



UTVÄRDERING AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR EN EKOSYSTEMBASERAD HAVSFÖRVALTNING I SVERIGE

HAVSMILJÖINSTITUTETS RAPPORT NR 2024:7

ANDERS IVARSSON WESTERBERG, SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA

UPPDRAGSRAPPORT

Denna rapport har tagits fram av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Rapportförfattaren ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten, vilket inte innebär något ställningstagande från Havs- och vattenmyndighetens sida.

Havsmiljöinstitutets rapport nr. 2024:7

Titel: Utvärdering av förutsättningarna för en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige

Författare: Anders Ivarsson Westerberg,
Södertörns högskola

Publicerad: 2024-12-02

Kontakt: anders.ivarsson.westerberg@sh.se

www.havsmiljoinstitutet.se

Referens till rapporten: Ivarsson, Westerberg, A. (2024). Utvärdering av förutsättningarna för en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige. Rapport nr 2024:7, Havsmiljöinstitutet

Inom Havsmiljöinstitutet samverkar Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet och Chalmers tekniska högskola för att bistå myndigheter och andra aktörer inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens.

Omslagsfoto: Niklas Jonasson/Unsplash

INNEHÅLL

Innehåll	3
Sammanfattande slutsatser	5
1 Inledning och bakgrund	6
1.1 Om uppdraget	6
1.2 Grundläggande utgångspunkter	6
1.3 Metod	7
1.4 Disposition	7
2 Havsförvaltning ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv	8
2.1 Vad är förvaltning?	11
2.2 Hur ser den svenska förvaltningsmodellen ut?	11
2.3 Vad är en adaptiv förvaltning?	14
2.4 Sammanfattning	15
3 Ekosystemansatsen	16
3.1 Malawiprinciperna och dess översättning	18
3.2 Ekosystembaserad havsförvaltning i denna utvärdering	21
3.3 Implementeringen av ekosystemansatsen	22
3.4 Ekosystemansatsen i den svenska förvaltningsmodellen	23
3.5 Ett oförenligt äktenskap?	25
3.6 Sammanfattning	25
4 Områdesskydd	27
4.1 Förvaltningsstrukturen	28
4.2.1 Naturreservat	29
4.2.2 Slite skärgård	30
4.3 Bildande av naturreservat utifrån ett ekosystemansatsperspektiv	30
4.4 Inrättande av nationalpark	31
4.4.1 Processen för inrättande av Nämdöskärgården som nationalpark	32
4.5 Ekosystemansatsen i inrättande av nationalpark	33
4.6 Natura 2000	34
4.6.1 Processen med att inrätta Natura 2000-områden	34
4.7 Biotopsskyddsområde	35
4.8 MPA enligt Ospar och HELCOM	36
4.9 Marina skyddsområden och ekosystemansatsen – sammanfattning	36
5 Fysisk påverkan i kust	37
5.1 Fritidsbåtars påverkan	38
5.1.1 Hur ser regleringen ut?	39
5.1.2 Transportstyrelsen	40
5.1.3 Kommuner	41
5.1.4 Kemikalieinspektionen	41

5.1.5 Naturvårdsverket	41
5.1.6 Länsstyrelserna	42
5.2 Övriga organisationer och samverkansorgan	42
5.2.1 Båtmiljörådet	42
5.2.2 Åtgärdsprogrammet för havsmiljön	43
5.3 Fritidsbåtars påverkan och ekosystemansatsen	44
6 Fysisk planering	46
6.1 Vad är fysisk kustplanering?	46
6.2 Vem ansvarar för den fysiska planeringen i kust och hav?	47
6.3 Plantyperna	48
6.3.1 Havspan	48
6.3.2 Översiktsplan	48
6.3.3 Detaljplan	50
6.3.4 Områdesbestämmelser	50
6.3.5 Regionplan	50
6.3.6 Riksintressen	50
6.4 Ett fall av planering i kust och hav – Gotland Översiktsplan	50
6.5 Vad är ekosystemansatsen i exemplet fysisk planering?	52
6.6 Vad är problemen i planeringen?	53
7 Ekosystemansatsen i havsförvaltningen – några möjliga vägar att gå	54
7.1 Förvaltningsstruktur, beslutsmandat och reglering	54
7.2 Ekosystemansatsen i havsförvaltningen – en sammanfattande bedömning	55
7.3 Slutsatser, åtgärder och bedömning	58
8 Referenser	60

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

- Ekosystemansatsens principer kan i vissa fall vara svårförenliga med en svensk förvaltningsmodell. Detta eftersom principerna kan gå på tvärs mot vad till exempel regeringsformen anger angående rikets styrelse, och hur vår parlamentariska demokrati är uppbyggd, eller övergripande traditionella förvaltningsvärden såsom effektivitet, demokrati och rättssäkerhet. Det kan således finnas motsättningar mellan ekosystemansatsen och förvaltningsmodellen som kan försvåra eller till och med förhindra införande av en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige.
- Vad ekosystemansatsen innebär måste översättas och anpassas till lokala förhållanden. Eftersom principerna är generella krävs en pragmatisk översättning av dem till den specifika kontexten där den ska implementeras och användas.
- Sök inte efter en enhetlig definition av ekosystemansatsen, utan se ekosystemansatsen i sig själv som ”adaptiv” som anpassas till situationen. Då principerna är allmänt hållna och översättningen sker till lokala förhållanden kommer definitionerna att variera mellan de lokala anpassningarna.
- Det finns redan inslag av ekosystemansatsen i befintliga förvaltningsstrukturer. Ett exempel är samrådsprocesser inom den fysiska planeringen. Värna om de inslag av samverkan och delaktighet i beslutsfattandet som redan finns i ”den svenska modellen” (remiss, samråd, medborgarinflytande etc.)
- En decentraliserad process med många deltagare och med olika perspektiv måste samordnas. Detta kräver också en centralt sammanhållande funktion eller organ.
- Arbeta in ekosystemansatsen bättre i fler åtgärder i Åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Åtgärdsprogrammet kan fungera som ett verktyg för att implementera ekosystemansatsen i havsförvaltningen.
- Utbilda myndighetstjänstemän och handläggare i Ekosystemansatsen. Om ekosystemansatsen ska få genomslag behövs kunskap och ambassadörer för detta arbetssätt brett i förvaltningen.
- Ta fram riktlinjer/checklista för beslutsfattande med ekosystemansatsen som grund.

1 INLEDNING OCH BAKGRUND

1.1 OM UPPDRAGET

Den här texten är en utvärdering i syfte att ge en fördjupad förståelse för de utmaningar och möjligheter som är förknippade med att utveckla en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige. Utvärderingen är ett uppdrag från Havs- och vattenmyndigheten till Havsmiljöinstitutet som i sin tur anlitat undertecknad för att genomföra utvärderingen.

Bakgrunden är att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har initierat ett Pilotprojekt för ekosystembaserad havsförvaltning som löper under perioden 2021–2023. Syftet med detta pilotprojekt är att utforska möjligheterna att implementera en ekosystembaserad förvaltning av svenska havsområden. Inom ramen för detta pilotprojekt är en central uppgift att utvärdera de aktuella förutsättningarna för att övergå från den nuvarande förvaltningsstrukturen till en ekosystembaserad havsförvaltning. Det är i detta sammanhang som denna utvärdering är placerad. En del av utvärderingen är också att analysera hur centrala nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner kan vidta åtgärder för att harmonisera sina arbetsmetoder med den övergripande ekosystemansatsen.

Utvärderingen jämför den nuvarande förvaltningsstrukturen inom havsmiljöområdet, inklusive befintliga beslutshierarkier och mandat, med konceptet för ekosystembaserad havsförvaltning, vilket definieras genom ett antal specifika kriterier och riktlinjer (mer om detta i avsnitt 2 i rapporten).

Utvärderingen och analysen ska genomföras inom ett antal områden av havsförvaltningen. Eftersom området havsförvaltning är omfattande har det skett ett urval av områden eller teman som fungerar som ett slags fallstudier för utvärderingen. Dessa har valts utifrån dess skilda förutsättningar, avseende förvaltningsstrukturer och var besluten fattas.

1.2 GRUNDLÄGGANDE UTGÅNGSPUNKTER

En utgångspunkt för uppdraget är att utgå från tidigare utredningar, rapporter och studier. Det är uttalat att Miljömålsberedningens betänkande *Havet och människan*, SOU 2020:83, bör utgöra en sådan grund eftersom det är en uttömmande beskrivning och utvärdering av dagens havsmiljöförvaltning. I texten refereras SOU 2020:83 löpande, men även ett antal rapporter från HaV och andra myndigheter har utgjort viktiga källor. I de mer forskningsorienterade avsnitten refereras till vetenskapliga artiklar.

I Havsmiljöinstitutets underlagsrapport till SOU 2020:83 (Grimvall m.fl. 2019) framkommer att EU:s miljödirektiv (Vattendirektivet 2000/60/EG) och Havsmiljödirektivet (2008/56/EG) inte utgör några väsentliga formella hinder för att fullt ut tillämpa principerna för ekosystembaserad förvaltning inom den nuvarande förvaltningsstrukturen. På ett övergripande plan finns således förutsättningar för att genomföra en sådan förändring. Utvärderingen och dess förslag kommer i linje med detta inte att föreslå några förändringar av juridisk karaktär.

Begreppet förvaltning definieras i utvärderingen enligt det som framkommer i uppdragsbeskrivningen ovan, vilket är ”förvaltningsstrukturen inom havsmiljöområdet, inklusive befintliga beslutshierarkier och mandat”. Nedan i texten kommer det föras en diskussion om definitionen av begreppet och hur det skiljer sig mellan olika vetenskapliga perspektiv.

Ytterligare en utgångspunkt är att denna utvärdering utgår från ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Många utvärderingar inom havsmiljöområdet (även rapporter och utredningar) utgår från ett miljö- eller naturvetenskapligt perspektiv. Mer om vad detta innebär diskuteras i det andra kapitlet.

1.3 METOD

Metoden för utvärderingen är att jämföra den befintliga förvaltningsstrukturen med vissa utvalda principer för ekosystembaserad havsförvaltning. Utifrån denna jämförelse ska det identifieras utmaningar och möjligheter för att införa en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige. För att kunna göra denna jämförelse har vissa områden inom havsförvaltningen valts ut för att fungera som fallstudier där den nuvarande förvaltningsstrukturen och beslutsprocesserna studeras. Urvalet har skett i samråd med HaV.

I första hand har utvärderingsarbetet varit dokumentbaserat. Men det har även genomförts samtal och intervjuer med nyckelpersoner. Dessa valdes genom råd från Havs- och vattenmyndigheten och Havsmiljöinstitutet. Under mars genomfördes ett seminarium vid Södertörns högskola där havsförvaltningsfrågorna diskuterades, vilket också använts som underlag för rapporten.

1.4 DISPOSITION

I kapitel 2 och 3 redogörs för bakgrunden, kontexten och perspektivet som denna utvärdering utgår ifrån. I kapitel 2 ställs frågan vad förvaltning är och hur olika förvaltningsbegrepp skiljer sig åt mellan olika discipliner. I kapitel 3 redogörs för ekosystemansatsen och hur denna går ihop med den befintliga svenska förvaltningsmodellen. I de följande tre kapitlen redogörs för de fall som valts ut som exempel på förvaltningsstrukturer och hur de går ihop med ekosystemansatsens idéer och principer. I det avslutande sjunde kapitlet förs diskussionerna och bedömningarna ihop till ett slutresonemang och några förslag på åtgärder i syfte att bedöma förutsättningarna för en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige.

2 HAVSFÖRVALTNING UR ETT SAMHÄLLSVETENSKAPLIGT PERSPEKTIV

Ur ett statsvetenskapligt perspektiv talas det ofta om graden av komplexitet inom olika politikområden som har att göra med karaktären på frågor inom området, hur många aktörer och intressenter som är inblandade i policyprocesserna eller hur själva förvaltningsstrukturerna ser ut. Ser vi till dessa tre variabler är det uppenbart att havsmiljöpolitiken är ett synnerligen komplext politikområde.

För det första är karaktären på havsmiljöfrågorna något som kan etiketteras som typexempel på så kallade ”wicked problems” (Rittel & Webber 1973, Head & Alford 2013, Harmon & Meyer 1986). Det vill säga elakartade problem som det inte finns enkla lösningar på och där värdekonflikter ingår, i motsats till ”tame problems” som saknar dessa motsättningar.

Innebörden i resonemanget kring begreppet elakartade problem är att världen har blivit alltmer komplex och att den offentliga sektorns utmaningar blivit allt större, och att det därför mer eller mindre uppstått elakartade problem på grund av denna utveckling. Således har dessa blivit allt fler, eller till och med uppstått på områden där de tidigare inte uppträtt. Det är emellertid felaktigt att se det som att elakartade problem uppstått som en följd av en tilltagande problematisk utveckling. Det är snarare så att elakartade problem är själva grunden för behovet av en offentlig sektor. Den offentliga sektorns uppgifter bygger på att problemen den ska hantera är elakartade i meningen att de saknar enkla lösningar, kräver avvägning mellan olika värden och intressen och i princip är olösliga och kontinuerliga. Vi kan aldrig bota alla sjukdomar, förebygga och beivra alla brott, förhindra alla trafikolyckor, få barn att lära sig allt innehåll i läroplanen, nå de nödvändiga klimatmålen eller uppnå full sysselsättning. Den offentliga sektorn bygger på idén om att offentlig verksamhet är nödvändig för att annars skulle denna verksamhet inte bedrivas i tillräcklig omfattning, eller inkludera alla som har behovet av den (Molander 1999). Det är i grunden demokrati och rättviseargument (Lundquist 1992). Därutöver kommer nationalekonomiska argument om att det finns kollektiva nyttigheter och naturliga monopol som måste tas hand och regleras av det gemensamma, som till exempel tillgången till ren luft och rent vatten, infrastruktur eller rättsväsendet (Molander 1999).

När det gäller havsförvaltning som politikområde, eller för den delen miljöpolitik i allmänhet, innehåller dessa således per definition elakartade problem då olika värden står mot varandra, och det finns många faktorer som påverkar området. Elakartade problem handlar om svårdefinierade frågor och problem som är mångtydiga och tätt kopplade till starka moraliska, politiska eller professionella frågor. Ofta råder olika uppfattningar om vad det egentliga problemet är och hur det ska lösas. De varierar över tiden och kan ta nya former till följd av att man försöker förstå och lösa dem.

För det andra är havsmiljöförvaltning ett område där det finns många olika aktörer och intressen. Detta beror på att i linje med diskussionen om elakartade problem finns olika perspektiv och lösningar på frågor utifrån olika perspektiv. Inom havsförvaltningen kan det identifieras en rad olika perspektiv som alla har sina intressen och aktörer, till exempel fiske, transporter, fritid, säkerhet, juridik, miljö etc. Det är således ett område som präglas av intressentpluralism (multistakeholder pluralism) (Sahel 2016).

För det tredje är förvaltningsstrukturerna uppdelade på flera hierarkiska nivåer, vad som kallas flernivåstyrning (multilevel governance) (Van der Heijden 2011). I den svenska förvaltningen finns också flera olika förvaltningsaktörer på samma nivå involverade i reglering och styrning av havsförvaltningen, då territoriella gränser i hav och kust inte nödvändigtvis sammanfaller med de administrativa gränserna.

Sammantaget innebär detta att havsförvaltning som politikområde är ”multi” i alla dimensioner, och därmed är det också svårstyrbart. Inom förvaltningsforskningen finns det resonemang om hur olika styrmedel kan kombineras och sättas samman för att bli effektiva. Under begreppet ”policy mix” diskuteras kombinationer av styrmedel i förhållande till det politiska området som ska styras. En övergripande idé är att valet av styrmedel blir mer komplicerat när det finns flera mål och flera policyer inom samma sektor, vilket är mycket vanligt i många politiska situationer (Doremus, 2003; Howlett et al., 2009; Jordan et al., 2012). Dessa multipolitiska, multidimensionella blandningar som innehåller flera olika styrmedel kallas bland annat för ”policypaket” (policy bundles) (Milkman et al. 2012, Givoni et al. 2012).

Vid diskussioner om policypaket krävs avvägningar och förhandlingar mellan olika aktörer och innehåller såväl mer instrumentella styrmedel (lagar, indikatorer, mål) som mer kulturella eller ideologiska faktorer för styrning (påverkan av normer, information etc), vilket gör situationen särskilt problematisk (Bode, 2006; Givoni et al., 2012; Peters, 2005). Denna avvägning ökar ifall det är olika hierarkiska förvaltningsnivåer inblandade, eller ifall de skär över flera sektorer eller geografiska områden. De forskare som diskuterar *policy design* ställer ofta frågor om hur olika styrverktyg ska väljas för att undvika situationer av att något är ”över- eller underdesignat” (för mycket eller för lite styrning) (Haynes & Li, 1993; Maor, 2012), eller hur styrmedlen kan komplettera varandra och inte bli kontraproduktiva (Justen et al., 2013a). Andra forskare diskuterar förändringen av policymixer för att policypaketen ska kunna möta gamla mål samtidigt som nya mål tillkommer (Kay, 2007; van der Heijden, 2011), eller hur olika styrmedel avlöser varandra över tid (Taeihagh et al., 2013).

Howlett och Del Rio (2017) har skapat en taxonomi över olika typer av sådana policyblandningar beroende på hur det politiska området ser ut. De kan variera beroende på antal styrmedel som är inblandade, hur många olika mål som finns samt hur många politiska nivåer och sektorer som är involverade. De skiljer mellan vertikala och horisontella styrmedel, där de vertikala mer hör till det traditionella hierarkiska sättet att styra (regler, mål, ekonomi), medan horisontella styrmedel (indirekta) mer anpassade till situationer där fler aktörer och organisationer arbetar tillsammans i nätverksliknande former. Dessa

styrmedel kan till exempel vara olika grader av samverkan eller information. Den besvärligaste situationen är när det politiska området består av flera nivåer (multilevel), när det finns flera olika mål (multigoal) och där det används flera olika styrmedel (multipolicy). Denna situation klassar Howlett och Del Rio som ”typ VIII, *complex multilevel policy mix*”. Miljöpolitiken pekas särskilt ut som ett typ VIII-område där det behövs en komplex *polycymix* (Howlett & Del Rio 2017). Det finns inom forskningen om policy design och policy mix emellertid inga exakta svar på vilka blandningar av styrmedel som är de mest optimala givet varje situation eller politikområde, även om det finns exempel på många som försökt hitta sådana.

Däremot finns det idéer om vad som är viktigt att ta hänsyn till vid valet av styrmedel, eller som det kallas ”*key design points*”. En första sådant val är att det institutionella ramverk som utvecklas är en viktig faktor i situationer som präglas av flernivåstyrning och som är tvärssektoriella. Där finns det stora fördelar med starka organ på central nivå som kan överbrygga och samordna mellan sektorer och juridiska gränsdragningar. Den andra är att det krävs mer än bara vertikala (direkta) styrmedel. Lika viktig är också de horisontella (indirekta) styrmedlen där medborgare involveras i processen. Detta innebär att sektorsövergripande centrala organisationer (myndigheter) är en nyckelfaktor vid styrning av komplexa politikområden, samt att generell, indirekt styrning i form av information, storytelling, ideologi etc. är minst lika viktiga att inbegripa i styrningen (Jacobsson mfl 2015).

I forskningen om havsförvaltning, ocean governance, betonas komplexiteten inom området och i styrningen artiklar (se ex Cvitanovic et al 2015, Grip 2017, Rochette et al 2015, Pittman & Armitage 2016). Germond (2018) säger exempelvis att ”Ocean governance är en komplex process som involverar många olika intressenter inom, mellan och bortom stater.”

Havspolitiken har såväl ekonomiska som miljömässiga och säkerhetsmässiga aspekter. Svårigheten ligger i att balansera de olika dimensionerna av hållbar utveckling med tillväxt, mellan miljömässiga och sociala dimensioner. Därför behövs det samverkan mellan aktörer och intressenter, utifrån en platsspecifik ansats som inte är för teknisk (Germond 2018).

