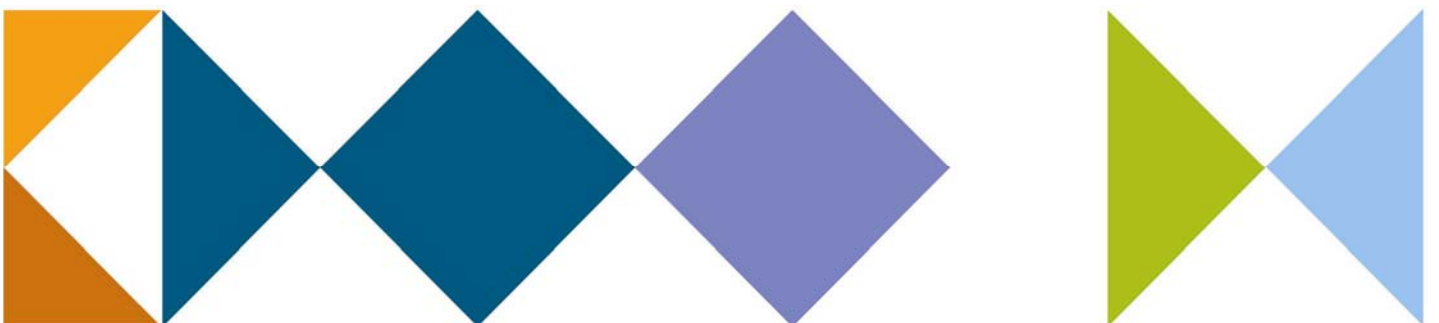




2006:10

Sjögeografisk information till båtnad för samhället

Samverkan, samordning och struktur



MISSIVDATUM
2006-09-01ERT DATUM
2006-03-32DIARIENR
2006/84-5ER BETECKNING
N2003/3607/TP
N2005/3457/TP
N2006/1660/TPRegeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utreda den sjögeografiska verksamheten hos Sjöfartsverket och SGU

Regeringen gav den 23 mars 2006 Statskontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av bl.a. Sjöfartsverkets och Sveriges geologiska undersöknings verksamhet och organisation gällande sjömätning och marin-geologisk undersökning.

Statskontoret lämnar härmed rapporten *Sjögeografisk information till båtнад för samhället – Samverkan, samordning och struktur* (2006:10).

T.f. enhetschef Eric Gandy, Enheten för näringsliv, miljö och infrastruktur, har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Maria Ingelsson, avdelningsdirektör Enar Lundgren och avdelningsdirektör Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Thomas Ringbom

Innehåll

	Övergripande slutsatser	7
1	Inledning	15
1.1	Bakgrund	15
1.2	Statskontorets uppdrag	15
1.3	Tillvägagångssätt	16
1.4	Rapportens disposition	17
2	Samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU	19
2.1	Sjögeografisk verksamhet vid Sjöfartsverket och SGU	19
2.2	Samverkan mellan myndigheterna i dag	22
2.3	Tidigare diskussion om möjligheter till fördjupad samverkan	24
2.4	Statskontorets kommentarer	25
3	Samutnyttjande av fartyg mellan Sjöfartsverket och SGU	29
3.1	Tänkbara upplägg för samutnyttjande	29
3.2	Tillgång till fartygskapacitet	30
3.3	Tekniska förutsättningar för samutnyttjande	33
3.4	Mål och prioriteringar som förutsättningar för samutnyttjande	37
3.5	Konsekvenser av samutnyttjande av Ocean Surveyor	41
3.6	Statskontorets kommentarer	51
4	Integrering av Sjöfartsverkets och Lantmäteriverkets kartverksamhet	55
4.1	Bakgrund till diskussionen	55
4.2	Kartproduktionen i dag	56
4.3	Myndigheternas syn på frågan om en integrerad kartverksamhet	58
4.4	Statskontorets kommentarer	60

5	Regler om tillstånd och sekretess	63
5.1	Nya förutsättningar – gamla lagar	63
5.2	Ansvar för tillståndsgivning	63
5.3	Tillstånd för spridning av myndigheters egen information	70
5.4	Bedömningar rörande de civila delarna av totalförsvaret	72
5.5	Myndigheternas rätt att få tillgång till insamlad data	76
5.6	Statskontorets kommentarer	79
6	Samordningsansvaret på det sjögeografiska området	81
6.1	Sjöfartsverkets uppgift att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige	81
6.2	Lantmäteriverkets nationella samordningsansvar för geografisk information	83
6.3	Statskontorets kommentarer	86

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	89
2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation	91
3	Källförteckning	93

Övergripande slutsatser

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera Sjöfartsverkets och Sveriges geologiska undersöknings (SGU) verksamhet och organisation gällande sjömätning och maringeologisk undersökning. Förutom samverkan mellan dessa myndigheter har uppdraget inbegripit frågor som rör samordningen och regelverket på det sjögeografiska området samt frågan om möjligheten till samarbete mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket.

De olika frågeställningar som uppdraget avser att utreda hanteras var för sig i rapportens olika kapitel (se dispositionen i avsnitt 1.4). Statskontorets analys av dessa frågor har lett fram till ett antal sammanfattande bedömningar och konkreta förslag riktade i första hand till regeringen. I slutet av detta avsnitt finns en sammanställning av dessa bedömningar och förslag.

Med utgångspunkt från den analys vi har gjort utifrån uppdraget, har vi även gjort vissa generella iakttagelser. I det följande för vi en diskussion kring dessa iakttagelser.

Strukturella problem på det sjögeografiska området

Statskontoret konstaterar att flertalet av de frågor vi studerat i detta uppdrag har det gemensamt att de är av avgränsad karaktär. Med detta menar vi att frågorna berör tekniska aspekter på olika problem och endast omfattar ett begränsat antal av alla de myndigheter och organisationer som på olika sätt är aktörer på det sjögeografiska området. Exempel på detta är frågorna om bilateral myndighetssamverkan kring datainsamling mellan Sjöfartverket och SGU och samarbete mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket beträffande kartverksamhet. Det samma kan sägas beträffande tillstånds- och sekretessfrågor, som endast berör ett fåtal myndigheter.

Under arbetets gång har det blivit tydligt att det vid sidan av dessa avgränsade frågeställningar finns problem på det sjögeografiska området av mer strukturell karaktär. Två strukturella frågeställningar som Statskontoret vill rikta uppmärksamhet på rör

- diskrepansen mellan det bedömda behovet av olika typer av sjögeografisk information och den faktiska tillgången på denna information samt
- frågan om det nuvarande regelverket på det sjögeografiska området är ändamålsenligt givet de säkerhetspolitiska, tekniska och miljöpolitiska förutsättningarna som numera råder.

Diskrepans mellan bedömt behov av olika typer av sjögeografisk information och den faktiska tillgången på sådan information

En grundläggande fråga är om den sjögeografiska information som finns tillgänglig och nyproduceras i dag motsvarar dagens och framtidens behov. Försvarsmakten, fiskenäringen och sjöfarten har liksom tidigare ett behov av olika typer av sjögeografisk information. Därtill kommer signaler om ett ökat informationsbehov för kartläggning av havsmiljön, för anläggande av vindkraftsanläggningar, kablar och rörledningar samt för marinarkeologiska behov.

I synnerhet när det gäller naturvården har regeringen, myndigheter och offentliga utredningar i olika sammanhang uttalat att det finns ett ökat behov av att såväl bearbeta befintliga sjögeografiska data som att genomföra nya mätningar. Detta gäller såväl djupdata, information om bottenbeskaffenhet som annan sjögeografisk information. Inom naturvårdsområdet finns det ett antal olika ”spår” som, utifrån delvis olika utgångspunkter, pekar i denna riktning. De viktigaste av dessa är:

- *Miljömålsspåret* med utgångspunkt från 2005 års miljömålsproposition som pekar ut betydelsen av havsmiljön.
- *Naturvårdsspåret* som en konsekvens av betänkandet Kunskap för biologisk mångfald, där frågorna tar sin utgångspunkt i det sextonde miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv. I betänkandet efterfrågas en heltäckande digital botten topografisk karta för havsmiljön inom Sveriges ekonomiska zon.

- *Havsmiljöspåret* med havsmiljöskrivelsen från år 2005 samt Naturvårdsverkets Aktionsplan för havsmiljön från år 2006.

Även på EU-nivån finns arbete som pekar mot ett ökat behov av olika typer av sjögeografisk information. Här bör nämnas den s.k. marina strategin och det marina direktivet, Helsingforskommissionens Aktionsplan för Östersjön samt det redan implementerade Ramdirektivet för vatten.

De mål och prioriteringar som regering och riksdag på detta sätt ger uttryck för är viktiga styrsignaler till alla de aktörer som på olika sätt är verksamma inom det sjögeografiska området.

Statskontoret anser att de uppdrag och de uppgifter som de berörda myndigheterna (i synnerhet Sjöfartsverket och SGU) i dag har på området inte svarar upp mot dessa styrsignaler. Det råder en diskrepans mellan den faktiska förekomsten och nyproduktionen av olika typer av sjögeografisk information och det behov av sådan information som kommer till uttryck i regeringens styrsignaler. Vid sidan av att det i dag saknas tillgänglig information om djup och bottenbeskaffenhet för naturvårdens behov, finns det inte heller någon aktör som har ett övergripande ansvar för, eller en fullständig kunskapsbild över, befintliga kablar, rör och ledningar.

Statskontoret vill peka på vikten av att myndigheter och andra berörda aktörer på det sjögeografiska området ges förutsättningar för att långsiktigt planera och bedriva sina verksamheter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Detta gäller såväl de som producerar olika typer av sjögeografisk information (t.ex. Sjöfartsverket och SGU) som de som är direkt beroende av informationen för den egna kärnverksamheten (t.ex. Naturvårdsverket, SMHI och Sjöfartsverket). Detta förutsätter tydlighet kring de långsiktiga målen och prioriteringarna på området. En grundläggande fråga i detta sammanhang är om, och i sådant fall i vilken utsträckning, det utanför farlederna ska finnas digital botten-topografisk information som motsvarar naturvårdens behov. Motsvarande fråga kan ställas beträffande information om bottenbeskaffenheten.

Dagens regelverk i förhållande till de säkerhetspolitiska, tekniska och miljöpolitiska förutsättningarna som numera råder

En annan grundläggande fråga som Statskontoret vill lyfta fram är huruvida det nuvarande regelverket på det sjögeografiska området är ändamålsenligt givet de säkerhetspolitiska, tekniska och miljöpolitiska förutsättningarna som numera råder. Statskontoret konstaterar att såväl de säkerhetspolitiska som miljöpolitiska förutsättningarna ser annorlunda ut i dag jämfört med tidigare. Tack vare en snabb teknisk utveckling finns det i dag förutsättningar för enskilda aktörer att samla in och analysera stora mängder sjögeografisk information på ett sätt som var otänkbart för bara några decennier sedan.

Med anledning av detta ställer sig Statskontoret frågan huruvida de nya förutsättningar som gäller på det sjögeografiska området också innebär att nya principer bör bli vägledande för lagstiftningen på området. Den utmaning regering och riksdag står inför är att väga behovet av säkerhetstänkande, som hittills har varit vägledande för lagstiftningen på området, mot nya och förändrade intressen och förutsättningar.

Det behövs ett samlat grepp på det sjögeografiska området

Statskontorets uppfattning är att möjligheterna till en effektiv och avnämrorienterad verksamhet på det sjögeografiska området i dag inte till fullo tas tillvara på myndighetsnivån. Berörda myndigheter saknar incitament för att söka nya utvecklingsområden, vid sidan av deras respektive uppdrag. Teoretiska möjligheter till samverkan och effektivisering tas inte tillvara p.g.a. att mål och prioriteringar mellan olika verksamheter inte överensstämmer. Tillsammans med de strukturella problem på det sjögeografiska området som vi har diskuterat, leder detta till den samlade bedömningen att större effektiviseringsvinster och synergieffekter skulle kunna uppnås om det sjögeografiska området hanterades mer systematiskt och samlat.

Detta förutsätter att regeringen tar ett samlat grepp om frågor kring berörda myndigheters mål och prioriteringar på det sjögeografiska området. Möjligheten till samverkan och samordning mellan myndigheter-

na skulle öka om regeringen vid utformningen av mål för myndigheters verksamhet, samtidigt beaktade hur väl de stämmer överens och huruvida de ger incitament för en ökad samverkan. Detta skulle också kunna göra det möjligt för regeringen att på ett tydligare sätt än i dag sätta avnämarna i fokus.

Samtidigt anser Statskontoret att en samordning av de mål och prioriteringar som gäller för respektive myndighet inte räcker för att lösa de strukturella problem som framhållits ovan. Enligt Statskontorets uppfattning bör det göras en analys av huruvida de uppdrag och uppgifter som berörda myndigheter har tilldelats svarar upp mot det framtida behovet av sjögeografisk information, så som det kommer till uttryck genom regeringens styrsignaler. Det finns också ett behov av att göra en grundläggande analys av all lagstiftning som berör det sjögeografiska området. Den centrala frågan för en sådan analys bör vara om den nuvarande legala strukturen är ändamålsenlig givet de nya förutsättningarna eller om helt nya principer bör tas fram för lagstiftningen på området.

Avslutningsvis vill Statskontoret peka på att en förutsättningslös översyn av myndighetsstrukturen på det sjögeografiska området skulle kunna leda till att ytterligare effektiviseringsvinster och synergieffekter kan åstadkommas.

Sammanställning av Statskontorets bedömningar och förslag

Följande uppräkningsvis visar Statskontorets bedömningar och förslag kring de enskilda frågor som uppdraget avser. För en närmare diskussion kring bedömningarna och förslagen hänvisar vi till respektive kapitel.

Möjligheterna till samutnyttjande av fartyg för datainsamling mellan Sjöfartsverket och SGU (kapitel 3)

- Statskontoret bedömer att en närmare integrering av de båda myndigheternas insamling av sjögeografisk information, i form av samtidig mätning från ett och samma fartyg, inte är ett realistiskt alternativ utifrån dagens mål för myndigheternas verksamhet.
- Statskontoret bedömer att det, givet dagens mål, inte heller finns några uppenbara kostnadsbesparingar att göra genom att myndigheterna växelvis utnyttjar SGU:s undersökningsfartyg Ocean Surveyor.
- Statskontoret bedömer dock att möjligheterna att integrera insamlingen av olika typer av sjögeografisk information, skulle öka om regeringen skulle välja att ta ett samlat grepp om mål och prioriteringar på det sjögeografiska området.
- Statskontoret föreslår att regeringen ger SGU i uppdrag att utreda möjliga vägar för att komma tillrätta myndighetens överkapacitet av resurser för insamling av maringeologisk information. Utredningen bör omfatta möjligheten att hyra ut Ocean Surveyor, att avyttra Ocean Surveyor och hyra fartygskapacitet från andra myndigheter eller privata aktörer samt att avveckla maringeologisk undersökning i insamlingsledet i egen regi och i stället anlita konsulter.
- Statskontoret föreslår att regeringen ger Sjöfartsverket i uppdrag att redovisa hur verkets nuvarande överkapacitet på undersökningsfartyg ska åtgärdas.

Möjligheten att inom Lantmäteriverket samordna Sjöfartsverkets sjökartverksamhet med kartverksamheten till lands (kapitel 4)

- Statskontoret bedömer att en integrering av kartverksamheterna till lands och sjöss skulle innebära ett stort ingrepp i Sjöfartsverkets verksamhet. En sådan förändring kräver därför en grundläggande utredning.
- Statskontoret bedömer att skälen inte är tillräckligt starka för att motivera en enskild utredning i denna fråga. Om regeringen skulle välja att göra en översyn av myndighetsstrukturen på det sjögeo-

grafiska området, bör dock även frågan om en integrering av kartverksamheterna bli föremål för en närmare analys.

Reglerna om tillstånd och sekretess på det sjögeografiska området (kapitel 5)

- Statskontoret bedömer att dagens ordning med en tredelad tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information, inte är ändamålsenlig. Försvarsmakten bör ges i uppgift att svara för hela tillståndsprocessen.
- Statskontoret bedömer att det finns en diskrepans mellan gällande regelverk och vad Krisberedskapsmyndigheten kan leverera inom ramen för sitt uppdrag. Situationen är otillfredsställande och behöver åtgärdas.
- Statskontoret föreslår att regeringen ger Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket ett gemensamt uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för en ordning där Försvarsmakten prövar alla frågor om tillstånd enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.
- Statskontoret föreslår att förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ändras så att SGU får sprida landskapsinformation utan särskilt tillstånd.
- Statskontoret föreslår att regeringen ger Försvarsmakten, Sjöfartsverket och SGU ett gemensamt uppdrag att utreda förutsättningar för att krav ska ställas på att Sjöfartsverket får tillgång till djupdata och SGU till sjögeologisk data som andra parter samlar in.

Samordningsansvaret på det sjögeografiska området (kapitel 6)

- Statskontoret bedömer att Sjöfartsverket gör en snävare tolkning av uppgiften att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige än vad som bör inrymmas i en sådan uppgift.
- Statskontoret bedömer att Lantmäteriverkets nationella samordningsansvar inom området grundläggande geografisk information inbegriper även sjögeografisk information.
- Statskontoret bedömer att Geodatarådets utpekade uppgifter fyller de kriterier som bör ställas på en samordningsuppgift. Statskontoret bedömer att Geodatarådet är ett lämpligt forum för att identifiera

ra, diskutera och utarbeta strategier och förslag till hur samordningen av olika typer av sjögeografisk information kan förbättras och effektiviseras.

- Statskontoret föreslår att regeringen fråntar Sjöfartsverket uppgiften att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I regleringsbrevet för Sjöfartsverket avseende år 2005 fick Sjöfartsverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges geologiska undersökning (SGU) redogöra för på vilket sätt myndigheterna kan samarbeta avseende sjömätning och maringeologisk undersökning. I en första delrapport gjorde Sjöfartsverket bedömningen att ett ökat samarbete är möjligt genom bättre samutnyttjande av fartygsresurser samt en förbättrad samplanering av respektive mätningsverksamhet. I slutrapporten från juli 2005 gjordes en annan bedömning när det gäller möjligheterna till besparingar och samutnyttjande av fartyg.

I regleringsbrev för Sjöfartsverket och SGU avseende 2006 fick myndigheterna i uppdrag att bl.a. kartlägga vilka typer av sjögeografisk information som inhämtas av olika aktörer i Sverige. Vidare ingick i uppdraget att redogöra för hur samordningen av inhämtandet och förvaltningen av sjögeografisk information går till i dag samt redogöra för förfarandet för den som vill inhämta, ta del av eller sprida denna information. Uppdraget avrapporterades den 31 mars 2006. I samband med detta uppdrag förklarade regeringen att den avsåg att under år 2006 tillsätta en oberoende utredning som, med utgångspunkt i myndigheternas rapport, skulle lämna konkreta förslag på hur samordningen av inhämtandet, förvaltningen, tillgängligheten och spridningen av sjögeografisk information kunde förbättras.

1.2 Statskontorets uppdrag

Den 23 mars 2006 gav regeringen i uppdrag åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av Sjöfartsverkets och SGU:s verksamhet och organisation gällande sjömätning och maringeologisk undersökning.

Statskontoret ska lämna konkreta förslag på hur samordningen av inhämtandet, förvaltningen, tillgängligheten och spridningen av olika typer av sjögeografisk information kan förbättras och effektiviseras.

Statskontoret ska peka på brister i nuvarande lagar och regleringar inom området. När det gäller myndigheternas organisation bör utvärderingen koncentreras till ledningen och styrningen av verksamheten som avser sjömätning och maringeologisk undersökning. Även regeringens styrning av myndigheterna bör studeras. Förslag till hur myndigheternas uppgifter och styrning kan utvecklas bör lämnas.

Statskontoret ska också undersöka möjligheterna till samarbete med Lantmäteriverket.

Uppdraget ska slutrapporteras senast den 1 september 2006.

1.3 Tillvägagångssätt

Metod och kvalitetssäkring

En viktig utgångspunkt för vårt arbete har varit det relativt stora antal rapporter i ämnet som berörda myndigheter har tagit fram under den senaste tioårsperioden. Den viktigaste rapporten i det sammanhanget är *Sjökartläggning i samtid och framtid*¹ som Sjöfartsverket och SGU lämnat till regeringen.

I rapporten beskrivs det sjögeografiska området relativt ingående. Dessutom analyseras utvecklingstendenser inom området och de problem som staten har att förhålla sig till och försöka hantera inför framtiden. Statskontorets ambition har varit att i så stor utsträckning som möjligt utgå från den bild och de beskrivningar som ges i rapporten.

