjömil från baslinjen och gränserna mellan kustkommunerna i territorialvattnet måste emellertid bestämmas för att undvika oklarhet om var gränserna gick. Regeringen gav därför Lantmäteriverket och Kammarkollegiet i uppdrag att bestämma kustkommunernas gränser i territorialhavet ut till territorialhavsgränsen. Därmed bestämdes också länsgränserna i territorialhavet. Detta arbete genomfördes i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Så långt det var möjligt drogs latitudparallella gränser ut till territorialhavsgränsen.

På 1980-talet saknade de flesta svenska kommuner både kompetens och erfarenhet av fysisk

vattenplanering. Incitamenten för att göra marina översiktsplaner enligt den nya PBL var svaga för de flesta kustkommuner. Några sådana planer presenterades heller inte de närmaste åren – med Lysekils kommun som ett lysande undantag.

FRP och miljöstyrning – spänningar mellan departement

I Regeringskansliet låg ansvaret för den fysiska riksplaneringen på det dåvarande Bostadsdepartementet, Enheten för fysisk riksplanering. Miljöfrågorna låg under Jordbruksdepartementets ansvar. Redan från början av FRP-processen uppkom spänningar mellan de båda departementen. I riksplaneringen behandlades även natur- och miljöfrågor, vilket delvis uppfattades som ett intrång på Jordbruksdepartementets ansvarsområde för miljö och natur. Tillsättningen av Naturresurs- och Miljökommittén 1978 reflekterade de spänningar som fanns mellan de två departementen.

1983 lade Naturresurs- och Miljökommittén fram sin slutrapport "Naturresursers nyttjande och hävd" (SOU 1983: 56). I rapporten lämnades förslag till en mer sammanhängande naturresurspolitik. Kommittén föreslog bland annat, att en naturresurslag skulle inrättas. Lagen skulle vara det ramverk och fastställa de ekologiska principer som behövdes för en integrerad och hållbar naturresurspolitik, främja en hållbar utveckling samt säkerställa en hälsosam och god miljö. Samma ekologiska principer var också grunden för FRP-systemet. Kommittén föreslog vidare att ett system med miljökonsekvensbeskrivningar, skulle införas i en ny naturresurslag.

1987 trädde en Naturresurslag (SFS 1987: 12), starkt kopplad till fysisk planering, i kraft. Dess grundläggande koncept var, att lokal fysisk planering skapar förutsättningar för en hållbar förvaltning av mark, vatten och den fysiska miljön i allmänhet. Riksplaneringen i tidigare mening ansågs inte längre behövas. Emellertid, det nationella perspektivet om behovet av att samordna nationella och lokala intressen hade inte behandlats av riksdagen.

1991 lade den nya konservativa regeringen ned Bostadsdepartementet och därmed även den fysis-

ka riksplaneringen. Principerna för bevarande av mark- och vattenresurser ingick nu i Naturresurslagen och reglerades främst av lagstiftning. 1999 beslutades att Naturresurslagen skulle ingå i den nya Miljöbalken (SFS 1998: 811).

Idag har samhällsutvecklingen på nytt visat på behovet av ett nationellt fysiskt planeringssystem avseende vissa för landets särskilt viktiga mark- och vattenanvändningsintressen. Det gäller, till exempel, vid etablering av stora vindkraftparker, gruvor och hamnar samt därtill relaterade övergripande försvars- och miljöfrågor. Här saknar kommunerna kompetens och resurser, för att rationellt hantera de frågor och problem, som är kopplade till sådana ärenden.

En nationell strategi för havsmiljön börjar byggas upp

I regeringsskrivelsen 2005, En nationell strategi för havsmiljön (Skr 2004/05: 173) pekade den dåvarande regeringen ut den strategiska inriktningen för det svenska havsmiljöarbetet på kort och lång sikt. Utgångspunkten var att förvaltningen av havet skulle utgå från ekosystemansatsen, dvs., att nyttjandet av havet och dess resurser inte leder till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs. Ett fördjupat internationellt samarbete, särskilt inom EU framhölls liksom kraftfulla nationella insatser.

Det svenska Naturvårdsverket omorganiserades med en ny Havsmiljöenhet under Naturresursavdelningen och Naturvårdsverket fick rollen att samordna 16 olika myndigheter med marina miljö- och naturvårdsfrågor i sina program. Det skedde genom en särskild samordningsgrupp, SamHav. Naturvårdsverkets fokus hade varit på frågor som rör land, luft, sötvatten och havsföroreningar, men efter 2006 kom även den övergripande marina miljön och naturvården, att prioriteras högre av regeringen och Naturvårdsverket. Det skedde främst på grund av EU:s arbete med den marina strategin (det Marina direktivet) och skyddet av marina Natura 2000-områden (enligt Fågel- och Habitatdirektiven). Sveriges insatser i EU: s internationella arbete och de regionala havskonventionerna betonades och förstärktes.