Generellt kan sägas att litteraturen om ocean governance handlar mer om ”ocean” än om ”governance”, det vill säga utgår utifrån ett miljöforskningsperspektiv snarare än ett förvaltningsperspektiv. I de fall där förvaltningspolitik eller styrningsfrågor diskuteras görs det på en övergripande policynivå. Det talas om integration av policy, samordning och samverkan mellan aktörer och förvaltningsnivåer, men lite om faktiska konkreta styrmedel och dess effekter. Havsförvaltning och havspolitik kan således karaktäriseras som ”multi” inom alla dimensioner som tänkas kan – multilevel, multigoal, multisektoriell och multidimensionell. Om miljöpolitiken till sin karaktär generellt är komplex, gränsöverskridande, involverar många aktörer på olika nivåer och präglas av flernivåstyrning gäller detta således i ännu högre grad specifikt för havsförvaltningspolitiken.

Mot bakgrund av resonemanget om komplext politikområde är det lätt att förstå strävan efter att hitta kompletterande förvaltningsstrukturer och beslutsprocesser, vid sidan av den traditionella organiseringen och styrningen. Ekosystemansatsen kan därmed förstås som ett sätt att försöka utmana eller anpassa förvaltningen till områdets komplexitet. Jämfört med vad forskningen säger om styrning i komplexa områden går ekosystemansatsen i linje med den vad gäller involvering av olika intressen i processen, medan idén om starka central organ för att samordna kan gå emot idén om att förvaltningen bör vara decentraliserad till lägsta möjliga nivå (Jacobsson 2019).

2.1 VAD ÄR FÖRVALTNING?

En grundläggande begreppslig men också teoretisk utgångspunkt för denna utvärdering och analysen av utmaningar och möjligheter att införa ekosystemansatsen i den svenska havsförvaltningen är att **förvaltning** betyder olika saker för samhällsvetare och naturvetare/miljövetare.

Ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv är den offentliga förvaltningen de samhällsstrukturer som etablerats för gemensamt beslutsfattande, reglering och finansiering av de gemensamma åtagandena som definieras genom den demokratiska processen. Förvaltningen ska genomföra det av politiken beslutade insatserna. Mer konkret är förvaltningen statliga myndigheter, regioner och kommuner. Det som är viktigt ur ett förvaltningsperspektiv är hur förvaltningen styrs, organiseras och hur åtgärder och insatser beslutas och implementeras (Premfors mfl 2009, Noren Bretzer 2021).

Ur ett miljövetenskapligt/naturvetenskapligt perspektiv, åtminstone sådant det framkommer i havsförvaltningstexter, artiklar och diskussioner, handlar förvaltning till större delen om hur själva handhavandet utförs praktiskt och är nära kopplat med den faktiska miljön. Exempelvis hur ålgräsängar ska bevaras och återskapas, eller hur skyddade naturområden ska övervakas och skötas. En viktig del av förvaltning ur ett sådant perspektiv är också miljöövervakning och statusen på den miljö som ska skyddas. Det är sällan som naturvetare går bortom detta synsätt och inkluderar förvaltningsinstitutionerna.

Så som ekosystemansatsen kommer till uttryck i Malawiprinciperna (se nedan), och de uttolkningar som gjorts, handlar den mer om det samhällsvetenskapliga perspektivet. Det handlar till exempel om förvaltningsstruktur, tillgång till beslutsprocesser och hur kunskap ska tas tillvara. Men ofta blandas ett miljövetenskapligt perspektiv med resonemang om förvaltningsstruktur och beslutsprocesser, med tonvikten på det praktiska förvaltandet i mening handhavandet av förvaltningsobjektet.

2.2 HUR SER DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN UT?

Vad är en förvaltningsmodell? Det enkla svaret är att det är de strukturer och regler som ligger till grund för den offentliga förvaltningen och dess beslutsprocesser. Dessa slås fast i regeringsformen och i formuleringarna ”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför

riksdagen” (SFS 2003:593, 6§), samt ”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.” (Ibid, 9§) Vidare anges det i Regeringsformen om de olika organens roll i det svenska statsskicket, och särskilt intressant i detta sammanhang är beskrivningarna om förvaltningen. Där står bland annat att myndigheterna lyder under regeringen samt att de är självständiga beslutsfattare i ärenden som rör enskilda eller kommuner. Där finns således grunden för den svenska förvaltningsmodellen. Men för att få en mer fullständig bild av förvaltningsmodellen behövs också kompletterande perspektiv som beskriver den i förhållande till andra länders, och även ett mer normativt perspektiv, det vill säga hur bör förvaltningen fungera.

Enligt Premfors mfl (2009) har den svenska förvaltningen ett antal huvuddrag som gör den unik. De menar att det ofta är tre särdrag som lyfts fram, men fördjupar detta synsätt genom att addera flera särdrag. Enligt författarna är den svenska förvaltningen stor, dualistisk, bottentung, öppen, domstolslik och korporatistisk. Den svenska offentliga förvaltningen är med sina ca 1,5 miljoner anställda (SCB 2023) omfattande jämfört med de flesta andra länder, och vilar på en idé om den starka välfärdsstaten som tar hand om sina medborgares liv ”från vaggan till graven” (Hirdman 1996). Det mesta av den offentliga verksamheten bedrivs i kommuner och regioner, vilket gör att modellen kan beskrivas som ”bottentung”. Dessutom är Regeringskansliet relativt litet. Den dualistiska staten handlar om myndigheternas självständiga roll som sällan förekommer i andra länders förvaltningsmodeller. Förvaltningen beskrivs som öppen där offentlighetsprincipen är grundläggande. Den domstolslika förvaltningen handlar om den starka normen om den så kallade legalitetsprincipen, det vill säga att all verksamhet ska utgå från lag samt att myndigheters beslut kan överklagas. Domstolarna i Sverige har i övrigt samma ställning som andra myndigheter och är självständiga gentemot regeringen. Det korporatistiska draget i den svenska förvaltningen har sina rötter i samarbets- och konsensusnormen som anses finnas. Det har tagit sig uttryck i intresseorganisationers påverkansmöjligheter och manifesterats i vad som kallas ”den svenska modellen” på arbetsmarknaden. Ett annat exempel är remissförfarandet som tillämpas allmänt i förvaltningsarbetet för att lyssna på olika aktörer och intressenter, och inhämta deras synpunkter.

Rothstein (2010) ställer upp ett antal typer av förvaltningsmodeller, och vilka legitimitetsgrunder de vilar på med avseende på tre kategorier: policyutformning, organisering och legitimitet. Policyutformningen och målen ska vara konkreta, organiseringen ska vara tydlig, personalen och tjänstemännen kompetenta och resurser ska finnas samt att det ska vara möjligt att utkräva ansvar. De sex olika idealtyperna är enligt Rothstein:

- Den legal-byråkratiska modellen där det finns tydliga riktlinjer för medborgarna och där dessa styrs av enhetliga regler.
- Den professionella modellen där utbildade och legitima tjänstemän tillsammans fattar beslut åt medborgarna som lutar på dessa.

- Den korporativa välfärdsmodellen är tydlig på så sätt att vederbörande själva deltar i beslutsfattandet och på så sätt skapas legitimitet då dessa medverkar i det hela och påverkar resultatet.
- Den brukar-orienterade modellen låter medborgarna direkt få inflytande och kunna påverka, och dessa kommer i direkt kontakt med åtgärdsprogrammet och beslutsfattandet.
- Den politikorienterade modellen innebär att framröstade politiker fattar besluten åt medborgarna både på lokal och statlig nivå. Detta är legitimt i och med att politikerna representerar medborgarna.
- Den lotteribaserade modellen då exempelvis avsaknad av tid inte finns möjlighet att systematiskt finna personer och då använder sig av lottdragning. Detta är legitimt då alla har lika stor chans att dras, vinna eller förlora (Rothstein 2010:138).

Den svenska förvaltningsmodellen uppvisar drag av flera av idealtyperna. Starkast är den legalbyråkratiska som uttrycks bland annat i regeringsformen, men även den professionella och den korporativa välfärdsmodellen kan appliceras på den. Mindre relevant är den lotteribaserade modellen.

Under senare år har det genomförts olika slags reformer som utmanat den traditionella förvaltningsmodellen. Särskilt har metoder, tekniker och idéer som kallats New Public Management (NPM) fått insteg i den svenska förvaltningen. Idag finns ett större inslag av företagsekonomiskt tänkande och marknadsorientering än tidigare. Det finns olika uppfattningar och idéer om vilka konsekvenser NPM fått, och vissa forskare menar att vi idag snarare kan tala om nya reformtrender efter NPM. Det talas om post-NPM, neo-byråkrati, New Public Governance och New Weberian State (Pollitt & Bouckaert 2017).

Är ekosystembaserad havsförvaltning en egen alternativ förvaltningsmodell? Svaret är måhända givet om hänsyn tas till vad som konstituerar en förvaltningsmodell såsom redogjorts för ovan, det vill säga att ekosystembaserad förvaltning inte kan ses som en alternativ egen modell. Ekosystembaserad förvaltning bör snarare ses som en önskan om att vissa inslag bör lyftas fram mer i den befintliga förvaltningsmodellen. Detta går i linje med diskussionen om en pågående förändring av samhällsstyrningen som innebär att den blivit mer komplicerad och politikområden mer komplexa, vilket medfört förändrade förutsättningar för – och krav på – statens roll i styrningen. Dessa utmaningar kräver ett integrerat angreppssätt som skär tvärs över och genom policyområden eftersom de är utpräglat multisektoriella och ligger på flera styrningsnivåer. Genom begreppet ”multi-level governance” eller flernivåstyrning (som nämndes ovan) belyses komplexiteten i de sammanflätande politiska nivåerna.

Denna ökande komplexitet står ofta i motsats till hur den traditionella organiseringen i offentlig sektor sett ut i form av byråkratiska strukturer. En allt oftare använt uttryckssätt som illustrerar detta är att den offentliga sektorn måste komma bort från stuprören, och

sätta hängrännor emellan. Det vill säga att i stället för att avgränsa sig till snäv sektoriell organisering, bör offentlig sektor i högre grad samverka på tvären (Svensson 2019). Samordningsproblematiken är generell och rör i stort sett alla områden inom den offentliga verksamheten idag. Starkast hörs dessa problem just nu inom området kriminalpolitik och det brottsförebyggande arbetet där man menar att samverkan mellan polis, skola, socialtjänst och civilsamhälle är nyckeln till framgång.

2.3 VAD ÄR EN ADAPTIV FÖRVALTNING?

I ekosystemansatsen talas det om adaptiv förvaltning som en förutsättning för att kunna tillämpa ekosystemansatsens förhållningssätt. Bakgrunden till adaptiv förvaltning liknar problembeskrivningen om behovet av att förändra den stuprörslika förvaltningen som har oförmåga att adressera ”wicked problems” i den nya situationen som präglas av osäkerhet och ökad komplexitet (Sharma-Wallace et al 2018). Adaptiv förvaltning grundas på uppfattningen att världen är föränderlig, att ekosystem är komplexa, att sådana system också kräver en dynamisk förvaltning samt att det finns en logisk serie av aktiviteter som kännetecknar sådan förvaltning. Adaptiv förvaltning betyder emellertid inte att betydelsen av mål upphävs, att behovet av kunskap minskar eller att förvaltningen blir konfliktfri och oproblematiske (Walters 1986, SLU 2018).

Med lokal adaptiv förvaltning tar man fasta på att det finns ett stort värde i att olika aktörer och intressenter är med i förvaltningsprocessen. Det för med sig att exempelvis både vetenskaplig och mer erfarenhetsbaserad kunskap kommer till användning. I och med det senare, att man också tar fasta på den erfarenhetsbaserade kunskapen, uppmuntras det lokala deltagandet och därigenom möjligheten att påverka. I lokal adaptiv förvaltning är den framgångsrika löpande förvaltningen resultatet av en process av samverkan, som utgår från att en gemensam resurs endast kan förvaltas gemensamt.

För att vara adaptiv måste man alltså ha en grundläggande förståelse för hur systemen med de förvaltade resurserna fungerar. Det vill säga att förstå, eller lära sig förstå, hur de brukas och påverkas, vilka variationer som är naturliga och vilka som är konsekvenserna av förvaltningsåtgärder. Adaptiv förvaltning kallas ibland även för ”förvaltning genom experimenterande”, eftersom modellen är inriktad på att genomföra förvaltningsåtgärder med samma upplägg som i vetenskapliga försök (SLU 2018, s 4).

Men återigen är det otydligt hur förvaltning definieras och uppfattas när det talas om adaptiv förvaltning. Ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv ses förvaltningen som relativt fasta strukturer som har givna ramar (lagar, förordningar), och det kan därför ur ett sådant perspektiv vara tveksamt med idén om en alltför experimenterande och föränderlig förvaltning. Ur ett naturvetenskapligt perspektiv där förvaltning står för det praktiska handhavandet blir formuleringarna mer logiska, det vill säga att man måste anpassa skötseln av förvaltningsobjektet när det sker förändringar i miljön, eller om det kommer fram ny kunskap. Det kan noteras att begreppet adaptiv förvaltning inte förekommer utanför området naturresursförvaltning.

Frågan är hur väl ekosystemansatsen med sina olika principer stämmer överens med den befintliga svenska förvaltningsmodellen? Vilka möjliga problem finns med att införa en ekosystemansats i den svenska förvaltningskontexten? Denna diskussion förs i nästa avsnitt.

2.4 SAMMANFATTNING

- Förvaltning definieras olika ur olika vetenskapliga perspektiv, där det samhällsvetenskapliga perspektivet fokuserar på styrning, strukturer och beslutsprocesser medan det naturvetenskapliga perspektivet rör det mer praktiska handhavandet och förvaltandet av naturresurser
- Havsförvaltning är ett område med stor komplexitet i alla dimensioner. Det är ett exempel på vad man inom statsvetenskapen kallar ett mutli-level, multigoal och multi-sektoriellt politikområde.
- Ekosystemansatsen är inte en egen förvaltningsmodell, utan snarare uttryck för en strävan om att betona vissa delar i befintliga förvaltningsmodeller.
- Adaptiv förvaltning används inom området naturresursförvaltning, och innebär en flexibel förvaltning som kan anpassas efter förändrade förhållanden i miljön eller i ökad kunskap.

3 EKOSYSTEMANSATSEN

Den största delen av globala och regionala marina samarbeten sker genom institutionella och legala ramverk som är resultatet av internationella överenskommelser, främst genom konventioner. FN-konventionen om regleringen av haven (UNCLOS) är den omfattande globala regleringen som tillhandahåller det övergripande politiska ramverket för de många globala och regionala havsforsknings-, observations- och managementprogrammen (Grip 2017). Med utgångspunkt i UNCLOS, sker havspolitiska överenskommelser och samarbeten på regional nivå, där olika geografiska havsområden utgör grunden. Exempel på sådana är:

- OSPAR för nordöstra Atlanten,
- HELCOM för Östersjön,
- Barcelonakonventionen för Medelhavet, FN:s miljö- och handlingsplan för Medelhavet Plan (UNEP/MAP),
- Svarta havskonventionen (BSC). (EEA Website)

Dessa övergripande internationella och regionala konventioner, överenskommelser och avtal bryts sedan ned på nationell och lokal nivå till havspolitiska planer och konkretiseras genom mer preciserade styrmedel. En viktig del av forskningen inom området havsförvaltning (ocean governance) utgår därför från ett miljöjuridiskt perspektiv, vilket också visar sig i tidskrifter som *Ocean development & International Law* och *The International Journal of Marine and Coastal Law*.

Inom dessa miljöjuridiska ramverk finns det mängder av organisationer som arbetar i fältet marin miljö och dess resurser. Karaktäristiskt är att dessa organisationer är regionala och sektorsspecifika. Försök har gjorts att koordinera och integrera strategier och främja samverkan, men framgångarna har varit begränsade. Internationella organisationer är inte starkare än deras nationella samarbetspartners (Grip 2017).

Traditionellt karaktäriseras styrning av marina frågor av stark sektorisering, och det finns liten kunskap om hur mål i den ena sektorn påverkar mål i en annan (Crowder & Norse 2008).. De flesta forskare är överens om att det måste till en mer holistisk, multidisciplinär, transsektoriell och samordnad ansats/förhållningssätt för skydd av hav för att uppnå hållbarhet i marina ekosystem (Skern-Mauritzen et al 2016). En sådan styr- eller förvaltningsmodell finns i den som kallas den ekosystembaserade förvaltningsmodellen.

I en marin kontext handlar det om vilka teoretiska perspektiv som anläggs på forskningen inom området havsförvaltning (ex McLeod et al 2005, Aswani et al 2012, Link & Browman 2017). Det dominerande perspektivet är ekosystemansatsen, vilket innebär att styr-

ningen ska vara integrerad, holistisk och inriktad på bevarande och hållbarhet av ekosystemen. Det finns emellertid ingen enhetlig definition av begreppet (Kirk 2015). Andra menar att det är ett utmanande begrepp (Langlet & Rayfuse 2018), eller att det är multidimensionellt och komplext (Gilek, Saunders & Stalmokaite (2018). Det finns ett antal benämningar som delvis överlappar varandra som till exempel ecobased management och ecosystem governance. Ett par exempel på definitioner är:

”styrning av en särskild ekosystemstruktur och funktioner för att främja ekosystemtjänster för samhället” (Aswani et al 2012, s 1).

”Ekosystembaserad förvaltning är en miljöhanteringsstrategi som tar hänsyn till alla interaktioner i ett marint ekosystem, inklusive människor, snarare är att hantera enskilda problem, arter eller ekosystemtjänster. Målet med ekosystembaserad marin förvaltning är att bibehålla marina ekosystem i ett hälsosamt, produktivt och hållbart tillstånd så att människan kan använda havet och att det kan tillhandahålla de varor och tjänster som människor behöver” (McLeod et al. 2005, s 1).

“I en marin kontext betonas ekosystemansatsen bibehållandet eller förstärkningen av en ekologisk struktur och funktion samt vinsterna som hälsosamma hav har för samhället” (Link & Browman 2017, s 1).

I en rapport från den svenska Havs- och vattenmyndigheten (HaV) sägs att:

”Med ekosystemansatsen menas att den biologiska mångfalden ses i ett rumsligt perspektiv som även inbegriper ekonomiska och sociala faktorer. Ekosystemansatsen innebär sammantaget en integrerad, tvärvetenskaplig förvaltning som å ena sidan erkänner människans rätt att använda det som ekosystemen producerar, och å andra sidan säkrar att alla komponenter i ekosystemen (arter, bestånd, livsmiljöer och genetisk variation) finns i sådan omfattning att de kommer att fortleva i överskådlig framtid. Vid tillämpningen av ekosystemansatsen beaktar man konflikter mellan olika nyttjandeintressen såväl som de totala effekterna på den regionala eller globala miljön. Generellt är försiktighetsprincipen utgångspunkten. När osäkerhet råder skall bevarandet av miljön sättas i främsta rummet. Avsikten är att man adaptivt ska agera på sådan påverkan som är kritisk för ekosystemets struktur och funktion, inklusive biologisk mångfald, så att ett hållbart och rättvist nyttjande av ekosystemets produkter och tjänster uppnås och så att ekosystemets integritet upprätthålls” (HaV 2012).

Utifrån en genomgång av forskningslitteraturen kring governance av gränssnittet mellan land och hav identifierade Pittman och Armitage (2016) tre dominerande ansatser/modeller. För det första Ekosystembaserad styrning/förvaltning, för det andra ”integrerad styrning”, som är ett sätt att medvetet försöka ha ett sammanhållet förhållningsätt till gränssnittet land och hav i fråga om juridisk och sektoriell fragmentering samt konkurrerande intressen. Detta perspektiv härrör från planerings- och samhällsvetenskaperna. Det tredje perspektivet kallade de för bevarande av land/hav, som betonar strategier för en planering som är robust och samtidigt möjliggör ekonomisk tillväxt. Genomgången gav att drygt hälften av alla artiklar utgick från ett ekosystembaserat styrningsperspektiv (52

procent), medan integrerad styrning var perspektivet i drygt en tredjedel (35 procent). Bevarandeperspektivet användes endast i en knapp tiondel av forskningsartiklarna (8 procent). Pittman och Armitage fann också att definitionerna av governance varierade i litteraturen, och menade att det behövs utvecklas en rikare konceptuellt och teoretiskt ramverk om governance när det gäller skärningspunkten mellan land och hav.

Det är ingen slump att den ekosystembaserade styrningen dominerar i forskningslitteraturen om ocean governance, eftersom det är detta perspektiv på havspolitik som globala, internationella, regionala och nationella överenskommelser och policies beslutat om ska gälla (Long, Charles & Stevenson 2015). Den har sitt ursprung i FN:s konvention om biologisk mångfald (HaV 2012).