Övrig datainsamling har skett via intervjuer och möten med i första hand berörda myndigheter, men även i viss mån med privata aktörer. Vi har också haft ett flertal kontakter, och genomfört ett möte, med Samverkansgruppen skydd för landskapsinformation. Denna grupp består av representanter för sju myndigheter och är ett forum för diskussion kring aktuella tillståndsärenden samt vissa generella frågor som rör lagstiftningen kring skydd för landskapsinformation. Vidare har Sjöfartsverket och SGU löpande levererat information (främst av teknisk natur) på direkta beställningar från Statskontoret.

¹ SGU och Sjöfartsverket, *Sjökartläggning i samtid och framtid* (2006-03-17).

Kvalitetssäkring av rapporten har skett genom att Sjöfartsverket och SGU fått läsa, kommentera och ge synpunkter på utkast till rapporten. Delar av kapitel 4 och 6 har också kvalitetssäkrats av Lantmäteriverket. Vidare har samtliga medverkande myndigheter i Samverkansgruppen skydd för landskapsinformation, fått läsa och ge synpunkter på kapitel 5.

Inriktning och avgränsningar

Av tidsmässiga skäl har det varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar i arbetet. Vi har valt att dela upp den sjögeografiska verksamhet som Sjöfartsverket och SGU bedriver i de tre stegen insamling, förvaltning samt spridning av sjögeografisk information. I frågan om samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU har vi fokuserat på insamlingsledet. De två återstående länkarna i kedjan – förvaltning och spridning av sjögeografisk information – har vi valt att inte studera närmare.

När det gäller frågan om samarbete mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket, har vi valt att fokusera på frågan om att inom Lantmäteriverket samordna Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet med kartverksamheten till lands.

Beträffande frågan om brister i nuvarande lagar och regleringar på det sjögeografiska området, har vi uppmärksammat några förhållanden som rör reglerna om tillstånd och sekretess som vi uppfattat försvårar en effektiv hantering av sjögeografisk information.

I slutet av rapporten har vi valt att närmare studera de samordningsuppgifter som Sjöfartsverket och Lantmäteriverket har tilldelats som ett medel för att förbättra och effektivisera verksamheten på det sjögeografiska området.

1.4 Rapportens disposition

I *kapitel 2* beskrivs och analyseras översiktligt den samverkan kring sjögeografisk information som i dag sker mellan Sjöfartsverket och SGU. Kapitlet beskriver processen från insamling till förvaltning och spridning av sjögeografisk information. *Kapitel 3* fokuserar på möjligheterna till en utökad samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU i in-

samlingsledet. I *kapitel 4* diskuteras möjligheten att inom Lantmäteriverket samordna Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet med Lantmäteriverkets kartverksamhet. *Kapitel 5* analyserar ett antal bestämmelser och förhållanden som försvårar en effektiv hantering av sjögeografisk information. Såväl Sjöfartsverket som Lantmäteriverket har utpekade samordningsuppgifter rörande geografisk information. Dessa uppgifter berörs närmare i *kapitel 6*.

2 Samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU

I det här kapitlet beskriver vi hur samverkan mellan SGU och Sjöfartsverket ser ut när det gäller olika typer av sjögeografisk information samt vilka möjligheter till utökad samverkan som har varit och är aktuella. Som bakgrund till diskussionen i detta och följande kapitel, inleds kapitlet med en kort genomgång av respektive myndighets verksamhet på området.

En mer uttömmande diskussion om möjligheterna till samutnyttjande av fartyg för datainsamling mellan Sjöfartsverket och SGU, förs i kapitel 3.

2.1 Sjögeografisk verksamhet vid Sjöfartsverket och SGU

Sjöfartsverkets verksamhet

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för sjöfarten. Verket ska verka för säker sjöfart och goda förutsättningar för svensk sjöfart och för sjöfart i svenska vatten. Verksamheten ska bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelssjöfarten, men även fritidsbåttrafiken och marinens intressen ska beaktas.

Sjöfartsverkets verksamhet finansieras i huvudsak genom olika typer av avgifter på sjöfarten, exempelvis farledsavgifter och lotsavgifter. Vid sidan av detta tilldelas verket i mindre utsträckning särskilda anslag för vissa specifika uppgifter som rör t.ex. fritidsbåtsändamål.

Den sjögeografiska verksamheten syftar främst till att framställa tryckta och digitala sjökort samt andra produkter för navigering i svenska farvatten. Sjökortet innehåller information om farleder, djup, strandlinje och övriga uppgifter som är nödvändiga för säker framkomlighet. Sjöfartsverket har i uppgift att hålla en nationell djupdatabas som täcker hela det svenska ansvarsområdet om 160 000 km². Denna databas

är även tillgänglig för annan användning än för framställning av sjökort.

Processen för Sjöfartsverkets sjögeografiska verksamhet består av tre steg:

- Insamling:

Sjöfartsverkets insamling av information, som består av mätning av djup och lägesbestämning av objekt för nautiska ändamål, benämns sjömätning. Sjöfartsverkets sjömätning är för närvarande koncentrerad till farlederna.

Mätningarna sker från fartyg/båtar och från flygplan/helikopter. I den här rapporten är det insamling av djupdata från fartyg som är i fokus. Datainsamling från fartyg sker i dag främst med s.k. multi beam-ekolod,² men också genom s.k. ramning.³

- Förvaltning:

Sjömätningen ger sifferdata över djupet i de undersökta områdena. Detta lagras i digitala databaser. Vid sidan av data från nya mätningar uppdateras databaserna genom digitalisering av uppgifter som redan finns lagrade analogt.

- Spridning

De lagrade uppgifterna används för att producera och uppdatera sjökort och andra produkter för navigering. Uppgifterna används även i verkets farledsverksamhet. Uppdateringar av den s.k. sjökortsdatabasen, där i stort sett samtliga svenska sjökort finns tillgängliga, skickas till användare av digitala sjökort (ENC) samt publiceras i Underrättelser för sjöfarande (Ufs) som utkommer en gång i veckan. Sjökort och andra produkter säljs via återförsäljare.

² Multi beam-ekolod är ett ekolod som skickar ut ljudpulser i ett solfjäderformat mönster som reflekteras mot botten och åter fångas in av ekolodet. Tidsskillnaden mellan utsänd och mottagen ljudpuls används för att beräkna djupet.

³ Ramning innebär att en s.k. ramstock sänks ner i vattnet till det djup som ska säkerställas. Därefter körs fartyget sakta över området och eventuell bottenkänning registreras.

SGU:s verksamhet

SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. En av SGU:s viktigaste uppgifter är att möta efterfrågan på geologisk information, däribland marin-geologisk information. Myndigheten undersöker, dokumenterar och informerar om berggrund, jordarter och grundvatten i Sverige.

SGU:s verksamhet finansieras i huvudsak genom anslag, men i mindre utsträckning också genom avgiftsbelagd uppdragsverksamhet.

Den sjögeografiska verksamheten syftar till att öka kunskapen om havsbottnens beskaffenhet, dvs. vad botten består av, vilka ämnen som har lagrats i sedimenten samt i vilka områden sedimenten byggs på och varifrån material förs bort.

Även för SGU kan processen beskrivas i tre steg:

- **Insamling:**

SGU:s undersökning av bottenbeskaffenheten kallas maringeologisk kartläggning. Ute till havs görs en översiktlig kartläggning (s.k. regional kartering), medan en mer detaljerad kartläggning görs i vissa kustzoner i anslutning till tätbefolkade områden (s.k. lokal kartering).

Datainsamlingen sker från fartyg med tre grundläggande tekniker: side scanning sonar⁴, sedimentekolod⁵ och seismik⁶. Den akustiska data som dessa tekniker ger kompletteras med sedimentprovtagningar, då olika typer av lod används för att ta upp bottenprov.

⁴ Side scanning sonar är ett ekolod som bogseras efter fartyget och ger en bild av havsbottenytans akustiska egenskaper. Den akustiska avbildningen kan tolkas till en bild av geologiska förhållanden och föremål på havsbottenytan.

⁵ Sedimentekolod är ett lågfrekvent ekolod som ger ett tvärsnitt genom lösare sediment. Tvärsnittet redovisar sedimentens akustiska egenskaper som kan översättas till geologi.

⁶ Seismik är ett instrument som sänder ut lågfrekventa ljudstötter genom speciella ljudsändare. Det ger ett grovt tvärsnitt genom sediment och övre delen av sedimentär berggrund. Tvärsnittet redovisar materialens akustiska egenskaper och kan översättas till geologi. Seismik bogseras efter fartyget. För undersökning av havsbottensediment kan bogseringsarrangemanget ha en längd av ca 60 m.

- **Förvaltning:**

Den maringeologiska kartläggningen resulterar i akustisk data och sedimentprov som måste tolkas manuellt för att kunna sammanställas som geologisk information i digitala databaser.

- **Spridning:**

Analysresultaten används för att producera olika typer av databaser, kartor och beskrivningar av bottenbeskaffenheten. Detaljeringsgrad och innehåll anpassas för olika användargrupper och ändamål. Produkter från SGU:s maringeologiska projekt levereras normalt 3 år efter projektstart och säljs via myndigheten.

2.2 Samverkan mellan myndigheterna i dag

Ramöverenskommelse om myndighetssamverkan

Såväl Sjöfartsverket som SGU framhåller att det finns en uttalad ambition om en nära relation och ett bra samarbete myndigheterna emellan. Denna ambition har formaliserats genom en särskild ramöverenskommelse som lägger fast principerna för samverkan inom utpekade samverkansområden. Den senaste överenskommelsen är från år 2004 och gäller t.o.m. år 2007. I denna framhålls att målsättningen för samverkan bl.a. är att ”... *gemensamt verka för att utnyttja parternas kompletterande kompetens, tjänster och utrustning så att myndigheternas resurser används optimalt.*” Vidare pekas ett antal särskilda samverkansområden ut; ”Tillhandahålla sjögeografisk information för samhällets behov”, ”Utveckling, marknadsföring”, ”Beredskap”, ”Nyttjanderättsfrågor” samt ”Uppdragsverksamhet”.⁷ Den närmare regleringen av formerna för samverkan kan, enligt ramöverenskommelsen, regleras i separata följdöverenskommelser eller avtal om projekt. Några sådana finns ännu inte. En följdöverenskommelse om datautbyte har dock diskuterats.

Såväl Sjöfartsverket som SGU menar att det ligger i myndigheternas intresse att på eget initiativ identifiera och genomföra de förbättrings-

⁷ SGU och Sjöfartsverket, *Ramöverenskommelse om samverkan mellan Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket*, (Dnr 03-1463/2004 resp. dnr 1301-04-03182).

och effektiviseringsmöjligheter som finns i verksamheterna och att så också sker löpande i den dagliga verksamheten. När det finns skäl till samverkan kommer så också att ske, resonerar man. Myndigheternas samverkansöverenskommelse, med en särskild beskrivning av målsättningen med samverkan, ser myndigheterna som ett uttryck för detta.

Samverkan mellan myndigheterna i praktiken

De båda myndigheterna samverkar sedan många år kring informationsutbyte. Informationsöverföring sker dels vid årliga möten mellan SGU:s karteringsverksamhet och Sjöfartsverkets Sjökartavdelning, dels genom att SGU är representerat i Sjöfartsverkets Sjögeografiska råd. Informellt samarbete förekommer också i olika sammanhang.

Myndigheterna har också under lång tid utnyttjat varandras data i sina egna verksamheter. SGU använder således Sjöfartsverkets djupdata för planering av kurslinjer och tar i samband med sin kartering hänsyn till större farleder inom det aktuella undersökningsområdet. SGU återger även djupdata i sina kartor. Sjöfartsverket använder å sin sida viss geologisk data i sina sjökort. Enligt såväl SGU som Sjöfartsverket fungerar tillgången till respektive myndighets data i stort sett bra. SGU upplever dock vissa problem som har att göra med sekretessregler och prissättning av informationen.

Någon djupare integrering av arbetsprocesser och planering förekommer däremot inte. Ett konkret exempel på graden av samverkan är den gemensamma produkten *Kartplan – information om mark, fastigheter, vatten och väder* som Sjöfartsverket och SGU (tillsammans med Lantmäteriet och SMHI) ger ut årligen. Planen ger en övergripande beskrivning av de viktigaste databaserna, kartserierna och sjökorten som finns hos respektive myndighet samt presenterar myndigheternas kommande kartläggningsarbete. Framtagandet av Kartplanen innebär dock inte någon gemensam planeringen av myndigheternas respektive kartläggningsarbete eller integrering av informationen i gemensamma datasystem.

Det förekommer också att myndigheterna på uppdragsbasis deltar i varandras projekt. Exempelvis utför SGU arbeten för uppgradering av farleden till Göteborgs hamn. Sjöfartsverket medverkar med data i ett av SGU:s forskningsprojekt.

2.3 Tidigare diskussion om möjligheter till fördjupad samverkan

Fördjupad samverkan har diskuterats länge

Frågan om en utökad och närmare samverkan mellan Sjöfartsverkets och SGU:s sjögeografiska verksamheter har varit föremål för diskussion sedan en längre tid tillbaka. Redan år 1996 genomförde Sjöfartsverket och SGU en gemensam studie (den s.k. SjöSUG-studien),⁸ i syfte att undersöka det framtida behovet av, och förutsättningarna för, samverkan då det gäller sjömätning och maringeologisk undersökning.

I SjöSUG-studien presenterades tre alternativa upplägg för samverkan. Samtliga bedömdes medföra en betydande ökning av mängden insamlad information, till lägre totala insamlingskostnader.⁹ Bearbetningskostnaderna bedömdes dock öka till följd av ökade datamängder.

Studien ledde till att de båda myndigheterna tog ställning för en utökad samverkan. Något beslut om fördjupad samverkan har dock aldrig fattats och utredningens förslag realiserades således inte. Intresset för frågan har dock levt vidare, exempelvis i regeringens uppdrag till Sjöfartsverket i regleringsbrevet för år 2005 att redogöra för på vilket sätt Sjöfartsverket och SGU kan samarbeta avseende sjömätning och maringeologisk undersökning.

Diskussionen har främst handlat om datainsamling

De samverkansmöjligheter som diskuterats har i första hand rört datainsamlingen, genom ökat samutnyttjande av fartygsresurser. De alternativ som presenterades i SjöSUG-rapporten omfattade visserligen gemensamma funktioner för kompetensutveckling, marknadsföring och produktutveckling, men analysen fokuserade på möjligheterna till en gemensam flotta av insamlingsplattformar (fartyg, båtar och helikopter). Huvudpoängen var att sjömätning och maringeologisk undersökning skulle genomföras samtidigt från en och samma plattform. På

⁸ SGU och SjöV, *Sjömätning och maringeologisk undersökning i samverkan (SjöSUG)*, 1996-10-30.

⁹ Det bör noteras att fartygen på den tiden bemannades av Försvarsmakten, till stor del med värnpliktiga, och att kostnaderna för detta inte belastade myndigheterna i fråga och inte heller fanns med i kalkylerna.

så sätt skulle undersökningskapaciteten kunna ökas kraftigt till minskade insamlingskostnader.

Även regeringsuppdraget som myndigheterna genomförde år 2005 inriktades på möjligheter att samutnyttja fartyg. Vid sidan av detta gemensamma utredningsarbete har det inte förts några närmare diskussioner mellan Sjöfartsverket och SGU om en fördjupad samverkan (i meningen att integrera processerna/verksamheterna) mellan myndigheterna. Någon utökad samverkan för övriga led i kedjan, dvs. förvaltning och spridning av den sjögeografiska informationen, har inte varit aktuell.

Mot bakgrund av den diskussion som har förts kring samordning mellan Sjöfartsverket och SGU har vi valt att fokusera på förutsättningarna för samutnyttjande av fartyg för datainsamling. Denna analys redovisas i kapitel 3.

2.4 Statskontorets kommentarer

Ingen djupare integrering av myndigheternas verksamheter

Statskontoret kan konstatera att den bilaterala samverkan som i dag sker mellan Sjöfartsverket och SGU främst har karaktären av utbyte av information mellan två olika aktörer i syfte att underlätta planeringen och genomförandet av respektive myndighets egen verksamhet.

Själva verksamheterna är inte närmare integrerade med varandra. Kartplanen kan enligt Statskontoret ses som ett exempel på samverkan i spridningsledet, om än inte särskilt långtgående. I insamlings- och förvaltningsleden förekommer väldigt lite som kallas för samverkan. Däremot utnyttjar de båda myndigheterna varandras information i sina respektive verksamheter. Detta bör dock, enligt Statskontoret, ses som en leverantör-/kundrelation snarare än som samverkan.

Sammantaget visar detta, enligt Statskontoret, att ramöverenskommelsen om myndighetssamverkan inte har lett till någon djupare integrering av myndigheternas verksamhet.

Verksamhetslogiken främjar inte utökad samverkan

Trots uttalade ambitioner om en utökad samverkan förs i dag ingen aktiv diskussion om detta mellan de båda myndigheterna. Myndigheterna ger heller inte uttryck för att det skulle finnas några uppenbara problem som samverkan skulle kunna lösa eller potentiella samverkansvinster som inte har realiserats.

Statskontoret anser att detta inte är förvånande utifrån de mål och den verksamhetsstruktur som finns på området. Respektive verksamhet har sina egna prioriteringar och processer. Även principerna för finansiering av verksamheten skiljer sig åt i flera avseenden. Dessa omständigheter utgör, enligt Statskontoret, hinder för samverkan. De samverkansmöjligheter som myndigheterna uppmärksammar är i första hand de som ger möjlighet att utveckla och effektivisera respektive myndighets egna processer. Däremot finns det inga uppenbara incitament för myndigheterna att hitta gemensamma utvecklingsområden.

Effektiviseringspotential kan inte uteslutas

Utifrån det ovanstående kan Statskontoret dock inte utesluta att det finns en viss potential att effektivisera verksamheterna genom ökad samverkan, t.ex. genom gemensamma program för hantering av data. Då samma grundläggande geografiska information utnyttjas av båda myndigheterna förekommer sannolikt visst dubbelarbete. Redan i dag använder myndigheterna sig i viss utsträckning av samma bearbetningsverktyg, t.ex. ArcGis och Fledermaus. Även gemensamma tillhandahållandetjänster är ett tänkbart utvecklingsområde.

Olika vägar till målet

Om man väljer att bortse från de verksamhetsmål och prioriteringar som i dag gäller för Sjöfartsverket och SGU torde möjligheterna att hitta samverkansområden mellan myndigheterna öka. Utveckling av produkter som inte direkt svarar mot någon av myndigheternas uppdrag skulle kunna vara ett sådant område. Det är tänkbart att det skulle finnas en efterfrågan på produkter som i större utsträckning än i dag kombinerar de båda myndigheternas sjögeografiska information. Det skulle t.ex. vara möjligt att utveckla sjökort med geologisk information som kan vara intressant vid fiske.

En fråga som är högst aktuell inom EU är harmonisering av dataformat. Det arbete som bedrivs på detta område kan kanske delvis svara mot samma behov som ökad samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU skulle göra. I detta perspektiv är dock samverkan mellan SGU och Sjöfartsverket endast en delmängd i den större frågan om hur olika typer av geografisk information som olika myndigheter tar fram och hanterar kan samordnas. Denna fråga diskuterar vi vidare i kapitel 6.

3 Samutnyttjande av fartyg mellan Sjöfartsverket och SGU

I det här kapitlet analyserar vi förutsättningarna för Sjöfartsverket och SGU att samutnyttja fartyg för insamling av sjögeografisk information. Denna fråga är kärnan i den diskussion om ökad samverkan mellan de båda myndigheterna som har förts under de senaste tio åren och vi har därför valt att ägna den ett särskilt kapitel.

I kapitlet diskuterar vi vilka lösningar för samutnyttjande som är tänkbara och vilka förutsättningar som krävs för ett samutnyttjande. De förutsättningar vi tar upp är tillgången till tekniskt lämplig fartygskapacitet och utrymmet för samverkan utifrån gällande mål och prioriteringar för myndigheternas verksamhet. Vi diskuterar också vilka konsekvenser som kan förväntas av ett samutnyttjande av SGU:s undersökningsfartyg Ocean Surveyor, dvs. huvudalternativet i tidigare utredningar.

3.1 Tänkbara upplägg för samutnyttjande

Utgångspunkten för följande diskussion är den fartygskapacitet som myndigheterna har tillgång till i dag. Två principiellt skilda upplägg för samutnyttjande är tänkbara: samtidig mätning och växelvis utnyttjande.

Med samtidig mätning avser vi att myndigheterna integrerar sin insamlingsverksamhet, så att såväl sjömätning som maringeologisk undersökning kan ske samtidigt från ett och samma fartyg. Växelvis utnyttjande innebär att de båda myndigheterna turas om att utnyttja fartyget.

