

Remissvar till utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (M 2009:01)

Baltic Sea 2020 anser att skapandet av en ny Havsmiljömyndighet gör det möjligt att frångå den uppsplittring av ansvarsområden som hittills präglat havsförvaltningen. Den nya myndigheten har kapacitet och resurser att samlat ansvara för förvaltningen av havs- och vattenmiljöfrågor i Sverige. Äntligen skapas en realistisk möjlighet att frångå den splittring som uppdelningen på olika myndigheter har medfört.

Baltic Sea 2020 anser att utredningens ansats är riktig, men tyvärr har utredaren i några av sina förslag inte helt vågat löpa linan ut. Om man avser att samla hanteringen av vattenmiljön under en och samma myndighet, bör detta göras fullt ut. Inga delar bör således vara organisatoriskt fristående. Baltic Sea 2020 redovisar sina synpunkter och förslag till förändringar i det följande.

Samtliga aspekter av fiskeriförvaltningen bör ingå

Baltic Sea 2020 anser att utredarens bedömning, att fiskeriförvaltningen ska ingå i den nya Havsmiljömyndighetens ansvarsområde, är helt korrekt. Regeringen framhåller i propositionen "En sammanhållen svensk havspolitik" att en helhetssyn på nyttjandet av havet är nödvändig och konstaterar att politiken för exempelvis fiske, jordbruk, havsmiljö och havsforskning hittills har utvecklats var för sig.

Regeringens önskemål att få till stånd en samlad förvaltning av havs- och vattenmiljöerna kan tillmötesgåas genom att placera fiskeriförvaltningen, med tillsyn och kontroll, på den nya myndigheten. Därmed möjliggörs det nödvändiga helhetsgrepp en framgångsrik förvaltning av havet kräver. Baltic Sea 2020 välkomnar därför regeringens initiativ att bryta det sektorstänkande som lamslagit havsförvaltningen under lång tid.

Att föra samman havsmiljö, havsplanering och fiskeriförvaltning i den nya myndigheten möjliggör en samlad förvaltning av havs- och vattenmiljöerna, baserat på en ekosystemansats. Som utredaren skriver, är fiskbestånden viktiga komponenter i havets ekosystem och måste därför integreras i arbetet med övriga havs- och vattenmiljöfrågor. Därför är det otvetydigt så, att den övergripande bedömningen av fisket och dess påverkan på havsmiljön ska hanteras inom ramen för den nya Havsmiljömyndigheten.

Baltic Sea 2020 vill också understryka att utredarens förslag är förenligt med utvecklingen internationellt. På EU-nivå har man antagit ett nytt angreppssätt där fiske och havsmiljö sammanförs. Detta fastslås bland annat i det nya Marina Ramdirektivet, som omfattar både fiske och miljö. I samma riktning har utvecklingen på EU-kommissionen gått där man valt att ombilda det tidigare generaldirektoratet för fiskeri (DG PECH) till ett generaldirektorat för havsfrågor och fiske (DG MARE). Också Storbritannien har slagit samman vatten, hav och fiske i DEFRA (Department for Environment, Food and rural Affairs) och i Estland är Miljödepartementet ansvarigt för kvotsättningen eftersom den skall göras på biologisk grund. Trenden på området är således tydlig.

BalticSea2020

Inkludera frågor som rör näringen

Trots att utredarens huvudsakliga ansats är korrekt, anser Baltic Sea 2020 det anmärkningsvärt att Fiskeriverkets uppdrag att "främja näringen" inte föreslås ingå i den nya myndighetens uppdrag. Utredningen föreslår därmed att man lämnar hanteringen av EU:s strukturstöd inom fiskeripolitiken utanför Havsmiljömyndighetens verksamhet.

Utredaren föreslår således att det ansvar som Fiskeriverket idag har för Europeiska Fiskerifonden och det Operativa programmet för utvecklingen inom fiskerinäringen, inte kommer att hanteras som en del av fiskeriförvaltningen. Detta anser vi vara högst olyckligt, då de subventioner som utgår till fiskerinäringen, och som möjliggjort överkapaciteten i flottan, då inte hanteras av samma myndighet som har hand om fiskeriförvaltningen. Överkapacitet i fiskeflottan är en av de främsta orsakerna till överfiske.