I Miljömålsberedningens betänkande SOU 2020:83 fördes ett resonemang om införandet av ekosystemansatsen i svensk havsförvaltning. Miljömålsberedningen uttalade i sitt delbetänkande från 2012 att ekosystemansatsen är en strategi för en adaptiv och integrerad skötsel av markresurser, vattenresurser och levande resurser som främjar bevarande och hållbart nyttjande med ett rättviseperspektiv. Naturvårdsverket hade tidigare benämnt ekosystemansatsen som en sorts arbetsmetod eller förvaltningsstrategi, för bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser som även inkluderar rättviseaspekter.

Enligt Miljömålsberedningen 2012 utgår ekosystemansatsen från en helhetssyn på förvaltningen av ekosystem. Dess mål är en balans mellan bevarande och användning av land, vatten och levande resurser. Ansatsen innefattar hänsyn till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter och respekt för ekosystemens naturliga gränser samt ett landskapsperspektiv (SOU 2020:83). I betänkandet konstateras att den offentliga sektorn strävar mot en ekosystembaserad förvaltning, men att det finns kvarstående utmaningar i styrningen för att fullt ut genomföra en sådan. Beredningen menade att ekosystembaserad förvaltning bör genomsyra allt havsmiljöarbete och föreslog att ekosystemansatsen bör regleras i lagstiftningen (s 336). Man menade också att det skulle tillhandahållas en definition av vad den innebär, eftersom det idag saknas en enhetlig definition. Idag, menade beredningen, används alldeles för mycket tid och arbete på att försöka definiera vad ekosystemansatsen innebär.

3.1 MALAWIPRINCIPERNA OCH DESS ÖVERSÄTTNING

Det finns idag en allmän konsensus om att havspolitik ska utgå från en ekosystembaserad ansats. Detta har även slagits fast i globala, internationella, regionala och nationella överenskommelser och policies (Long, Charles & Stevenson 2015). Ekosystemansatsen, även kallad ekosystembaserad havsförvaltning har sitt ursprung i FN:s konvention om biologisk mångfald och de tolv så kallade Malawiprinciperna (HaV 2012), och utgör en central strategi för att hantera och skydda miljön på ett hållbart sätt. Denna metodik innebär att de aktörer som påverkas av beslut, både nuvarande och framtida, ges en aktiv roll i beslutsprocessen och genomförandet av havspolitik. Samtidigt fokuserar ekosystemansatsen på att integrera en bredare förståelse av hela ekosystemet i beslutsunderlaget och

att skapa en flexibel förvaltning som kan anpassas till ny kunskap.

I svensk lagstiftning anges ekosystemansatsen i havsmiljöförordningen (2010:1341), som ingår i den strategi för en ekosystembaserad förvaltning och ett hållbart nyttjande av havsmiljön som avses i EU-direktiv om havsmiljöpolitiken (havsmiljödirektivet, 2008/56/EG). Men det finns inga eller åtminstone väldigt få instruktioner och vägledningar om hur ekosystembaserad förvaltning ska genomföras i praktiken.

Malawiprinciperna som formulerades i FN-konventionen om biologisk mångfald är formulerade enligt nedanstående lista:

1. Samhällets intressen bestämmer förvaltningens mål.
2. Förvaltningen bör vara decentraliserad till den lägsta tillämpbara nivån och engagera alla för att kunna balansera lokala och allmänna intressen.
3. De som genomför förvaltningen bör beakta effekterna (verkliga eller tänkbara) på närliggande eller andra ekosystem.
4. Det är grundläggande att förstå ekosystemets värde ur ett ekonomiskt perspektiv. Förvaltningen bör bland annat: a) reducera subventioner som leder till utarmning av biologisk mångfald, b) skapa incitament som främjar biologisk mångfald och hållbart nyttjande, c) i möjligaste mån integrera kostnader och vinster i ett givet ekosystem.
5. Bevarande av ekosystemens struktur och funktion för att upprätthålla ekosystemtjänster bör vara ett prioriterat mål, då fungerande ekosystem har förmåga att motstå förändringar.
6. Ekosystemen bör förvaltas inom ramen för dess funktioner, försiktighetsprincipen ska tillämpas.
7. Ekosystemansatsen bör tillämpas på lämplig skala i tid och rum.
8. Kunskap om att tidsfördröjningar påverkar ekosystemprocesser, innebär att långsiktiga mål för förvaltningen bör sättas.
9. Förvaltningen måste acceptera att förändring är oundvikligt.
10. Ekosystemansatsen bör integrera bevarande av biologisk mångfald och ett hållbart nyttjande av den samma.
11. Ekosystemansatsen bör beakta all typ av relevant information, även vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap, innovationer och metoder.
12. Ekosystemansatsen bör involvera alla relevanta sektorer i samhället och vetenskapliga discipliner. (CBD, HaV 2012:14)

Dessa vägledande principer syftar till att göra tillämpningen av ekosystemansatsen enklare. Då principerna är generella till sin karaktär och i vissa fall överlappar varandra har de översatts till den svenska kontexten av Naturvårdsverket (NVV) och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i olika versioner. I NVV:s version har de översatts och sammanfattats i sex rubriker (NVV 2020):

- Gemensamma mål och delaktighet sammanfattar principerna 1, 2 och 12 och betonar betydelsen av delaktighet vid målformulering och förvaltning.
- Naturens kapacitet att producera varor och tjänster sätter gränser sammanfattar princip 5, 6 och 10 och betonar vikten av att bibehålla ekosystemens förmåga att producera ekosystemtjänster samt att försiktighetsprincipen bör tillämpas.
- Kunskap är en källa till framgång omfattar principerna 11 och 12 och handlar om vikten av att alla typer av kunskaper bör tydliggöras i processen.
- Att göra eller inte göra – men det kostar omfattar princip 4 och betonar vikten av att förstå ekosystemens värden ur ett ekonomiskt perspektiv.
- Avgränsningar i tid och rum sammanfattar princip 3, 7 och 8 och handlar om hur avgränsningar, i såväl tid som rum, bör göras.
- Flexibilitet i förvaltningen beskriver princip 9 och handlar om att förvaltningen bör vara adaptiv.

I HaV:s sammanfattning är de något mer kortfattade (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:14 Tillämpning av ekosystemansatsen i havsplaneringen):

- Gemensamma mål och delaktighet (princip 1,2 och 12)
- Naturens förmåga att producera varor och tjänster är överordnad; försiktighetsprincipen ska tillämpas (princip 5,6 och 10)
- All slags kunskap ska beaktas (princip 11 och 12)
- Värdera ekosystemen samhällsekonomiskt (princip 4)
- Avgränsningar i tid och rum (princip 3, 7, och 8)
- Flexibel och anpassningsbar (princip 9)

Detta urval av principer är exempel på ett slags anpassning av de ursprungliga 12 Malawiprinciperna till den svenska förvaltningskontexten inom havsförvaltningsområdet.

För att förstå sådana processer där övergripande modeller eller principer anpassas lokalt har begreppet *översättning* använts i tidigare organisations- och förvaltningsforskning. Grundtanken är att en idé fångas upp av någon som tolkar och sätter sin prägel på idén innan den förs vidare och införs i den organisatoriska praktiken. Idén kan därför se annorlunda ut än den som fanns från början. Översättningsbegreppet är bland annat lånat från Latour (1987) och är en kritik mot ett synsätt där spridningen av övergripande idéer, modeller eller principer uppfattas som diffusion och där liknas med det som sker enligt fysikaliska lagar. Diffusion är en term inlånad från fysiken som innebär att ett ämne blir jämnt fördelat i ett annat vid spridning eller blandning, men utan att dess grundläggande karaktär förändras.

För att övergripande idéer utifrån ska kunna bli användbara i en organisation, menar Røvik (2008) att organisationer måste bygga upp en god översättarkompetens. Det vill säga en kompetens att kunna modifiera och omvandla standardiserade modeller till att passa den specifika organisationen. För att förstå hur idéer översätts måste översättarens möjligheter och begränsningar uppmärksammas, menar Røvik. Översättning handlar därför inte om att kopiera något som redan finns, utan om att tolka och begripliggöra en befintlig idé i en ny kontext. Det är det som har skett i Naturvårdsverkets och HaV:s versioner av Malawiprinciperna. För att kunna bli möjliga att använda måste de 12 principerna modifieras så de passar in i den svenska förvaltningskontexten.

Även om man utåt hävdar att ett visst koncept (eller i detta fall Malawi-principerna) tillämpas, kan de i praktiken variera. Men översättningsprocesser ska enligt detta synsätt inte uppfattas som att organisationen ”hycklar”, det vill säga säger en sak och gör en annan (Brunsson 1989). Poängen är i stället att modellerna tolkas och anpassas till en praktik men därmed också påverkas denna praktik.

3.2 EKOSYSTEMBASERAD HAVSFÖRVALTNING I DENNA UTVÄRDERING

I föreliggande utvärderingsuppdrag ska den nuvarande förvaltningsstrukturen jämföras med några utvalda principer för ekosystembaserad havsförvaltning. I uppdraget definieras de grundläggande kriterierna för en ekosystembaserad havsförvaltning som:

Transparens och delaktighet i beslutsprocessen: Beslutsprocessen måste vara öppen och tydlig, vilket ger lokala aktörer möjlighet att delta och påverka de beslut som påverkar det lokala eller regionala ekosystemet.

Möjlighet till påverkan: Alla aktörer bör ha möjlighet att påverka de beslut som påverkar det lokala eller regionala ekosystemet, vilket inkluderar att lyssna på deras synpunkter och bekymmer.

Flexibilitet och anpassning: Förvaltningen måste vara adaptiv och kunna anpassa sig till ny kunskap om ekosystemet och havsmiljön. Detta inkluderar även förmågan att agera även när det finns bristfällig information.

Ofullständig kunskap: Det finns utrymme att agera trots ofullständig kunskap.

Helhetssyn på ekosystemet: Beslut som rör användningen av havets resurser måste ta hänsyn till hela ekosystemet, inklusive alla arter och miljöer som påverkas av dessa beslut. Det handlar om att undvika en ensidig fokusering.

Inblandning av relevanta sektorer och discipliner: Alla relevanta sektorer inom samhället och vetenskapliga discipliner bör involveras för att säkerställa en mångfald av perspektiv och expertis i beslutsprocessen.

Dessa sex principer är ett urval och en utveckling eller modifiering av de så kallade 12 Malawiprinciperna som utgör ett slags grunddokument för ekosystemansatsen.

3.3 IMPLEMENTERINGEN AV EKOSYSTEMANSATSEN

En aktuell fråga är hur det ekosystembaserade perspektivet kan få genomslag i styrningen, och vilka effekter den kan ge i praktiken. Forskare talar om att det praktiska genomförandet står inför ett antal utmaningar. Dessa är stora vetenskaps- och kunskapsbrister, begränsningar i politik och lagstiftning, institutionell fragmentering och svårigheter i att koppla samman miljösäkerhet och hållbar användning av resurser med intressentens behov och förväntningar. På grund av vår begränsade förmåga att förutsäga ekosystemens respons på mänskliga ingripanden måste styrningen vara flexibel och kunna hantera förändringar. Klyftan mellan forskning och praktik handlar om kunskapen om hur det kan göras en socioekonomisk utvärdering i den marina förvaltningsmiljön för att kunna koppla värdet på ekosystemvaror- och tjänster till kostnaderna för åtgärder. Det finns också ett behov av praktisk vägledning om hur potentiella ekologiska och socioekonomiska risker och konsekvenser av framtida scenarier kan bedömas, i fråga om naturlig systemvariabilitet, klimatförändringar och geologiska risker (Katsanevakis et al. 2011).

Enligt Rudd et al (2018) finns det två stora utmaningar för att implementera en ekosystembaserad ansats: finns det juridiska regelverk som kan stödja en sådan ansats som skär över juridiska och territoriella gränser, och finns den politiska viljan och den institutionella kapaciteten att göra nödvändiga ansträngningar och investeringar? Hittills finns det ganska lite forskning kring denna problematik, även om det finns studier som visat att implementeringen av ekosystemansatsen har varit svag (t.ex. Link & Browman, 2017, van Tatenhove et al., 2013, Marshak et al., 2017).

I en analys som utvärderar praktiska erfarenheter från ekosystemansatsen i svensk havs- och vattenförvaltning menar svenska forskare att Sverige tagit flera steg mot en mer ekosystembaserad förvaltning (NVV 2020). Men samtidigt finns ett antal utmaningar eftersom ekosystembaserad förvaltning bygger på högt satta krav på samverkan och kommunikation mellan aktörer. Forskarna menar också att det finns behov av en tydligare styrning och uppföljning från centrala myndigheter, en mer långsiktig finansiering och

tydligare processer för kunskapsutbyte mellan olika aktörer. Detta är ett problem för ekosystembaserad havsförvaltning även internationellt (Cormier m.fl. 2017). Lagar och mål på formell nivå särskiljs från det praktiska genomförandet och överläts till andra aktörer som ofta vägleds av andra mål.

3.4 EKOSYSTEMANSATSEN I DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN

För att återkoppla ekosystemansatsen till resonemanget ovan om den svenska förvaltningsmodellen, hur ser förutsättningarna ut för att införliva/ utveckla en ekosystembaserad förvaltningsmodell i den svenska förvaltningskontexten? Flera av de principer, eller delar av, den ekosystembaserade förvaltningen innehåller idéer som potentiellt utmanar den traditionella svenska förvaltningsmodellen. Till exempel anges att förvaltningen bör vara decentraliserad till den lägsta tillämpbara nivån och engagera alla för att kunna balansera lokala och allmänna intressen (princip 2), och att ekosystemansatsen bör beakta all typ av relevant information, även vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap, innovationer och metoder (princip 11). Dessa principer kan gå på tvärs mot vad till exempel regeringsformen anger angående rikets styrelse, och hur vår parlamentariska demokrati är uppbyggd, eller övergripande traditionella förvaltningsvärden såsom effektivitet, demokrati och rättssäkerhet. Det kan således finnas motsättningar mellan ekosystemansatsen och förvaltningsmodellen som kan försvåra eller till och med förhindra införande av en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige.

Med utgångspunkt i Malawiprinciperna finns det flera problem med att införa en ekosystembaserad förvaltningsmodell. Den första principen om att ”samhällets intressen bestämmer förvaltningens mål” är en direkt motsättning till den parlamentariska demokratiska modellen med våra politiska partier. Om samhällets intressen helt skulle bestämma vad förvaltningen ska åstadkomma står vi inför en populistisk samhällsmodell där förvaltningen styrs av trender och strömningar i samhället. Förvaltningens roll är förutom att vara genomförare av den politiska viljan också att vara en stabil institution som inte enkelt låter sig påverkas eller omvandlas beroende på flyktiga förändringar. Stabilitet, tröghet och kontinuitet är viktiga värden (se ex Premfors mfl 2009), som i praktiken innebär att det inte ska gå att göra revolution med hjälp av demokratin, och helt styra om vad förvaltningen ska göra.

Den andra principen om att ”förvaltningen bör vara decentraliserad till den lägsta tillämpbara nivån och engagera alla för att kunna balansera lokala och allmänna intressen” har flera problematiska inslag. Dels beror organiseringen på vad grundlagen säger, dels i form av historiska vägval och fattade beslut. Det finns också frågetecken om vad som utgör den ”lägsta tillämpbara nivån”. Är det regional eller lokal nivå, och om det är lokal nivå – är det en fråga för kommunen? Om det är så – hur ska det lokala demokratiska beslutsfattandet ske och hur ska detta finansieras? Den andra invändningen handlar om att blanda in och engagera ”alla”. Detta kan tolkas som ett deliberativt förhållningssätt till demokra-

tiska processer (Eriksen), där alla ska kunna påverka och komma till tals. Sådana beslutsprocesser tar ofta lång tid och skulle potentiellt vara ett ineffektivt beslutsfattande. Risken är att detta kortsluter processen då det finns motstående intressen och konflikter. Ansvarskravande kan också vara svårt när många aktörer och intressen ska delta.

Den tredje principen om att ”de som genomför förvaltningen bör beakta effekterna (verkliga eller tänkbara) på närliggande eller andra ekosystem” bygger på ett antagande om att effekter är möjliga att bedöma eller värdera, och att de kausala sambanden kan identifieras. Ett teoretiskt antagande som är giltigt ur vissa vetenskapliga perspektiv men inte ur andra. En fråga här är också vad ett ekosystem är, och hur det avgränsas?

Princip 4 anger att ”Förvaltningen bör bland annat reducera subventioner som leder till utarmning av biologisk mångfald, skapa incitament som främjar biologisk mångfald och hållbart nyttjande, samt i möjligaste mån integrera kostnader och vinster i ett givet ekosystem.” Denna princip stipulerar således vilka styrinstrument som bör användas. Detta är inte bara en fråga om styrning, utan också fråga om politiskt ideologiskt förhållningssätt. Vad som är lämpliga styrmedel kan inte vara en fråga som inkorporeras i lagstiftningen, utan måste utgå från den politiska värderingen som kan skilja sig mellan politiska läger.

Principerna 5–10 som handlar om ekosystemens natur och förändringsbenägenhet har färre problematiska inslag. Möjligen kan den åttonde principen som innebär att förvaltningen bör sätta långsiktiga mål då tidsfördröjningar påverkar ekosystemprocesser ses som att det inte tar hänsyn till hur målen normalt sätts inom förvaltningen. Ofta är det en förhandlingsprocess, och målen bryts successivt ned från övergripande nivå till mer konkreta handlingsmål på lokal nivå. Däremot är de två sista principerna som säger att ”ekosystemansatsen bör beakta all typ av relevant information, även vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap, innovationer och metoder” samt ”ekosystemansatsen bör involvera alla relevanta sektorer i samhället och vetenskapliga discipliner” mer problematiska i förhållande till den svenska förvaltningsmodellen.

All typ av relevant information kan liksom i princip 2 kortsluta processen. Vem och vad avgör vad som är relevant information? Och likaså om alla relevanta sektorer och vetenskapliga discipliner ska involveras kan det gå emot en legal-byråkratisk och en professionell förvaltningsmodell. Inte sällan står olika slags kunskap mot varandra, snarare än att de kompletterar varandra. När det gäller styrningen av förvaltningen grundas den i regeringens politik, vilket är en annan kunskapsgrund än vetenskaplig kunskap, där det i stället handlar om politiska ideologier och värderingar.

Ett högaktuellt exempel som illustrerar detta när detta skrivs i mars 2024 är rapporten från regeringens klimatpolitiska råd. Rådet som består av vetenskapliga experter inom miljö- och klimatområdet levererade stark kritik mot regeringens klimatpolitik som de menade inte skulle uppnå de uppsatta klimatmålen. Klimatministern hade en motsatt uppfattning, och mer eller mindre avfärdade rådets slutsatser när hon försvarade regeringens politik.

Dessa principer visar också ett underliggande förhållningssätt till hur beslutsprocesser går

till där idén finns om att bästa beslut fattas på grundval av den fullständiga informationen. Inom samhällsvetenskaplig beslutsteori har det sedan 1950-talet diskuterats och framhävts att den fullständiga beslutsrationaliteten är en teoretisk konstruktion som knappast existerar i praktiken, och att beslut i praktiken fattas på grundval av tillräcklig och tillgänglig information och kunskap (Simon 1958, Cyert och March 1960).

3.5 ETT OFÖRENLIGT ÄKTENSKAP?

Resonemanget visar att det kan finnas en del tveksamheter och problem med att införliva Malawiprinciperna i den svenska förvaltningsmodellen. Främst handlar det om de principer och formuleringar som handlar om att öppna upp beslutsprocessen för alla deltagande från alla relevanta sektorer samt att ta hänsyn till all relevant information och kunskap. I kombination med formuleringarna om att samhällets intressen ska styra samt att decentralisering ska ske till lägsta tillämpbara nivå gör detta att en renodlad ekosystembaserad förvaltning snarast skulle sakna förvaltningsstrukturer. På så vis är den oförenlig med den svenska förvaltningsmodellen som vilar på grundlagens formuleringar om styrningens ordning samt en del av de övriga historiskt framväxta egenskaper som utgör vår förvaltningsmodell.

I Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens uttolkningar av Malawiprinciperna ges emellertid mer uppmjukade formuleringar av principerna som är mer i enlighet, åtminstone inte motstående mot, den svenska förvaltningsmodellen. Ekosystemansatsen ska i denna tappning tolkas som en önskan om en ökad användning av inslag i förvaltningsprocessen gällande till exempel delaktighet, kunskapsanvändning, försiktighet och anpassning. Dels är försiktighetsprincipen angiven i Miljöbalken, dels går detta också mer i linje med aktuella förvaltningspolitiska idéer som mer tillit i styrningen och ökad samordning mellan sektorsspecifika förvaltningsorgan.

Forskarna som diskuterade praktiska erfarenheter av ekosystemansatsen (NVV 2020) menar också att den globala diskussionen på senare år långsamt rört sig från hur ekosystembaserad förvaltning ska definieras till hur den ska tillämpas i praktiken (Link och Browman 2017). Genom att successivt anpassa och uttolka vad Malawiprinciperna kan innebära för svenska förhållanden i den svenska havsförvaltningen, och genomföra försöksprojekt där dessa tillämpas finns förutsättningarna för att införliva de grundläggande idéerna i ekosystemansatsen i den svenska förvaltningsmodellen.

3.6 SAMMANFATTNING

Ekosystemansatsen är ett töjbart begrepp. Principerna tolkas på olika sätt, och kan ha olika innebörd beroende på sektor, geografisk enhet etc. Det ska inte ses som ett problem att ekosystemansatsen översätts, tvärtom är översättning och lokal tolkning nödvändig för att kunna tillämpa ekosystemansatsen. Ekosystemansatsen bör därför ses som ett förhållningssätt och ett mål att sträva efter snarare än som ett fast regelverk: Risker är att man

fastnar i definitionsfrågor, jakt på tydlighet och sökande efter en allomfattande övergripande modell istället för att försöka genomföra arbetet i praktiken.

I enlighet med detta är det också därmed svårt att fastställa när en ekosystembaserad förvaltning kan anses vara implementerad eller genomförd, eftersom det beror på översättningen av Malawiprinciperna i förhållande till den lokala kontexten. Det är inte frågan om 0 eller 1, utan en mer kvalitativ bedömning av uttolkningen av innehållet i principerna.

- Det finns ingen allmänt vedertagen uttolkning/översättning/definition av Malawiprinciperna, och därmed ingen allmängiltig modell för ekosystembaserad havsförvaltning (EBH).
- EBH måste anpassas till existerande lokala förhållanden/förvaltningsmodell.
- Det kan finnas konflikter mellan principerna i EBH och den svenska förvaltningsmodellen.
- När och i vilken grad EBH är implementerat blir därmed en kvalitativ bedömning.

4 OMRÅDESSKYDD

Metoden för utvärderingen är att jämföra den befintliga förvaltningsstrukturen med vissa utvalda principer för ekosystembaserad havsförvaltning, enligt det som redogjordes för i förra kapitlet. Utifrån denna jämförelse ska det identifieras utmaningar och möjligheter för att införa en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige. För att kunna göra denna jämförelse har vissa områden inom havsförvaltningen valts ut för att fungera som fallstudier där den nuvarande förvaltningsstrukturen och beslutsprocesserna studeras. Dessa områden är områdesskydd, fritidsbåtar påverkan på havsmiljön samt fysisk kustplanering.

Områdesskydd av naturområden är ett verktyg som används för att skydda naturen. Syftet med områdesskydd är att skydda biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det behöver utformas så att det bidrar till ekonomisk och social hållbarhet (SOU 2020:83).

Den vanligaste formen av naturskydd är naturreservat, och de starkaste formerna är nationalpark och Natura 2000 (NVV). I Miljöbalken stadgas vilka myndigheter som ansvarar för olika delar av naturskyddet för respektive skyddsform. Förutom de områdesskydd som finns stadgat i Miljöbalken tillkommer det för havsförvaltningen även internationella överenskommelser som pekar ut särskilt skyddsvärda områden i havs- och kustmiljön, så kallade Marine Protected Areas (MPA). Dels gäller det för Nordatlanten via Oskar, dels för Östersjöområdet via HELCOM. Även i EU:s havsmiljödirektiv, som är införlivat i svensk rätt genom havsmiljöförordningen, finns det bestämmelser om att geografiska skyddsåtgärder ska användas för att skapa sammanhängande marina skyddsområden.

Det finns ett antal överlappande mål enligt olika regleringar och överenskommelser om hur stor del av haven som ska vara skyddade. Vid FN-mötet om biologisk mångfald i Nagoya 2010 enades till exempel världens länder om att det till år 2020 ska finnas marina skyddade områden som täcker minst tio procent av världens kust- och havsområden. Till år 2025 är målet 20 procent och till år 2030 är det 30 procent (WWF). Minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden, samt 10 procent av Sveriges marina områden ska senast år 2020 bidra till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald (HaV). Vid utgången av 2019 omfattades 14 procent av Sveriges totala havsområde av skydd, varav 11 procent inom territoriet (SOU 2020:83).

I den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen som genomfördes av HaV för målet om hav i balans och en levande kust och skärgård menar HaV att ”Sammantaget pågår mycket arbete med marint områdesskydd vilket kommer vara viktigt för att nå miljö kvalitetsmålet på sikt. En förutsättning är dock att det även framöver avsätts resurser till skydd av områden för att nå målen om biologisk mångfald och bevarande av arter och livsmiljöer” (HaV 2022).

Områdesskydd är således ett viktigt medel för att bidra till biologisk mångfald inom havsmiljön, och är följaktligen viktigt för havsförvaltningen. Områdesskydd berör många olika aktörer, och i en ekosystembaserad havsförvaltning behöver dessa vara involverade

och delaktiga i processen. Frågan är vilka möjligheterna är att implementera en ekosystembaserad förvaltning av svenska havsområden. Vilka är de aktuella förutsättningarna för att övergå från den nuvarande förvaltningsstrukturen till en ekosystembaserad havsförvaltning? Och vilka åtgärder kan nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner vidta för att harmonisera sina arbetsmetoder med den övergripande ekosystemansatsen?

För att kunna bedöma huruvida ekosystemansatsen kan implementeras i den svenska havsförvaltningen när det gäller marint områdesskydd behöver det också ske en närmare beskrivning av hur förvaltningsprocessen ser ut. De formella beskrivningarna av vem som ansvarar för vilken del i processen finns i lagstiftningen och i beskrivningar från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Men för att kunna se vad som sker i praktiken behöver de faktiska processerna friläggas och studeras. Så denna beskrivning av de olika typerna av områdesskydd inbegriper såväl de formella som de mer praktiska delarna i förvaltningsprocessen. De frågor som vägleder denna bedömning är:

Hur går det till i förvaltningsprocessen när det gäller olika typer av områdesskydd?

Hur kan de olika principerna för ekosystembaserad förvaltning tillvaratas i den processen? Vidare ställs de mer preciserade frågorna:

Vilka inslag av EBH finns redan idag, och hur kommer de till uttryck?

4.1 FÖRVALTNINGSSTRUKTUREN

Den formella strukturen när det gäller ansvar och mandat för olika typer av områdesskydd finns att läsa i förordningen om områdesskydd (1998:1252) och i miljöbalkens (1998:808) sjunde kapitel beskrivs ansvar och roller i arbetet med områdesskydd. Förenklat är det länsstyrelser och kommuner som har verktygen för att inrätta marina skyddade områden medan regeringen beslutar om Natura 2000-områden samt Ospar och Helcom MPA (marine protected area). I ekonomisk zon har inte Länsstyrelsen möjlighet att själva inrätta marina skyddade områden, i stället blir det regeringens uppgift att besluta om dessa skyddsområden. Därför är det, i ekonomisk zon, idag endast möjligt att inrätta Natura 2000-områden och MPA utifrån Ospar respektive Helcom.

Eftersom MPA eller Natura 2000-områden inte har någon egen rättslig reglering i den svenska lagstiftningen överlappar dessa i princip alltid med naturreservat och nationalparker. Vanligast typen av områdesskydd i havet är naturreservat och Natura 2000-områden.

	FÖRVALTNINGSSTRUKTUR	BESLUTSMANDAT	REGLERING
Naturrese- rvat	Länsstyrelser och kommuner ansvarar för processen	Länsstyrelsen och/eller kommun fattar beslut	Miljöbalken kap 7, § 4–8
National- park	Naturvårdsverket ansvarar för processen för plane- ring, vård och förvaltning	Regeringen fattar be- slut, riksdagens medgivande	Miljöbalken kap 7, § 2–3
Natura 2000	Naturvårdsverket ansvarar för processen, Länsstyrelser tar fram bevarandeplan och ha hand om tillstånd	Regeringen fattar beslut	EU-direktiv 92/43/EEG och 2009/147/EC Miljöbalken kap 7, § 27–28
Biotop- skydds- område	Myndighet eller kommun som regeringen beslutar	Typ 1 regeringen be- slutar, Typ 2 Länssty- relse, kommun, eller Skogs- styrelsen	Miljöbalken kap 7, § 11
MPA enligt Ospar	Regeringen rapporterar	Regeringen fattar beslut	Internationell överenskom- melse
MPA enligt Helcom	Regeringen rapporterar	Regeringen fattar beslut	Internationell överenskom- melse

Tabell 1. Förvaltningsstruktur, beslutsmandat och reglering vid olika typer av områ-
desskydd.

Förutom dessa skydd finns också andra typer av skyddsåtgärder som strandskydd och få-
gel- och sältskyddsområden liksom bestämmelser om fiske enligt fiskelagsstiftningen
(SOU 2020:83).

För att kunna bedöma förutsättningarna för implementering av ekosystemansatsen inom
ramen för nuvarande förvaltningsstruktur ska också en beskrivning av beslutsprocesserna
ges för respektive typ av skyddsområde. Det vill säga hur går detta till i praktiken? Vem
gör vad, och vilka dokument och beslut ingår? Hur kommer andra aktörer och intressenter
in i processen? Detta görs i nedanstående avsnitt.

4.2.1 Naturresevat

Det finns idag cirka 5 000 naturresevat i Sverige. De bildas av länsstyrelserna och kom-
munerna enligt bestämmelserna i Miljöbalkens sjunde kapitel. Förslaget om att bilda ett
naturresevat kan komma från markägare, Länsstyrelsen eller kommunen men kan också

komma från ideella föreningar eller allmänheten. Vid bildning av naturreservaten ska förslaget innehålla föreskrifter, och kan innehålla regler för vistelse i naturreservatet etc. Processen går till så att Länsstyrelsen i dialog med markägare tar fram ett förslag till beslut som innehåller syftet med reservatet, föreskrifter samt skötselplan. Oftast skrivs ett avtal mellan markägaren och staten som innehåller kompensation för eventuella värdeminskningar för marken. Därefter skickas förslaget ut på remiss till andra berörda myndigheter och organisationer, som efter remissrundan fattar det formella beslutet om att bilda naturreservatet och markerar då ut gränserna. Nedan ges ett konkret exempel på bildandet av ett naturreservat som gäller för Slite skärgård som beslutades 2016. Hur har själva förvaltnings- och beslutsprocessen sett ut när det gäller bildandet av naturreservatet?

4.2.2 Slite skärgård

Områdets höga naturvärde har varit känt länge och även pekats ut som skyddsvärd natur i flera utredningar och planer sedan 1980-talet. Området har till stora delar ägts av Försvarmakten, men i och med att Fortifikationsverket successivt gjort sig av med mark blev området aktuellt att skydda ur ett marint miljöperspektiv.

Det inleddes med att Länsstyrelsen tog kontakt med fastighetsägarna inom området 2011 för att informera om skyddsvärdet, och föra en dialog om ersättning till fastighetsägarna. Samrådsmöten hölls i början av 2013 med områdets markägare och fiskare, och två samrådsmöten hölls med andra intressenter såsom båtklubbar, hembygdsföreningar, företag, allmänhet och andra berörda aktörer.

Under 2015–16 hölls förhandlingar med markägare om åtkomst till marken, och ett förslag till remiss skickades ut 2016 riktat till 60 remissinstanser. Länsstyrelsen reviderade därefter förslaget med hänsyn taget till remissinstansernas åsikter. Alla synpunkter sammanställdes i en samrådsredogörelse. Även förslag till föreskrifter och konsekvensutredning var öppna för remiss, och gjordes tillgängliga via Länsstyrelsens hemsida. Inom området Slite skärgård finns också ett Natura 2000-område (Asunden) som beslutades av regeringen 2015. Beslutet om naturreservat fattades av Länsstyrelsen den 25 november 2016. I underlaget finns noggranna beskrivningar av områdets natur och miljö samt arter och olika skyddsvärden. Även områdets historiska beskrivs.

4.3 BILDANDE AV NATURRESERVAT UTIFRÅN ETT EKOSYSTEMANSATSPERSPEKTIV

Som beskrivningen ovan visar finns det flera inslag i beslutsprocessen kring bildandet av naturreservat som harmonierar med en ekosystemansats. När det gäller de sex identifierade principerna som ligger till grund för denna utvärdering är det tydligt att *Transparens och delaktighet i beslutsprocessen* och *Möjlighet till påverkan*, har skett i stort sett i enlighet med ekosystemansatsen, medan det är oklart eller liten grad av principerna *Ofullständig kunskap*, *Helhetssyn på ekosystemet*, *Flexibilitet och anpassning* samt *Inblandning av*

relevanta sektorer och discipliner.

I processen har det förekommit samrådsmöten och remissförfaranden där berörda intressenter har involverats i beslutet. Det tycks ha funnits en bred syn på vilka som är berörda som till exempel fastighetsägare, båtklubbar, företag, hembygdsföreningar och allmänhet. De har haft möjlighet att påverka beslutet på ett reellt sätt, att synpunkter faktiskt haft betydelse och att förslaget reviderats utifrån dessa. Processen har kunnat följas på Länsstyrelsens hemsida, och inkomna synpunkter från remissförfarandet har tillgängliggjorts för allmänheten. Det har således uppfyllt ekosystemansatsens krav på transparens och delaktighet, liksom möjlighet till påverkan. Att förslaget reviderats tyder på flexibilitet i beslutsprocessen. Underlaget till förslaget innehåller vid sidan av miljöanalyser också analyser av kulturmiljön och områdets historia, vilket visar att det åtminstone delvis tagits hänsyn till olika relevanta sektorer och discipliner. Men detta gäller inte vetenskapliga discipliner som bör involveras för att säkerställa en mångfald av perspektiv och expertis i beslutsprocessen där det saknas till exempel sociala och ekonomiska perspektiv.

Det är oklart utifrån beskrivningen av inrättandet av naturreservat hur hänsyn tagits till principerna om flexibilitet och anpassning, utrymme för att agera trots ofullständig kunskap samt helhetssyn på ekosystemet. Emellertid förefaller helhetssynen enligt Länsstyrelsens dokument vara acceptabelt.

EKOSYSTEMANSATSEN, DIMENSION	BEDÖMNING
Transparens och delaktighet i beslutsprocessen	God
Möjlighet till påverkan	God
Flexibilitet och anpassning	Oklart
Ofullständig kunskap	Oklart
Helhetssyn på ekosystemet	Acceptabel
Inblandning av relevanta sektorer och discipliner	Saknas delvis

Tabell 2. Bedömning av ekosystemansatsen vid inrättande av naturreservat

4.4 INRÄTTANDE AV NATIONALPARK

Nationalpark är ett annat områdesskydd för naturen. Idag finns 30 nationalparker. Det är regeringen som fattar beslut efter medgivande av Riksdagen. Staten måste äga marken och befinna sig inom territoriet. Kosterhavet är den enda nuvarande marina nationalparken, men en ny är på förslag: Nämndöskärgården i Östersjön. Inrättandet av en ny nationalpark är en lång process som tar flera år i anspråk, och där flera olika aktörer ingår. Nedan beskrivs projektet med att inrätta Nämndöskärgården som nationalpark för att kunna

identifiera och analysera hur ekosystemansatsen kommer till uttryck i processen.

4.4.1 Processen för inrättande av Nämndöskärgården som nationalpark

Redan 2008 inleddes processen med att inrätta en nationalpark för Nämndöskärgården med att Länsstyrelsen kom in med ett förslag till Naturvårdsverkets nationalparksplan om Nämndöskärgården som ny nationalpark. Anledningen till detta var att "Nämndöskärgården har mycket höga kvalitéer som oexploaterad, representativ och biologiskt värdefull skärgård med zonerad från mellan- till ytterskärgård. Området är även värdefullt marint landskap, utpekat som BSPA-område (Baltic Sea Protected Area) till HELCOM (Helsingforskonventionen)" (Nationalparksplanen NVV). Själva arbetet med inrättandet inleddes 2016 då Länsstyrelsen i Stockholm bjöd in Värmdö kommun, Skärgårdsstiftelsen och Naturvårdsverket till projektet. Förslaget påbörjades 2020 efter en utredning om förutsättningarna för arbetet som stämde av med ovan nämnda aktörer samt Havs- och vattenmyndigheten.

Parallellt med arbetet att ta fram ett förslag till en nationalpark genomförde Värmdö kommun i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län en omlandsanalys för att kartlägga hur lokalbefolkningen på Nämndö skulle kunna dra nytta av eller påverkas av förslaget. Även ett arbete med att ta fram ett förslag till biosfärsområde runt Nämndö påbörjades, vilket kommer omfatta nationalparken. Arbetet har bedrivits av en förening på Nämndö och finansieras av Världsnaturfonden WWF. Arbetet har resulterat i en förstudie som ska ligga till grund för att ansöka om att bli kandidatområde.

Genomförandet sker i projektform i samverkan mellan Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Havs- och vattenmyndigheten samt Värmdö kommun. De fyra organisationerna finns representerade i projektets styrgrupp och projektgrupp.

De huvudsakliga aktiviteterna inom projektet har varit att köpa in mark och vatten samt att ta fram och sammanställa kunskap om områdets värden, hur området nyttjas och vilka sakägare och intressenter som berörs av förslaget. Underlagen ligger till grund för förslaget till nationalpark samt förslag till föreskrifter och skötselplan. Inom projektet ingår också att ta fram en plan för naturvägledning och genomföra invigningen. Under arbetet har projektet haft kontakt med myndigheter, intresseorganisationer, föreningar och allmänhet. Syftet har varit att inhämta kunskap och erfarenheter för att utforma förslaget.

Deltagande och förankringsprocessen har involverat ett stort antal intressenter samt även allmänheten. Dessa har varit till exempel Värmdö kommuns skärgårdsråd, Skärgårdsstiftelsen, andra angränsande projekt, hembygdsföreningar m fl. Det har genomförts informationsmöten för allmänheten, markägare, olika föreningar och grupper. En projektwebb-sida har uppdaterats löpande under projektets gång. Informationsbrev till allmänheten och föreningar har skickats ut digitalt. Sakägare har också kontaktats per brev. Temamöten och workshoppar har arrangerats för att skapa delaktighet kring särskilda frågeställningar, exempelvis kring områdets värden, förslag på föreskrifter och i framtagande av teman för naturvägledning. På Länsstyrelsens hemsida finns dokumentation från sex informations-

möten, en workshop och ett webinarium. Projektet har också deltagit i andra sammanhang för att sprida information om projektet till exempel på möten inom Värmdö skärgårdsråd och vid tillfällena som båtmässan Allt om sjön.

Förslaget till nationalpark skickas också ut på en remissrunda, där synpunkter sammanställs och arbetas in i förslaget som ska skickas till regeringen. Naturvårdsverket planerar att hemställa om att nationalparken bildas under 2024 och att nationalparken invigs under 2025. Regeringen kan därefter fatta beslut om att bilda nationalparken efter Riksdagens godkännande. Det som sker efter ett godkännande är att Naturvårdsverket ska ta beslut om föreskrifter och skötselplanen, vilket är under utarbetande under våren 2024.

I underlagen till nationalparken finns analyser om naturvärden och naturförhållanden, om kulturmiljön samt om friluftsliv och besökande. Kunskapsunderlagen har bestått av inventeringar av fågelskär, kustfågelinventering, övervakning av kustfisk, besöksanalys, marinarkeologisk undersökning, naturvärdesinventering av ängs- och betesmarker, inventering av vedlevande skalbaggar, skogar i naturreservatet Nämöskärgården, inventering av grunda havsvikar samt marinbiologisk undersökning. Det har även skett en socioekonomisk analys genomförd av Tillväxtverket och Region Stockholm.