Ett upplägg för samutnyttjande kan omfatta ett eller flera fartyg. Samutnyttjande kan naturligtvis också omfatta andra undersökningsplattformar, som mindre båtar, helikoptrar och flygplan, men vi har koncentrerat oss på fartyg.

3.2 Tillgång till fartygskapacitet

SGU:s undersökningsfartyg

SGU äger fartyget Ocean Surveyor, som har nödvändig utrustning för mätning med side scanning sonar, sedimentekolod och seismik samt för sedimentprovtagning. SGU har även en mindre arbetsbåt.

Ocean Surveyors tekniska kapacitet är begränsad till omkring 10 månader, eller cirka 7 200 timmar, per år.¹⁰ Denna begränsning beror på att fartyget inte kan användas när det ligger is eller blåser alltför mycket. Issituationen varierar från år till år och även geografiskt. Vintern 2006 låg is i Stockholms södra skärgård från någon vecka in i januari till mitten av april. Väderleksförhållandena är årstidsberoende. Höstar och vårar har normalt avsevärt fler dagar med höga vindhastigheter än sommarmånaderna, med fler dagar vid kaj och därmed dyrare verksamhet som följd.

SGU utnyttjar i dag Ocean Surveyor omkring fem månader per år, fyra månader för anslagsverksamhet samt cirka en månad för kommersiella uppdragsprojekt.¹¹ Med dagens fast anställda besättning kan fartyget under denna tid utnyttjas under totalt omkring 1 500 timmar. Fartyget kan då drivas dygnet runt i 14-dagarsperioder, alternerande med 14-dagarsperioder vid kaj. När SGU har projekt som beräknas kräva mer än 14 dagars undersökning, brukar myndigheten komplettera bemanningen med inhyrd personal och uppnår på så sätt ett fartygsutnyttjande av cirka 3 100 timmar under 5-månadersperioden.¹²

Den tid då SGU inte själva använder Ocean Surveyor försöker myndigheten hyra ut fartyget, inklusive utrustning. I budgeten för fartyget och

¹⁰ 43 veckor * 7 dagar * 24 timmar. Det bör noteras att de timangivelser som anges i det här kapitlet genomgående avser gångtid och inte effektiv undersöknings- eller sjömätningstid.

¹¹ Ett exempel på ett uppdragsprojekt är den kartering av utsjöbanker som gjordes åt Naturvårdsverket under en dryg månad år 2004. Under 2006 har SGU offererat att genomföra kartering och miljöprovtagning för länsstyrelsen i Västernorrland.

¹² SGU har fast anställd sjöpersonal som räcker till en komplett besättning, med en veckoarbetstid på 36 timmar. Fartyget kan köras med kontinuerlig drift och tvåskift, men då samlar besättningen på sig kompensationsberättigad tid som måste tas ut i ledighet. För att hålla fartyget i kontinuerlig drift under längre perioder än 14 dagar krävs två kompletta besättningar som byter av varandra.

utrustningen ingår intäktskrav, utöver anslagsfinansieringen.¹³ SGU menar att det skulle vara en fördel om fartyget kunde hyras ut till en fast kund, t.ex. Sjöfartsverket, i stället för som i dag till många olika kunder. Intäktsnivån och driftstatus skulle då bli mer förutsägbara och mindre tid skulle behöva läggas på arbete med offerter och bemanningsplanering.

Sjöfartsverkets sjömättingsfartyg

Sjöfartsverket har tre större fartyg som används för sjömätning: sjömätaren Jacob Hägg, sjömätaren och ramningsfarkosten Nils Strömcrone samt isbrytaren och sjömätaren Ale. Då de tre fartygen delvis har olika användningsområden är de inte direkt utbytbara med varandra. Sjöfartsverket har även tre mindre sjömättingsbåtar.

Kapaciteten för sjömätning styrs för Ales del av behovet av att utnyttja fartyget som isbrytare. Ett normalt år kan Ale utnyttjas för sjömätning under drygt åtta månader, eller knappt 6 000 timmar.¹⁴ Med Ale utförs sjömätning ofta dygnet runt.

Jacob Hägg och Nils Strömcrone används inte för andra ändamål än sjömätning. Sjöfartsverket beräknar de båda fartygens kapacitet för sjömätning till omkring 3 400 timmar per år.¹⁵ Båda fartygen har ungefär samma begränsningar p.g.a. sjöegenskaper som Ocean Surveyor och den tekniska kapaciteten uppgår därför till omkring 10 månader per år. Fartygen körs dock normalt endast under dygnets ljusa timmar, då dessa fartyg (som är mindre än Ale) bullrar så att besättningen kan få svårt att sova om de körs nattetid. Det förekommer dock att Jacob Hägg körs dygnet runt.

Sjöfartsverket har en beställar-/utförarorganisation och en särskild rederifunktion som ansvarar för intern och extern uthyrning samt drift och underhåll av verkets sjömättings-, isbrytnings- och arbetsfartyg. Besättningen på samtliga fartyg anlitas genom ett externt bemannings-

¹³ Under år 2005 hyrdes fartyget ut under en månad till Naturvårdsverket för biologiska undersökningar. Under år 2006 har det hyrts ut i tre veckor till Försvarets materielverk, en vecka till Totalförsvarets forskningsinstitut/Försvarets materielverk och en vecka till Bohuskustens kustvattenförbund. År 2006 uppgår intäktskravet till 1 miljon kronor för fartyget och 230 000 kronor för utrustningen.

¹⁴ 35 veckor * 7 dagar * 24 timmar

¹⁵ 41 veckor * 7 dagar * 12 timmar

bolag och tanken är att extra kapacitet ska kunna hyras in vid behov så att samtliga fartyg kan utnyttjas optimalt. Sjöfartsverket uppger dock att myndigheten, givet dagens ekonomiska resurser och prioriteringar, i dag har överkapacitet på sjömätningarfartyg.

Med dagens bemanning (totalt fyra besättningar) kan endast två av de tre fartygen samtidigt köras i kontinuerlig drift. Under senare år är det framför allt Ale och Jacob Hägg som har använts. Under år 2005 hade Sjöfartsverket dessutom tekniska problem med Ale, varför fartyget endast sjömätte omkring 2 000 timmar. Jacob Hägg utnyttjades endast i omkring 2 500 timmar och Nils Strömcrona inte alls under 2005. Sjöfartsverket överväger därför att avyttra eller hyra ut ett sjömätningarfartyg.

Sjöfartsverkets övriga fartyg

Förutom sjömätningarfartygen har Sjöfartsverket fartyg avsedda för andra ändamål som under vissa förutsättningar kan användas för insamling av sjögeografisk information. Fartyg som har diskuterats i detta sammanhang är arbetsfartygen/isbrytarna Scandica och Baltica samt Fyrbyggaren, som i dag används som reservfartyg till Scandica och Baltica. Scandica och Baltica används också till beredskap för att avhjälpa fel i utprickning, vilket påverkar tillgängligheten för annan verksamhet. Kapacitetsutnyttjandet av Fyrbyggaren är dock mycket lågt i dag (teknisk kapacitet: cirka 7 000 timmar,¹⁶ utnyttjande 2005: 1 460 timmar).

Ett möjligt scenario är att använda Fyrbyggaren för att kontrollmäta i farleder i samband med annat arbete. Mätning och farledsunderhåll skulle kombineras och ett relativt lågt utnyttjande av sjömätningssutrustningen skulle kompenseras av minimala extra transportsträckor. Ett annat möjligt scenario är att använda Fyrbyggaren för mer omfattande sjömätning på öppet vatten och låta andra av Sjöfartsverkets fartyg gå in och utföra en del av de uppgifter som Fyrbyggaren för närvarande utför. Det senare alternativet analyseras för närvarande av Sjöfartsverket.¹⁷

¹⁶ 42 veckor * 7 dagar * 24 timmar

¹⁷ Sjöfartsverket, *Uppdrag att utreda förutsättningarna för en optimering av sjömätningssurser*, GD-Uppdrag 2006-06-28.

Båda myndigheterna har ledig fartygskapacitet

Statskontoret kan konstatera att såväl SGU som Sjöfartsverket har mer fartygskapacitet än de utnyttjar för sin egen insamling av sjögeografisk data. SGU:s undersökningsfartyg Ocean Surveyor har en teknisk kapacitet på cirka 7 200 timmar per år, men utnyttjas för anslagsfinansierad maringeologisk kartering endast cirka 2 400 timmar per år och för uppdrag/uthyrning cirka 700 timmar per år. Sjöfartsverkets större sjömätningfartyg har en samlad kapacitet för sjömätning på omkring 12 800 timmar per år. Under år 2005 sjömätte dessa fartyg dock endast omkring 4 500 timmar. Det låga utnyttjandet berodde delvis på tekniska problem, men även under ett normalår är kapacitetsutnyttjandet av dessa fartyg lågt.

Till detta kommer att Sjöfartsverket även har andra fartyg med lågt kapacitetsutnyttjande som skulle kunna användas för insamling av sjögeografisk information. Sjöfartsverket har därmed möjligheter att samutnyttja sina fartyg för sjömätning och annan verksamhet som bedrivs av myndigheten. SGU saknar sådana möjligheter.

3.3 Tekniska förutsättningar för samutnyttjande

Ocean Surveyor

När det gäller undersökningsfartyget Ocean Surveyors lämplighet som plattform för sjömätning med multi beam-ekolod går SGU:s och Sjöfartsverkets bedömningar delvis isär. Frågan gäller om fartyget kan bedömas vara tillräckligt stabilt för sjömätning. Ocean Surveyor är ett katamaranfartyg (det har dubbla skrov) och har som sådant rörelser i sjö som är ryckiga och oförutsägbara snarare än regelbundet återkommande. Det gör att rörelserna är svåra att kompensera för. Sjöfartsverket menar att detta problem är större vid sjömätning än vid maringeologiska mätningar där botten i sig, snarare än vattenpelaren, ska beskrivas.

SGU menar å sin sida att det inte i första hand är typen av undersökning som är begränsande utan i vilken miljö den ska utföras. Det är framför allt i öppna sjö som vågorna kan bli höga. Undersökningsgrän-

sen beror även på vindriktning, hur länge vinden legat på från en viss riktning samt vattendjup. Enligt SGU kan Ocean Surveyor nyttjas för såväl maringeologisk kartering som sjömätning till vindstyrkor på 8–9 meter per sekund i öppen sjö.¹⁸ I skyddade vatten är vindstyrkan av avsevärt mindre betydelse.

Av detta följer att frågan inte är *om* det är tekniskt möjligt att använda Ocean Surveyor för sjömätning, utan var och när det är möjligt. Antal månader som undersökning kan utföras varierar mellan år och mellan undersökningsområde. Enligt SGU bör man inte räkna med att undersökning kan genomföras under mer än fem månader i öppen sjö samt ytterligare 4–5 månader i skyddade vatten. Sjöfartsverket instämmer i att sjömätning tekniskt sett skulle kunna genomföras i öppen sjö under de dagar i maj–september då vindstyrkorna är lägre och vattnet ligger lugnt, men bedömer det totala utrymmet för sjömätning till 8–9 månader snarare än 10.

SGU gör den samlade bedömningen att Ocean Surveyor *är* en lämplig plattform för sjömätning. SGU bedömer att Ocean Surveyor även skulle kunna utrustas och nyttjas för ramning. Detta då fartyget är försett med dynamisk positionering och utrustat för lyftarbete över aktern. Sjöfartsverket gör sammantaget bedömningen att Ocean Surveyor, liksom andra katamaranfartyg, *inte är* lämplig som bärare av multi beam-ekolod.¹⁹

För att Ocean Surveyor ska kunna användas även för sjömätning behöver fartyget utrustas med ett sjömätningssystem. Sannolikt krävs även en bättre positioneringsanläggning och en bättre rörelsesensor än de befintliga. Det finns gott om plats på fartyget för tillkommande utrustning och arbetsplatser som behövs för lagring och analys av sjömätningens data. Det finns också plats för förläggning av de två sjömätare som skulle behövas.

¹⁸ Enligt Saltechs rapport från år 1997 får Ocean Surveyor avbryta mätning av såväl djup som geologi vid 11–12 m/s i öppen sjö. Enligt AlliedSignals rapport från 1997 är Ocean Surveyor tillräckligt stabil för att vara en lämplig plattform för ett multi beam-ekolod.

¹⁹ Sjöfartsverkets bedömning baseras bl.a. på erfarenheter av sjömätning från det egna katamaranfartyget Nils Strömcröna (se nedan). Enligt såväl SGU som Sjöfartsverket är dock Ocean Surveyor ett stabilare fartyg än Nils Strömcröna. Negativa erfarenheter av katamaranfartyg som sjömätningplattformar finns även från andra håll. Enligt Sjöfartsverket har t.ex. finska Sjöfartsverket motsvarande erfarenheter.

Jacob Hägg

Samutnyttjande av sjömätaren Jacob Hägg avskrevs redan 1997. När frågan om en gemensam fartygsflotta diskuterades i slutet av 1990-talet anlätades en konsult för att bedöma vilket av fartygen Ocean Surveyor och Jacob Hägg som var bäst lämpat för kombinerad sjömätning och maringeologisk undersökning. Konsulten rekommenderade att Ocean Surveyor skulle väljas.²⁰ Intressant att notera är att de båda fartygen bedömdes ha ungefär samma begränsningar p.g.a. sjöegenskaper, lika stor kapacitet räknat i mått yta och ungefär samma årskostnad efter komplettering med utrustning.

Till Jacob Häggs nackdel talade främst att fartyget inte lämpar sig för sedimentprovtagning, p.g.a. att det inte till rimlig kostnad kan förses med dynamisk positionering och inte har plats för ett laboratorium. För att Jacob Hägg ska kunna användas för SGU:s hydroakustiska mätningar skulle det behöva kompletteras med sedimentekolod, side scanning sonar och seismik. Detta skulle kräva att fartyget utrustas med bl.a. en ny sonarvinsch och att akterdäcket byggs ut för att skapa utrymme för arbete och utrustning. Enligt SGU skulle den typ av seismikutrustning som för närvarande används från Ocean Surveyor inte kunna monteras på Jacob Hägg, utan det skulle bli fråga om en lättare utrustning.

Nils Strömcrone

SGU bedömer att sjömätaren/ramningsfarkosten Nils Strömcrone endast kan användas för korta maringeologiska insatser med lätt mätutrustning. Utrymme för sedimentprovtagning saknas nära nog helt.

Det bör noteras att Sjöfartsverket bedömer att Nils Strömcrone inte heller är lämplig som multi beam-bärare. Fartyget har, i likhet med Ocean Surveyor, katamaranskrov och kan därför endast sjömäta under trygga förhållanden. Fartyget är relativt högt, vilket gör det mer instabilt än Ocean Surveyor. Mot bakgrund av att Sjöfartsverket nu överväger att avyttra eller hyra ut fartyget, förefaller något samutnyttjande av fartyget inte vara aktuellt i nuläget.

²⁰ Per Lindemalm, SALTECH Consultants AB. *Utvärdering av fartygen Jacob Hägg och Ocean Surveyor*, 1997-01-19.

Sjöfartsverkets övriga fartyg

Såväl sjömätaren/isbrytaren Ale som arbetsfartygen/isbrytarna Scandica, Baltica och Fyrbyggaren har av myndigheterna nämnts som möjliga plattformar för maringeologiska mätningar. Dessa fartyg bedöms av SGU som bra och stabila fartyg, som i mån av utrymme är lämpliga för kortare maringeologiska insatser. SGU menar dock att det finns ett antal omständigheter som gör dessa fyra fartyg mindre lämpliga för maringeologisk undersökning i större skala:

- Fartygen är onödigt stora och tunga och därmed dyra i drift.
- Fartygen är djupgående.
- Fartygen saknar utrustning för dynamisk positionering, vilket försvårar bl.a. sedimentprovtagning.
- Fartygen saknar lämplig vinschutrustning för sedimentprovtagare och undervattenskamera.
- Fartygen saknar utrymmen för laboratorier och bearbetning. Containerlösningar har föreslagits. I provtagningsverksamheten ingår dock både en del känslig instrumentering som bör vara fast monterad i inomhusmiljö. Detta, tillsammans med arbetet med underhåll och förvaring av en eller två containers, gör lösningen mindre attraktiv.

Tillgängliga fartyg är möjliga men inte optimala som gemensamma plattformar

Statskontoret kan konstatera att inget av de fartyg som har diskuterats i det här avsnittet av båda myndigheterna anses vara en lämplig plattform för gemensamt utnyttjande i stor skala. Å andra sidan kan inget av fartygen heller avskrivas som direkt olämpligt för mätning i alla miljöer. Ett fartyg som är optimalt för alla aktuella driftsfall existerar sannolikt inte. Exempelvis gör krav på uthållighet i utsjömiljö fartyget för stort och tungt för att vara praktiskt i skärgårdsmiljö. Oavsett vilket fartyg som väljs innebär samutnyttjande att det skulle krävas investeringar i utrustning.

Om sjömätning och maringeologisk undersökning ska genomföras samtidigt från samma fartyg tillkommer frågan om hur utrustningen fungerar ihop. När flera mätningar utförs parallellt måste insamlings-

hastigheten anpassas efter den utrustning som kräver lägst hastighet. Vid maringeologisk mätning är hastigheten normalt 6 knop medan djupmätning sker i farter upp till 10 knop på de vatten som så tillåter. Därtill kommer att seismik och side scanning sonar, som bogseras efter fartyget, kräver större vändradier än Sjöfartsverkets multi beam-ekolod. Därmed begränsas rörelseutrymmet för sjömätning. Det gör att såväl SGU som Sjöfartsverket gör bedömningen att förutsättningarna för samtidig mätning är dåliga i trängre farvatten. På öppet vatten råder det dock ingen tvekan om att det är tekniskt fullt möjligt att sjömäta samtidigt med datainsamling med side scanning sonar och seismik.

3.4 Mål och prioriteringar som förutsättningar för samutnyttjande

Mål och prioriteringar för SGU:s maringeologiska kartering

I regleringsbrevet för år 1999 fick SGU nya verksamhetsmål för den geologiska undersökningsverksamheten fram till år 2008. När det gäller kontinentalsockeln ska det till utgången av år 2008 finnas databaser med översiktlig rikstäckande geologisk information samt detaljerad information över befolkningstäta områden.

Enligt SGU:s långtidsplan till år 2008 ska den maringeologiska databasen innehålla översiktlig information över 110 000 km² samt mer detaljerad information över 17 000 km². SGU:s regionala undersökningar är avsedda att ge en uppfattning om den marina geologins mer storskaliga former. Mellanrummet mellan mätfartygets kurslinjer är vid regional kartering 13 km. Motsvarande avstånd vid lokal kartering är mellan 500 och 1 000 m. Med lågupplösande side scanning sonar, som har stor räckvidd, uppnås då en nära nog fullständig botten täckning. SGU räknar med att den maringeologiska fältinsamlingen enligt plan blir klar under 2006, vilket krävs för att bearbetningen ska vara klar till år 2008.

I regleringsbrevet för år 2006 fick SGU i uppdrag att redovisa ett förslag till inriktning och nya mål för verksamheten efter år 2008. I en första återrapportering föreslår SGU att karteringsverksamheten ska fortsätta efter år 2008, men i mindre omfattning än i dag. Enligt för-

slaget bör inriktningen vara en ökad täckning med relevant information i rätt områden, utifrån en behovsstyrd långsiktig verksamhetsplan. Karteringen bör i huvudsak bedrivas enligt nuvarande processer för detaljerad undersökning.²¹ SGU planerar att fokusera på områden i kustzonen som ännu inte kartlagts enligt SGU:s standard för detaljerad undersökning av havsområden i anslutning till tätbefolkade områden.

SGU:s bedömningar av samhällets behov av geoinformation baseras på myndighetens egen omvärldsanalys. Därtill kommer styr signaler i form av propositioner, EU-direktiv etc. på i synnerhet naturvårdsområdet. Värt att nämna är att Naturvårdsverket i sin *Aktionsplan för havsmiljön*²² föreslår en påskyndad maringeologisk kartering. SGU gör bedömningen att om regeringen antar förslaget, kommer den maringeologiska verksamheten att kräva avsevärt mer fartygstid än i dag, kanske ytterligare 2–3 månader per år.

Mål och prioriteringar för Sjöfartsverkets sjömätning

Enligt Sjöfartsverkets regleringsbrev ska farleder med intensiv fartygs trafik senast år 2014 vara sjömätta i enlighet med internationellt antagen standard.²³ Målet är satt med utgångspunkt i Sjöfartsverkets långsiktiga sjömättningsplan, vilken omfattar de mest prioriterade farledsområdena med en yta om cirka 57 000 km². Planen inkluderar de svenska områden som tagits fram i samarbete med övriga östersjöländer, enligt riktlinjerna i Helsingforskommissionens s.k. *Köpenhamnsdeklaration* som antogs den 10 september 2001. Övriga prioriterade farleder i planen är transitstråken i öppen sjö, inloppslederna till TEN-hamnarna,²⁴ farleder till de största industrihamnarna samt några större allmänna hamnar. Måläret 2014 har av Sjöfartsverket bedömts som en rimlig sluttidpunkt givet de sjömättningsresurser verket hade år 2004 och tidpunkten har fastslagits i regleringsbrevet.