En ändrad vattenförvaltning

I vårbudgeten 2007 fortsatte den nu nya regeringen insatserna på det marina området och introducerade den s.k. havsmiljömiljarden. Mer än en miljard SEK tilldelades för marin forskning och ekonomiskt stöd till marina miljöinsatser. Så till exempel skulle länsstyrelserna förstärka arbetet med att minska näringsbelastningen från jordbruket och stödja etableringen av marina naturreservat. Det var mer pengar än den marina miljöförvaltningen och forskningen effektivt kunde spendera. Flera, då lite udda marina forskningsprojekt startade, bland annat, för att studera användningen av vindkraft för syresättning av Östersjöns bottenvatten.

I propositionen 2008/09: 170 En sammanhållen svensk havspolitik betonades att havspolitiken fortsatt skulle vara integrerad och tvärsektoriell samt att havets och kustområdenas resurser skulle nyttjas hållbart. En viktig utgångspunkt för propositionen var EU:s integrerade havspolitik (COM/2008/0395 final).

I propositionen föreslogs också en stor omorganisation av den centrala vattenförvaltningen avseende miljö, natur och fiske. Naturvårdsverket skulle inte längre ha ansvaret för miljö och natur i havs- och inlandsvatten. Det ansvaret skulle läggas på en nyinrättad myndighet för havs- och vattenförvaltning och det dåvarande Fiskeriverket skulle läggas ned. Förslaget var inte baserat på en genomtänkt analys av fördelar och nackdelar med förändringen. Det stöddes heller inte av den utvärdering av det svenska havsmiljöarbetet som gjordes av Havsmiljöutredningen (SOU 2008:48).

Resultatet blev att en väl fungerande och integrerad miljöledning och styrning på central nivå kom att ersättas av en förändrad och oprövad förvaltning av miljö- och fiskefrågor i hav och sötvatten. Det var en förändring motiverad av politiska snarare än miljömässiga skäl.

Sedan Naturvårdsverket inrättades 1967 hade svenskt miljö- och naturvårdsarbete varit integrerat i samma myndighet. Miljö- och naturvårdsfrågor relaterade till mark, luft, sötvatten och hav, vilka har kopplingar till varandra, kunde därför behandlas på ett sammanhållet sätt av en myndighet. Eftersom Sverige är en liten fiskerination, hade

behovet av ett eget nationellt Fiskeriverk ifrågasatts vid flera tidigare tillfällen. Naturvårdsverket och Fiskeriverket tillhörde emellertid olika departement, som med kraft försvarade sina mandat. Fiskeriverket skulle annars, enligt ett tidigare förslag, ha kunnat slås samman med Naturvårdsverket och med fortsatt placering i Göteborg. Ett oväntat argument uttryckt av ledamöter i SamHav var, att om Fiskeriverket lades ned skulle Göteborg, Sveriges näst största stad, inte längre ha en central statlig myndighet. Regeringens beslut blev en ny central myndighet förlagd till Göteborg.

Från och med den 1 juli 2011 hanteras marina miljö-, naturvårds- och fiskefrågor på central nivå av den nya Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Men flera frågor relaterade till havsmiljön hanteras fortfarande av Naturvårdsverket. Huruvida omorganisationen har kommit att förbättra förvaltningen av den marina miljön, inklusive upprättandet av marina naturreservat och en effektivare fiskeförvaltning, har ifrågasatts. Antalet organ som är inblandade i den marina miljöförvaltningen har inte minskat och effektiviteten i arbetet har fått kritik. Nya förändringar av miljömyndigheternas arbete har föreslagits av Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015: 43).

Havspolitik och havsförvaltning idag

Den marin förvaltningen fortsätter att i huvudsak vara sektoriell och baserad på sektorslagstiftning. För att effektivare kunna styra ansvariga organ och leva upp till en ekosystembaserad planering och förvaltning, enligt åtaganden i internationella konventioner, behöver varje kuststat utveckla och kontinuerligt uppgradera en nationellt sammanhållen havsmiljöpolitik. Denna bör också omfatta ett instrument för havsplanering inom landets jurisdiktion. En sådan havsplanering skall inte vara bunden till en viss sektor, utan vara sektorövergripande och med mandat till en myndighet att fatta det slutliga beslutet i frågor om havsområdenas nyttjande och skydd.

En väl fungerande havsplanering behövs för att genomföra EU:s integrerade havspolitik (COM/2008/0395 final) och den så kallade "blå tillväxten". Det huvudsakliga samordningsinstru-

mentet för denna politik är Ramdirektivet för maritim fysisk planering (Direktiv 2014/89 / EU). Det bör här noteras, att det kan finnas en motsättning mellan EU:s maritima politik om blå ekonomisk tillväxt och det marina direktivets (Direktiv 754 2008/56/EC) mål avseende god miljöstatus.

Ny lagstiftning för marin fysisk planering

Som framhållits är den svenska Plan och bygglagstiftningen (PBL) tillämplig i territorialhavet, men inte i den ekonomiska zonen. I början av 2000-talet påtalade Naturvårdsverket, i en skrivelse till regeringen (PM 2002-02-14), behovet av marin fysisk planering även i den ekonomiska zonen, liksom på behovet av att utnämna en ansvarig myndighet för sådan planering.