4.5 EKOSYSTEMANSATSEN I INRÄTTANDE AV NATIONALPARK

Det finns liksom vid inrättande av naturreservat många signifikanta inslag i processen som ligger i linje med en ekosystembaserad förvaltning. I Naturvårdsverkets förslag till nationalpark formuleras det på följande vis:

”Förvaltaren ska verka för att skapa delaktighet genom att involvera lokala och regionala intressenter i förvaltningen så att både vetenskaplig och mer erfarenhetsbaserad kunskap kan tillvaratas. Syftet är att göra förvaltningen mer adaptiv.”

Denna formulering är som tagen direkt från beskrivningar av ekosystemansatsens principer. När det gäller *Transparens och delaktighet* i beslutsprocessen har den skett i samverkan mellan olika myndigheter och lokala aktörer, det har skett informationsträffar och det har tillgängliggjorts information i olika kanaler. Likaså har *Möjligheten till påverkan* varit stor via workshops, träffar, samråd och remissförfarande. Vad gäller *Flexibilitet och anpassning* är det svårt att bedöma, då det egentligen krävs att en tid gått och att det finns möjlighet att utvärdera projektet. Men adaptiviteten finns som visades ovan inskriven som ett högre syfte. Möjligheten att agera på grundval av *Ofullständig kunskap* är också oklar.

Underlagsrapporterna är många och särskilt analyserna av naturvärden och naturförhållanden är djupgående och omfattande. Det finns en *Helhetsyn på ekosystemet*, där en noggrann genomgång finns av de arter och den natur som ska skyddas respektive påverkas. Det har också genomförts konsekvensbeskrivningar av inrättandet för olika aktörer. Däremot är det tveksamt huruvida *Inblandning av relevanta sektorer och discipliner* har skett. Natur- och miljövetenskapliga discipliner är rikt representerade, medan det är färre

samhällsvetenskapliga discipliner som kommer fram i processen. Det har gjorts en socio-ekonomisk analys, men i övrigt är de sociala och ekonomiska perspektiven lite representerade.

EKOSYSTEMANSATSEN, DIMENSION	BEDÖMNING
Transparens och delaktighet i beslutsprocessen	God/Mycket god
Möjlighet till påverkan	God
Flexibilitet och anpassning	Oklart
Ofullständig kunskap	Oklart
Helhetssyn på ekosystemet	Acceptabel
Inblandning av relevanta sektorer och discipliner	Saknas delvis

Tabell 3. Bedömning av ekosystemansatsen vid inrättande av nationalpark

4.6 NATURA 2000

En tredje typ av områdesskydd är Natura 2000-områden. Detta innebär bland annat att det med stöd av miljöbalken kan inrättas Natura 2000-områden som ska ingå i EU:s nätverk av skyddade områden. Syftet är att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden inom gemenskapen genom att alla länderna tar ansvar för att säkra sin del av det gemensamma arv som naturen är. Detta är en följd av att EU:s Art- och habitat samt Fågeldirektivet implementerats i svensk lagstiftning (2001).

I Sverige finns drygt 4 000 Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av nära 7,8 miljoner hektar. Områdena har valts ut av länsstyrelserna i respektive län. För varje Natura 2000-område tar den aktuella länsstyrelsen fram en bevarandeplan efter samråd med markägare, kommuner och andra berörda. Denna plan beskriver områdets värden, vilka arter och naturtyper som finns, målen för området, vilka skydds- och skötselåtgärder som behövs samt eventuella hot mot värdena.

Det är regeringen som beslutar om Natura 2000-områden. I Natura 2000-områden prövas verksamheter om kan innebära en risk för betydande miljöpåverkan. Medlemsstaten har skyldighet att vidta lämpliga åtgärder. Tillstånd behövs för verksamheter inom området. Länsstyrelsen prövar om detta.

4.6.1 Processen med att inrätta Natura 2000-områden

I Sverige samordnar Naturvårdsverket arbetet kring Natura 2000 medan varje länsstyrelse svarar för skötsel, skydd och tillsyn av områdena. Tillsyn gällande skogliga åtgärder svarar Skogsstyrelsen för medan kommunerna ansvarar för sina reservat och Forsvarsinspek-

tören för hälsa och miljö (FiHM) för åtgärder som berör försvaret. Havs- och vattenmyndigheten har särskilt ansvar för marina och limniska naturtyper och arter.

Länsstyrelserna ansvarar för att ta fram förslag på nya Natura 2000-områden. Det är de områden som har de högsta naturvärdena och som på bästa sätt bidrar till nätverket som ska bli Natura 2000-områden. Under processen har länsstyrelsen samråd med markägare och berörda myndigheter. Därefter granskar Naturvårdsverket urvalet och föreslår områden till regeringen.

Det är därefter regeringen som beslutar att föreslå, till EU-kommissionen, att dessa områden ska upptas som Natura 2000. Svensk skyddslagstiftning börjar gälla direkt när regeringen beslutat att föreslå ett område. EU-kommissionen granskar urvalet vetenskapligt och fastställer listor över särskilt värdefulla livsmiljöer och arter för olika regioner. Fågeldirektivets områden behöver inte genomgå denna procedur (NVV websida).

4.7 BIOTOPSSKYDD SOMRÅDE

Speciella eller värdefulla biotoper kan skyddas genom att bilda ett så kallat biotopskyddsområde enligt Miljöbalken 7 kap, 11 §. När det gäller havsförvaltning och havsmiljöer kan det handla till exempel om grunda havsvikar eller ålgräsängar. Det finns två former av biotopskydd. Typ 1 är generellt skyddade som biotopskyddsområden i hela landet där regeringen är beslutsfattare, och typ 2 utgörs av särskilda biotoper som länsstyrelsen, kommunen eller Skogsstyrelsen i det enskilda fallet kan besluta om. Länsstyrelsen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda områdena. Förordning (2009:1328). Syftet med att bilda biotopskyddsområden är att bevara den biologiska mångfalden. Därmed kan Sverige uppfylla FN-konventionen om biologisk mångfald.

Hur det går till att bilda ett biotopskyddsområde finns i Naturvårdsverkets vägledning samt i en handbok som är framtagen i samarbete mellan NVV och HaV (Handbok 2012:1). Det som skiljer ett naturreservat från ett biotopskyddsområde är att naturreservat kan innehålla flera olika biotoper, medan biotopskyddsområde riktas mot en särskild namngiven biotop. Det finns också färre administrativa krav för att bilda ett biotopskyddsområde, till exempel inget krav på skötselplan.

När urvalet ska ske för vilka områden som ska skyddas anges i handboken att länsstyrelserna och kommunerna bör utgå från nationella inventeringar och faktasammanställningar. Det anges ett antal olika sådana som kan användas, bland annat artportalen, våtmarksinventeringen, sammanställning av kustnära undervattensmiljö (SAKU), modellering av marina habitat och naturvärden med flera. Även kunskap hos intresseföreningar anges som en sådan kunskapskälla. Det poängteras att god dialog och lokal förankring har stor betydelse i processen med att ta fram underlag och bilda ett biotopskyddsområde. Även information, öppenhet och förankring är av största vikt. Ett gott samarbete med fas-

tighetsägaren är en nyckelfaktor för att åstadkomma detta. I processen finns också bestämmelser om myndighetssamråd, enligt förordningen om områdesskydd (FOM §§ 25-25c). Enligt samma förordning ska fastighetsägare och innehavare av rätt till marken få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Det ska också genomföras en remissrunda där berörda får möjlighet att inkomma med synpunkter.

4.8 MPA ENLIGT OSPAR OCH HELCOM

Regeringen beslutar om så kallade Marine Protected Areas, Hav- och vattenmyndigheten tar fram förslag. Dessa MPA:s har inget rättsligt skydd enligt de internationella överenskommelserna. Det är medlemsstaterna som åtagit sig nödvändiga åtgärder för bevarande. Därför kombineras i stort sett alltid dessa områden med andra skyddsområdesstatus för att få formellt rättsligt stöd för åtgärder enligt den svenska lagstiftningen. I processen med MPA:s ingår således dessa andra områdesskyddsprocesser som till exempel naturreservat eller nationalpark.

4.9 MARINA SKYDDSOMRÅDEN OCH EKOSYSTEMANSATSEN – SAMMANFATTNING

Beskrivningarna av inrättandet av skyddsområden i form av nationalpark och naturreservat uppvisar flera av de principer som hänförs till en ekosystembaserad havsförvaltning. Det finns vedertagna inslag i förvaltningsprocessen som redan harmonierar med en ekosystembaserad förvaltning. När det handlar om transparens och delaktighet i beslutsprocessen är det sedan länge etablerade remissförfarandet ett sådant inslag. Detta remissförfarande som också kan innehålla olika slags samråd finns till exempel i den öppna planprocessen enligt Plan- och bygglagen, eller i remisser i anslutning till statliga utredningar. Under senare år har trenden varit att på olika sätt involvera medborgarna i dialoger och samråd, så kallad medborgarsamverkan, och till och med ställa ut löften för vad myndigheter ska ägna sig åt (polisens medborgarlöften).

De exempel som gavs ovan innehåller såväl transparens och delaktighet som möjligheter till påverkan. I fallet med Slite skärgård som naturreservat kunde till exempel remissinstanser och allmänhet ge precisa synpunkter på förslaget, som kommenterades av Länsstyrelsen om hur dessa tagit om hand (Bilaga 4). Det som saknas i såväl bildandet av naturreservat som nationalpark utifrån en ekosystemansats är

När det gäller Natura 2000, MPA enligt Ospar och HELCOM är det tveksamt huruvida dessa förvaltningsprocesser behöver utgå från ekosystemansatsen eftersom de är att betrakta mer som administrativa, och inte innehåller samma typ av grundliga utrednings- och planeringsprocesser. Klassningen av skyddsområden enligt dessa regelverk överlappar också de områden som regleras enligt Miljöbalken, så i praktiken sker detta arbete inom ramen för dessa.

5 FYSISK PÅVERKAN I KUST

Det andra fallet i denna utvärdering gäller fysisk påverkan i kust, då en viktig del av havsförvaltningen är de mänskliga aktiviteter som påverkar våra kuster. Det kan handla om en mängd aktiviteter som kan ha mer eller mindre stor påverkan på miljön såsom transporter, energiproduktion, fiske, turism och rekreation för att nämna några. Sådana aktiviteter kan innebära olika slags fysiska förändringar i kustmiljön som beror på utsläpp av skadliga ämnen, nedskräpning, buller eller förändringar till följd av anläggningsarbeten. Även om alla dessa påverkansfaktorer är skadliga för kustmiljön kan de ibland motiveras utifrån andra samhällsintressen som ekonomiska, sociala eller kulturella. Svårigheten är att balansera sådana intressen och åstadkomma nödvändiga regleringar och processer för att skydda miljön samtidigt som dessa intressen tillgodoses.

Enligt havsmiljödirektivet definieras fysisk påverkan i kust av sådana mänskliga aktiviteter som:

- Fysisk omstrukturering av kustlinjen eller havsbotten
- Uttag av icke levande resurser
- Energiproduktion
- Odling/produktion av levande resurser
- Transport
- Tätort och industri
- Turism och friluftsliv
- Forskning och utbildning
- Försvar och militär

(HaV rapport 2020: 27)

Som ovanstående lista visar är det en rad olika områden som täcks in under begreppet ”fysisk påverkan i kust”. Enligt uppdraget i föreliggande utvärdering är syftet att jämföra den nuvarande förvaltningsstrukturen inom havsmiljöområdet, inklusive befintliga beslutshierarkier och mandat med konceptet för ekosystembaserad havsförvaltning. Inom varje av listans områden finns det underteman, och inom varje undertema existerar en förvaltningsstruktur som har flera olika regelverk att förhålla sig och flera myndigheter på olika nivåer som är involverade. En fullständig genomgång och utvärdering i förhållande till ekosystemansatsen låter sig därför inte att göras inom ramen för uppdraget. Det krävs därför ett urval av fysisk påverkan i kust.

I detta avsnitt görs först en genomgång av vad Miljömålsberedningen diskuterade i betänkandet Havet och människan (SOU 2020:83), och en övergripande diskussion förs om den allmänna förvaltningsstrukturen när det gäller fysisk påverkan i kust. Därefter väljs områden ut där ett par exempel på förvaltningsprocesser ges som kan illustrera hur ekosystemansatsen kan tillämpas. I vissa fall som vi såg när det gällde marint områdesskydd finns det redan inslag av ekosystemansatsen i de befintliga förvaltningsprocesserna. Uppgiften här är att identifiera vilka inslag som redan finns, var de saknas och i så fall på vilket sätt det går att harmonisera eller införa delar av ekosystemansatsen.

I Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83) konstaterades det att de kustnära grunda ekosystemen är också de havsområden som är föremål för den mest komplexa styrningen. De regleras av flera olika lagar och författningar, och olika myndigheter på olika förvaltningsnivåer har ansvar för tillsyn, planering, skydd med mera. Den fysiska påverkan i kust är således ett bra exempel på miljöpolitikens- och förvaltningens ”multikaraktär” (se ovan). Beredningen menar att i en sådan situation blir tillämpningen av en ekosystembaserad förvaltning nödvändig.

En nyckelaktör i detta är kommunerna som har huvudansvar för den fysiska planeringen som handlar om kusthavet. Det kan handla om bostadsbyggande, tillståndsgivning eller utveckling som berör kusten och havet. En kommun behöver också ta hänsyn till och ständigt balansera de tre dimensionerna av hållbarhet; miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet.

Det har ofta konstaterats att haven är gränslösa. Egentligen är det en orimlig idé att skapa administrativa gränser för haven som per definition är flytande. Här går förvaltningsstrukturen och den ekologiska indelningen inte ihop, och dessutom finns flera olika administrativa indelningar och gränser, vilket ytterligare bidrar till komplexiteten. Miljömålsberedningen konstaterade att det finns ett stort antal olika administrativa gränser som är av betydelse för arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen i kustvattenområdet. Dessa gränser bidrar till en komplex styrning eftersom de skär på tvärs över ekologiska gränstragningar. Miljömålsberedningen menade att det var ett viktigt skäl till att det saknas en helhetsbild över planering, skydd, förvaltning och åtgärdsarbete i kustvattenområdet. (s 1141) För denna utvärdering har fritidsbåtars påverkan på havsmiljön valts ut som exempel.

5.1 FRITIDSBÅTARS PÅVERKAN

Fritidsbåtars påverkan är ett av fallen som denna utvärdering tar upp. I Sverige är användande av fritidsbåten en viktig del av rekreation och friluftsliv, och har en lång tradition. Tillsammans med det faktum att Sverige har rika möjligheter för användande av fritidsbåtar i och med den långa kustlinjen och skärgårdar både på öst- och västkusten är detta en stor och viktig del av användandet av hav och kust. Det beräknas att det idag finns cirka 750 000 fritidsbåtar i Sverige, och antalet har ökat stadigt under senaste tioårsperioden (HaV, SOU).

Men fritidsbåtarna medför också miljöpåverkan på olika sätt. Det handlar både om strukturer och aktiviteter som användandet av fritidsbåtar ger upphov till. Några sådana är anläggning av småbåtshamnar och bryggor, och det handlar om själva driften av båtarna och dess påverkan på miljön som buller, ankring, utsläpp av gifter och erosion. De gifter som diskuterats i anslutning till fritidsbåtar är båtbottnfärger och utsläpp från motorer. Enligt Havsmiljöinstitutets rapport 2020 är forskningen överens om att det finns ett vetenskapligt stöd för att fritidsbåtarna har en stor negativ påverkan på miljön i kusthavet. Den påverkan från fritidsbåtar som diskuteras i rapporten är utsläpp och föroreningar, båtbottnfärger och avfall. Men även skador från propellrar och ankare samt svall och undervattensbuller är påverkan från fritidsbåtar.

5.1.1 Hur ser regleringen ut?

Vem som helst kan köpa en fritidsbåt och använda den för eget bruk. Det finns ingen skyldighet att registrera båtar under 15 meter, och det finns heller inga avgifter eller skatter som behöver erläggas. Små båtar får köras av vem som helst, medan större fritidsbåtar kräver ett skepparintyg. Det finns heller ingen tillsyn över de mindre båtarna, förutom när de ska tas i bruk eller säljas, enligt EU-direktivet om Vattenskotrar och fritidsbåtar. Således är området fritidsbåtar i stort sett oreglerat, åtminstone när det gäller mindre båtar, medan det finns krav på förarbevis på större fritidsbåtar.

Nämnden för båtlivsutbildning som är en ideell sammanslutning av flera båtförbund och Transportstyrelsen har en överordnad roll när det gäller att fastställa kunskapskrav för förar- och kustskepparintyg, samt för flera andra intyg för förare av fritidsbåtar. Miljöfrågorna inom fritidsbåtlivet behandlas inom Båtmiljörådet som är en sammanslutning där myndigheter och organisationer som arbetar med båtlivets miljöfrågor kan utbyta information och erfarenheter. Rådet har arbetat fram ett miljöprogram som består av tolv punkter där det finns behov av åtgärder. Flera viktiga steg har tagits för att minska miljöbelastningen från fritidsbåtar, såsom förbudet att släppa ut toalettavfall i vattnet från 2015 och förbudet från 1989 mot TBT i båtbottnfärger. Ett hittills underskattat problemområde där mer insatser kan behövas framöver är skrotning och återvinning av uttjänta fritidsbåtar.

Länsstyrelser kan besluta om hastighetsbegränsningar, ankringsförbud och tillträdesförbud av miljöskäl enligt gällande föreskrifter och förordningar för sjötrafik. Regler om hastighetsbegränsningar har dock tillkommit i första hand för förbättrad båtsäkerhet och för att minska svallvågors påverkan på andra båtar, bryggor eller badande. Mer sällan och först på senare tid har effekterna på bottnarnas växt- och djurliv eller miljön i stort inkluderats i diskussioner om regler för hastighet. Föreskrifter om ankringsförbud i vissa områden är oftast motiverade med att undervattenskablar eller rör behöver skyddas, medan frågan om ankringsskador på undervattensnaturen sällan uppmärksammas. Vidare har många skyddsvärda öar och skär och en zon omkring dessa belagts med tillträdesförbud. Detta har oftast föranletts av behov av att skydda fåglar eller sälar och tar såtillvida av-

stamp i miljöhänsyn. Ovanligare är dock att förbuden utgått från skyddsbehov i undervattensnaturen. De så kallade hänsynsområdena som har inrättats av flera länsstyrelser på senare år utgör en ansats att skapa relativt lugna och tysta förhållanden genom råd om allmän försiktighet och en maximal fart på högst 5 knop, för att ta ett exempel från Stockholms skärgård. Men efterlevnaden vilar på frivillighet, inte på lagar. Av exemplen ovan framgår att fritidsbåtstrafiken i dag är reglerad, men främst utifrån andra anledningar än miljöhänsyn. Om perspektivet vidgades till att också inkludera hänsyn till undervattensmiljön bör dessa typer av regleringar enligt Havsmiljöinstitutet, ha potential att värna också bottenarnas växt- och djurliv (HaV 2019: 3).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att antalet fritidsbåtar i Sverige expanderat kraftigt fram till 1970-talet. Och även om det totala antalet inte har ökat markant sedan dess, har det under de senaste 20–30 åren skett en förskjutning från mindre segelbåtar mot allt större, starkare och snabbare motorbåtar. Denna förändring av fritidsbåtar och beteendet att i huvudsak använda båtarna för dagsutflykter har lett till ett ökat behov av fler och större bryggor och marinor med djupare farleder och service för stora motorbåtar, samt till en ökad motortrafik i kustnära områden. Detta har vidare medfört en kontinuerligt ökande exploatering och negativ påverkan på känsliga miljöer längs Sveriges kuster.

Totalt sett omfattas emellertid fritidsbåtlivet av få regleringar jämfört med t.ex. vägtrafiken. Ansvar för reglering, tillsyn och förvaltning är uppdelat på olika myndigheter och offentliga aktörer. Nedan beskrivs de olika offentliga aktörernas ansvar.