I yta räknat innebär målsättningen att 40 000 km² ska mätas under perioden 2006–2014, eller drygt 4 400 km² per år. På grund av tekniska problem har Sjöfartsverket inte kunna mäta så mycket som planerat

²¹ SGU, *Samhällets behov av geologisk information – Inriktning för SGU efter 2008*.

²² Naturvårdsverket, *Aktionsplan för havsmiljön*, rapport 5563.

²³ Sjöfartsverket har utarbetat en standard för sjömätning som baseras på den IHO:s (International Hydrographic Organisation) minimistandard S44. Sjöfartsverkets standard är mer krävande än IHO:s.

²⁴ Hamnar som ingår i det transeuropeiska transportnätverket (TEN).

de senaste åren. Under år 2004 sjömättes 2 900 km² och under år 2005 1 900 km².²⁵ Sjömätningen måste alltså öka avsevärt för att målet ska kunna nås. Någon prognos för hur mycket som kommer att sjömåtas under 2006 har Sjöfartsverket inte kunnat presentera, men verket uppger att sjömätningen under andra halvåret 2006 behöver bli högre än under föregående halvår för att målet ska kunna nås.

Mätningarna är bottenäckande i de områden där mätningar sker. Multi beam-ekolod ger en mycket god detaljeringsgrad, men har en begränsad räckvidd. De kan täcka in en yta motsvarande högst fyra gånger vattendjupet och avståndet mellan kurslinjerna avgörs därför av det lägsta djupet längs kurslinjen. Det genomsnittliga avståndet mellan kurslinjerna ute till havs kan grovt uppskattas till i storleksordningen 150 meter.²⁶ I kustzonen krävs betydligt tätare kurslinjer.

Bearbetningen av data har tidigare utgjort en flaskhals i processen. Sjöfartsverket anser att det är viktigt att inte samla in mer data än vad som löpande kan bearbetas. Verksamheten är nu i sådan balans. Utifrån dagens ekonomiska resurser och prioriteringar bedömer Sjöfartsverket att myndigheten i dagsläget har överkapacitet på sjömningsfartyg.

Dagens prioriteringar ger inte utrymme för samtidig mätning

De mål och prioriteringar som regeringen har angett för myndigheterna är avgörande för vilken fartygskapacitet myndigheterna behöver för sin undersökningsverksamhet. Såväl Sjöfartsverket som SGU anser sig ha mer fartygskapacitet än de behöver för att uppfylla de mål och prioriteringar som gäller i dag. Därmed bör det finnas utrymme för rationalisering, genom t.ex. samutnyttjande.

Möjligheterna till gemensamma lösningar påverkas dock även av i vilken mån myndigheternas prioriteringar sammanfaller. Sjöfartsverkets och SGU:s planerade undersökningar sammanfaller inte geografiskt i någon större utsträckning. Sjöfartsverkets prioritering fram till år 2014

²⁵ Till dessa siffror kommer uppdragsverksamheten, som år 2006 beräknas uppgå till drygt 1 000 km². Sjöfartsverket bedömer dock att denna siffra kan komma att minska till följd av hårdare konkurrens.

²⁶ Utgående från ett bedömt medeldjup i svenska utsjövatten av 50 meter erhålls bottenäckning med ett multi beam-ekolod på ett avstånd om högst $50 * 4 = 200$ meter. För att säkerställa en fullständig bottenäckning krävs sannolikt ett visst överlapp. Ett genomsnittligt avstånd mellan kurslinjerna kan därmed grovt uppskattas till i storleksordningen 150 meter.

är framför allt att fullfölja mätning av de större farlederna. SGU:s prioritering är att göra en översiktlig regional kartering av territorialvatten och ekonomisk zon och en mer detaljerad lokal kartering av kustvatten utanför tätbebyggt område. SGU:s regionala kartering sammanfaller i viss utsträckning med farlederna. Om SGU efter år 2008, som nu planeras, ska fokusera på kustzonen kommer den regionala datainsamlingen i praktiken att upphöra redan från år 2007. Då kommer prioriteringarna att sammanfalla i än mindre grad än i dag.

En annan skillnad mellan verksamheterna är avståndet mellan fartygens kurslinjer vid datainsamlingen. Sjöfartsverkets kurslinjer ute till havs är uppskattningsvis omkring hundra gånger så täta som vid SGU:s regionala kartering. I kustzonen är Sjöfartsverkets kurslinjer i storleksordningen tio gånger så täta som vid SGU:s lokala kartering. Det innebär att om SGU skulle göra hydroakustiska mätningar samtidigt med Sjöfartsverkets sjömätning skulle mängden insamlad maringeologisk data per ytenhet bli avsevärt mycket större än i dag. Samtidigt skulle den yta som täcks in av mätningarna per tidsenhet minska mycket kraftigt.

SGU:s kurslinjer vid den regionala karteringen har fastställts utifrån tillgänglig insamlingskapacitet. Tätare kurslinjer skulle ge en mer exakt och tillförlitlig kartering. Samtidig mätning skulle dock resultera i väsentligt mer data än vad som kan bearbetas med dagens resurser. Eftersom bearbetning av maringeologisk information är tidskrävande, skulle mycket stora resurser krävas för att hantera all data som skulle samlas in om den maringeologiska karteringen gjordes längs kurslinjer identiska med sjömätningens. Med dagens bearbetningskapacitet skulle det bli fråga om att lagra stora mängder obearbetad data.

Det skulle vara möjligt att låta göra maringeologiska mätningar endast vid vissa av kurslinjerna. Till viss del skulle det då vara möjligt för SGU:s geologer att använda tiden mellan de linjer de mäter till att bearbeta data från tidigare projekt. Vid sämre väder i öppen sjö fungerar dock bildskärmsarbete sämre, vilket påverkar effektiviteten och kvaliteten i analysarbetet negativt.

Sammantaget innebär detta, enligt Statskontorets bedömning, att det utifrån dagens mål och prioriteringar för myndigheternas verksamheter inte är ett realistiskt alternativ att samtidigt från ett och samma fartyg genomföra såväl sjömätning som maringeologiska mätningar.

3.5 Konsekvenser av samutnyttjande av Ocean Surveyor

I det här avsnittet tittar vi närmare på konsekvenserna för de båda myndigheterna av ett samutnyttjande av SGU:s fartyg Ocean Surveyor, vilket är det alternativ som i första hand har övervägts tidigare. Mot bakgrund av diskussionen om samtidig mätning i föregående avsnitt, har vi valt att här endast studera effekterna av ett växelvis utnyttjande av fartyget.

De kostnadsberäkningar som vi gör bygger på en rad explicita och implicita antaganden och syftar till att ge en grov uppfattning om kostnadsbildningen. Vi utgår genomgående från bedömningar som Sjöfartsverket och SGU har gjort.

Fördelning av fartygskapaciteten

Sjöfartsverket bedömer att sjömätning är något känsligare för dåliga sjöförhållanden än maringeologisk undersökning. I första hand är det dock inte typen av undersökning som är begränsande, utan i vilken miljö den ska utföras. I den mån den ena verksamheten under en period ska bedrivas i skyddade vatten och den andra i öppet hav, finns möjligheter att anpassa fördelningen så att den verksamhet som ska bedrivas i öppet hav får tillgång till den bästa tiden. Om såväl sjömätning som maringeologisk undersökning ska utföras i öppen sjö innebär dock en förläggning av verksamhet utanför sommarmånaderna att den kommer att kräva längre tid.

I och med att SGU vid ett samutnyttjande av fartyget skulle bli tvungna att i högre utsträckning än i dag utföra undersökningar under tider som inte är optimala för verksamheten, skulle fältverksamheten kräva mer tid per undersökt yta. I det fall häften av den nu nyttjade fältarbetsperioden, maj–september, i stället skulle förläggas till april samt

oktober–december, kan det antas att ytterligare cirka 1 månads fältverksamhet skulle krävas för att samla in samma mängd data som i dag. Därmed skulle SGU behöva använda Ocean Surveyor under 6 månader, eller 180 dygn, per år (jämfört med 5 månader, eller 150 dygn, per år i dag) för att kunna upprätthålla den undersökningsvolym myndigheten har i dag. Då den tekniska potentialen för fartyget uppgår till omkring 10 månader per år skulle Sjöfartsverket kunna utnyttja fartyget under cirka 4 månader, eller 120 dygn, per år.

Det bör noteras att denna fördelning är beräknad utifrån den verksamhetsvolym som SGU har i dag. Om SGU:s undersökningsverksamhet skulle minska i volym, t.ex. till följd av nya mål från år 2008 eller minskad uppdragsverksamhet, skulle utrymmet för Sjöfartsverkets verksamhet kunna öka. Om ambitionsnivån för verksamheten i stället skulle höjas, t.ex. i enlighet med Naturvårdsverkets förslag till aktionsplan för havsmiljön, kan dock överskottskapaciteten i stället komma att försvinna.

Myndigheternas budgetmässiga kostnader vid samutnyttjande

En uppskattning av myndigheternas totala kostnader vid ett ökat utnyttjande av Ocean Surveyor redovisas i tabell 3.1. Den största posten i kalkylen är kostnaden för att bemanna fartyget. I dag uppgår personalstyrkan på Ocean Surveyor till fyra befälhavare/maskinchefer samt fem maringeologer med matrosbehörighet. Fartyget kan då köras dygnet runt i 14-dagarsperioder, alternerande med 14-dagarsperioder vid kaj. När fartyget behöver köras under längre perioder än 14 dagar kompletteras denna grundstyrka med inhyrd personal till två kompletta besättningar. I var och en av de två besättningarna ingår då sex personer, inklusive en geologmatros. Utöver dessa påmönstras, i var och en av de två besättningarna, normalt även tre geologer för själva undersökningsarbetet. Geologmatrosen utför fartygsrelaterade uppgifter i den omfattning som krävs för god sjösäkerhet, men deltar också i den geologiska verksamheten ombord.

I alternativet med samutnyttjande är personalkostnaderna beräknade utifrån antagandet att fartyget skulle bemannas för att kunna köras dygnet runt under 300 dygn per år. Det innebär att två besättningar turas om att arbeta under 14-dagarsperioder. Den övertid som personalen arbetar in under tjänstgöringsperioden tas ut i ledighet i mellan-

perioderna.²⁷ SGU bedömer att systemet med geologmatrosor sannolikt måste överges för att möjliggöra en flexibel och hållbar planering. Till sjöpersonalen kommer därmed såväl de geologer som de sjömätare som behövs för verksamheten. För att sjömäta dygnet runt krävs enligt Sjöfartsverket att två besättningar sjömätare, om vardera 5 personer, påmönstras åt gången.

Driftkostnaderna är uppskattade utifrån blandad maringeologisk verksamhet och sjömätningens verksamhet, där fartyget körs dygnet runt när vädret tillåter. Dygn med drift enbart under dagtid, blåsiga dagar vid kaj, dagar med transportkörning etc. ingår också. På grund av att fartyget i högre grad skulle komma att utnyttjas under perioder med hårt väder ökar underhållskostnaderna proportionerligt sett mer än nyttjandetiden.

För att Ocean Surveyor ska kunna användas även för sjömätning krävs att fartyget utrustas med ett sjömätningssystem. Sjöfartsverket beräknar investeringskostnaden för ett sådant till 10,9 miljoner kronor.²⁸ Delar av denna utrustning, t.ex. ljudhastighetsmätare med vinsch, finns dock redan på Ocean Surveyor och SGU bedömer att dessa delar antagligen inte behöver nyinkaffas. Kostnaden skulle då snarare hamna runt 8,5 miljoner kronor. Enligt Sjöfartsverket uppfyller utrustningen i fråga dock inte de krav som ställs på sjömätningsutrustning. Det är också tänkbart att det skulle gå att sänka kostnaden för att utrusta Ocean Surveyor med ett sjömätningssystem genom att använda komponenter från något övertaligt sjömätningsskiffert. Här har vi dock utgått från Sjöfartsverkets kostnadsskattning. En genomsnittlig avskrivningstid för sjömätningsutrustningen på 8 år, ger en årlig bokföringsmässig avskrivningskostnad på knappt 1,4 miljoner kronor. Sjöfartsverkets avskrivningskostnad för ”övrig utrustning” avser utrustning

²⁷ Årsarbetstiden för personalen i två besättningar räcker inte fullt ut till att bemanna fartyget under 10 månader. Det innebär att en tredje besättning i praktiken behövs under en kortare tid. I kalkylen är kostnaden för sjöpersonal beräknad till årskostnaden för två besättningar plus 10 procent.

²⁸ Detta är en generell kostnadsuppskattning för investering i ett sjömätningssystem. För att fastställa kostnaden närmare krävs en särskild teknisk studie för aktuellt fartyg. Av kostnaden uppgår själva multi beam-ekolodet till 3,8 miljoner kronor och installation, ritningar och godkännande av det till 1,5 miljoner kronor. Resterande kostnad avser övrig utrustning, bl.a. ljudhastighetsmätare med vinsch och positioneringsanläggning.

som inte är fartygsbunden och som Sjöfartsverket redan har tillgång till.

Det bör uppmärksammas att det för att få ett samutnyttjande av ett fartyg att fungera på ett tillfredsställande sätt, sannolikt krävs en gemensam planeringsfunktion med förmåga att se över myndighetsgränserna till det samlade bästa. Därmed bedöms kostnaderna för administration öka.

Tabell 3.1. Kostnader för fartyget Ocean Surveyor i dag och vid växelvis utnyttjande (SGU 6 månader per år, Sjöfartsverket 4 månader per år), tkr per år*

	Kostnader i dag	Kostnader vid växelvis utnyttjande		
	SGU	Totalt	SGU	SjöV
Avskrivningar nytt sjömätningssystem	-	1 380	-	1 380
Avskrivningar fartyg	1 450	1 450	870	580
Avskrivningar övrig utrustning	720	970	720	250
Drift, reparation, underhåll fartyg	950	2 100	1 260	840
Drift, reparation, underhåll utrustning	690	1 090	690	400
Drivmedel	650	1 300	780	520
SjöV:s sjömätare	-	2 850	-	2 850
SGU:s geologer	2 100	2 700	2 700	-
SGU:s sjöpersonal	2 200	2 200	1 320	880
Inhyrd fartygspersonal	1 100	3 300	1 980	1 320
Administration	80	400	240	160
Overhead SjöV	-	460	-	460
Overhead SGU:s geologspersonal	860	1 070	1 070	-
Overhead SGU:s sjöpersonal	930	930	560	370
Intäkt från uppdrag/uthyrning	-1 350	-1 350	-1 350	-
Totalt	10 380	20 850	10 840	10 000

*) Tabellen bygger på kostnadsuppskattningar från Sjöfartsverket respektive SGU.

Som framgår av tabellen skulle SGU:s kostnader för Ocean Surveyor vid ett samutnyttjande av fartyget, enligt denna kostnadsberäkning, bli något högre än i dag. Kostnaderna för drift, underhåll och personal skulle öka, till följd av att fältverksamheten skulle behöva utökas för

att kompensera för att de sämre förutsättningarna för verksamheten som utnyttjande av fartyget utanför sommarmånaderna innebär.

Sjöfartsverkets kostnad för att utnyttja Ocean Surveyor under 4 månader kan ställas mot verkets kostnader för sjömätning med de egna fartygen. En sådan jämförelse redovisas i tabell 3.2.

Kostnaderna i tabellen är beräknade utifrån att Ocean Surveyor, Ale och Fyrbyggaren är bemannade för att köras kontinuerligt dygnet runt. Bemanningen på Jacob Hägg är däremot beräknad utifrån sjömätning endast under dygnets ljusa timmar. I praktiken innebär det att Jacob Hägg är bemannad med fyra sjömätare per besättning, jämfört med fem på övriga fartyg.

Tabell 3.2. Sjöfartsverkets kostnader för sjömätning med Ocean Surveyor under 4 månader respektive för sjömätning med de egna sjömätningfartygen vid fullt kapacitetsutnyttjande, tkr*

	Ale	JHg	NSa	FBy	OSr
Personal	10 500	11 600	11 600	10 200	5 000
Drift, reparation, underhåll	4 000	3 600	3 600	2 500	1 800
Overhead, administration	900	900	900	600	1 000
Avskrivningar	800	1 200	1 400	1 600	2 200
Totalt	16 300	17 300	17 500	15 000	10 000
Kapacitet för sjömätning, dygn per år	245	287	287	245	120
<i>Genomsnittlig budgetmässig kostnad per dygn</i>	<i>66,6</i>	<i>60,4</i>	<i>61,1</i>	<i>61,0</i>	<i>83,4</i>
<i>Genomsnittlig rörlig kostnad per dygn</i>	<i>63,2</i>	<i>56,1</i>	<i>56,1</i>	<i>54,3</i>	<i>65,0</i>

*) Kostnaderna för Sjöfartsverkets fartyg bygger på uppgifter om kostnader och kapacitet per år från Sjöfartsverket. Fyrbyggaren används i dag inte i sjömätningens verksamheten. Här har kostnaderna för Fyrbyggaren beräknats för att svara mot ett scenario där fartyget sjömäter kontinuerligt dygnet runt under 8 månader per år. Kostnaderna för Ocean Surveyor utgår från de antaganden som beskrivits ovan.

Vid fullt kapacitetsutnyttjande är den genomsnittliga budgetmässiga kostnaden för Sjöfartsverket högre vid samutnyttjande av Ocean Surveyor än vid sjömätning med de egna fartygen, under förutsättning

att fartygen utnyttjas fullt ut. Detta beror till stor del på att de totala avskrivningskostnaderna för Sjöfartsverkets egna sjömätningarfartyg ligger avsevärt lägre än för Ocean Surveyor, bl.a. till följd av att sjömätningssystemen på dessa fartyg delvis redan är avskrivna. Även de rörliga kostnaderna är dock något högre för Ocean Surveyor. För Fyrbyggaren inkluderar avskrivningskostnaden ett nytt sjömätningssystem.

Myndighetsövergripande lönsamhetskalkyl

För att lönsamheten i att samutnyttja Ocean Surveyor ska kunna bedömas måste en jämförelse göras med en realistisk alternativ lösning, ett nollalternativ. I det följande gör vi en sådan jämförelse.

Mot bakgrund av att Sjöfartsverket är mitt uppe i en intern översyn av sin flotta av sjömätningarfartyg är det inte helt enkelt att definiera hur nollalternativet ser ut. Vi har här valt att skissa på tre alternativa scenarier till ett samutnyttjande av Ocean Surveyor. Totalt redovisar vi därför fyra alternativ – en jämförelsekalkyl och tre nollalternativ. I samtliga fyra fall antar vi att Sjöfartsverket avyttrar Nils Strömcröna och använder Ale som basfartyg. Vi antar även att Sjöfartsverket har tillgång till samma utrustning utöver sjömätningarfartygen, t.ex. mindre sjömätningsskåp, i samtliga fall. Eftersom dessa komponenter inte skiljer sig åt mellan alternativen finns de inte med i kalkylen.

Jämförelsekalkylen har vi definierat i diskussionen ovan. Den rörliga kostnaden för Sjöfartsverket att sjömäta med Ocean Surveyor under de 120 dygn som detta alternativ tillåter, samt merkostnaden för SGU, finns med i kalkylen. Vi antar även att Jacob Hägg kan avyttras. Intäkten på 5 miljoner kronor är en grov uppskattning av vad Jacob Hägg, exklusivt sjömätningssystem, skulle kunna säljas för.

Vilka nollalternativ som är relevanta avgörs i hög utsträckning av hur stor kapacitet av sjömätningarfartyg som Sjöfartsverket kan antas ha. Som vi har redovisat innebär en strikt tolkning av nu gällande mål för Sjöfartsverkets sjömätningssystem att 4 400 km² ska sjömåtas per år. Ale har en total kapacitet för sjömätning om 8 månader per år, vilket kan antas motsvara omkring 4 000 km² sjömått yta utomskärs. Om vi antar att de resterande 400 km² per år, som behövs för att uppnå den årliga kvoten om 4 400 km², sjömåts inomskärs med Sjöfartsverkets

mindre sjömättningsbåtar, skulle ett alternativ med enbart Ale som plattform för utomskärsmätning, åtminstone i teorin, vara ett tänkbart alternativ.