Överlag anser Baltic Sea 2020 att EU:s subventioner till fiskesektorn undergräver möjligheter till en hållbar förvaltning av fisket, samtidigt som de snedvrider konkurrensen och dessutom bidrar till en negativ inverkan på miljön. Därutöver är subventionerna inte ekonomiskt försvarbara, eftersom en majoritet av flottan inte är lönsam, ens med det finansiella stödet. I och med att reformen av CFP:n har inletts och den Europeiska fiskerifonden står inför en halvtidsöversyn, har kommissionen möjlighet att vidta åtgärder för att successivt avskaffa och fasa ut befintliga subventioner.

Så länge subventionerna finns kvar är det dock angeläget att den nya myndigheten får hantera dessa resurser för att de ska kunna användas på bästa sätt i syfte att utveckla den framtida fiskeriförvaltningen och den nationella fiskeripolitiken. Det är således av största vikt att strukturstödsenheter integreras i den nya, breda hanteringen av havs- och vattenmiljöfrågor. I annat fall bidrar man till att upprätthålla en del av den splittring mellan olika myndigheter som man har ambitionen att frångå.

Exempel som stödjer Baltic Sea 2020s argumentation:

En del av strukturstödet är direkta subventioner till yrkesfisket som alltjämt har en alltför stor fiskeflotta. Om dessa successivt avvecklas kan fiskeflottan successivt anpassas till resursen. Idag upprätthålls en alltför hög fiskekapacitet på konstlad väg.

Baltic Sea 2020 anser att frågan om flottans överkapacitet måste hanteras av samma myndighet som hanterar frågan om hur ansträngningen på fiskeresursen ser ut. Dessa områden är alltför nära sammanlänkade för att delas upp i olika myndigheters portföljer.

En annan aspekt är att varje medlemsstat inför en ny programperiod (EFF) utarbetar en nationell strategisk plan och ett operativt program för att bestämma hur pengarna fördelas. Detta är ytterligare ett argument för att det är oklokt att separera denna process från fiskeriförvaltningen, då resursallokeringen de facto ska baseras på hur fisket förvaltas.

Baltic Sea 2020 vill tillägga att den formulering som utredaren använder för de verksamheter som inte ska ingå i den nya myndigheten - "främjande" av fiskerinäringen – bör ifrågasättas. Ordvalet för osökt tankarna till ett konstgjort understödande av en verksamhet. Baltic Sea 2020 menar att ansvaret istället bör gå

BalticSea2020

ut på att myndigheten bistår näringen att utvecklas på biologisk grund, utifrån de produktionsmöjligheter och mål som resursen genererar. Det kräver naturligtvis att myndigheten bistår näringen, men myndigheten ska inte ha i uppgift att direkt eller indirekt hålla verksamheten under armarna.

Utredaren skriver att EU:s gemensamma fiskeripolitik i stor omfattning reglerar det svenska fisket och således i hög prägla Fiskeriverkets verksamhet - en verksamhet som nu kommer att överföras till den nya myndigheten. Baltic Sea 2020 anser att det därför är fullt logiskt att strukturstödsverksamheten, som utgör ett redskap för genomförandet av CFP:n, också ska hanteras tillsammans med övriga frågor som rör fiskeriförvaltningen på den nya myndigheten.

Sammanfattningsvis menar Baltic Sea 2020 att samtliga frågor som rör fiskeriförvaltning och att bistå näringen bör placeras under den nya myndigheten. Hanteringen av hur resurserna ska förvaltas har en betydligt mer naturlig ram inom den nya Havsmiljömyndigheten eftersom resursfördelningen där direkt kan kopplas till den verksamhet som finansieringen ska stödja. På den nya myndigheten kommer det att finnas en överblick över hela fiskeriförvaltningen. Det är därför centralt att sättet på vilket de finansiella resurserna används, grundar sig i de behov som finns i verksamheten. Därför bör Havsmiljömyndigheten ansvara för att formulera hur förvaltningen av medlen ska ske. På så sätt kan man uppnå en hållbar fiskeförvaltning genom att de ekologiska effekterna beaktas vid hanteringen av subventioner.