5.1.2 Transportstyrelsen

Det är Transportstyrelsen som ansvarar för att bedriva tillsyn avseende TBT och kommuner som bedriver tillsyn av aktiviteter kopplade till fritidsbåtar som kan sprida farliga ämnen och invasiva främmande arter. Tillämpningen av gällande lagstiftning bör ses över och kraven eventuellt kompletteras för att underlätta tillsynen. Vägledningsinsatser som bedöms nödvändiga för att på ett effektivt sätt driva på arbetet med att motverka spridning av TBT och andra biocider samt främmande arter till havsmiljön bör genomföras. Det kan gälla information och tillsynsvägledning om metoder för identifiering av båtskrov målade med färg innehållande tenn, riktlinjer för underhåll av båtskrov, efterbehandling av förorenade sediment- och markområden och nationella tillsynskampanjer. (Åtgärdsprogrammet för havsmiljön). Det finns ingen skyldighet för fritidsbåtar att ha något certifikat eller liknande som visar att AFS-förordningens krav uppfylls, det vill säga förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg. Därför kan Transportstyrelsens tillsyn innebära fysisk inspektion av båtar med kontroll av om TBT finns på skrovet.

Transportstyrelsen är även ansvarig myndighet för förbudet av utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, enligt TSFS 2012:13. Även övrigt avfall som uppkommer från fritidsbåtar är Transportstyrelsen ansvarig myndighet för enligt SJÖFS 2001:13. Som ansvarig myndighet har man föreskriftsrätt inom dessa områden. När det gäller trafikfrågor och utbildning av förare är det också Transportstyrelsen som håller i dessa.

5.1.3 Kommuner

Kommunerna har ansvar för de regler som ryms inom det kommunala självstyret. Dessa skiljer sig åt mellan de svenska kommunerna. När det gäller regler som rör fritidsbåtar kan det vara inrättandet av avloppsanordningar, taxor mm när det gäller till exempel båtklubbar. Kommunerna är också tillsynsmyndighet för båtklubbar, marinor och varv. De kan ge föreläggande i de fall dessa inte lever upp till kraven i lagstiftningen. Kommunerna tillsynsansvariga för att fritidsbåtshamnarna kan ta emot avfall från fritidsbåtarna. Transportstyrelsen är ansvarig tillsynsmyndighet för handels- och industrihamnar och fiskebåtshamnar.

Sedan den 1 maj 2023 ska kommunerna kontrollera att vissa fritidsbåtshamnar har anordningar för att ta emot avfall och att dessa stämmer överens med regelverket. SKR har tagit fram underlag för taxa och delegationsordning som kan användas av berörda kommuner. Genom en ändring av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) ska kommunerna bedriva tillsyn över att vissa fritidsbåtshamnar har möjlighet att ta emot avfall enligt regelverket. Kommunen ska även godkänna de avfallshanteringsplaner som fritidsbåtshamnarna har skyldighet att upprätta. Tillsynsvägledande myndighet är Transportstyrelsen.

Kommunerna har också ansvaret för den fysiska översiktsplaneringen som handlar om kust och hav ut till territorialgränsen enligt Plan- och bygglagen. Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den ska förslaget ställas ut så att det kan granskas. Kommunen ska även samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs av översiktsplanen. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet. Länsstyrelsen spelar en viktig roll i översiktsplaneringen genom att tillhandahålla planeringsunderlag samt genom att kontinuerligt föra en dialog med kommunen. Länsstyrelsen ska dessutom lämna ett särskilt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan

5.1.4 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är den tillsynsmyndighet som ska bevaka att företagens och samhällets kemikaliekontroll sköts på ett bra sätt. Det är således Kemikalieinspektionen beslutar om godkännande av båtbottnfärger. Vilken båtbottnfärg som är godkänd att använda beror på vattenkänsligheten där båten förtöjs, och är reglerat i Kemikalieinspektionens föreskrift huvudsaklig förtöjningsplats. Det är enbart den fasta platsen som styr användningen av båtbottnfärg, och inte förtöjning vid allmän brygga eller gästhamnar.

5.1.5 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ansvar för många av de delar som ingår i fritidsbåtsverksamheten och vägledningsansvar för pågående miljöfarliga verksamheter. För att minimera spridningen av miljöfarliga ämnen är avfallshanteringen viktig och myndigheten har vägledningsansvar för avfallshantering som uppstår vid flera av de aktiviteter som ingår i fritids-

båtsverksamheten, som exempelvis skrovsanering och hantering av rester av (båt)kemikalier men även yrkesmässig hantering av kemikalier så som exempelvis båtbottenfärger. Om avfallshanteringen inte går korrekt till kan detta leda till föroreningskada av mark och sediment och där har också myndigheten vägledningsansvarig för förorenade områden. Många gånger är båtupställningsplatser ett förorenat område med en pågående miljöfarlig verksamhet och det är det Naturvårdsverket är ansvariga att vägleda om.

5.1.6 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ansvarar för det statliga LOVA-bidrag, lokala vattenvårdsprojekt. Dessa är initiativ som kan beröra fritidsbåtars påverkan på miljön, till exempel minskad spridning av miljöfarliga ämnen från fritidsbåtar till vattenmiljön. Som exempel kan en båtklubb starta ett projekt och ansöka om bidraget för att lämna in gamla motorer. Enligt Länsstyrelsen utgör LOVA-bidraget ett viktigt verktyg i länsstyrelsernas arbete med att förbättra och skydda vattenmiljöerna inom länen i samverkan med lokala och regionala aktörer.

5.2 ÖVRIGA ORGANISATIONER OCH SAMVERKANSORGAN

Som framställningen visat är det förhållandevis oregerat på området fritidsbåtar, och särskilt när det gäller fritidsbåtars påverkan på miljön. Ansvaret för de efterlevnaden av de regleringar som finns, samt tillsyn mm är uppdelat på olika myndigheter. Miljöarbetet sker i stället i form av samverkansorgan och ideella organisationer, även om det finns råd, vägledningar och rekommendationer från myndigheterna. De viktigaste organisationerna är Båtmiljörådet och Båtunionen. Båtmiljörådet skapades 2007 och är en sammanslutning där myndigheter och organisationer som arbetar med båtlevets miljöfrågor kan utbyta information och erfarenheter. Syftet är att skapa förutsättningar för ett mer miljövänligt båtlev. Båtunionen som också deltar i Båtmiljörådet är en ideell förbundsorganisation för båtägare och båtklubbar. Båtunionen arbetar aktivt med miljöfrågor och fritidsbåtars påverkan på miljön.

5.2.1 Båtmiljörådet

Båtlivet arbetar för att minska fritidsbåtars påverkan på miljön, och sprida kunskap om hur man kan bidra till ett hållbart båtlev. Detta görs till exempel genom att det tagits fram en broschyr med råd och tips om hur båtägare kan bli mer miljövänliga. Innehållet är bland annat om hur båtägare kan anpassa sin båttoalett till sugtömning och hur båtbotten kan hållas fri från påväxt utan giftiga kemikalier. Medlemmar i båtmiljörådet är:

- Transportstyrelsen (ordförande)
- Havs- och vattenmyndigheten
- Havsmiljöinstitutet/Stockholms universitet
- Naturvårdsverket

- Kemikalieinspektionen
- Sjöfartsverket
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Miljösamverkan Stockholms län
- Miljöförvaltningen Göteborg
- Båtbranschens Riksförbund Sweboat
- Svenska Båtunionen
- Svenska Kryssarklubben
- Svenska Seglarförbundet
- Skärgårdsstiftelsen
- Väst kuststiftelsen
- Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund
- Drivkraft Sverige

5.2.2 Åtgärdsprogrammet för havsmiljön

Det finns tre åtgärder i åtgärdsprogrammet för havsmiljön som handlar om fritidsbåtars påverkan och som syftar till att reducera miljöeffekter, åtgärd 17, 40 och 41. Åtgärd 17 handlar om minskad spridning av farliga ämnen från fritidsbåtar, åtgärd 40 om att minska användningen av biocid innehållande båtbottnfärger på fritidsbåtar samt åtgärd 41 om aktiv utfasning av tvåtaktsmotorer med förgasare på fritidsbåtar. Åtgärd 17 genomförs av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i samråd med flera andra myndigheter och kommuner. Åtgärderna består av att utreda orsaker till spridning av TBT, att utarbeta vägledning för skrovrengöring och att upprätta tillsynsvägledning för båda dessa områden.

I åtgärd 40 ska Kemikalieinspektionen bland annat driva utvecklingen av EU-vägledningen om produktgodkännande av båtbottnfärger. De ska även arbeta för att minska användningen av biocider, vilket är en del av deras befintliga uppdrag. Arbetet ska göras i samråd med HaV, Transportstyrelsen och Naturvårdsverket. Åtgärd 41 handlar om utfasning av tvåtaktsmotorer med förgasare på fritidsbåtar. I detta ska Transportstyrelsen utreda i samråd med samma myndigheter som i åtgärd 40, men ska även bistås med kompetens från Energimyndigheten och diskuteras med Statens maritima och transport-historiska muséer då det kan finnas kulturhistoriska värden.

Den befintliga förvaltningsstrukturen sammanfattas nedan:

	FÖRVALTNINGSSTRUKTUR	BESLUTSMANDAT	REGLERING
Utsläpp av föroreningar	Transportstyrelsen tillsyn TBT, NVV vägledning	TS	Miljöbalken kap 2, §§ 2, 3, 7 Kap 26 §19
Båtbottenfärger	Kemikalieinspektionen godkänner, NVV vägledning	KI	Miljöbalken kap 2, §§ 2, 3, 7 Kap 26 §19
Avfall	Kommuner tillsyn enligt delegation och riktlinjer från Transportstyrelsen	TS och kommuner	Miljöbalken kap 2, §§ 2, 3, 7 Kap 26 §19

Tabell 4. Förvaltningsstruktur, beslutsmandat och reglering vid fritidsbåtars påverkan.

5.3 FRITIDSBÅTARS PÅVERKAN OCH EKOSYSTEMANSATSEN

När det gäller fritidsbåtar påverkan på havsmiljön finns det få bestämmelser och regleringar som direkt tillämpas. Detta gäller för fritidsbåtar under 15 m där det inte finns någon registreringskyldighet. Det finns heller inga krav på förarbevis.

Den förvaltningsstruktur som finns när det gäller fritidsbåtar påverkan på miljön är uppdelad mellan flera myndigheter och nivåer, och det finns inget förvaltningsorgan som har ett samlat ansvar. Förvaltningen av fritidsbåtsområdet sker i stället i hög grad genom sammanslutningar som samverkansorganet Båtmiljørådet och intresseorganisationen Båtunionen.

På så vis går det att hävda att mycket av miljöfrågorna när det gäller fritidsbåtars påverkan hanteras på frivillig basis, och där den formella förvaltningsstrukturen delas mellan myndigheter avseende specifika aspekter som avfall, föroreningar och kemikalier. Inom ramen för de samverkansorgan och sammanslutningar på fritidsbåtsområdet finns det en stor representation av branschaktörer, och i båtunionen samlas båtägare. Men det finns inget allmänt tillträde i beslutsprocesserna med möjlighet till påverkan utöver dessa.

När det gäller kunskap visar rapporten från HaV 2019:3 att det finns ofullständig kunskap och att den i vissa fall har stora luckor när det gäller fritidsbåtars påverkan på havsmiljön. Det som kan konstateras är att fritidsbåtar har stor påverkan, och att den är kumulativ och att det råder en ”cocktaileffekt” där flera olika sammanlagda delar påverkar miljön.

Eftersom det saknas sammanhållna regelverk och förvaltningsstruktur när det gäller fritidsbåtars påverkan på havsmiljön, är det svårt att bedöma huruvida ekosystemansatsen tillämpas inom området fritidsbåtars påverkan på havsmiljön.

Det går inte på motsvarande sätt som för det marina områdesskyddet hitta de beslutsprocesser där den ekosystembaserade förvaltningen kan tillämpas.

EKOSSYSTEMANSATSEN, DIMENSION	BEDÖMNING
Transparens och delaktighet i beslutsprocessen	Oklart
Möjlighet till påverkan	Oklart
Flexibilitet och anpassning	Oklart
Ofullständig kunskap	Oklart
Helhetssyn på ekosystemet	Oklart
Inblandning av relevanta sektorer och discipliner	Oklart

Tabell 5. Bedömning av ekosystemansatsen vid fritidsbåtars påverkan.

Frågan är vad som skulle krävas för att ekosystemansatsen i fritidsbåtsfallet? För att kunna inordna ekosystemansatsen behöver det finnas en bättre samordnad förvaltningsstruktur när det gäller fritidsbåtar påverkan på havsmiljön. Som det rådande läget ser ut är regleringen sparsam, och ansvaret splittrat. En annan aspekt är att det för fritidsbåtar saknas kunskap om fritidsbåtsflottan och båtägarna, då det inte finns någon registreringsplikt eller behövs något förarbevis för dessa. Det blir därför svårt att rikta eventuella styrmedel eller andra åtgärder mot dessa. Detta leder fram till ett par slutsatser:

- Undersök möjligheterna att samla ansvaret för fritidsbåtars påverkan på miljön under en kommunal förvaltning eller en central myndighet.
- Ge båtmiljörådet utökat mandat för arbetet med miljöfrågor av fritidsbåtar påverkan.
- Undersök möjligheterna att öka kunskapen om fritidsbåtsflottan och dess ägare.

6 FYSISK PLANERING

Det kommunala planansvaret är en av förutsättningarna för det kommunala självstyret i Sverige. Detta innebär att samtliga Sveriges 290 kommuner, varav 87 med havskust, ska genomföra en fysisk planering. Planansvaret innebär att kommunen bestämmer hur mark och vatten ska användas och bebyggas inom kommunen. Avsikten med en decentraliserad samhällsförvaltning är att besluten ska fattas nära medborgarna och att samhällsinsatserna kan utformas med hänsyn till skiftande lokala förhållanden. Planansvaret omfattar översiktsplaner och detaljplaner. Förfarandet vid upprättandet av planerna regleras i plan och bygglagen (2010:900) (PBL). Enligt PBL ska berörda fastighetsägare och boende garanteras medborgarinflytande och rättssäkerhet, och ett bra beslutsunderlag säkras.

6.1 VAD ÄR FYSISK KUSTPLANERING?

Den fysiska riksplaneringen (FRP) utvecklades under 1970-talet och byggde på ett omfattande planeringsarbete som skedde i samspel mellan den nationella, regionala och kommunala nivån. Så som systemet kom att tillämpas innebar det en betydande grad av statlig styrning, men systemet kom också att kritiseras, bland annat för att vara administrativt tungt. Genom lagförändringar i slutet på 1980-talet upphörde i princip detta nationella system och planeringen decentraliserades i hög grad till kommunerna. Detta i kombination med en sektorisering av planeringen har skapat problem med översikt och helhetslösningar (Boverket 2020). Frågan om nationell planering är komplex, tvärsektoriell och inte minst berör den samspelet mellan stat, kommun och regioner. När det gäller planeringen i områden som kust och hav finns ett delat, och ibland, överlappande ansvar. I utredningen Havet och människan lyfts fysisk planering fram som ett viktigt instrument för att möjliggöra den helhetssyn som behövs i förvaltningen av de marina ekosystemen. Men det behövs en bättre samordning av fysisk planering för att främja en ekosystembaserad havsförvaltning. Dessutom bör formuleringar om att den fysiska planeringen ska utgå från en ekosystembaserad ansats införas, enligt utredningen. Den fysiska planeringen av naturresurser kallas grön infrastruktur, och i analogi med detta begrepp kallas planering i kust och hav för blå infrastruktur. Planering av kust- och havsområden kräver ett helhetsperspektiv på relationen mellan hav och land. Många verksamheter, transportleder, kultur- och naturmiljöer som är belägna långt inåt land kan ha starka kopplingar till havet. Planering av havsområden innebär också att planera i tre dimensioner; på havsbotten, i vattnet och i luftrummet.

I det här avsnittet ska det redogöras för vilka instanser som har ansvar och roller i den fysiska planeringen av kust och hav, vad den fysiska planeringen består av, hur den går till och slutligen hur ekosystemansatsen kan komma in i processen.

6.2 VEM ANSVARAR FÖR DEN FYSISKA PLANERINGEN I KUST OCH HAV?

Den nationella havsplaneringen ansvarar HaV för. Sverige har tre havsplaner: en för Bottniska viken, en för Östersjön och en för Västerhavet. En havsplan ger vägledning kring vad som är den bästa användningen av havet. Havsplanerna vägleder nationella myndigheter, kommuner och domstolar i kommande beslut, planering och tillståndsprövningar. Planområdet för havsplanerna berör havsområdet utanför skärgårdsområdet. Detta har stor påverkan exempelvis på fiskebeståndet inne i skärgården som de senaste åren har minskat radikalt på grund av det omfattande trålfisket ute till havs.

Förutom HaV har andra nationella myndigheter ansvar i planeringsarbetet. Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram skötselplaner för nationalparker (se tidigare avsnitt om områdesskydd). Trafikverket ansvarar för planering, utbyggnad och förvaltning av statliga vägar, vilket för hav och kust främst handlar om att Trafikverket driver vägfärjor som kopplar samman vägnätet på fastlandet med vägar på större öar i skärgården. Länsstyrelserna tar fram regionalt underlag för Havs- och vattenmyndigheternas arbete. Länsstyrelsernas arbete samordnas inom de tre havsplaneringsområdena, vilken ligger på respektive länsstyrelse i Västernorrlands län, i Kalmar län och i Västra Götalands län. Länsstyrelserna har dessutom ansvar för att lämna underlag för kommunernas fysiska planering och ha uppsikt över hushållningen med mark och vatten inom respektive län.

Förutom de nationella myndigheterna har andra offentliga instanser ansvar för planarbetet. Regionerna i Sverige tar fram regionplaner som skall vägleda och samordna kommunernas planeringsarbete. Region Stockholm har även tagit fram en landsbygds- och skärgårdsstrategi som innefattar regionens hela kustområde. Kustkommunerna ansvarar enligt plan- och bygglagen för översiktsplaneringen på land, för kusten och för territorialhavet. Territorialhavet sträcker sig 12 sjömil ut från baslinjen. Baslinjen är utgångspunkten för att beräkna en stats havsterritorium. Baslinjen går längs med strandlinjen vid kuster som saknar öar. Om det finns öar längs med kusten går baslinjen mellan en tänkt linje mellan de yttersta öarna. Utanför territorialhavet finns den ekonomiska zonen.

Kommunala översiktsplaner och de nationella havsplanerna överlappar varandra för större delen (11 sjömil) av territorialhavet. De nationella havsplanerna är vägledande för kommunernas planläggning.

Kommunens översiktsplan, tematiska tillägg som kustplaner och därtill kopplade detaljplaner är det som styr användningen av mark och vatten inom kommunen. Kommunen kan även ta fram naturvårdsplaner för skötsel och vård av kommunens naturområden och kommunala naturreservat, vilka även kan ingå som ett underlag till översiktsplaneringen. (HaV Ekosystembaserade skärgårdsplaner 230418). Till detta kommer att Boverket samordnar riksintressemyndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av riksintressebestämmelserna. Verket har också ansvar för allmän uppsikt över hushållningen med mark och vatten. I nedanstående tabell sammanfattas förvaltningsstrukturen, beslutsmandat och reglering för de olika plantyperna.

	FÖRVALTNINGSSTRUKTUR	BESLUTSMANDAT	REGLERING
Havsplaner	HaV ansvarar	Regeringen	EU
Översiktsplaner	Kommuner ansvarar, Länsstyrelser granskar, ger underlag	Kommunfullmäktige	PBL 1 kap § 2
Detaljplaner	Kommuner	Kommunfullmäktige	PBL 4 kap. 5 §
Regionala planer	Regioner	Regionplaneorgan	PBL 7 kap
Områdesbestämmelser	Kommuner	Kommun	PBL kap 4
Riksintressen	Kommuner, Länsstyrelser granskar	Kommunfullmäktige	Miljöbalken 4 kap, utpekade områden, sedan PBL

Tabell 6. Förvaltningsstruktur, beslutsmandat och reglering vid fysisk planering.

6.3 PLANTYPERNA

6.3.1 Havsplan

Riksdagen beslutade 2014 om lagstiftning för nationell havsplanering i Sverige och planerna regleras genom 4 kapitlet 10 § miljöbalken. En närmare reglering av den nationella havsplaneringen finns i havsplaneringsförordningen (2015:400). Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för den nationella havsplaneringen och för att ta fram förslag till havsplaner som sedan regeringen fastställer. Havsplanerna är vägledande för myndigheter och kommuner när de planlägger, ger tillstånd eller förvaltar havet. Anspråken på olika riksintressen i havsområdet har definierats i havsplanerna och avvägts mot andra intressen. Havsplanerna ger därför en viktig vägledning för efterföljande planering och tillståndsbeslut. Den nationella havsplaneringen omfattar både territorialhavet, undantaget det område som ligger en sjömil utanför baslinjen, och den svenska ekonomiska zonen. Havsplanerna består av tre olika planer för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet.