Nollalternativ 1 innebär följaktligen att Sjöfartsverket endast sjömäter med Ale. Även i detta fall kan Jacob Hägg avyttras. Jämförelsekalkylens kostnad för sjömätning med Ocean Surveyor under 120 dygn ska här jämföras med den rörliga kostnaden för Sjöfartsverket att i stället genomföra denna sjömätning med Ale. Vi har antagit att den genomsnittliga rörliga kostnaden per dygn vid fullt kapacitetsutnyttjande av Ale, multiplicerat med 120 dygn, är en rimlig skattning av detta.

Nollalternativ 2 innebär att Sjöfartsverket använder Ale som basfartyg och kompletterar med Jacob Hägg. Relevant kostnadsjämförelse blir då den rörliga kostnaden för 120 dygn med Jacob Hägg.

Nollalternativ 3 innebär att Sjöfartsverket använder Ale som basfartyg, men avyttrar Jacob Hägg och i stället utrustar Fyrbyggaren till sjömättningsfartyg. Eftersom Fyrbyggaren i dag inte används i sjömättningsverksamheten, och inte finns med i övriga alternativ, måste en anskaffningskostnad för fartyget tas med i kalkylen. Denna anskaffningskostnad är en bedömning av fartygets värde vid bästa alternativa användning. Anskaffningskostnaden har beräknats utifrån en grovt uppskattad möjlig försäljningsintäkt för Fyrbyggaren om 10 miljoner kronor. Denna summa har omräknats för att motsvara antagandet att fartyget skulle utnyttjas under 8 månader per år för sjömätning och under resterande tid för annan verksamhet.

En sammanställning av kalkylresultaten visas i tabell 3.3.

Tabell 3.3. Myndighetsövergripande kostnadsjämförelse mellan växelvis utnyttjande av Ocean Surveyor och några alternativa lösningar, tkr*

	Årlig kostnad**	Baserat på engångsbelopp
Jämförelsekalkyl: Ale + Ocean Surveyor		
Investering sjömätningstrustning till OSr	1 300	10 900
Försäljningsintäkt JHg	-600	-5 000
SjöV:s kostnad för 120 dygn med OSr	7 800	
Ökad kostnad för SGU	1 000	
Totalt	9 600	
Nollalternativ 1: Ale		
Försäljningsintäkt JHg	-600	-5 000
SjöV:s kostnad för 120 dygn med Ale	7 600	
Totalt	7 000	
Nollalternativ 2: Ale + Jacob Hägg		
SjöV:s kostnad för 120 dygn med JHg	6 700	
Totalt	6 700	
Nollalternativ 3: Ale + Fyrbyggaren		
Anskaffningskostnad FBy	830	6 700
Investering sjömätningstrustning till FBy	1 300	10 900
Försäljningsintäkt JHg	-600	-5 000
SjöV:s kostnad för 120 dygn med FBy	6 500	
Totalt	8 100	

*) Tabellen bygger på kostnadsuppskattningar från Sjöfartsverket respektive SGU. Engångsbeloppen har räknats om till årlig kostnad utifrån ett antagande om 10 års livslängd och 4 procents ränta.

**) Endast de kostnader som skiljer sig åt mellan alternativen finns med i denna beräkning. Den årliga kostnaden för ett alternativ är därmed endast intressant som jämförelse med övriga alternativ.

Som framgår av tabellen är kostnaderna för jämförelsekalkylen, enligt de antaganden som är gjorda, högre än kostnaderna för samtliga nollalternativ. De olika alternativen är dock inte fullt ut jämförbara. Fartygen är olika stora och i olika grad lämpliga för sjömätning inom respektive utomskärs. Det kan antas att Ale skulle sjömäta utomskärs

och Jacob Hägg inomskärs, medan såväl Fyrbyggaren som Ocean Surveyor huvudsakligen, men inte uteslutande, skulle sjömäta utomskärs. Kostnaden för Jacob Hägg är, som nämnts, inte heller beräknad utifrån en bemanning som möjliggör dygnetruntkörning. Sjöfartsverket sjömäter normalt inte dygnet runt inomskärs.

Känslighetsanalys

De kostnadsberäkningar som vi har presenterat i det här avsnittet bygger på en rad antaganden. Avslutningsvis diskuterar vi här några av dessa antaganden och vilken betydelse de har för de resultat som presenterats i tabell 3.3.

En post som är högst osäker är den försäljningsintäkt Sjöfartsverket kan få vid försäljning av något av fartygen. Om alternativ användningen för Fyrbyggaren skulle värderas till 18,9 miljoner kronor, i stället för som i kalkylen 6,7 miljoner kronor, så skulle kostnaderna i jämförelsekalkylen och nollalternativ 3 vara lika höga. På motsvarande sätt skulle kostnaderna i jämförelsekalkylen och nollalternativ 2 vara lika höga vid en försäljningsintäkt för Jacob Hägg på 28,0 miljoner kronor.

En annan post som måste bedömas som osäker är investeringskostnaden för sjömätning utrustningen. Det är tänkbart att alla komponenter inte skulle behöva nyanskaffas, så som antagits i detta räkneexempel, i synnerhet om Jacob Hägg samtidigt skulle avyttras. Detta resonemang är tillämpligt på såväl jämförelsekalkylen som nollalternativ 3 och denna kostnad påverkar därmed inte relationen mellan dessa fall. Även om investeringskostnaden för sjömätning utrustningen helt skulle räknas bort, skulle jämförelsekalkylen vara dyrare än samtliga nollalternativ (8,2 miljoner kronor).

I den här kalkylen har vi räknat in overhead och administrationskostnader i de rörliga kostnaderna. Om vi i stället räknar bort dessa kostnader blir kostnaderna för jämförelsekalkylen: 8,6 miljoner kronor, för nollalternativ 1: 6,5 miljoner kronor, för nollalternativ 2: 6,3 miljoner kronor samt för nollalternativ 3: 7,8 miljoner kronor. Jämförelsekalkylen är således fortfarande dyrare än samtliga nollalternativ, även om skillnaderna är mindre.

En skillnad mellan alternativen är, som diskuterats ovan, att Jacob Hägg är bemannad endast för att köras under dygnets ljusa timmar. Om vi antar att kostnaden för personal, drift och underhåll för Jacob Hägg i stället uppgår till samma summa som för Ale (justerat för kapacitet i dygn) skulle kostnaden för nollalternativ 2 uppgå till 7,5 miljoner kronor, vilket fortfarande är lägre än i jämförelsekalkylen.

Även de antaganden som har gjorts om investeringarnas livslängd/återbetalningstid och ränta har betydelse för resultatet. Med en kortare livslängd och högre ränta ökar värdet av ett engångsbelopp i dag. Vid 3 i stället för 10 års livslängd slår resultatet, allt annat lika, mellan jämförelsekalkylen och nollalternativ 3 över till fördel för jämförelsekalkylen.

Utifrån samtliga här redovisade osäkerhetsfaktorer får denna lönsamhetskalkyl anses vara stabil, till nackdel för alternativet med växelvis utnyttjande av Ocean Surveyor.

3.6 Statskontorets kommentarer

Statskontorets bedömning:

- Möjligheterna till en närmare integrering av de båda myndigheternas insamling av sjögeografisk information, i form av samtidig mätning från ett och samma fartyg, är inte ett realistiskt alternativ utifrån dagens mål för myndigheternas verksamhet.
- Det finns inte heller, givet dagens mål, några uppenbara kostnadsbesparingar att göra genom att myndigheterna växelvis utnyttjar SGU:s undersökningsfartyg Ocean Surveyor.
- Om regeringen skulle välja att ta ett samlat grepp om mål och prioriteringar på det sjögeografiska området, skulle dock möjligheterna att integrera insamlingen av olika typer av sjögeografisk information öka.

Statskontorets förslag:

- Regeringen bör ge SGU i uppdrag att utreda möjliga vägar för att komma tillrätta med myndighetens överkapacitet av resurser för insamling av maringeologisk information. En sådan utredning bör omfatta möjligheten att hyra ut Ocean Surveyor, att avyttra Ocean Surveyor och hyra fartygskapacitet från andra myndigheter eller privata aktörer samt att avveckla maringeologisk undersökning i insamlingsledet i egen regi och i stället anlita konsulter.
- Regeringen bör ge Sjöfartsverket i uppdrag att redovisa hur verkets nuvarande överkapacitet på undersökningsfartyg ska åtgärdas.

Kapacitetsutnyttjandet av fartygen är lågt

Kapacitetsutnyttjandet av såväl Sjöfartsverkets som SGU:s undersökningsfartyg är lågt, trots att målen för den sjögeografiska verksamheten för båda myndigheterna har bestämts utifrån tillgängliga resurser. Utnyttjandet av fartygen begränsas dock inte av fartygens tekniska kapacitet, utan av de resurser som finns för personal och andra rörliga kostnader för undersökningsverksamheten. För Sjöfartsverket är en viktig faktor också det interna kravet på balans mellan kapacitet för insamling och bearbetning av data.

Statskontoret anser att det låga kapacitetsutnyttjandet av myndigheternas fartyg är ett problem som måste åtgärdas. Det gäller i synnerhet Sjöfartsverket, som dock håller på att utreda hur detta kan åtgärdas.

Samtidig mätning inget realistiskt alternativ i dag

Det är stor skillnad mellan de båda myndigheternas verksamhet när det gäller krav på detaljeringsgrad och därmed i hur täta kurslinjer fartygen måste hålla. Dessutom är skillnader i de geografiska områden som prioriteras av båda myndigheterna en begränsande faktor. Den regionala kartering som SGU bedriver i dag sammanfaller i viss, men begränsad, utsträckning med de farleder som Sjöfartsverket prioriterar. Redan under år 2006 avser dock SGU att slutföra den datainsamling som enligt nuvarande plan återstår ute till havs. Därefter planerar myndigheten att omprioritera sin verksamhet till kustzonen. Dessa områden sammanfaller i mycket begränsad utsträckning med de farleder som Sjöfartsverket prioriterar.

Statskontoret bedömer därför att alternativet att myndigheterna skulle integrera sin insamlingsverksamhet, så att såväl sjömätning som marin-geologisk undersökning kan ske samtidigt från ett och samma fartyg, inte är realistiskt utifrån de mål som gäller i dag och som kan förväntas gälla de närmaste åren.

Inga uppenbara besparingar att göra genom att samutnyttja Ocean Surveyor

Möjligheten till ett växelvis samutnyttjande av fartyg av rent finansiella skäl återstår. I tidigare utredningar är det i första hand ett samutnyttjande av SGU:s fartyg Ocean Surveyor som har varit aktuellt.

Statskontoret bedömer att vare sig SGU eller Sjöfartsverket skulle ha något att vinna på ett samutnyttjande av Ocean Surveyor. Båda myndigheterna skulle få sämre flexibilitet och möjligheter att planera sin verksamhet, då de skulle behöva anpassa sig till varandra. Ett samutnyttjande av Ocean Surveyor skulle också innebära att sjömätning skulle ske med ett fartyg som Sjöfartsverket bedömer som mindre lämpligt för verksamheten.

Mot bakgrund av dessa verksamhetsmässiga och tekniska nackdelar med ett samutnyttjande anser Statskontoret att det inte finns skäl att gå

vidare med frågan om ett samutnyttjande av fartyget med mindre än att det är uppenbart att det finns betydande kostnadsbesparingar att göra genom detta. Utifrån de beräkningar som vi har redovisat här, bedömer Statskontoret att det inte finns några sådana uppenbara kostnadsbesparingar att göra. Vi anser därför att det fortsatta arbetet i stället bör koncentreras på problemet med myndigheternas överkapacitet på fartygsresurser.

Olika möjligheter för att komma tillrätta med överkapaciteten

Alternativet att samutnyttja Sjöfartsverkets fartyg skulle, utifrån dagens prioriteringar, innebära att SGU avyttrar Ocean Surveyor. Detta förefaller, enligt Statskontoret, i sig inte vara något orealistiskt alternativ. Då SGU endast har ett fartyg finns inga möjligheter till samutnyttjande inom organisationen. Om det skulle bli aktuellt för SGU att avyttra Ocean Surveyor bör det dock, enligt Statskontorets uppfattning, förutsättningslöst utredas på vilket sätt myndighetens behov av insamlingskapacitet bäst kan mötas. Det är t.ex. tänkbart att bättre villkor kan uppnås genom att hyra fartygskapacitet från andra myndigheter, svenska eller utländska, än Sjöfartsverket eller från privata aktörer. Enligt SGU är Sjöfartsverkets sjömätning-fartyg inte heller tekniskt sett optimala plattformar för den maringeologiska undersökningsverksamheten. Det är också tänkbart att det skulle vara mer fördelaktigt för SGU att avveckla maringeologisk undersökning i insamlingsledet i egen regi och i stället anlita konsulter.

För att uppnå ett bättre resursutnyttjande av Sjöfartsverkets fartyg än i dag finns alternativa vägar. En möjlighet är att påskynda sjömätningen av farlederna. Det var ett sådant alternativ (som dock även inkluderade ett samutnyttjande av Ocean Surveyor) som Sjöfartsverket presenterade i mars 2005 och som då bedömdes resultera i minskade totala insamlingskostnader för att uppnå uppsatta mål till år 2014. I ett sådant scenario skulle de rörliga kostnaderna för datainsamlingen på kort sikt öka. Eftersom Sjöfartsverket strävar efter att hålla balans mellan insamling och bearbetning av data, skulle ökade resurser på kort sikt även behöva satsas på databearbetning.

Statskontoret menar att det i dagsläget förmodligen är mer realistiskt att minska fartygsresurserna. Sjöfartsverket har en förhållandevis stor total fartygsflotta. Det bör finnas förutsättningar för att hitta effektiva

lösningar där fartyg samutnyttjas för sjömätning och annan verksamhet inom Sjöfartsverket. Sjöfartsverket utreder för närvarande vilka förändringar av flottan av undersökningsfartyg som kan behövas.

Helhetssyn på sjögeografisk information öppnar nya möjligheter

Behovet av fartygsresurser är avhängigt de mål och prioriteringar som gäller för verksamheten. Om det skulle bli aktuellt med en ambitionshöjning, t.ex. med anledning av naturvårdens behov av förbättrad djupinformation utanför farlederna och en påskyndad maringeologisk kartering, förändras förutsättningarna. Problemen med överkapacitet skulle då kunna försvinna och möjligheterna till samverkan och integrering i insamlingsledet skulle öka.

Värt att notera i sammanhanget är att när SGU och Sjöfartsverket för tio år sedan gemensamt drog slutsatsen att datainsamlingen kunde effektiviseras kraftigt genom en gemensam flotta av undersökningsplattformar, så valde myndigheterna att helt bortse från gällande mål och prioriteringar. En central förutsättning för resonemanget var i stället att det fanns behov av detaljerad sjömätningsdata och maringeologisk data över hela det svenska kontinentalsockelområdet.

Statskontoret menar att det är långt ifrån otänkbart att det i framtiden går att hitta alternativa upplägg för insamlingen av sjögeografisk data, som ger ett mervärde i form av bättre information till avnämarna per satsad krona. Det kräver dock att ett helhetsgrepp tas på mål och prioriteringar på det sjögeografiska området.

4 Integrering av Sjöfartsverkets och Lantmäteriverkets kartverksamhet

Enligt uppdraget ska Statskontoret ”... undersöka möjligheten till samarbete med Lantmäteriverket.” Mot bakgrund av den diskussion som tidigare funnits, har vi tolkat denna del i uppdraget som att på ett övergripande plan diskutera frågan om att inom Lantmäteriverket samordna Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet med Lantmäteriverkets kartverksamhet till lands. I kapitlet återger vi denna diskussion samt redogör för myndigheternas syn på denna fråga i dag.

4.1 Bakgrund till diskussionen

En fråga som tidigare har varit föremål för diskussion rör möjligheten att inom Lantmäteriverket samordna Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet med Lantmäteriverkets kartverksamhet till lands. Frågan diskuterades bl.a. i samband med utredningen om en ny lantmäteriorganisation år 1994.

I ett brev/hemställan²⁹ till regeringen i augusti 2001 framhöll Lantmäteriet att ”... regeringen bör ta initiativ för att i Lantmäteriet samordna den sjökarteverksamhet som idag bedrivs inom Sjöfartsverket.” Lantmäteriet pekade på att den ansvarsfördelning som finns inom området för geografisk information bygger på historiska förhållanden snarare än på effektivitet, samordning och kostnadsnytta. Lantmäteriet menade att en ökad samordning kunde ge både ekonomiska vinster och fördelar för användarna. Statskontoret konstaterar att det av hemställan inte närmare framgår vad som i sammanhanget avsågs med Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet eller om det var hela produktionskedjan (insamling, förvaltning och spridning) eller delar av den som skulle samordnas inom Lantmäteriet.

Lantmäteriets hemställan hade inte diskuterats eller beretts med Sjöfartsverket. Lantmäteriet har dock för Statskontoret beskrivit att det sedan tiden före hemställan funnits en diskussion mellan myndigheten

²⁹ Lantmäteriet, *Lantmäteriets utveckling för framtiden* (2001-08-31 Dnr 119-2001/1859).

och Sjöfartsverkets tidigare generaldirektör kring frågan om att samordna sjökarteverksamheten. Hemställan baserades på dessa tidigare diskussioner då Lantmäteriet uppfattade att den dåvarande generaldirektören på Sjöfartsverket var positiv till att närmare studera möjligheten till samordning.³⁰ Under senare år har det inte förts någon aktiv diskussion mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriet i denna fråga.

Regeringen har inte beslutat om några förändringar avseende ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och Sjöfartsverket till följd av Lantmäteriets hemställan. Sjöfartsverket har framhållit att beslutet om direktiven till utredningen om den statliga lantmäteriverksamheten föregicks av en gemensam beredning mellan berörda departement, vilken resulterade i att frågan inte skulle tas upp i utredningen. Ärendet rörande Lantmäteriets hemställan avslutades i samband med propositionen *Lantmäteriverksamheten* (prop. 2005/06:5). Statskontoret noterar att regeringen inte berörde frågan om sjökarteverksamheten i denna proposition.

4.2 Kartproduktionen i dag

En myndighet för kartproduktion till sjöss och en för produktion till lands

I enlighet med myndighetsinstruktionen ska Sjöfartsverket ”... svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde (sjökartläggning)” samtidigt som Lantmäteriverket ska ”... ansvara för försörjning med grundläggande geografisk information” samt ”...ansvara för framställning och utgivning av information från den allmänna kartläggningen”.³¹

Detta innebär att Lantmäteriverket ansvarar för kartor över hela landet med inriktning på förhållanden på land ner till strandlinjen (topografiska kartor), medan Sjöfartsverket ansvarar för specifika kartor i svenskt farvatten (sjökort). Själva sjökorten och landkartartorna är bara den yttersta länken i produktionen av sjögeografisk information/landskaps-

³⁰ Att hemställan baserades på kontakter med den tidigare generaldirektören beskrivs i ett mötesprotokoll (protokoll 2002-04-12) från ett GD-möte mellan Lantmäteriet och Sjöfartsverket.

³¹ Även SGU producerar vad som brukar beskrivas som kartor.

information. Grundläggande i Sjöfartsverkets och Lantmäteriverkets uppgifter på detta område, är att genom olika typer av mätningar samla in och bearbeta grunddata om geografin och därigenom bygga upp geografiska databaser.

Statskontoret noterar att delvis olika terminologi – ”sjögeografisk information” och ”sjökartläggning” respektive ”grundläggande geografisk information” och ”framställning och utgivning av information från den allmänna kartläggningen” – används i myndigheternas respektive instruktion.³² Vidare noterar vi att det i instruktionen inte explicit klargörs att Lantmäteriverket enbart ska bedriva kartläggningsarbete till lands.³³ Såväl Sjöfartsverket som Lantmäteriverket framhåller att det trots dessa olikheter i myndigheternas styrdokument, i praktiken inte råder eller har rätt någon oklarhet beträffande de faktiska ansvarsförhållandena mellan myndigheterna.

Även om det internationellt sett är vanligast att sjökartverksamheten bedrivs inom ramen för ländernas sjöfartsmyndigheter, noterar Statskontoret i sammanhanget att det finns exempel på att man i andra länder bedriver produktionen av kartor till lands och sjöss inom ramen för samma organisation. Ett närliggande exempel är Norge där den statliga myndigheten *Statens kartverk* bedriver såväl land- som sjökartläggning medan verksamheter som rör sjöfarten i övrigt (t.ex. farledshållning), bedrivs inom den statliga myndigheten *Kystverket*. Vid sidan av ansvar för geografisk information till lands och sjöss, ansvarar Statens kartverk även för fastighetsbildning och fastighetsinformation. Myndighetens kartverksamhet omfattar såväl insamling, förvaltning som spridning av den geografiska informationen. När det gäller insamling av data till sjöss används både egna och externa resurser.