År 2009 tillsatte regeringen Havsplaneringsutredningen (Miljö- och energidepartementet 2009: 03) med uppdrag att utveckla ett nytt marint planeringssystem omfattande även den ekonomiska zonen. Utredningens förslag lades fram 2010 och 2015 inrättades en ny lag om havsplanering i Miljöbalken (MB), Havsplaneringsförordningen (SFS 2015: 400). Det betyder att det i Sverige idag finns två olika lagsystem för marin fysisk planering, dels Plan- och bygglagen (PBL), som är relaterad till kommunerna och Boverket, dels den nya Havsplaneringsförordningen knuten till Miljöbalken och relaterad till staten genom Havs- och vattenmyndigheten.

Enligt den nya Havsplaneringsförordningen skall tre marina planer arbetas fram – för Bottniska viken, Östersjön och Kattegatt/Skagerrak. Planarbetet pågår och planerna skall vara färdiga 2021 och vara i linje med EU:s miljömål för god miljöstatus. Som stöd till Havs- och vattenmyndigheten i planeringsarbetet har länsstyrelsen i Västernorrlands län givits ett ansvar för att samordna berörda länsstyrelser i Bottniska vikens havsplan, länsstyrelsen i Kalmar län för Östersjöns havsplan och länsstyrelsen i Västra Götalands län för Kattegatts/Skagerraks havsplan. I december 2019 överlämnade HaV de tre förslagen till havsplaner till regeringen för beslut.

Två olika lagsystem för havsplanering

PBL innehåller bestämmelser om land- och vattenplanering med syftet att balansera olika socio-ekonomiska intressen och en långsiktig hållbar miljö. Bestämmelserna i Miljöbalken syftar också till att främja hållbar utveckling, vilket innebär att nuvarande och kommande generationer säkerställs en sund och god miljö. Vidare är Miljöbalkens hänsynsregler inriktade mot viss konkret angiven verksamhet, medan planreglerna i PBL har en bredare ansats och ger utrymme för olika verksamheter.

Från 1 Nm från baslinjen ut till territorialhavsgränsen kommer det att finnas ett delat ansvar för havsplaneringen mellan staten genom HaV å ena sidan och kustkommunerna å den andra (Fig. 1). I den ekonomiska zonen har regeringen ensam ansvaret för havsplaneringen, genom HaV. Boverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för fysisk planering och skall verka för att planeringen enligt PBL samordnas med havsplaneringen enligt Havsplaneringsförordningen. Vad avser frågor om miljöhänsyn är samordningen mellan PBL och Havsplaneringsförordningen/MB i beslutsfattandet ännu oprövad. Tidigare erfarenheter visar, att där planeringsansvaret överlappar mellan stat och kommun blir det lätt oklart vem som är ansvarig för vad, vilket ofta leder till intressekonflikter.

Haven vårt gemensamma ansvar

Haven är vår största gemensamma tillgång och har betydelse för allt liv på jorden. Globalt står våra kust- och havsområden under ökat tryck från effekterna av en ständigt ökande befolkning och brister i marin miljöförvaltning. Källor till stress kommer sannolikt att öka i framtiden, inte minst som en följd av de effekter på oceaner och havsområden som den pågående klimatförändringen medför. De institutioner som ansvarar för samordningen av den nationella marina miljöpolitiken har i många fall ett för svagt mandat, varför problemen fortsätter att hanteras sektorsvis. Det finns en oförmåga att hantera aktuella problem på ett sammanhållet och samordnat sätt. Nuvarande utvecklingsstrategier kommer sannolikt att öka de marina ekosystemens sårbarhet för effekterna av dessa problem.

En effektiv förvaltningen av marina miljö-

er förutsätter att enskilda länder har ordentliga styrnings- och förvaltningsstrukturer på plats och att länderna kollektivt agerar ansvarsfullt i enlighet med överenskommelser och beslut i berörda marina miljökonventioner. Det innebär också att man beaktar, såväl ekosystemens funktioner och tjänster, som socio-ekonomiska förhållanden i den fysiska planeringsprocessen.

Det är lättare att hantera havet på ett sätt som minimerar eller förhindrar det oönskade, än att införa ledningssystem som möjliggör framsteg mot det som är önskvärt.

Fram tills idag har den svenska havsmiljöpolitiken medfört förbättringar i skyddet och bevaran-

det av våra havsområden men åtgärderna har inte varit tillräckliga för att tillgodose behoven. Sverige vill gärna framstå som ett föregångsland i det marina resurs-, miljö- och naturvårdsarbetet och tycker sig ha mycket att lära ut till andra länder. Sveriges havsmiljöpolitik är bra i flera avseenden men man skall vara medveten om, att andra länders marina miljöpolitik är lika bra eller bättre.

Litteratur

Grip, K. 2018 Marine environmental governance and management in Sweden from the 1960s until today. Did the actions suit the needs? Handledare Sven Blomqvist. Institutionen för marin ekologi, miljö och botanik, Stockholms universitet (DiVA, id: diva2:1200548)..



Bilden är ett foto från Kosterhavets nationalpark, tagen av Thomas Eliasson, Sveriges Geologiska Undersökning, SGU.