6.3.2 Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översikts-

planen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Syftet med översiktsplanen är att ange de stora dragen i mark- och vattenanvändningen och bebyggelseutvecklingen. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Grunddragen ska framgå av en karta. Av översiktsplanen ska enligt 5 § även följande framgå:

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,
5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen
6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen. Kommunen ska även i översiktsplanen redovisa planens väsentliga konsekvenser och i förekommande fall miljökonsekvenser enligt 6 kap. miljöbalken.

Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den ska förslaget ställas ut så att det kan granskas. Kommunen ska även samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs av översiktsplanen. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Länsstyrelsen spelar en viktig roll i översiktsplaneringen genom att tillhandhålla planeringsunderlag samt genom att kontinuerligt föra en dialog med kommunen. Länsstyrelsen ska dessutom lämna ett särskilt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. Kommunfullmäktige beslutar om antagande av översiktsplanen. Ibland gör kommunerna fördjupade översiktsplaner. Det är vanligt om området är nytt, täcker en större yta eller har stor betydelse för framtidens bebyggelse. Det förekommer också i vissa kustområden.

6.3.3 Detaljplan

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt 4 kap. PBL. Enligt det kommunala planansvaret är det kommunen själv som avgör om en detaljplan ska upprättas. Kommunen ska bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. Detaljplaner ska liksom översiktsplaner granskas och samrådats över innan de kan antas, ändras eller upphävas enligt 5 kap. PBL.

6.3.4 Områdesbestämmelser

Kommunen får också anta områdesbestämmelser för att i vissa fall reglera områden som inte omfattas av en detaljplan, till exempel användningen av mark- och vattenområden, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse.

6.3.5 Regionplan

I Skåne och Stockholms län ska regionerna genomföra regional fysisk planering, och sedan 2023 också i Hallands län. En regionplan ska antas av ett så kallat regionplaneorgan och användas för att samordna flera kommuners planering av till exempel trafikleder, bebyggelse och grönområden. Region Stockholm antog 2018 till exempel en Landsbygds- och skärgårdsstrategi för Stockholmregionen.

6.3.6 Riksintressen

Riksintressen är geografiskt utpekade områden som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Områden kan vara av riksintresse för både bevarande och exploatering men också för yrkesfiske och rennäring. Riksintresse utgör en av ingripandegrunderna i det kommunala planansvaret och ingår i länsstyrelsernas granskning av översiktsplaner och detaljplaner. Riksintresset kan handla om att skydda mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön, eller om det gäller yrkesfiske och totalförsvaret. Några av de större kust- och skärgårdsområdena omfattas av riksintresset liksom Natura 2000-områden. I dag är cirka 46 procent av land- och vattenområdet utpekade som något riksintresse.

6.4 ETT FALL AV PLANERING I KUST OCH HAV – GOTLAND ÖVERSIKTSPLAN

Redogörelsen ovan har hämtats från texter och lagstiftning där det formella ansvaret av planprocessen beskrivs. För att få en ökad förståelse för hur detta kan se ut närmare praktiken ges ett exempel på en sådan process, översiktsplaneringen för Gotland. Den är intressant ur ett havsförvaltningsperspektiv eftersom den innehåller planeringen för kust och hav.

När ett förslag till översiktsplan upprättas ska kommunen samråda med länsstyrelsen. Under samrådet ska även andra myndigheter och enskilda ges tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Synpunkter som har framförts under samrådet och hur kommunen avser att beakta dessa ska redovisas i en samrådsredogörelse.

Efter samrådet bearbetas förslaget ytterligare. Ett nytt förslag tas fram för utställning och kommunen ska ställa ut planförslaget tillsammans med samrådsredogörelsen under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden. Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Vision Gotland 2025 togs fram under 2009–2010 i bred samverkan med hundratals gotlänningar som tillsammans tog fram visionerna för hur utvecklingen på Gotland skulle gestalta sig fram till 2025. Kommunstyrelsen var formellt översiktsplanens projektägare, och hade en styrgrupp och en arbetsgrupp till sitt förfogande. Dessutom fanns en referensgrupp som kallades ”Dialogforum”. En särskild referensgrupp inrättades för att beakta de ekologiska, ekonomiska och sociala hållbarhetsperspektiven, och kallades följaktligen ”Hållbarhetsgruppen”.

Samrådsförslaget togs fram i samverkan med olika intressegrupper, genom myndighetskontakter och intervjuer med näringsidkare, framför allt inom turismnäringen. Enligt redogörelsen från Gotlands kommun resulterade detta i ett brett kunskapsunderlag om näringsens förutsättningar och framtidstro. Det genomfördes även seminarier med inriktning mot turismutveckling på Gotland. Dialogforum och arbetsgrupper med deltagare från kommunens olika förvaltningar tog gemensamt fram underlagsmaterial inom olika specialområden. Dessutom lämnade ett antal konsulter rapportunderlag som bearbetades och inarbetades i planförslaget. Det gäller till exempel SMHI:s rapport angående klimatfrågan. Kunskapsunderlaget bestod också av instuderad litteratur, forskningsrapporter, konferensdeltagande och sökning på internet, mm. Publiceringen och presentationen av Samrådsförslag till översiktsplan för Gotlands kommun 2010–2025, Bygg Gotland, skedde under våren 2009.

Samrådsförslaget visades upp på Gotlands samtliga bibliotek samt på kommunens hemsida där också all information kring samrådets olika aktiviteter var samlad. En särskild webbsida, www.byggotland.se, där hela förslaget var tillgängligt togs fram tillsammans med ett frågeformulär knutet till planförslagets olika avsnitt. Det var också möjligt att lämna fritextsvar på sidan och synpunkter kunde lämnas via e-post eller skickas till stadsarkitektkontoret. Allmänheten, myndigheter, intresseorganisationer m.fl. inbjöds att ta del av och lämna synpunkter på förslaget. Alla gotlänningar blev särskilt inbjudna genom utskick via Gotlandspressen. Under samrådet genomfördes temakvällar dit allmänheten bjöds in.

Inkomna synpunkter samlades i en samrådsredogörelse där de inkomna synpunkterna redovisades tillsammans med hur kommunen beaktade synpunkterna. Samrådsredogörelsen

finns som bilaga till utställningsförslaget. Samrådsförslaget bearbetades med utgångspunkt från samrådsredogörelsen till ett utställningsförslag som godkändes av kommunstyrelsen.

Under 2018 beslutades att det skulle arbetas med en ny översiktsplan som sträcker sig till 2040. Arbetet med att ta fram ett samrådsförslag med den nya planen startade i maj 2020. Fram till beslut om samråd skedde en rad tidiga dialoger, exempelvis med Länsstyrelsen på Gotland, externa parter och med Wisbygymnasiet. Under 2020 hade boende, besökare och företagare också möjlighet att berätta hur de ville att Gotland skulle utvecklas genom att lämna synpunkter direkt på en interaktiv karta. Det hölls nio allmänna samrådsmöten. Dessa hölls digitalt på grund av Coronapandemin. Dessa kompletterades senare med flera fysiska möten och aktiviteter för att nå ut till fler målgrupper. Hela samrådet redovisades i ett 564-sidigt dokument där också alla inkomna synpunkter med svar fanns med. Även de ändringar som genomförts i förslaget med utgångspunkt i synpunkterna redovisades. Det färdiga förslaget kommer att ställas ut på de gotländska biblioteken under 2024.

Som underlag för förslaget genomfördes en miljökonsekvensbeskrivning. Den genomfördes för att analysera och bedöma konsekvenser på människors hälsa och miljön som kan uppstå vid ett genomförande av ÖP 2040. Åtta aspekter har analyserats och bedömts – naturmiljö, rekreation och friluftsliv, kulturmiljö och landskapsbild, vatten, hälsa och säkerhet, energi och klimatpåverkan, klimatanpassning och areella näringar och hushållning med mark- och vattenområden.

6.5 VAD ÄR EKOSYSTEMANSATSEN I EXEMPLET FYSISK PLANERING?

Liksom i fallet med områdesskydd finns det betydande inslag av transparens och inflytande i beslutsprocessen när det gäller den kommunala översiktsplaneringen, som även är lagstadgat i PBL. I exemplen från Gotlands översiktsplanering 2010 och 2023–2024 redogörs för hur olika intressenter och medborgare har möjlighet att få information och komma med synpunkter på förslaget. I sammanställningen av samrådet finns alla synpunkter med kommentarer redovisade, vilket ger intryck av att det finns möjlighet till reell påverkan. I den digitala varianten av översiktsplanen redogörs för vilka förändringar som genomförts i planen efter synpunkter som inkommit.

De två första dimensionerna om transparens och delaktighet samt möjlighet till påverkan kan därmed anses vara tillgodosedda. När det gäller de två följande dimensionerna om flexibilitet och möjlighet att agera trots ofullständig kunskap är detta svårbedömt. Möjligen skulle flexibiliteten ligga i att översiktsplanen revideras, och att förhållandet till den regionala utvecklingsplanen från region Gotland lyfts fram (RUS 2040). Bland annat hänvisas till den ökande befolkningen som en faktor.

Vad gäller helhetssynen på ekosystemet görs bedömningen utifrån miljökonsekvensbeskrivningen. Där anges åtta områden som utgjort grunden. Möjligen finns det vissa luckor när det gäller till exempel ekonomiska och sociala aspekter. Den sista dimensionen om inblandning av relevanta sektorer och discipliner är svårbedömd, eftersom detta inte framkommer eller redovisas i dokumenten.

Bedömningarna utifrån ekosystemansatsen när det gäller den fysiska planeringen redogörs i nedanstående tabell.

EKOSSYSTEMANSATSEN, DIMENSION	BEDÖMNING
Transparens och delaktighet i beslutsprocessen	God
Möjlighet till påverkan	God
Flexibilitet och anpassning	Oklart
Ofullständig kunskap	Oklart
Helhetssyn på ekosystemet	Acceptabel
Inblandning av relevanta sektorer och discipliner	Saknas delvis

Tabell 7. Bedömning av ekosystemansatsen vid fysisk planering.

6.6 VAD ÄR PROBLEMEN I PLANERINGEN?

Fysisk planering lyfts fram som ett viktigt instrument för att möjliggöra den helhetssyn som behövs i förvaltningen av de marina ekosystemen för att den marina gröna infrastrukturen ska kunna bevaras och vid behov återställas. Den gällande regleringen för havsplanering anses dock sakna tydlig styrning mot bevarande eller återställande av en grön (blå) infrastruktur. Bland annat saknas en tydlig samordning mellan miljölagstiftning och speciallagstiftning som fiskelagen och författningar som reglerar sjöfart (inklusive fritidsbåtar). Detta innebär i praktiken att många skyddade områden i kusten saknar relevanta regleringar (Christiernsson & Michanek 2016).

I en rapport från Naturvårdsverket identifieras ett antal brister med havsplaneringen och dess relation med den kommunala översiktsplaneringen. Man menar att det saknas krav på tillämpning av ekosystemansatsen i den kommunala planeringen enligt Plan- och bygglagen. En slutsats är att det inte finns någon styrande funktion som kan framtvinga en ekologiskt hållbar användning av havsområden (NVV 2022). Det konstaterades också av Miljömålsberedningen att det råder en splittrad bild där planeringen är utspridd på ett stort antal förvaltningsområden, direktiv med mera, alla med skilda målnivåer och administrativa avgränsningar. Man menar också att det arbetet med grön (blå) infrastruktur i praktiken inte kommit tillräckligt långt i kusthavet. Där har problematiken varit att det saknas tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna utforma en infrastruktur och att områdesbaserade åtgärder har hanterats i separata processer.

Den sammanfattande bedömningen är att det i dagsläget saknas en genomtänkt samordnad förvaltningsstruktur för blå infrastruktur, och att det därför också är svårt att tillämpa ekosystemansatsen i planeringen av kust och hav.

7 EKOSYSTEMANSATSEN I HAVSFÖRVALTNINGEN – NÅGRA MÖJLIGA VÄGAR ATT GÅ

I de föregående avsnitten i denna rapport har förvaltningsmodellen och ekosystemansatsen diskuterats, och perspektiv på hur ekosystemansatsen kan införas i den svenska förvaltningen har framförts. Resonemanget bygger på att ekosystemansatsen bör ses som ett förhållningssätt som betonar vissa inslag i förvaltningens beslutsprocesser.

I utvärderingsuppdraget ingår att analysera hur nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner kan vidta åtgärder för att harmonisera sina arbetsmetoder med den övergripande ekosystemansatsen. Detta avsnitt syftar därför till att diskutera några möjliga vägar att gå för att öka möjligheterna att harmonisera sina arbetsmetoder med ekosystemansatsen med målet om att tillämpa en ekosystembaserad havsförvaltning.

7.1 FÖRVALTNINGSSTRUKTUR, BESLUTSMANDAT OCH REGLERING

I varje fallbeskrivning gjordes en genomgång av förvaltningsstruktur, beslutsmandat och reglering. Denna genomgång visade att i fallet områdesskydd finns olika typer av skydd som utgår från olika regelverk och överlappar med varandra, där det också skiljer sig vilken instans som har beslutsmandat. Förvaltningsstruktur och beslutsmandat spänner över alla förvaltningsnivåer, och inbegriper flera olika myndigheter. Regleringen har sin grund i såväl internationella överenskommelser som EU-direktiv och svensk lagstiftning, främst Miljöbalken.

Fallet med fritidsbåtars påverkan på havsmiljön skiljer sig åt, då det i huvudsak är svenska myndigheter som ansvarar för olika delar, förutom när det gäller tillsyn av avfall som är kommunernas ansvar. Men i det fallet råder i stället en horisontell uppdelning i ansvarsområden för riktlinjer, vägledning, godkännande och tillsyn mellan olika myndigheter. Regleringen finns i Miljöbalken. Det saknas också en sammanhållande förvaltningsstruktur för små fritidsbåtar som i stället är organiserat i ett båtmiljöråd.

När det gäller fysisk planering i kust och hav liknar förvaltningsstrukturen och regleringen mer fallet med områdesskydd. Även här är ansvaret för de olika plantyperna uppdelat på alla förvaltningsnivåer som har olika ansvar, och med reglering från EU och från olika regelverk i den svenska lagstiftningen där Plan- och bygglagen dominerar. På planeringsområdet finns liksom i områdesskydd också överlappningar.

I artiklar och underlagsrapporter framkommer en relativt samstämmig bild av hinder för att genomföra införandet av en ekosystembaserad förvaltning. Det talas om dålig samordning mellan förvaltningsinstanser och nivåer, bristande kunskap om havsmiljön i stort, dålig samordning mellan olika slags lagstiftning, avsaknad av en definition av vad ekosystemansatsen innebär och det är en kortsiktig statlig finansiering.

Detta är en bild som bekräftas i denna utvärdering. De tre fallen som gick igenom; områdesskydd, fritidsbåtars påverkan och fysisk kustplanering är alla exempel på områden inom havsförvaltningen där det råder dålig samordning mellan myndigheter och andra offentliga instanser, och det är överlappningar i lagstiftning och beslutsmandat.

7.2 EKOSYSTEMANSATSEN I HAVSFÖRVALTNINGEN – EN SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Bedömningarna om tillämpning av ekosystemansatsen i den befintliga havsplaneringen är också relativt likartad i de tre fallen. Över lag tycks det som om deltagande och möjligheter till påverkan i beslutsprocesser är god. Detta kanske inte är särskilt märkligt eftersom det ligger i linje med hur den svenska förvaltningstraditionen och förvaltningsmodellen ser ut, där ett viktigt inslag är korporativism. Detta är ett drag som tillvaratar olika aktörers intressen, såväl företag, ideella föreningar som enskilda medborgare. I de nationella områdesskyddsprocesserna och i den fysiska planeringen är detta till och med reglerat i lagstiftningen. När det gäller fritidsbåtars miljöpåverkan saknas det däremot en tydlig förvaltningsstruktur. Där är det i stället organiserat som en stor intressekoalition som utfärdar riktlinjer och råd för fritidsbåtsägare. Inom samma område tar också båtägarna ett miljöansvar.

Det är emellertid mer oklart när det gäller delarna som innehåller flexibilitet och anpassning, ofullständig kunskap, helhetssyn på ekosystemet och inblandning av relevanta sektorer och discipliner. I underlagen till områdesskydd och fysisk planering är det naturvetenskapliga perspektivet väl tillgodosett. Det finns oftast en stor kunskap och grundliga kartläggningar och utvärderingar av naturen och de biologiska och marina aspekterna av denna. Ofta finns också kulturmiljöutredningar och ibland ett näringslivsperspektiv som inbegriper lokalt företagande och turismnäring. Det som ofta saknas är mer samhällsövergripande analyser och

-kalkyler. Det som nästan alltid saknas är konsekvenser för förvaltningen, dess organisering och beslutsfattande. Det är svårare att bedöma graden av flexibilitet och förmågan att agera trots ofullständig kunskap utifrån de tre fallen. Det handlar mycket om att säkerställa information om ekosystemet, och kunna agera utifrån denna information. Det blir mer en fråga om individuellt och organisatoriskt beslutsfattande, till exempel hur delegationsordningar och ansvar har distribuerats från den formella nivån till det mer praktiska handhavandet.

Sammanfattningsvis är bedömningen av förutsättningen för införande av ekosystemansatsen att den i stort kan sägas förekomma i den vanliga förvaltningsprocessen när det gäller transparens och delaktighet i beslutsprocessen och möjlighet till påverkan, medan de andra delarna behöver fler åtgärder och betonas mer. I tabellen nedan återkommer de bedömningar som gjordes i fallen sammanförda till en gemensam bedömning.

EKOsystemANSATSEN, DIMENSION	BEDÖMNING
Transparens och delaktighet i beslutsprocessen	God/Mycket god
Möjlighet till påverkan	God
Flexibilitet och anpassning	Oklart
Ofullständig kunskap	Oklart
Helhetssyn på ekosystemet	Acceptabel, vissa delar saknas
Inblandning av relevanta sektorer och discipliner	Saknas delvis

Tabell 8. Sammanfattande bedömning av ekosystemansatsen i havsförvaltningen.

Det finns ett antal förslag i till exempel Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan om hur ekosystemansatsen främjas. Fysisk planering lyfts fram som ett viktigt instrument för att möjliggöra den helhetssyn som behövs i förvaltningen av de marina ekosystemen för att den marina gröna infrastrukturen ska kunna bevaras och vid behov återställas. Men utredningen säger också att det behövs en bättre samordning av fysisk planering för att främja en ekosystembaserad havsförvaltning. Dessutom bör formuleringar om att den fysiska planeringen ska utgå från en ekosystembaserad ansats införas.

I denna utvärdering framkommer flera av de problem som angetts tidigare när det gäller förvaltningsstrukturer, beslutsmandat och beslutsprocesser. När det gäller olika typer av områdesskydd är de inte samordnade med varandra, och de olika skyddsformerna har olika slags beslutsprocesser. Ett problem i sammanhanget är att administrativa förvaltningsgränser inte alltid stämmer överens med naturområdesgränser, vilket gör att ansvaret för området kan överlappa. Det finns verktyg för indelning av ekologiska indelningar, men dessa bör harmoniseras med läns- och kommunindelningar. Ett sådant verktyg är *Mosaic*, som kan användas för att identifiera marin ”grön” infrastruktur och ge underlag till olika former av rumslig förvaltning som till exempel områdesskydd, fysisk planering (havs-/kustzonsplanering), restaurering, havsförvaltning och fiskförvaltning. Ett annat verktyg är

Symphony som är en metod för att kvantitativt väga samman ekosystem med miljöbelastningar. Detta verktyg kan användas för att ta fram havsplaner utifrån en ekosystemansats. Ytterligare ett verktyg är *Conservation standards* som är en metod för att ta fram marina skyddsområden som bygger på ekosystemansatsen. Men dessa verktyg och metoder har en slagsida åt det naturvetenskapliga perspektivet, och har ett synsätt på förvaltning som primärt utgår från praktisk skötsel av naturresursen. Då denna utvärdering utgår från ett samhällsvetenskapligt perspektiv är frågan på vilket sätt fler och mer av ekosystemansatsens principer kan komma in i förvaltningsprocessen i meningens strukturer, beslutsmandat och beslutsprocesser, och vilka faktorer som hämmar och främjar detta?