Samverkan mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket

Liksom mellan Sjöfartsverket och SGU finns även mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket sedan många år en löpande bilateral myndighetssamverkan. Denna samverkan har formaliserats och beskrivits i särskilda överenskommelser/ramavtal. Ett tydligt exempel på relativt

³² Fram till augusti 2006 användes benämningen ”grundläggande landskapsinformation” i det statliga lantmäteriets myndighetsinstruktion.

³³ I myndighetens regleringsbrev beskrivs emellertid att det övergripande målet för verksamhetsgrenen Geografisk information och fastighetsinformation bl.a. är att erbjuda rikstäckande data.

långtgående samverkan mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket, rör projektet om att utarbeta en gemensam nationell strandlinje.³⁴ Andra exempel på samverkansområden rör spridning och tillhållande av produkter samt utbyte av varandras grunddata i syfte att producera de produkter som ligger inom myndigheternas respektive ansvarområde.³⁵

4.3 Myndigheternas syn på frågan om en integrerad kartverksamhet

Lantmäteriets uppfattning

Lantmäteriet har för Statskontoret framhållit uppfattningen att det kan finnas samordningsvinster att göra genom att flytta över hela eller delar av Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet och samordna den med kartverksamheten till lands. Myndigheten har inte uttryckt någon klar eller konkret uppfattning om vilka delar av sjökarteverksamhetens produktionskedja (insamling, förvaltning och spridning) som bäst skulle kunna lämpa sig för en sådan samordning.

Lantmäteriet pekar dock på att bl.a. kompetenskraven och IT-arkitekturen i stor utsträckning är desamma i de två verksamheterna. Detta skulle kunna innebära att produktionen av sjökorten, uppbyggnaden och förvaltningen av databaserna samt spridningen av produkter och tjänster till lands och sjöss, skulle kunna samordnas. Det skulle också kunna öka förutsättningarna att utveckla nya produkter med bättre integrering av sjö- och landbaserad information. Även generella frågor som rör kompetensutveckling, forskning och utveckling samt internationell samverkan menar Lantmäteriet skulle gynnas av en samordning av verksamheterna.

Ett konkret exempel på verksamhet som skulle underlättas om verksamheterna samordnades rör arbetet med att definiera den gemensamma strandlinjen. Lantmäteriet anser att detta arbete i dag bl.a. försvåras av att myndigheterna använder olika produktionsverktyg och

³⁴ Tidigare hade myndigheterna två olika, inte helt överensstämmande, definitioner av strandlinjen.

³⁵ Sjöfartsverket nyttjar Lantmäteriverkets webbaserade lösningar för försäljning och spridning av de egna produkterna och tjänsterna.

lagringsmiljöer av data samt att det inte sker någon myndighetssamordnad planering av övrig uppbyggnad/ajourhållning av geografisk information.

Sjöfartsverkets uppfattning

Sjöfartsverket har för Statskontoret framhållit att man är starkt kritiskt till att föra över hela eller delar av myndighetens sjökarteverksamhet till Lantmäteriverket då sjömätning och den sjögeografiska verksamheten utgör viktiga delar i verkets arbete för att uppnå de transportpolitiska målen.

Verket pekar på att den sjögeografiska infrastrukturen i termer av t.ex. standarder för sjömätning, databasformat och förvaltning, presentationsregler för digitala och analoga data samt internationella överenskommelser om tillhandahållande, är kopplad till och integrerad med de flesta av verkets kärnprocesser. Vidare utgör den sjögeografiska information som verket bygger upp och förvaltar, ett integrerat verktyg vid såväl planeringen som genomförandet av myndighetens olika produktionsverksamheter. Exempel på sådana produktionsverksamheter rör farledsprojektering, farledshållning och isbrytning. För att vidmakthålla denna förmåga krävs det enligt verket att man har tillgång till, och kontroll på, den geografiska informationen och därtill hörande kompetens.

Sjöfartsverket har för Statskontoret också framhållit uppfattningen att det finns skillnader mellan produktion av sjökort och landkartor som gör att det ställs olika kompetenskrav på verksamheterna. Insamling av djupdata ställer andra kompetenskrav än insamling av landdata, bl.a. när det gäller kvalitetsgranskningen av data.³⁶ Framställning av sjökorten som sådana kräver vidare nautisk kompetens. Vidare framhålls att Sjöfartsverkets djupdatabas är komplex och informationstät och att detta kräver särskilt tekniskt och navigatoriskt kunnande.

Till följd av det ovanstående menar Sjöfartsverket att myndigheten skulle behöva behålla egna resurser för sjömätning och sjökarteverksamhet även om sådan verksamhet fördes över till en annan myndighet. Vidare pekar Sjöfartsverket på att man till skillnad från Lant-

³⁶ Kvalitetsgranskning av djupdata har fokus på granskning av s.k. spikar och glipor vilket saknar motsvarighet på landsidan.

mäteriverket i dag kan samordna sjömätningarfartyg och besättning med annan verksamhet. Verket anser därför att en överflyttning av sjökarte-verksamhet till Lantmäteriverket, skulle innebära ett dubbelarbete och merkostnader för samhället.

4.4 Statskontorets kommentarer

Statskontorets bedömning:

- En integrering av kartverksamheterna till lands och sjöss skulle innebära ett stort ingrepp i Sjöfartsverkets verksamhet. En sådan förändring kräver därför en grundläggande utredning.
- Skälen är inte tillräckligt starka för att motivera en enskild utredning i denna fråga. Om regeringen skulle välja att göra en översyn av myndighetsstrukturen på det sjögeografiska området, bör dock även frågan om en integrering av kartverksamheterna bli föremål för en närmare analys.

Det finns argument såväl för som mot att integrera kartverksamheterna

Med utgångspunkt i de diskussioner som Statskontoret har fört med Sjöfartsverket och Lantmäteriverket, bedömer vi att det – vid en enkel betraktelse – finns argument såväl för som mot att inom Lantmäteriet samordna den sjökarteverksamhet som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket. Det är viktigt att framhålla att effekterna och konsekvenserna av en ökad integrering torde bli väldigt olika beroende på vilka delar av Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet man samordnar. En överföring av hela verksamheten inklusive själva datainsamlingsverksamheten och därtill hörande fartygsresurser, är ett betydligt större ingrepp i Sjöfartsverkets övriga verksamhet än att enbart samordna själva produktionen av kartor som sådan.

Statskontoret bedömer att det finns vissa karttekniska likheter mellan kartverksamheten till lands och till sjöss som talar för en integrering av verksamheterna. Exempel på detta rör kompetenskrav och IT-arkitektur. Detta talar för att det kan finnas effektivitetsförbättringar att göra i verksamheterna som sådana genom att integrera dem. Ur ett användar-

perspektiv är det viktigt att beakta de långsiktiga utvecklingsmöjligheter och nya produkter som en integrerad kartverksamhet skulle kunna ge upphov till. Statskontoret konstaterar att det i idag inte sker någon samverkan mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket beträffande utgivning av kartor, t.ex. kartor som på samma gång beskriver såväl sjö- som landförhållanden.

Samtidigt förefaller det emellertid uppenbart för Statskontoret att det finns starka synergier mellan Sjöfartsverket sjökarteverksamhet och myndighetens övriga verksamhet, exempelvis beträffande samutnyttjande av fartygsplattformar. Den övriga verksamheten drar nytta av att ha en nära tillgång till den sjögeografiska infrastrukturen och den sjögeografiska information och kompetens som följer av sjökarteverksamheten.

Det finns inte tillräckligt starka skäl för en enskild utredning

Oberoende av för- och nackdelarna med en integrerad kartverksamhet, bedömer Statskontoret att en sådan förändring skulle innebära ett stort ingrepp i Sjöfartsverkets verksamhet. Att flytta ut hela eller delar av sjökarteverksamheten skulle – åtminstone på kort sikt – få en negativ påverkan på myndighetens verksamhet. Statskontoret bedömer därför att en integrering av Sjöfartsverkets och Lantmäteriets kartverksamheter inte kan genomföras med mindre än att man gör en grundläggande utredning kring förutsättningarna och konsekvenserna av detta. Det finns ett flertal komplexa frågor som först måste studeras som bl.a. rör konsekvenserna för Sjöfartsverkets övriga verksamhet och för sjöfarten i Sverige i stort. Vidare vill Statskontoret peka på att bedömningen kring frågan om en integrerad kartverksamhet, mycket väl kan komma att påverkas av den grundläggande frågan om det framtida behovet av olika typer av sjögeografisk information.

Mot bakgrund av diskussionen ovan anser Statskontoret att det för att motivera en enskild utredning kring frågan om en integrering av kartverksamheterna, måste finnas goda skäl att tro att det finns betydande fördelar med detta. Statskontoret anser inte att så är fallet. Om regeringen emellertid skulle välja att göra en översyn av myndighetsstrukturen på det sjögeografiska området, anser Statskontoret dock att även denna fråga bör analyseras.

Det är viktigt att Sjöfartsverket och Lantmäteriet för den långsiktiga planeringen av verksamheten har en klar uppfattning om verksamhetsförutsättningarna avseende t.ex. mål, finansiering och ansvarsförhållanden. Mot bakgrund av de enligt Statskontorets uppfattning skilda tolkningar som Sjöfartsverket och Lantmäteriverket i dag gör beträffande aktualiteten och relevansen i frågan om en samordning av kartverksamheterna, bör regeringens uppfattning i denna fråga tydliggöras.

5 Regler om tillstånd och sekretess

I Statskontorets uppdrag ingår att peka på brister i nuvarande lagar och regleringar. I detta kapitel tar vi upp ett antal bestämmelser och förhållanden som rör reglerna om tillstånd och sekretess och som vi har uppfattat försvårar en effektiv hantering av sjögeografisk information.

5.1 Nya förutsättningar – gamla lagar

Tack vare en snabb teknisk utveckling finns i dag förutsättningar för enskilda aktörer att samla in och analysera stora mängder sjögeografisk information på ett sätt som var otänkbart för bara några decennier sedan. Dessutom finns en förändrad efterfrågan på sjögeografisk information jämfört med tidigare. Framförallt är detta en följd av utvecklingen inom miljöområdet, men även av de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Beträffande de frågor vi har valt att lyfta i det följande är avsikten att tydliggöra hur problemen ser ut samt att diskutera för- och nackdelar med olika former av förändringar.

5.2 Ansvar för tillståndsgivning

Statskontorets bedömning:

Dagens ordning med en tredelad tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information är inte ändamålsenlig. Försvarsmakten bör ges i uppgift att svara för hela tillståndsprocessen.

Statskontorets förslag:

Regeringen bör ge Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket ett gemensamt uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för en ordning där Försvarsmakten prövar alla frågor om tillstånd enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.

Begränsning av annars grundlagsskyddad rättighet

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare tillförsäkrad vissa fri- och rättigheter gentemot det allmänna, bl.a. yttrandefrihet, det vill säga frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten och informationsfriheten i övrigt kan enligt 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. En sådan begränsning ska ske genom lag.

I sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar. Försvarssekretess behandlas i 2 kap. 2 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för bl.a. uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Rätten att samla in, sammanställa och sprida sjögeografisk information och annan så kallad landskapsinformation begränsas i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. I lagen definieras landskapsinformation som lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten.

Tre olika myndigheter beviljar tillstånd

Den som avser att genomföra ett sjömättningsprojekt behöver normalt sett tre olika typer av tillstånd. Förutom tillstånd att samla in data genom sjömätning krävs dels tillstånd för att sammanställa information (inrätta en databas), dels för att sprida informationen, t.ex. i form av publicering av kartor eller miljökonsekvensbeskrivningar.

Enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation prövas dessa tre olika typer av tillstånd av tre olika myndigheter. Frågor om tillstånd till sjömätning prövas av Försvarsmakten, frågor om tillstånd att inrätta databaser prövas av Lantmäteriverket och frågor om tillstånd till spridning av sjökartor och andra sammanställningar som avser Sveriges sjöterritorium³⁷ prövas av Sjöfartsverket.

³⁷ I fortsättningen benämns detta spridning av sjögeografisk information.

I förordningen regleras vidare att vissa utpekade myndigheter ska lämna den tillståndsprövande myndigheten de upplysningar som den behöver för att kunna bedöma om tillstånd kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret. I samband med prövning av tillstånd till sjömätning ska Sjöfartsverket lämna sådana upplysningar till Försvarsmakten, medan Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten och Sjöfartsverket (om frågan avser sjögeografisk information) ska lämna sådana upplysningar till Lantmäteriverket i samband med prövning av tillstånd att inrätta databaser. Beträffande tillstånd till spridning av information som avser Sveriges sjöterritorium ska Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten lämna motsvarande upplysningar till Sjöfartsverket.

I praktiken avgör Försvarsmakten alla tillståndsfrågor

I praktiken är det Försvarsmaktens bedömningar som ligger till grund för beslut om alla de tre typer av tillstånd som nämns ovan. Detta beror på att den kompetens som behövs för att bedöma om tillstånd kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret i första hand finns hos Försvarsmakten, även när det gäller tillstånd till inrättande av databaser och tillstånd till spridning av sjögeografisk information.³⁸

Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket gör endast begränsade analyser eller bedömningar i samband med att de prövar frågor om tillstånd. De båda myndigheternas beslut om tillstånd bygger i stället huvudsakligen på de upplysningar som Försvarsmakten lämnar.

Den nuvarande ordningen har flera nackdelar

För aktörer som genomför sjömätningprojekt är den nuvarande tillståndsprocessen med sina tre steg komplicerad och svår att överblicka. Detta bidrar enligt berörda myndigheter till att många aktörer inte följer regelverket. Enligt uppgift gäller detta i synnerhet inrättande av databaser som i dag i stor utsträckning sker utan tillstånd från Lantmäteriverket. Att så sker beror till stor del på att bestämmelsen inte är känd eller på att många aktörer inte är medvetna om att de sammanställer landskapsinformation i vad som i lagens mening är att betrakta som en databas.

³⁸ Detta gäller i första hand totalförsvarets militära delar. Bedömningar med anledning av totalförsvarets civila delar diskuteras i avsnitt 5.4.

En annan nackdel med nuvarande ordning är att den, åtminstone delvis, ter sig både onödigt resurskrävande och ologisk för de tillståndsprövande myndigheterna. Även om Sjöfartsverket endast lägger begränsade resurser på att bedöma om tillstånd till spridning av sjökort m.m. kan skada landets totalförsvar, kräver ändå tillståndsprövningen sina administrativa resurser. Mot bakgrund av att det oftast är Försvarmakten som avgör om spridningstillstånd ska medges eller inte, uppfattar Sjöfartsverket att dessa resurser inte är välanvända. Lantmäteriverket har samma syn på frågan om myndighetens beviljande av tillstånd till inrättande av databaser.

Endast en fråga om möjlig skada för totalförsvaret

Ett skäl som talar för den nuvarande ordningen är att det finns en naturlig koppling mellan den typ av verksamhet som respektive tillstånd avser och som respektive myndighet bedriver. Frågor om databaser med landskapsinformation kan således hävdas ha en verksamhetsmässig koppling till Lantmäteriverket. På samma sätt ter det sig logiskt att Sjöfartsverket handhar frågor som rör sjökort.

Det är dock viktigt att understryka att de tillstånd som diskuteras här endast innefattar en bedömning av om tillstånd kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar eller inte. Med andra ord är det inte i första hand Lantmäteriverkets och Sjöfartsverkets huvudsakliga kompetenser som är relevanta i tillståndsbedömningarna.³⁹

Andra skäl som talar för att Lantmäteriverket och Sjöfartsverket fortsätter att pröva tillstånd till spridning

Enligt nuvarande ordning svarar Försvarmakten för tillstånd till spridning när det gäller flygbilder och motsvarande, Sjöfartsverket när det gäller landskapsinformation som avser sjögeografisk information och Lantmäteriverket när det gäller övriga sammanställningar av landskapsinformation.

En fördel med Lantmäteriverkets och Sjöfartsverkets respektive roller som tillståndsgivare till spridning av landskapsinformation är att de ändå behöver upplysningar från Försvarmakten för att kunna avgöra

³⁹ Därmed inte sagt att Lantmäteriverket och Sjöfartsverket inte kan lämna upplysningar som är relevanta i en bedömning av om tillstånd till inrättande av databaser eller till spridning av landskapsinformation kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

om uppgifter kan lämnas ut enligt sekretesslagen (1980:100) 2 kap. 2 §, tredje stycket.

Lantmäteriverket har även behov av samlad och uppdaterad information om sekretessbelagda anläggningar från Försvarsmakten för granskning och s.k. retusch av kart- och bildprodukter som framställs och sprids i Lantmäteriverkets författningsenliga verksamhet.

Ett tredje skäl för att inte förändra Lantmäteriverkets roll som tillståndsgivare följer av att myndighetens roll som granskare av kartprodukter. Det rör sig om cirka 700–800 ärenden per år. Eftersom allmänna kartor ofta används som bakgrundsinformation, finns det fördelar i form av enhetliga bedömningsgrunder med att Lantmäteriverket även fortsättningsvis granskar externa produkter före spridning.

Den tredelade tillståndsprocessen skapades under andra förutsättningar

Statskontoret har inte fullt ut lyckats utröna bakgrunden till att regeringen har valt att fördela tillståndsprocessen på tre olika myndigheter på det sätt som beskrivs ovan. I propositionen Skydd för landskapsinformation (1993/94:32) angavs varken vilka myndigheter regeringen avsåg att bemyndiga eller enligt vilka principer detta skulle ske. Såvitt vi kan förstå har dock svaret åtminstone delvis med den gamla ordningen med militärassistenter att göra.

I såväl Sjöfartsverket som Lantmäteriverket fanns tidigare s.k. militärassistenter. Enligt Sjöfartsverkets tidigare instruktion (SFS 1969:320, 26 §) skulle militärassistenten ha rätt att närvara vid avgöranden av frågor om godkännande för spridning och tillstånd till utförelse av kartor. Detta enligt det regelverk som gällde innan lagen om skydd för landskapsinformation trädde i kraft.⁴⁰ Motsvarande roll, men med direkt hänvisning till den nu gällande lagen, hade militärassistenten i dåvarande Statens lantmäteriverk (SFS 1988:1232, 2 kap, 14 §).

I militärassistenternas uppgift låg att, när det ansågs befogat, påfordra respektive myndigheter att samråda med Försvarsmakten i tillståndsfrågor av det aktuella slaget. Vid oenighet mellan myndighet och militärassistenten skulle ärendet underställas regeringen. Militärassistenter-

40 Lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförelse av vissa kartor.

na hade med andra ord regeringens mandat att bedöma vissa delar av Sjöfartverkets och Lantmäteriverkets verksamheter ur ett totalförsvarsperspektiv.

Med militärassistenterna hade Lantmäteriverket och Sjöfartsverket i den egna myndigheten tillgång till kompetens rörande totalförsvaret. Eftersom ingen av de båda myndigheterna har kvar funktionen militärassistent, kommer saken i dag i ett annat läge.

Berörda myndigheters syn på möjliga förändringar

Hos de berörda myndigheterna finns en gemensam uppfattning att den nuvarande tredelade tillståndsprocessen är problematisk. Däremot finns det vissa åsiktsskillnader beträffande hur reglerna bör se ut istället. Försvarmakten har inte meddelat oss någon officiell ståndpunkt i frågan.

Det huvudalternativ som Statskontoret har prövat innebär att Försvarmakten tar över hela tillståndsprocessen beträffande sjögeografisk information. I de diskussioner vi fört med myndighetsrepresentanter har två alternativa lösningar framförts. Ett alternativ är att Försvarmakten utöver tillstånd till sjömätning tar över tillståndsfrågor rörande inrättande av databaser medan Sjöfartsverket även fortsättningsvis prövar frågor om tillstånd till spridning av sjögeografisk information och Lantmäteriverket frågor om spridning av övrig landskapsinformation.⁴¹ Ett annat alternativ är att Lantmäteriverket och Sjöfartsverket behåller sin respektive status beträffande prövning av tillstånd men att Försvarmakten också ges mandat att pröva tillstånd till inrättande av databaser och spridning av sjögeografisk information.

Försvarmakten bör svara för hela tillståndsprocessen

Mot bakgrund av det som anförts ovan bedömer Statskontoret att dagens ordning med en tredelad tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information inte är ändamålsenlig. Statskontoret förordar istället en lösning som innebär att Försvarmakten ensam ges i uppgift att svara för hela tillståndsprocessen.

⁴¹ Med övrig landskapsinformation avses här inte flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg. I fråga om sådan information prövar, som redan framgått, Försvarmakten frågor tillstånd till spridning.

