

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om ordnande av Havsforskningsinstitutets verksamheter

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2008 en proposition med förslag till lagstiftning om ordnande av Havsforskningsinstitutets verksamheter (RP 121/2008 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Pekka Plathan, kommunikationsministeriet

- regeringsråd Ulla Kaarikivi-Laine, miljöministeriet
- professor Jari Niemelä, Helsingfors universitet
- chef för enheten för biovetenskap och miljö Laura Raaska, Finlands Akademi
- överdirektör Eeva-Liisa Poutanen och direktör Juha-Markku Leppänen, Havsforskningsinstitutet
- generaldirektör Petteri Taalas och förvaltningsdirektör Marko Viljanen, Meteorologiska institutet
- programdirektör Mikael Hildén, Finlands miljöcentral.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att havsforskningen i Finland omorganiseras så att den tvärvetenskapliga havsforskningen koncentreras till Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet. Avsikten är att inrätta ett Havsmiljöcenter vid Finlands miljöcentral och ett havsforskningsprogram vid Meteorologiska institutet. Havsforskningsinstitutets nuvarande uppgifter föreslås bli delade mellan Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet. Dessutom ska en separat samordningsgrupp för havsforskningen inrättas för att utöver Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet sammanföra också andra

centrala institutioner som bedriver havsforskning och producerar oceanografiska tjänster.

Syftet med propositionen är att stärka Östersjöforskningen och ett helhetsinriktat forskningsgrepp. Tanken är att skapa bättre förutsättningar för tvärvetenskaplig havsforskning genom att sammanföra forskningsgrupper som idag delvis verkar separat och att bilda starkare forskningsenheter. Omorganiseringen innebär att forskningen kring hav, skydd av hav och sjösäkerhet som för närvarande bedrivs vid tre olika inrättningar samlas på två ställen, där den koncentreras till enheter som är specialiserade

på havens fysik och biologi och som har ett nära samarbete med varandra.

Havsforskningsinstitutets operationella verksamhet och forskningen som tjänar trafiksektorn samt den fysikaliska observationen av och forskningen kring Östersjön ska överföras till Meteorologiska institutet. Den forskning och observation som gäller Östersjöns kemi och biologi införlivas med Finlands miljöcentral för att stärka centralens nuvarande havsforskningsuppgifter.

För att omorganiseringen ska kunna genomföras föreslås Havsforskningsinstitutet bli nedlagt som separat forskningsinstitution och lagen om havsforskningsinstitutet därför bli upphävd. Ställningen för de anställda vid Havsforsknings-

institutet ska tryggas genom övergångsbestämmelser i lag.

Vidare föreslås lagen om meteorologiska institutet bli preciserad så att institutets uppgifter bättre motsvarar de krav som ställs på verksamheten i dag. Lagen om miljöförvaltningen ska preciseras genom att där nämns att Finlands miljöcentral bedriver havsforskning. Dessutom föreslås ändringar i sjöräddningslagen och lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg till följd av att Havsforskningsinstitutet läggs ner.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning finner utskottet propositionen nödvändig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar.

Skyddet av Östersjön har hög prioritet i Finlands miljöpolitik

Åtgärder för att förbättra och skydda Östersjöns tillstånd har vidtagits såväl nationellt som regionalt och internationellt. Finland antog 2002 ett program för skydd av Östersjön. Programmet syftar bl.a. till att minska Östersjöns eutrofiering och förbättra naturens och vattenområdenas ekologiska status. I juni 2005 antog miljöministeriet dessutom ett handlingsprogram till skydd för Östersjön och inlandsvattnen. Det utnyttjas som ett instrument för att genomföra skyddsprogrammet för Östersjön. Också statsrådets principbeslut 2006 om riktlinjer för vattenskydd fram till 2015 stöder målen i skyddsprogrammet för Östersjön. Utskottet understryker att insatserna för att skydda Östersjön är viktiga, för det ekologiska tillståndet i Östersjön är fortfarande svagt och all belastning måste fortsatt reduceras för att förbättra miljötillståndet i havet.

EU har också lyckats enas om en gemensam havspolitik. Benen i havspolitikens miljöpelare utgörs av en marin strategi och direktivet om en marin strategi, som utgår från övergripande strategier på regional nivå för skyddet av haven och olika aktiviteter i det marina området samt gemensamt utnyttjande och vård av kustregionerna. Direktivet om en marin strategi trädde i kraft i juli 2008. Målet är att uppnå en god havsmiljöstatus fram till 2020. Enligt direktivet ska det göras en bedömning av de marina vattnen med en analys av a) grundläggande egenskaper och förhållanden och aktuellt miljötillstånd (fysikalisk-kemiska förhållanden, livsmiljötyper, biologiska förhållanden och hydromorfologi), b) en analys av de viktigaste faktorer som påverkar miljötillståndet i dessa vatten, inklusive mänskliga aktiviteter, c) en ekonomisk och social analys av utnyttjandet av dessa vatten och de kostnader som förstöringen av den marina miljön för med sig. Ramdirektivet för vattenpolitik förpliktar i sin tur att förbättra miljötillståndet i kustvattnen.

Internationella sjöfartsorganisationen IMO godkände i december 2005 att hela Östersjön klassas som särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). Områden

som på grund av sin sårbara natur är särskilt utsatta för risker och andra skador på grund av sjöfart kan bli PSSA-klassificerade.