Vattenmyndigheterna

Utredningen har i uppgift att föreslå vilka verksamheter som idag finns hos vattenmyndigheterna som ska ingå i den nya Havsmiljömyndigheten. Baltic Sea 2020 anser att det alternativa förslaget som utredaren presenterar – som innebär en centralisering av myndigheternas arbete - innebär den allra bästa lösningen. Den nya Havsmiljömyndigheten ska enligt detta inhysa de fem vattenmyndigheternas verksamheter.

Enbart genom att integrera ansvaret för förvaltningen av vattenmiljöns kvalitet med övriga havsmiljörelaterade frågor såsom exempelvis utsläpp, sjöfart och fiske kan regeringens önskan om att ta ett helhetsgrepp om havets miljö verkligen infrias. Miljöfrågor för vatten kan inte ses som åtskilda, utan är en del av helheten och bör därför flyttas över till den nya Havsmiljömyndigheten för att kunna hanteras i sitt rätta sammanhang. Det kommer med största sannolikhet att leda till ökad enhetlighet och effektivisering.

Givetvis måste det expertkunnande som de nuvarande vattenmyndigheterna har tas tillvara. Den kompetens och kunskap som finns hos aktörer i regionerna är mycket värdefull. Därför menar Baltic Sea 2020 att vattenmyndigheterna inte behöver flyttas rent fysiskt utan kan tillåtas stanna kvar ute i de fem regionerna.

Den nya myndighetens placering

Beslutet om lokalisering kommer att få betydelse för hur snabbt den nya myndigheten kan komma igång med sin verksamhet. De verksamheter som för närvarande hanteras av Naturvårdsverket inom området hav och vatten men som ska ingå i den nya myndigheten, kommer vid en omlokalisering till Göteborg medföra

BalticSea2020

ett omställningsbehov för personalen. Det kommer i sin tur att leda till en förlust av kompetens vilket medför att tidskrävande nyrekryteringar måste göras för kompetenser inom havs- och vattenmiljöområdet. Baltic Sea 2020 anser att en möjlig lösning skulle kunna vara att placera huvuddelen av den nya myndigheten i Göteborg men att också förlägga en permanent filial i Stockholm för att undvika att ett kompetensunderskott uppstår i delar av systemet. Ännu ett starkt skäl som talar för att placera en del av verksamheten i Stockholm är närheten till Östersjön. Eftersom en stor del av verksamheten är direkt knuten till den problematik som finns och måste hanteras i Östersjön, är det lämpligt att myndigheten också finns representerad i Stockholm som har en närhet till havet.

Summering

Sverige utger sig i synnerhet för att ha en ambitiös nationell politik på vattenförvaltningsområdet, vilket har lett till att man har blivit ett föregångsland i detta hänseende. Men om vi ska kunna fortsätta vara en respekterad aktör, måste vi också kunna uppvisa att vi hanterar vattenförvaltningen på nationell nivå på ett föredömligt sätt. Det faktum att Sverige internationellt sett säger sig gå i bräschen för att stärka miljöhänsynen och vattenförvaltningen gör därmed, att det är alltigenom orimligt att behålla den sektorsuppdelning som hittills har präglat förvaltningen av havsmiljön.

Sammanfattningsvis vill Baltic Sea 2020 understryka att vi måste därför våga ta ett samlat grepp, också om obekväma frågor, såsom vattenförvaltning och strukturstöd. Den organisatoriska lösning som vi förordar, där samtliga delområden som rör havets miljö samlas i en och samma myndighet, är den enda möjliga lösningen för att vi ska kunna uppnå de miljö kvalitetsmål som rör havs- och vattenmiljön.

Slutligen vill Baltic Sea 2020 tillägga att det är positivt att externa aktörer med den nya myndigheten enbart kommer att få en myndighet att förhålla sig till. Dessutom medför inrättandet av den nya myndigheten en önskvärd och lovvärd ambitionshöjning för svenskt havsmiljöarbete.