Statskontoret bedömer dock att föreliggande underlag inte är tillräckligt för att kunna lämna ett konkret förslag i frågan. Därför föreslår vi regeringen ger de berörda myndigheterna Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket ett gemensamt uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för en ordning där Försvarsmakten prövar alla frågor om tillstånd enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation

De övriga alternativ som redogörs för ovan anser Statskontoret är mindre lämpliga. Beträffande förslaget att inskränka en ändring i regelverket till att Försvarsmakten prövar tillstånd till inrättande av databaser men inte ges en utökad roll beträffande tillstånd till spridning, anser Statskontoret att det grundläggande problemet med en uppdelad tillståndsprocess kommer att kvarstå.

En möjlig variant av förslaget är att Försvarsmakten tar över frågor om tillstånd till spridning av sjögeografisk information medan Lantmäteriverket även fortsättningsvis prövar frågor om tillstånd till spridning av övrig landskapsinformation. Med en sådan lösning skulle en samlad tillståndsprocess inom det sjögeografiska området (och i fråga om flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg) uppnås. Detta medan frågor om övrig landskapsinformation skulle prövas av Försvarsmakten när det gäller tillstånd till insamling och inrättande av databaser medan Lantmäteriverket skulle pröva frågor om tillstånd till spridning av sådan information. Huruvida detta är en lämplig lösning är en fråga som inte direkt berör det sjögeografiska området och faller därmed utanför Statskontorets uppdrag. Vi ställer oss emellertid tveksamma till den brist på konsekvens en sådan ordning skulle innebära.

Vi ställer oss även tveksamma till förslaget att låta Försvarsmakten dela uppgiften att pröva tillstånd till inrättande av databaser och spridning med Lantmäteriverket och Sjöfartsverket. Vår bedömning är att en sådan ordning riskerar att leda till brist på enhetlighet i prövningarna av tillståndsfrågor. En sådan ordning riskerar också att uppfattas som otydlig.

5.3 Tillstånd för spridning av myndigheters egen information

Statskontorets förslag:

Förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation bör ändras så att SGU får sprida landskapsinformation utan särskilt tillstånd.

SGU har inte tillstånd att sprida information

Enligt förordningen om skydd för landskapsinformation får Försvarsmakten och Sjöfartsverket själva utföra de aktiviteter som diskuterades i avsnitt 5.2. De får med andra ord utan särskilt tillstånd från annan myndighet bedriva sjömätning, inrätta databaser med landskapsinformation och sprida landskapsinformation (även utöver vissa restriktioner med avseende på skala m.m. som gäller övriga aktörer).

SGU får för sin del bedriva sjömätning och inrätta databaser men däremot inte sprida landskapsinformation. För SGU:s del innebär denna ordning att man inte har tillstånd att sprida den information man själv samlar in. SGU måste således vända sig till Sjöfartsverket för prövning av tillstånd till spridning av landskapsinformation.

Sjöfartsverket ger SGU tillstånd att sprida SGU:s information

Som har framgått tidigare i denna rapport är SGU:s sjögeologiska mätningar relativt omfattande. De produkter som SGU med anslagsmedel producerar för spridning är för närvarande anpassade för presentation i skalorna 1:100 000 respektive 1:500 000, varför spridningstillstånd inte krävs. Information producerad på uppdragsbasis kan dock vara anpassad för större presentationsskala och därmed innebära något ärende per år som SGU skickar till Sjöfartsverket för prövning. En prövning som i praktiken avgörs av Försvarsmakten (se avsnitt 5.2).

Till saken hör dock att presentationsskalan 1:100 000 enligt SGU sannolikt är för grov för ett effektivt nyttjande av produkter framtagna inom en eventuell framtida kustnära kartering. SGU förutser därför att mängden sådana ärenden kommer att öka om myndigheten får nya verksamhetsmål.

I våra kontakter med Sjöfartsverket och SGU har båda myndigheterna framfört kritik mot rådande ordning. För myndigheterna framstår den både onödigt och ologisk eftersom Sjöfartsverket och SGU har samma uppdrag och befogenheter beträffande de två första leden i den sjögeografiska kedjan (insamling och förvaltning av sjögeografisk information). Av det följer att man anser sig ha samma kompetensmässiga förutsättningar att även kunna ta ställning i frågor om tillstånd till spridning av information.

SGU bör ha ett permanent tillstånd att sprida landskapsinformation

Mot bakgrund av det som anförts ovan föreslår Statskontoret att regeringen ändrar förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation så att SGU får sprida landskapsinformation utan särskilt tillstånd. Förslaget skulle innebära att 9 §, 1 st. i förordningen ändras genom att SGU läggs till uppräknningen av de myndigheter som får sprida flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation enligt 6 § lagen om skydd för landskapsinformation. Ett författningsförslag i ärendet redovisas i bilaga 2.

Det bör framhållas den föreslagna förändringen blir än mer angelägen om Lantmäteriverket ges nya verksamhetsmål. Om så inte sker kommer flödet av tillståndsärenden från SGU till Sjöfartsverket även fortsättningsvis vara litet (något ärende per år). Det kommer med andra ord då inte att finnas några större resursmässiga eller processmässiga skäl för en förändring.

Dock kvarstår enligt Statskontorets bedömning att nuvarande ordning är inkonsekvent i den meningen att SGU trots att myndigheten både får samla in och förvalta sjögeografiska data inte får sprida egen information utan särskilt tillstånd. I detta delar Statskontoret Sjöfartsverkets och SGU:s bedömning.

5.4 Bedömningar rörande de civila delarna av totalförsvaret

Statskontorets bedömning:

Det finns en diskrepans mellan gällande regelverk och vad Krisberedskapsmyndigheten kan leverera inom ramen för sitt uppdrag. Situationen är otillfredsställande och behöver åtgärdas.

Krisberedskapsmyndighetens roll i tillståndprocessen ...

Som framgick i avsnitt 5.2 ska Krisberedskapsmyndigheten enligt förordningen om skydd för landskapsinformation lämna de upplysningar som Lantmäteriverket behöver för att kunna bedöma om en databas kan komma att innehålla uppgifter som kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret. Krisberedskapsmyndigheten ska även lämna motsvarande upplysningar till Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket beträffande spridning av landskapsinformation.

Krisberedskapsmyndigheten delar uppgiften att lämna upplysningar i samband med tillståndsgivning för inrättande av databaser och spridning av landskapsinformation med Försvarsmakten och, i fråga om databaser, med Sjöfartsverket. Vilka typer av upplysningar respektive myndighet ska lämna framgår inte av förordningstexten. Det torde dock vara uppenbart att Krisberedskapsmyndighetens roll är att lämna upplysningar som är av betydelse för de civila delarna av totalförsvaret medan Försvarsmakten har motsvarande roll beträffande totalförsvarets militära delar.

Att lämna alla de upplysningar som är relevanta för de civila delarna av totalförsvaret är en diger uppgift som i väsentliga delar skiljer sig från Försvarsmaktens motsvarande uppgift beträffande det militära försvaret. Medan Försvarsmakten är en myndighet som till största delen själv svarar för de anläggningar som upplysningarna avser, bedriver Krisberedskapsmyndigheten ingen egen operativ verksamhet som har en direkt relevans i sammanhanget. De civila delarna av totalförsvaret omfattar i princip alla samhällssektorer med ett stort antal statliga myndigheter, samtliga kommuner samt ett stort antal privata företag.

... är svår att leva upp till

Enligt vad som framkommit i våra kontakter med såväl Krisberedskapsmyndigheten som andra berörda myndigheter⁴² förmår Krisberedskapsmyndigheten inte att lämna nödvändiga upplysningar som är av betydelse för de civila delarna av totalförsvaret. Förutom att det handlar om en svår och stor uppgift, är det främsta skälet att det inte ligger i linje med Krisberedskapsmyndighetens övriga uppdrag att upprätthålla den kunskap och kompetens som skulle krävas. Dessutom är det inte meningen att Krisberedskapsmyndigheten ska fatta beslut som rör verksamhet i enskilda sektorer. Ansvar för att nödvändiga åtgärder genomförs och beslut fattas avseende samhällets civila delar åligger i stället aktörerna inom respektive sektor.

De aktuella bestämmelserna utgår från den syn på säkerhetsfrågor som rådde i Sverige fram till början på 1990-talet. Till skillnad från vad som gäller idag handlande säkerhetspolitiken då i stort sett uteslutande om förberedelse för krig. Sedan dess har synen på säkerhetsfrågor förändrats till att omfatta allt som har med rikets säkerhet att göra.

Denna bredare syn på säkerhetsfrågor var vägledande när Krisberedskapsmyndigheten bildades och dess föregångare Överstyrelsen för civilberedskap (ÖCB) avvecklades år 2002. Dessa båda myndigheters uppgifter skiljer sig från varandra i flera viktiga avseenden. ÖCB hade i huvudsak ansvar för förberedelserna inför en höjd beredskapssituation medan Krisberedskapsmyndigheten har ansvar för förberedelser för kriser i fred och höjd beredskap. På grund av den rådande säkerhetspolitiska situationen genomförs för närvarande inga direkta förberedelser för höjd beredskap. Detta faktum har bäring på de aktuella bestämmelserna i förordningen om landskapsinformation.⁴³

När förordningen om skydd för landskapsinformation trädde i kraft år 1994 förde ÖCB ett register med s.k. regionala mål- och riskanalyser. Registret byggdes upp under 1980-talet och bestod av samman-

⁴² Avser myndigheterna i Samverkansgruppen skydd för landskapsinformation.

⁴³ Det bör nämnas att den utredning som i samband med Krisberedskapsmyndighetens bildande hade till uppgift att se över de lagar och förordningar som på olika sätt berördes av ÖCB:s avveckling, föreslog att Krisberedskapsmyndigheten skulle överta ÖCB:s ansvar enligt förordningen om skydd för landskapsinformation. Utredningen angav dock inga särskilda motiv till förslaget (Utredningen om en ny myndighet för beredskapsplanering, 2002-04-09, Dnr 67/02, Fö 2001:04, sid. 40).

ställningar över vilka civila och militära objekt som var känsliga och tänkbara mål för en eventuell militär angripare. Med hjälp av registret kunde ÖCB oftast slussa vidare Försvarmakten och andra frågeställare till rätt part även om man själv sällan kunde svara på frågor. I samband med en tillståndsfråga kunde då berörda myndigheter via ÖCB få kontakt med t.ex. ett kraftbolag som hade anläggningar av betydelse för totalförsvarets civila delar och som kanske inte ansågs vara lämpliga att märka ut på en karta eller ett sjökort.

Detta register finns fortfarande kvar hos Krisberedskapsmyndigheten men är inte uppdaterat sedan tidigt 1990-tal. I och med detta saknar myndigheten idag ett verktyg för att kunna svara på frågor från till exempel Försvarmakten om vilka anläggningar med skyddsvärde som finns inom ett visst geografiskt område. Krisberedskapsmyndigheten vill avveckla registret eftersom det är inaktuellt men väntar på uppdrag från regeringen att göra det.

Övriga myndigheter saknar en civil part

Frågan om behovet av upplysningar om vilka anläggningar och vilken infrastruktur som har betydelse för samhällets säkerhet i sin helhet, är en fråga som har bäring på hur tillståndsprocesserna inom det sjögeografiska området fungerar.

För Försvarmakten och andra myndigheter som är beroende av den aktuella informationen vållar den rådande situationen stora problem. Sett ur dessa myndigheters perspektiv finns det ett tydligt behov av en part som har samlad kunskap om vad som är skyddsvårt ur ett civilt perspektiv. Idag anser man att det råder ett vakuum där provningar av tillstånd till inrättande av databaser och spridning av sjögeografisk och annan information, sker utan tillräckliga beslutsunderlag.

Det är i det här sammanhanget viktigt att påpeka att problemen även gäller andra områden än hantering av landskapsinformation. Det finns flera exempel på andra författningar där Krisberedskapsmyndigheten har en liknande roll som man inte heller i dessa fall förmår att fullt ut uppfylla. Sådana författningar finns till exempel inom transportområdet och i fråga om hushållning med mark- och vattenområden.

Förutsättningarna är under förändring

Det faktum att det idag inte finns någon samlad kunskap, vare sig om skyddsvärda objekt eller om vem som har sådan kunskap, kan möjligen komma att ändras i och med det nya system med så kallade risk- och sårbarhetsanalyser som är på väg att sjösättas. Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, ska sammanlagt 47 statliga myndigheter (inklusive Krisberedskapsmyndigheten och länsstyrelserna) lämna sådana analyser till regeringen i sina årsredovisningar med kopia till Krisberedskapsmyndigheten.

Det kommer dock inte att bli frågan om en nationell risk- och sårbarhetsanalys. En möjlighet som Krisberedskapsmyndigheten lyft fram är att den uppdelning av sektorer som görs i den nya lagen även kan tjäna som en utgångspunkt för att definiera vilka aktörer som bör besitta vilken slags kunskap. I förlängningen skulle detta kunna användas för att leda Försvarmakten och andra aktörer till rätt myndighet med frågor rörande civila anläggningar etc.

En annan förestående förändring av betydelse i sammanhanget kommer att följa av den utredning som regeringen tillsatte i juni 2006 för att göra en översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar.⁴⁴ Syftet är att lägga samman relevanta delar av dessa myndigheter till en ny myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt att pröva om övriga delar eventuellt bör föras över till andra befintliga myndigheter. Den nya myndigheten ska få uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt kunna hantera uppgifter före, under och efter en kris. Myndigheten ska vara både förberedande och operativt verksam och kan därigenom också bli en naturlig kontaktpunkt såväl i Sverige som i det internationella samarbetet inom området krisberedskap.

Frågan om tillgång till upplysningar om civila aspekter behöver åtgärdas

Statskontorets bedömning är att den rådande situationen är problematisk och att det behöver ske någon form av förändring. Det är viktigt att framhålla att Statskontoret i och med detta inte tar ställning till och bedömer hur betydelsefullt det är att det finns en aktör som kan lämna

44 Dir. 2006:80.

andra myndigheter uppgifter om civila anläggningar. Vi konstaterar dock att det finns en efterfrågan på sådan information hos berörda myndigheter och att det finns en diskrepans mellan gällande regelverk och vad Krisberedskapsmyndigheten förmår leverera. Statskontoret anser att detta är ett problem som måste åtgärdas antingen genom att Krisberedskapsmyndigheten (eller en annan aktör) ges förutsättningar att kunna leverera aktuell information eller att förordningen om skydd för landskapsinformation (och andra motsvarande lagar och förordningar) ändras så att Krisberedskapsmyndighetens fräntas den aktuella uppgiften.

Möjligen kan frågan få en lösning i och med den utredning som redan är tillsatt eller genom den nya ordning med så kallade risk- och sårbarhetsanalyser som är på väg att sjösättas.

5.5 Myndigheternas rätt att få tillgång till insamlad data

Statskontorets förslag:

Regeringen bör ge Försvarmakten, Sjöfartsverket och SGU ett gemensamt uppdrag att utreda förutsättningar för att krav ska ställas på att Sjöfartsverket får tillgång till djupdata och SGU till sjögeologisk data som andra parter samlar in.

Dåliga förutsättningar för en nationell djupdatabas

I rapporten Sjökartläggning i samtid och framtid framförs argument för att utveckla den nationella djupdatabasen. Alla de organisationer som intervjuats i arbetet med rapporten ser fördelar med, och behov av, en sådan utvecklad databas. En nationell djupdatabas anses vara en förutsättning för ett effektivt utnyttjande av djupdata.

Dessa parter tycks i princip positiva till att släppa ifrån sig de data man samlar in för att bidra till uppbyggnaden av en sådan djupdatabas. För att databasen ska kunna ge maximal nytta är det en allmän uppfattning bland de aktuella aktörerna att den data som samlas in idag i större utsträckning bör komma Sjöfartsverkets djupdatabas till godo.

Av olika skäl har inflödet av djupdata till Sjöfartsverket minskat på senare år. En anledning till det är att den sjömätning som Försvarsmakten finansierar inte längre skickas till Sjöfartsverket. Tidigare utförde Sjöfartsverket relativt omfattande sjömätning på uppdrag av Försvarsmakten. Dessa data lades kontinuerligt in i djupdatabasen. Numer finns inget sådant inflöde av djupdata till databasen trots att sådan data insamlas med samma standard som Sjöfartsverket använder.

Ett annat skäl är att Försvarsmakten har ändrat praxis i samband med tillståndsgivning till sjömätning. Tidigare ställde Försvarsmakten krav på att resultat av sjömätningar skulle delges Sjöfartsverket med angivelse av djupbestämningsmetod och positioneringsmetod när den gav tillstånd för sjömätning. Det specificerades också att eventuellt nyupptäckta grund skulle anmälas till Sjöfartsverket. Under de senaste åren har Försvarsmakten dock inte ställt några sådana villkor i sina tillståndsbeslut. Bakgrunden är att Försvarsmakten numer gör tolkningen att det regelverk som satts upp för deras verksamhet inte tillåter sådana villkor.

SGU får inte tillgång till all insamlad information

En liknande problematik gäller sjögeologisk data som samlas in av kommersiella aktörer inom svenskt sjöterritorium. I Sjökartläggning i samtid och framtid framgår att SGU erhåller geologiska data insamlade inom svensk ekonomisk zon av undersökningsföretag som får undersökningstillstånd enligt Kontinentalsockellagen. Krav på leverans av kopior av all insamlad geologisk information skrivs in i undersökningstillståndet. Det erhållna materialet nyttjas, kombinerat med egenproducerat material, som underlag för de bedömningar som erfordras då ansökan om tillstånd att utföra den anläggningsverksamhet undersökningen förbereder, ska behandlas. Materialet förvaltas sedan av SGU.

För motsvarande undersökningar inom svenskt sjöterritorium erfordras, om undersökningen inbegriper sjömätning, tillstånd från Försvarsmakten enligt lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation men inte tillstånd enligt Kontinentalsockellagen. En privat aktör behöver endast meddela SGU att undersökningen ska utföras. Detta innebär att det insamlade materialet inte kommer samhället till del.

Sjöfartsverket och SGU vill få tillgång till insamlad data

Sjöfartsverket och SGU anser att det kan finnas anledning att analysera nyttan av en institutionaliserad skyldighet att lämna djupdata till den nationella djupdatabasen samt att ändra regelverket så att SGU får tillgång till alla sjögeologisk data som samlas in inom svenskt sjöterritorium. Sjöfartsverket och SGU anser att nuvarande ordning innebär ett slöseri med samhällets resurser.

Bör tillstånd till mätning förenas med villkor att insamlad data ska delges Sjöfartsverket?

Statskontoret konstaterar att en ordning där tillstånd till sjömätning förenas med villkor att insamlad djupdata ska delges Sjöfartsverket och insamlad sjögeologisk data delges SGU, skulle innebära flera fördelar. Samhällets totala kostnader för insamling skulle minska samtidigt som både kvalitet och kvantitet rimligen skulle påverkas i positiv riktning. Tillgången till aktuella data skulle också förbättras.

I sammanhanget bör det påpekas att det finns exempel på annan lagstiftning där tillstånd till insamling förknippas med en skyldighet att lämna in uppgifter till en särskild myndighet. Sjöfartsverket och SGU menar att det regelverk som gäller för informationslämning till det allmänna som finns i minerallagen (1991:45) och lagen om brunnborrning (1975:424) borde kunna tjäna som förebild för det här området. Ett annat exempel är en skrivning i miljöbalken (1998:808, 27 kap. 9 §) som innebär att SMHI har rätt att få ta del av data från mätningar i vattendrag. Den aktuella typen av villkor är således inte helt främmande för lagstiftaren.

En annan förebild som nämns i rapporten Sjökartläggning i samtid och framtid är de regler som gäller för kommersiellt insamlad malmprospekteringsinformation. I det regelverket finns även ett inbyggt skydd av entreprenörens försteg till nyttjande av insamlad information.

Det finns dock ett antal frågor och problem som måste lösas innan en förändring enligt ovan kan genomföras. En stor stötesten (om inte den största) gäller äganderättsliga aspekter på insamlat material. En sådan fråga är om Sjöfartsverket och SGU kan tvingas lämna ut data som en aktör samlat in till en konkurrent till denne. Rimligen skulle det krävas

någon form av möjlighet för de båda myndigheterna att kunna neka ett utlämnande av data om det föreligger konkurrensskäl.⁴⁵

Statskontoret föreslår sammanfattningsvis att regeringen ger Försvarsmakten, Sjöfartsverket och SGU ett gemensamt uppdrag att utreda förutsättningar för att krav ska ställas på att Sjöfartsverket får tillgång till djupdata och SGU till sjögeologisk data som andra parter samlar in inom svenskt sjöterritorium.

5.6 Statskontorets kommentarer

Nya förutsättningar ...