För det första bör ekosystemansatsen och dess principer ses som ett töjbart begrepp, mer som ett förhållningssätt än som en fast modell med styrande principer. Eftersom förvaltningsmodeller ser olika ut över världen, och även skiljer sig åt beroende på lokala förhållanden och situationer, måste ekosystemansatsens principer anpassas till dessa förhållanden. En teoretisk förståelse för sådana processer finns i det så kallade institutionella översättningsperspektivet som redogjordes för i kapitel 3.

Utifrån detta synsätt blir en slutsats att ekosystemansatsen bör anpassas till varje enskilt förvaltningsobjekt, och att det måste vara något som växer fram snarare än att det ska definieras på en högre nivå och implementeras bokstavstroget. Risken är att definitionsfrågorna kommer i förgrunden och flyttar fokus från målet med arbetet som handlar om att uppnå miljömålen hav i balans och en levande kust och skärgård. Det krävs därför en tankemässig förflyttning som handlar om att gå från ett logiskt modelltänkande till att utgå från praktiken och situationen, från ett formellt uppifrån och ned perspektiv till ett verksamhetsperspektiv, och att anpassa införandet av ekosystemansatsens grundidéer till situationen. Likväl som förvaltningen ska vara adaptiv, bör således själva införandet av ekosystemansatsen vara adaptiv.

För det andra är ett bärande inslag i ekosystemansatsen att involvera alla relevanta aktörer och perspektiv i beslutsprocesserna. Det ska bygga på öppenhet och möjlighet till påverkan. Sådana beslutsprocesser kallas i ett demokratiperspektiv för deliberativ demokrati, där deltagarna diskuterar fram gemensamma lösningar enligt idén om konsensus. Fördelarna är just involvering och förankring, och ses ofta som en ideal deltagardemokrati där alla intressen kommer till tals. Nackdelen är att sådana processer kan dra ut på tiden, att handlingskraften blir lidande och att verksamheten blir ineffektiv.

Utmaningen är att kombinera och balansera deltagardemokratiska processer med handlingskraft och beslutsförhet. För att återkoppla till förvaltningsforskningen och idéer om policymix och flernivåstyrning, finns det stora fördelar med starka organ på central nivå som kan överbygga och samordna mellan sektorer och juridiska gränsdragningar. Detta innebär att sektorsövergripande centrala organisationer också behövs vid styrning av komplexa politikområden som havsmiljöförvaltning är. Grip (2023) menar med utgångspunkt i havsmiljöförvaltning att offentlig styrning och förvaltning handlar om att utöva auktoritet i samband med kontroll och utveckling av en verksamhet i samhället (s 3). Detta perspektiv får inte glömmas bort som en viktig förutsättning när ekosystemansatsen ska tillämpas. I fallet med fritidsbåtars påverkan på havsmiljön finns ansvaret uppdelat på olika myndigheter, och området är relativt oreglerat, och framför allt brister styrningen och samordningen. Där skulle det enligt detta resonemang behövas tydligare samordningsstrukturer på förvaltningsnivå, för att kunna tillämpa ekosystemansatsen på ett mer meningsfullt sätt.

För det tredje finns det också ofta inslag i den befintliga förvaltningsprocessen som är förenliga med ekosystemansatsens principer. Inom den fysiska planeringen finns samråd, i förvaltningsbeslut kring områdesskydd finns informationsinsatser och remissförfarande,

och det finns allmänt en idé om samförstånd och korporativism i den svenska förvaltningsmodellen, för att återkoppla till kapitel 2. Det bör betonas att det är viktigt att värna om sådana befintliga inslag i förvaltningen. Det finns en allmän problembeskrivning i den offentliga förvaltningen, och ofta en strävan mot, att öka graden av samverkan mellan myndigheter och andra offentliga organ, och komma bort ifrån sektorisering och stuprörstänkande. På så vis går ekosystemansatsen både i linje med det korporativistiska särdraget och en allmän idé om hur förvaltningen bör förändras som ligger i tiden.

7.3 SLUTSATSER, ÅTGÄRDER OCH BEDÖMNING

Några slutsatser som kan dras utifrån denna utvärdering sammanfattas nedan, med några förslag på åtgärder. Vilka åtgärder skulle behövas för att implementera ekosystemansatsen i havsförvaltningen?

- Ekosystemansatsens principer kan i vissa fall vara svårförenliga med en svensk förvaltningsmodell. Detta eftersom principerna kan gå på tvärs mot vad till exempel regeringsformen anger angående rikets styrelse, och hur vår parlamentariska demokrati är uppbyggd, eller övergripande traditionella förvaltningsvärden såsom effektivitet, demokrati och rättssäkerhet. Det kan således finnas motsättningar mellan ekosystemansatsen och förvaltningsmodellen som kan försvåra eller till och med förhindra införande av en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige.
- Vad ekosystemansatsen innebär måste översättas och anpassas till lokala förhållanden. Eftersom principerna är generella krävs en pragmatisk översättning av dem till den specifika kontexten där den ska implementeras och användas.
- Sök inte efter en enhetlig definition av ekosystemansatsen, utan se ekosystemansatsen i sig själv som ”adaptiv” som anpassas till situationen. Då principerna är allmänt hållna och översättningen sker till lokala förhållanden kommer definitionerna att variera mellan de lokala anpassningarna.
- Det finns redan inslag av ekosystemansatsen i befintliga förvaltningsstrukturer. Ett exempel är samrådsprocesser inom den fysiska planeringen. Värna om de inslag av samverkan och delaktighet i beslutsfattandet som redan finns i ”den svenska modellen” (remiss, samråd, medborgarinflytande etc.)
- En decentraliserad process med många deltagare och med olika perspektiv måste samordnas. Detta kräver också en centralt sammanhållande funktion eller organ.
- Arbeta in ekosystemansatsen bättre i fler åtgärder i Åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Åtgärdsprogrammet kan fungera som ett verktyg för att implementera ekosystemansatsen i havsförvaltningen.
- Utbilda myndighetstjänstemän och handläggare i Ekosystemansatsen. Om ekosystemansatsen ska få genomslag behövs kunskap och ambassadörer för detta arbetssätt brett i förvaltningen.

- Ta fram riktlinjer/checklista för beslutsfattande med ekosystemansatsen som grund.

Några av dessa punkter behöver utvecklas. I åtgärdsprogrammet för havsmiljön finns det en möjlighet att integrera ekosystemansatsens perspektiv i de olika åtgärderna. I nuvarande åtgärdsprogram finns detta med som en särskild åtgärd ÅPH 44, som innebär att tre pilotprojekt genomförs i syfte att ta fram en vägledning i form av en handbok. Detta arbete är en bra grund, och handboken förväntas finnas till hands 2027. Men det skulle också behövas enklare verktyg för tillämpning och implementering i form av checklistor eller riktlinjer. Ekosystemperspektivet skulle också behöva tydliggöras mer i övriga åtgärder i åtgärdsprogrammet. Eventuellt baserat på pilotprojekten och den handbok som tas fram kan utbildningar av förvaltningstjänstemän eller andra funktioner som handhar havsmiljöärenden utformas och genomföras. Det är en sak att tillhandahålla en skrift med vägledning, men en annan att få genomslag för de tankar och idéer som dessa bär med sig. Eftersom ekosystemansatsen handlar om ett förhållningssätt behövs en mer djupgående förståelse av denna, vilket kan nås genom väl genomtänkta utbildningsinsatser.

Slutligen, utifrån iakttagelserna i denna utvärdering: Är det möjligt att med befintliga förvaltningsstrukturer implementera en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige? Det finns inget entydigt svar på denna fråga, då det beror på flera olika faktorer. En första sådan faktor är att ekosystemansatsen bör tolkas och anpassas till varje område och situation, och betraktas som ett förhållningssätt. Med en sådan utgångspunkt är det enklare att tänka sig att ekosystemansatsen får faktiskt genomslag. En andra faktor är att det finns hinder för delar av ekosystemansatsen på grund av bristfällig samordning i förvaltningsstrukturer, beslutsmandat och reglering på vissa områden inom havsförvaltningen. De havsrelaterade frågorna är uppdelade på olika myndigheter och förvaltningsnivåer och har delvis olika reglering som i vissa fall överlappar varandra. För att fullt ut tillämpa en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige krävs en bättre samordning och större enhetlighet i förvaltningsstrukturen kring havsrelaterade frågor. Även en mer enhetlig reglering skulle främja detta. Miljömålsberedningen föreslog en ny havsmiljölag, vilket skulle kunna vara en sådan åtgärd.

En bärande del av ekosystemansatsen som handlar om transparens och delaktighet i beslutsprocessen samt möjlighet till påverkan är emellertid väl tillgodosedd och en del av den svenska förvaltningstraditionen. Det finns därmed en god grund för en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige.

8 REFERENSER

Aswani, S et al (2012), The way forward with ecosystem-based management in tropical contexts: Reconciling with existing management systems, *Marine Policy*, Volume 36, Issue 1, January 2012, Pages 1–10

Bode, I (2006), Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe, *Journal of European Social Policy* 16 (4) 346–359.

Brunsson, N (1989), *The organization of hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Malmö: Liber.

CBD, Convention on Biological Diversity. <http://www.cbd.int>

Christiernsson, A & Michanek, G (2016), Miljöbalken och fisket, *Nordisk miljörettslig tidskrift* 1, s. 11–28.

Conservation standards, MPA Network Design and Management: Framework and Guidance (2021)

Cormier, R & Kelble, C & Anderson, R & Allen, I & Grehan, A & Gregersen, O (2017), Moving from ecosystem-based policy objectives to operational implementation of ecosystem-based management measures. *ICES Journal of Marine Science* (2017), 74(1), 406–413.

Crowder, L & Norse, E (2008), Essential ecological insights for marine ecosystem based management and marine spatial planning. *Marine Policy* 32, 772–778.

Cvitanovic, C, Hobday, A J, van Kerkhoff, L, Wilson, S K, Dobbs, K och Marshall, N (2015), Improving knowledge exchange among scientists and decisionmakers to facilitate the adaptive governance of marine resources: A review of knowledge and research needs, *Ocean & Coastal Management*, 112 (2015) 25–35.

Cyert, R & March, J (1960), *A behavioral theory of the firm*. Cambridge, Mass. Blackwell.

Doremus, H (2003), A policy portfolio approach to biodiversity protection on private lands. *Environmental Science & Policy*, 6, 217–232.

Eriksen E O (1995), *Deliberativ politik: demokrati i teori og praksis*. Oslo: TANO.

Germond, B (2018), Clear skies or troubled waters: The future of European ocean governance, *European View*, Vol. 17(1) 89–96.

Gilek, M, Saunders, F, Stalmokaite, I, (2018), The Ecosystem Approach and Sustainable Development in Baltic Sea Marine Spatial Planning: The Social Pillar, a ‘Slow Train Coming’

In: David Langlet and Rosemary Rayfuse (ed.), *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance: Perspectives from Europe and Beyond* (pp. 160–194). Nijhoff: Brill Nijhoff.

Givoni, M, Macmillen, J, Banister, D, Feitelson, E (2012), From policy measures to policy packages, *Transport Reviews* 33 (1) 1–20.

Grimvall, A, Svedäng, H, Farnelid, H, Moksnes, P-O & Albertsson, J (2019), *Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsaksamband*. Havsmiljöinstitutets rapport 2019:6. Göteborg: Havsmiljöinstitutet.

Grip, K (2017), International marine environmental governance: A review, *Ambio* 2017, 46:413–427

Harmon, M M & Meyer, R T (1986), *Organization Theory for Public administration*. Boston: Little, Brown and Company.

Havs- och vattenmyndigheten (2012), *Tillämpning av ekosystemansatsen i havsplaneringen*. Rapport 2012:14

Havs- och vattenmyndigheten (2020), *Mosaic, verktyg för ekosystembaserad rumslig förvaltning av marina naturvärden*. HaV Rapport 2020:13.

Havs- och vattenmyndigheten (2021), *Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, HaV rapport 2021:20

Havs- och vattenmyndigheten. *Processbeskrivning. Ändrade havsplaner för ökad energitvinning*. PDF. Publicerad 2023-09-19.

Havs- och vattenmyndigheten (2021), *Nätverk av marina skyddade områden i Sverige Ramverk och metod för utformning och förvaltning* Rapport 2021:12

Havsmiljöförordning (2010:1341)

Havsmiljöinstitutet (2019), *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*. Havsmiljöinstitutets rapport 2019:3

Haynes, K E & Li Q (1993), Policy analysis and uncertainty: lessons from the IVHS transportation development process, *Computers, Environment and Urban Systems* 17 (1) 1–14.

Head, B W & Alford, J (2013), Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*. Volume 47, Issue 6, August 2015, Pages 711–739.

Head, B W (2019), Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and society*. Vol 38, No 2, 180–197.

Hirdman, Y (1996), Rationalitet, lycka och genus: välfärdsstatens grunddrag. I *Ojämlighet från vaggan till graven - på väg in i 2/3-samhället*. Stockholm: Försäkringskassan.

- Howlett, M, Ramesh, M, Perl, A (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, M, Vince, J & del Río, P (2017), Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs, *Politics and Governance*, Volume 5, Issue 2, Pages 69–78
- Jacobsson, B, Pierre, J & Sundström, G (2015), *Governing the embedded state*. Oxford: Oxford university press.
- Jacobsson, B (2019), *Den svåra samordningen. Regeringen och Agenda 2030*. Förvaltningsakademins rapport nr 18. Södertörns högskola. Huddinge: Förvaltningsakademien.
- Jordan, A, Benson, D, Zito, A, & Wurzel, R (2012), Environmental policy: Governing by multiple policy instruments? In J. J. Richardson (Ed.), *Constructing a policy state? Policy dynamics in the EU* (pp. 104–124). Oxford: Oxford University Press.
- Justen, A, Fearnley, N, Givoni, M, & Macmillen, J. (2013), A process for designing policy packaging: Ideals and realities. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*.
- Karlsson, M, (2019), Closing marine governance gaps? Sweden's marine spatial planning, the ecosystem approach to management and stakeholders' views. *Ocean Coast. Manag.* 179, 104833. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoa.man.2019.104833>
- Katsanevakis, S et al (2011), Ecosystem-based marine spatial management: Review of concepts, policies, tools, and critical issues, *Ocean & Coastal Management* 54 (2011) 807-820.
- Kay, A (2007), Tense layering and synthetic policy paradigms: The politics of health insurance in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 42(4), 579–591.
- Kirk, E, A (2015), The Ecosystem Approach and the Search for An Objective and Content for the Concept of Holistic Ocean Governance, *Ocean Development & International Law*, 46:33–49.
- Langlet, D (2018), Planning from the Margin—The European Union's Potential Role in Spatial Planning for Managing Activities in the Marine Arctic, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 33 (2018) 361–379.
- Latour, B (1987), *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Milton Keynes: Open University Press.
- Link, J S & Browman, H I (2017), Operationalizing and implementing ecosystem-based management, *ICES Journal of Marine Science*, Volume 74, Issue 1, January-February 2017, Pages 379–381.
- Long, R D, Charles, C & Stephenson, R L, (2015), Key principles of marine ecosystem-

- based management, *Marine Policy* 57 (2015) 53–60.
- Lundquist, L (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Maor, M (2012), Policy overreaction, *Journal of Public Policy*, 32 (03) 231–259.
- Marshak, AR, Link, JS, Shuford, R, Monaco, ME, Johannesen, E, Bianchi, G, Anderson MR, Olsen, E, Smith, DC, Schmidt, JO, Dickey-Collas, M (2017), International perceptions of an integrated, multi-sectoral, ecosystem approach to management. *ICES Journal of Marine Science* 74: 414–420.
- McLeod, KL, Lubchenco, J, Palumbi, SR., Rosenberg, AA., (2005), *Scientific Consensus Statement on Marine Ecosystem-Based Management*. Signed by 221 academic scientists and policy experts with relevant expertise and published by the Communication Partnership for Science and the Sea. Miljöbalk (1998:808)
- Milkman, K L, Mazza, MC, Shu, LL., Tsay, C & Bazerman, MH (2012), Policy bundling to overcome loss aversion: A method for improving legislative outcomes. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 117(1), 158–167.
- Molander, P (1999), *Den åttafaldiga vägen. Om motiv för offentliga åtaganden*. SNS förlag.
- Norén Bretzer, Y (2021), *Sveriges politiska system*. Lund: Studentlitteratur.
- NVV (2020), *Ekosystemansatsen – praktiska erfarenheter från svensk havs- och vattenförvaltning* av Sofia A. Wikström, Andreas Bryhn, Matilda Valman, Gustaf Almqvist, Thorsten Blenckner, Örjan Bodin, Annika Nilsson och Henrik Österblom
- NVV (2020), *Grön infrastruktur i havet - landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden*. Antonia Nyström Sandman, Anna Christiernsson, Frida Gidhagen Fyhr, Mats Lindegarth, Patrik Kraufvelin, Per Bergström, Per Nilsson, Ronny Fredriksson, Ulf Bergström & Hedvig Hogfors, rapport 6940.
- Peters, BG (2005), Conclusion: The future of instruments research. In P. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 353–363). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Pittman, J & Armitage, D (2016), Governance across the land-sea interface: A systematic review. *Environmental Science & Policy*, 64 (2016) 9–17.
- Pollitt, C & Bouckaert, G (2017), *Public Management Reform: A Comparative Approach*. Oxford University Press.
- Premfors, R et al (2009), *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rittel, HWJ, Webber, MM (1973), Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4, 155–169.

- Rittel, HWJ, Webber, MM (1973), Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4, 155–169.
- Rochette J, Billé; R, Molenaar, EJ, Drankier, P, Chabason, L (2015), Regional oceans governance mechanisms: A review. *Marine Policy* 60 (2015) 9–19.
- Rothstein, B (red.), (2010), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. (4. uppl.) Stockholm: SNS förlag.
- Rudd, M & Dickey-Collas, M & Ferretti, J & Johannesen, E & MacDonald, N & McLaughlin, R & Rae, M & Thiele, T & Link, J, (2018), Ocean Ecosystem-Based Management Mandates and Implementation in the North Atlantic. *Frontiers in Marine Science*, Volume 5, Article 485.
- Rövik, K-A (2008), *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*, Malmö: Liber.
- Sahel, JJ (2016), Multi-stakeholder governance: a necessity and a challenge for global governance in the twenty-first century. *Journal of Cyber Policy*, 1(2), 157–175.
- Sharma-Wallace, L, Velarde, S, Wreford, A (2018), Adaptive governance good practice: Show me the evidence! *Journal of Environmental Management*, 222 (2018) 174–184
- Simon, H (1958), *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organisations*. New York: Free Press.
- Skern-Mauritzen, M, Ottersen, G, Handegard, NO, Huse, G, Dingsør, GE, Stenseth, NC, & Kjesbu, OS (2016), Ecosystem processes are rarely included in tactical fisheries management. *Fish Fish*. 17(1): 165–175.
- SLU (2018), En liten skrift om adaptiv förvaltning.
- SOU 2020:83, *Havet och människan*. Miljömålsberedningens betänkande.
- Svensson, P (2019), *Att skapa helhet i offentlig sektor*. Lund: Nordic academic press.
- Taeihagh, A, Givoni, M, & Bañares-Alcántara, R (2013), Which policy first? A network-centric approach for the analysis and ranking of policy measures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 40(4), 595–616.
- UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea
- Van der Heijden, J (2011), Institutional layering: A review of the use of the concept. *Politics*, 31(1), 9–18.
- van Tatenhove, JP (2013), How to turn the tide: Developing legitimate marine governance arrangements at the level of the regional seas, *Ocean & Coastal Management*, 71 (2013) 296–304.

Walters, CJ (1986), *Adaptive Management of Renewable Resources*. Blackburn Press, Caldwell, NJ

Österblom, H, Hentati Sundberg, J, Nevonen, N, & Veem, K (2017), Tinkering with a Tanker – Slow Evolution of a Swedish Ecosystem Approach. *ICES Journal of Marine Science*



Havsmiljöinstitutet

Göteborgs universitet · Stockholms universitet
Umeå universitet · Sveriges lantbruksuniversitet
Linnéuniversitetet · Chalmers tekniska högskola