Den utmaning regering och riksdag står inför är att väga behovet av säkerhetstänkande, som har varit vägledande för lagstiftningen på området hittills, mot nya och förändrade intressen och förutsättningar. Det senare i form av förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar kontrasterat av en snabb teknisk utveckling och en förändrad efterfrågan på sjögeografisk information.

... kräver nya lagar?

De frågor som vi har valt att ta upp i detta kapitel tjänar som bra illustrationer på de typer av problem som vi uppfattar utmärker det gällande regelverket. Statskontorets sammantagna bedömning utifrån våra iakttagelser, är att det finns ett behov av att göra en grundläggande analys av all lagstiftning som har bäring på det sjögeografiska området. En central fråga för en sådan analys bör vara om den nuvarande legala strukturen är ändamålsenlig även givet de nya säkerhetspolitiska, tekniska och miljöpolitiska förutsättningarna eller om helt nya principer bör bli vägledande för lagstiftningen på området. Vi vill dock framhålla att de exempel på brister i regelverken som vi har redogjort för i detta kapitel bör rättas till oberoende av en sådan utredning.

⁴⁵ I detta sammanhang aktualiseras även tillämpningen av det s.k. PSI-direktivet (dir. 2003/98/EG) som rör frågan om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

6 Samordningsansvaret på det sjögeografiska området

I Statskontorets uppdrag ingår att lämna förslag på hur samordningen av olika typer av sjögeografisk information kan förbättras och effektiviseras. I detta kapitel studerar vi närmare Sjöfartsverkets uppgift att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige samt Lantmäteriverkets nyligen utpekade nationella samordningsansvar för geografisk information.

6.1 Sjöfartsverkets uppgift att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige

Sjöfartsverket samordnar enbart den information som behövs för att utföra verkets huvuduppgifter

Vid sidan av uppgiften att producera sjögeografisk information inom verkets ansvarsområde, ska Sjöfartsverket i enlighet med sin instruktion också ”... svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.” Denna uppgift är nära kopplad till, och utgör närmast en förlängning av, uppgiften att producera sjögeografisk information. Verket tolkar samordningsuppgiften i första hand som att på ett bra och rationellt sätt förvalta och sprida den sjögeografiska information som behövs för nautiska ändamål och som verket hanterar i samband med produktion av sjökort och nautisk tilläggsinformation.

Uppgiften att upprätta och förvalta databaser över digitala sjökort och djupdata ser Sjöfartsverket som en del av samordningsuppgiften. Vidare anser verket att samordningsuppgiften innebär att bearbeta delar av den ”utifrån” kommande djupdata som kommer myndigheten till del.⁴⁶ I dessa fall gör Sjöfartsverket från fall till fall en värdering/kvalitets-säkring av huruvida djupdatan ska bearbetas vidare för att sedan komplettera djupdatabasen och sjökortsdatabasen.

⁴⁶ Detta rör sig i huvudsak om sjömätningar i samband med hamnprojekt.

Sjöfartsverket ser sig inte ha något ansvar för att på en övergripande nivå generellt driva och samordna strategiska frågor på det sjögeografiska området om detta inte har en direkt koppling till huvuduppgiften att verka för sjöfartens behov. Verket ser inte heller att samordningsuppgiften innebär ett generellt ansvar att förvalta, informera om och sprida alla typer av sjögeografisk information.⁴⁷ En sådan uppgift menar man ligger utanför verkets huvudsakliga uppdrag att verka för en säker sjöfart och goda förutsättningar för svensk sjöfart och för sjöfart i svenska vatten.

Sjöfartsverket ”samordnar” enbart den information som följer av, och behövs för, uppgiften att producera sjögeografisk information för sjöfart i svenska farvatten.⁴⁸ Detta innebär att verket förutom traditionell sjömättningsdata (djupdata och positionsdata för nautiska objekt), inhämtar annan lägesbunden information om objekt som kan påverka sjösäkerheten eller miljön. Detta i form av exempelvis kablar, rörledningar, vrak, dumpat krigsmaterial etc. Sådan information presenteras i sjökorten när det av säkerhetsskäl bedöms nödvändigt. Information om vrak och andra lämningar som upptäcks vid sjömätning rapporteras och lagras i SjöMIS, vilket är en nationell databas för maritima fynd, som samförvaltas med Statens Maritima Museer. Information om kablar, vrak etc. inhämtas i de områden som trafikeras frekvent och lagras i Sjökortsdatabasen. I övriga områden anser sig Sjöfartsverket inte kunna påta sig ett nationellt ansvar att lagra och förvalta denna typ av information.

Sjögeografiska rådet

Man bör kunna se *Sjögeografiska rådet* och dess verksamhet som ett konkret uttryck för Sjöfartsverkets uppgift att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige. Sjögeografiska rådet är ett av Sjöfartsverket initierat råd/forum för dialog om insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information. I rådet ingår representanter för ett tiotal myndigheter och ett antal intresseorganisationer. Rådet sammanträder två gånger per år och har i första hand fokuserat på Sjöfartsverkets verksamhet genom att myndigheten för rådsmedlemmarna

⁴⁷ Exempel på detta skulle kunna vara data som rör marina geologiska, biologiska och hydrologiska förhållanden samt marin arkeologi.

⁴⁸ I rapporten *Sjökartläggning i samtid och framtid* framhåller Sjöfartsverket och SGU att begreppet ”sjögeografisk information” i Sjöfartsverkets organisation har en snävare mening än vad regeringen ger uttryck för i utredningsuppdraget till myndigheterna.

informerar om, och tar emot synpunkter på, verksamheten och dess produkter.

Någon mer omfattande dialog och diskussion som rör insamling, förvaltning och spridning av annan sjögeografisk information än den som Sjöfartsverket producerar, har hittills inte skett inom Sjögeografiska rådet. Statskontoret uppfattar att rådet i dag mer fungerar som ett slags användarråd för utbyte av information mellan Sjöfartsverket och användarna av verkets produkter, än som ett brett beredande forum för diskussion kring frågor om sjögeografisk information i stort.

En uppfattning som framförts till Statskontoret beträffande Sjögeografiska rådet, är att rådet inte riktigt blivit ”vad det var tänkt” då det saknar tillräcklig tyngd och handlingsutrymme för att driva frågor och fatta beslut. Statskontoret konstaterar att Sjögeografiska rådet är en myndighetsinitierad verksamhet vars medverkan bygger på frivillighet och där verksamheten och dess syfte inte är närmare fastställd i myndighetsinstruktionen. Rådet har ingen beslutsbefogenhet.

6.2 Lantmäteriverkets nationella samordningsansvar för geografisk information

Lantmäteriverket har tilldelats ett nationellt samordningsansvar för grundläggande geografisk information

Från och med augusti 2006 har Lantmäteriverkets roll och uppgifter inom området geografisk information utökats och tydliggjorts. Enligt det statliga lantmäteriets nya myndighetsinstruktion ska verket ha ”... ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.” Någon sådan tydligt utpekad samordnande uppgift har myndigheten inte haft tidigare. Sedan lång tid tillbaka har Lantmäteriverket emellertid haft en samordnade roll genom det s.k. *Karträdet*.⁴⁹

⁴⁹ Karträdet var ett rådgivande organ åt Lantmäteriverket beträffande i första hand myndighetens egna produktion av geografisk information. Tidigare fanns det i Lantmäteriverkets instruktion en beskrivning av Karträdet sammansättning och uppgifter.

Regeringen har i flera propositioner⁵⁰ redovisat bedömningen att Lantmäteriverket bör ges ett nationellt samordningsansvar inom området geografisk information. Regeringen har bedömt att det finns ett stort och ökande behov av samordning på området rörande bl.a. infrastruktur för informationsförsörjningen och utvecklandet av tjänster inom IT-området. Behovet av en nationell samordning av grundläggande geografisk information har också aktualiserats genom EU-kommissionens förslag till det s.k. INSPIRE-direktivet.⁵¹ Direktivet syftar till att stödja EU:s miljöarbete genom upprättande av infrastruktur för geografisk information inom europeiska gemenskapen och ställer bl.a. krav på att en offentlig instans i varje medlemsland utses som ansvarig för kontakter med kommissionen i samband med direktivets genomförande.

Nytt i Lantmäteriets instruktion är vidare att det inom myndigheten ska finnas ”... ett geodataråd som är rådgivande i frågor som rör verkets samordnande roll inom området geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet).” Geodatarådet kan närmast ses som ett uttryck för implementeringen av INSPIRE-direktivet med uppgift att vara rådgivande i frågor som rör verkets nationella samordningsansvar.⁵² Karträdet kommer att avvecklas som en följd av inrättandet av Geodatarådet.

Geodatarådet ska ägna sig åt uppgifter av mer generell karaktär

I enlighet med det statliga lantmäteriets instruktion ska Geodatarådet

1. medverka i arbetet med en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet,
2. behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom geodataområdet,
3. bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom geodataområdet genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder, och
4. medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor som gäller informationsutveckling och tillhandahållande av information.

⁵⁰ T.ex. i propositionen *Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället* (prop. 2004/05:175) samt propositionen *Lantmäteriverksamheten* (prop. 2005/06:5).

⁵¹ KOM (2004) 516 slutlig, *Förslag till EU-parlamentets och rådets direktiv om upprättande av en infrastruktur för geografisk information i gemenskapen (INSPIRE)*.

⁵² Geodatarådet består Generaldirektören för Lantmäteriverket som ska vara ordförande samt högst tio ledamöter. I rådet ska generaldirektörerna för SMHI, SGU och Sjöfartsverket ingå medan övriga ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid.

Geodatarådets verksamhet har i skrivande stund ännu inte kommit igång på allvar och arbetets närmare inriktning och tillvägagångssätt återstår att utforma. Tanken är emellertid att rådet – trots dess rådgivande status – ska vara ett beredande organ med uppgift att på en mer övergripande nivå diskutera vissa generella frågor som rör geografisk information till såväl lands som sjöss. Exempel på sådana generella frågor är legala aspekter kring hantering av geografisk information, tekniska aspekter kring infrastrukturen samt frågan om hur geografisk information på ett bättre sätt kan samordnas och spridas. De frågor och det arbete som i dag bedrivs inom Samverkansgruppen skydd för landskapsinformation, är ett exempel på typ av verksamhet som kan komma att kopplas till Geodatarådet.

Hantering och beredning av frågor av mer ”bilateral” karaktär som rör samverkan kring geografisk information mellan enskilda myndigheter, kommer även fortsättningsvis att vara ett ansvar för berörda myndigheter.

6.3 Statskontorets kommentarer

Statskontorets bedömning:

- Sjöfartsverket gör en snävare tolkning av uppgiften att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige än vad som Statskontoret anser bör inrymmas i en sådan uppgift.
- Lantmäteriverkets nationella samordningsansvar inom området grundläggande geografisk information inbegriper även sjögeografisk information.
- Geodatarådets utpekade uppgifter fyller de kriterier som bör ställas på en samordningsuppgift. Geodatarådet är ett lämpligt forum för att identifiera, diskutera och utarbeta strategier och förslag till hur samordningen av olika typer av sjögeografisk information kan förbättras och effektiviseras.

Statskontorets förslag:

- Regeringen bör frånta Sjöfartsverket uppgiften att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.

Två myndigheter med utpekat samordningsansvar för sjögeografisk information

Statskontoret vill peka på att det genom Lantmäteriverkets utpekade nationella samordningsansvar inom området grundläggande geografisk information, numera finns två myndigheter med samordningsuppgifter på det sjögeografiska området. Vilka konsekvenser detta kommer att få är för tidigt att bedöma. Det behöver i praktiken inte nödvändigtvis innebära några gränsdragningsproblem mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriverket. Sjöfartsverket har en relativt snäv syn på sin samordningsuppgift, där verket i första hand fokuserar på den konkreta uppgiften att förvalta och sprida den sjögeografiska information som man själv producerar. Lantmäteriverkets samordningsansvar och Geodatarådets roll kan hävdas ligga på en mer övergripande och strategisk nivå och berör generella aspekter kring geografisk information till såväl lands som sjöss.

Icke desto mindre anser Statskontoret att Sjöfartsverkets tolkning av uppgiften att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige, är snävare än vad vi menar bör inrymmas i en samordningsuppgift. Ett samordningsansvar för sjögeografisk information inom Sverige, bör innebära att på ett övergripande plan driva och utveckla viktiga strategiska och generella frågor på det sjögeografiska området. En sådan uppgift kan också inkludera att i någon form samordna den sjögeografiska informationen som sådan. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att tillhandahålla metadata⁵³ kring all sjögeografisk information inom hela det svenska farvattnet.

Statskontoret konstaterar att det i Sjöfartsverkets instruktion inte närmare beskrivs eller klargörs vad uppgiften att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige egentligen innebär, eller på vilket sätt denna uppgift skiljer sig från uppgiften att svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde. Statskontoret uppfattar emellertid att det i viss utsträckning råder en diskrepans mellan Sjöfartsverket och regeringen beträffande hur man ser på verkets samordningsuppgift. Sjöfartsverket tolkar uppgiften på ett snävare sätt än vad Statskontoret har uppfattat att regeringen ger uttryck för. Statskontoret anser att Sjöfartsverkets snäva tolkning inte är orimlig då myndighetens verksamhet – i enlighet med instruktion och regleringsbrev – på företagsekonomiska villkor ska bedrivas med huvudsaklig inriktning på handelssjöfarten.

Sjöfartsverkets uppgift att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige bör upphöra

Mot bakgrund av Sjöfartsverkets snäva tolkning av samordningsuppgiften, ifrågasätter Statskontoret poängen med att verket i instruktionen har en utpekad uppgift att svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige. Den verksamhet som myndigheten i dag bedriver rörande sjögeografisk information, anser Statskontoret naturligen rymms inom uppgiften att svara för sjögeografisk information inom verkets ansvarsområde. Detta gäller exempelvis beträffande förvaltningen av Sjöfartsverkets djupdatabas och sjökortsdatabas samt den bearbetning verket gör av utifrån kommande djupdata. Statskontoret anser vidare att Lantmäteriverkets nationella samordningsansvar och Geodatarådets

⁵³ Med metadata menar vi information om var och hos vem olika typer av sjögeografisk information finns tillgänglig.

utpekade uppgifter uppfyller de kriterier man – i enlighet med resonemanget ovan – bör ställa på en samordningsroll. Av dessa skäl anser Statskontoret att Sjöfartsverkets uppgift att svara för sjögeografisk information inom Sverige bör upphöra.

Geodatarådet öppnar för nya vägar till förbättringar och effektiviseringar på det sjögeografiska området

Statskontoret vill framhålla att bilateral myndighetssamverkan inte är den enda möjliga vägen till att åstadkomma förbättringar och effektiviseringar på det sjögeografiska området. Berörda myndigheters verksamhetslogik med avseende på mål, prioriteringar, finansiering av verksamheten etc., kan utgöra större eller mindre hinder för att bilaterala samverkanslösningar ska komma till stånd. Detta är enligt Statskontorets uppfattning i viss utsträckning giltigt beträffande samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU, där vi konstaterat att nuvarande prioriteringar och mål för respektive kartläggningsverksamheter inte överensstämmer. I detta sammanhang vill Statskontoret därför särskilt peka på Geodatarådet och dess verksamhet som ett verktyg för regeringen när det gäller att åstadkomma effektiviseringar inom det sjögeografiska området. Geodatarådet involverar ett större antal myndigheter och organisationer vilket öppnar för andra handlingsvägar och förslag på förbättringar inom området än vad bilateral myndighetssamverkan kan åstadkomma.

Statskontoret bedömer att Geodatarådet är ett lämpligt forum för identifiering, diskussion och utarbetande av strategier och förslag till hur samordningen av olika typer av sjögeografisk information kan förbättras och effektiviseras. Statskontoret uppfattar att flera av rådets utpekade uppgifter rör just detta, exempelvis uppgifterna att medverka i arbetet med en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen, att behandla frågor av principiellt och strategiskt intresse samt uppgiften att medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor som gäller informationsutveckling och tillhållande av information.

Bilaga 1



REGERINGEN

Näringsdepartementet

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2006-04-07
Dnr. 2006/84-5

Regeringsbeslut

II 5

2006-03-23

N2003/3607/TP

N2005/3457/TP

N2006/1660/TP

Statskontoret
Box 8110

104 20 STOCKHOLM

Till avd.....	4
Kontakt med.....	
Beslut.....	EC

Uppdrag att utvärdera den sjögeografiska verksamheten i Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Bakgrund

I regleringsbrevet för Sjöfartsverket avseende 2005 fick Sjöfartsverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges geologiska undersökning (SGU) redogöra för på vilket sätt myndigheterna kan samarbeta avseende sjömätning och maringeologisk undersökning. I en delrapport den 30 mars 2005 gjorde Sjöfartsverket bedömningen att ett ökat samarbete är möjligt genom bättre samutnyttjande av fartygsresurser samt en förbättrad samplanering av respektive mättningsverksamhet. I slutrapporten från den 4 juli 2005 görs en annan bedömning när det gäller möjligheter till besparingar och samutnyttjande av fartyg. I regleringsbrevet för Sjöfartsverket och SGU avseende 2006 har myndigheterna fått i uppdrag att kartlägga vilka typer av sjögeografisk information som inhämtas av olika aktörer i Sverige. Samordningen av inhämtandet och förvaltningen av sjögeografisk information ingår i uppdraget som skall rapporteras till Regeringskansliet senast 31 mars 2006.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av Sjöfartsverkets och SGU:s verksamhet och organisation, gällande sjömätning och maringeologisk undersökning.

Statskontoret skall lämna konkreta förslag på hur samordningen av inhämtandet, förvaltningen, tillgängligheten och spridningen av olika typer av sjögeografisk information kan förbättras och effektiviseras. Statskontoret skall peka på brister i nuvarande lagar och regleringar inom området.

När det gäller myndigheternas organisation bör utvärderingen koncentreras på ledningen och styrningen av verksamheten. Även

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 26

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: registrator@industry.ministry.se

regeringens styrning av myndigheterna bör studeras. I detta ligger att pröva om instruktion, regleringsbrev, uppdrag etc. inom sjömättningsområdet är ändamålsenligt utformade i förhållande till målet med verksamheten. Förslag till hur myndigheternas uppgifter och styrning kan utvecklas bör lämnas.

Statskontoret skall också undersöka möjligheten till samarbete med Lantmäteriverket.

Uppdraget skall slutrapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 september 2006.

På regeringens vägnar


Ulrica Messing


Pia Stork Edhall

Kopia till

Statsrådsberedningen
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/F
Försvarsdepartementet
Sjöfartsverket
SGU
Lantmäteriverket

Bilaga 2

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket får sprida flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation enligt 6 § lagen om skydd för landskapsinformation.

Föreslagen lydelse

Försvarsmakten, Lantmäteriverket, Sjöfartsverket och *Sveriges geologiska undersökning* får sprida flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation enligt 6 § lagen om skydd för landskapsinformation.

Källförteckning

Intervjuer och övriga muntliga kontakter

Försvarmakten

Bo Sandberg

Krisberedskapsmyndigheten

Bengt Ola Nilsson

Mikael Korhonen

Lantmäteriverket

Ove Brännvall

Birgitta Ericsson

Mats Halling

Hans Laurell

Ulf Sandberg

Klas-Göran Storm

Marin Mätteknik

Ola Oskarsson

Sjöfartsverket

Tage Edvardsson

Gunnar Eriksson

Jan-Olof Selén

Börje Sjöquist

Patrik Wiberg

SMHI

Michael af Sandeberg

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Anders Elhammer

Jacob Johnson

Tor Söderlund

SÄPO

Hans Andersson

Maria Wiman

Skriftliga källor

AlliedSignal, *Analysis of Motion Sensor Data acquired with "Ocean Surveyor"*, (1997-08-07).

Lantmäteriet, *Lantmäteriets utveckling för framtiden*, (Dnr 119- 2001/1859)

Lindemalm, Per, SALTECH Consultants AB, *Utvärdering av fartygen Jacob Hägg och Ocean Surveyor*, (1997-01-19).

SGU och Sjöfartsverket, *Ramöverenskommelse om samverkan mellan Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket*, (Dnr 03-1463/2004 resp. dnr 1301-04-03182).

SGU och Sjöfartsverket, *Sjökartläggning i samtid och framtid*, (2006-03-17).

SGU och Sjöfartsverket, *Sjömätning och maringeologisk underökning i samverkan*, Sjö SUG, (1996-10-30).

SGU, *Samhällets behov av geologisk information – Inriktning för SGU efter 2008*

Sjöfartsverket, *Uppdrag att utreda förutsättningarna för en optimering av sjömätningens resurser*, GD-Uppdrag (2006-06-28).

Utredningen om en ny myndighet för beredskapsplanering, (2002-04-09, Fö 2001:04, Dnr 67/02).