Ett synnerligen betydelsefullt skyddsprogram på regional nivå är Östersjökommissionen HELCOMs handlingsprogram till skydd för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP) från 2007. Målet är att uppnå en god havsmiljöstatus i Östersjön fram till 2020. Östersjöstaterna, däribland Ryssland, har kommit överens om gemensamma åtgärder och rekommendationer för att bl.a. minska eutrofieringen, förbättra miljöskyddet inom sjöfart, reducera utsläpp av skadliga ämnen och främja naturskyddet. Finland har tillsammans med de övriga Östersjöstaterna åtagit sig att genomföra handlingsprogrammet.

Forskningen kring skyddet av Östersjön måste främjas

Östersjön är en mer eller mindre avstängd, grund och kall brackvattensbassäng vars tillstånd påverkas och förändras framför allt av de förändringar som sker inom avrinningsområdet. Klimatförändringen ökar för sin del avrinningen i havet och försvårar insatserna för att reducera belastningen.

Regeringen framhåller i sitt program att det viktigaste instrumentet för att rädda Östersjön är ett gränsöverskridande samarbete och ett intensivare närområdessamarbete. Samtliga Östersjöstater bör samarbeta aktivt om forskning, statistik och ny teknik.

Östersjöns svaga ekologiska status kräver starkare satsningar på skydd både nationellt och genom regionalt och internationellt samarbete. Det behövs en bred kunskapsbas för att skyddsinsatserna ska kunna riktas rätt och kostnadseffektivt. Problemen med Östersjön är intrikata och kräver tvärvetenskaplig, högkvalitativ forskning. Utan högkvalitativ forskning ges det inget underlag för effektivt beslutsfattande. Utskottet poängterar att också de tidigare nämnda skyddsprogrammen bygger på forskningsrön.

Handlingsprogrammet till skydd för Östersjön kräver starkare nationell och internationell samordning av skydd och forskning kring havet. I den europeiska strategin för havs- och sjö-

fartsforskning (KOM (2008)534) lyfts behovet av att identifiera temaövergripande forskningsmål bland traditionellt avgränsade forskningsområden och att främja ett tvärvetenskapligt tillvägagångssätt fram.

Det behövs starkare samordning och samarbete inom tvärvetenskaplig forskning

I många utredningar motiveras en fusion av små institutioner med större med att man då uppnår en tillräckligt stor kritisk massa. Det förmodas också att det tvärvetenskapliga greppet är effektivare i stora enheter. Enligt propositionen är syftet att "förstärka Östersjöforskningen och ett helhetsinriktat forskningsgrepp" genom omorganisering av forskningsenheter. Genom att sammanföra nuvarande forskningsgrupper och skapa starkare forskningsenheter vill man skapa bättre villkor också för den tvärvetenskapliga havsforskningen.

För att genomföra skydds- och handlingsprogrammen krävs det kunskap och insikter om det marina tillståndet och havens belastning och hur den ska reduceras, hur atmosfären och havet växelverkar med varandra, vilka sociala och ekonomiska konsekvenser skyddsåtgärderna har osv. Havsforskningen måste bevaras på sin nuvarande höga nivå och snarare stärkas för att den ska bli ett effektivt stöd för beslutsfattandet. Det finns ett alldeles särskilt behov av tvärvetenskapliga tillnärmningssätt och utvärdering av åtgärdernas effekter.

Utskottet tillstyrker i princip propositionen på den punkten att havsforskningen bör stärkas, men understryker att det också finns en viss risk för att det samlade greppet om havsforskningen går förlorat om funktionerna delas upp, alltså om den fysikaliska havsforskningen och uppgifter som hänför sig till sjösäkerhet och klimatförändring vid Havsforskningsinstitutet flyttas över till Meteorologiska institutet och den marinbiologiska och marinkemiska forskningen till Finlands miljöcentral. Det betyder att tre institutioner för sektorsforskning koncentreras till två, som fortfarande styrs av två ministerier, Meteorologiska institutet av kommunikationsministe-

riet och Finlands miljöcentral av miljöministeriet.

Regeringens förslag är att det inrättas ett havsforskningsprogram för Meteorologiska institutet och att forskning och utveckling kring havens fysik och den operativa servicen koncentreras till programmet. Vid Finlands miljöcentral inrättas ett Havsmiljöcenter, som ska vara en fristående enhet direkt under generaldirektören. Centret ska ha hand om centrala delar av havsforskningen och utveckla dem samt underhålla och administrera infrastruktur som behövs för havsforskning, inbegripet forskningsfartygen *Muikko* och *Aranda*, som kommer att administreras av Finlands miljöcentral. Målet är ett hög-effektivt utnyttjande av fartygen genom en logistiskt optimal kombination av uppföljning och forskningsprojekt.

Utskottet ser särskilt noga på vilka problem det kan tänkas uppstå när styrningen utgår från en modell med två förvaltningsområden. Styrning och operativa utgifter t.ex. för forskningsfartyget *Aranda* delas mellan Meteorologiska institutet och Finlands miljöcentral. Utgångspunkten är inte den bästa, anser utskottet. Att organisera verksamheten så att den resultatstyrs av två ministerier ställer särskilda krav och förutsätter fungerande samverkansformer. I det här sammanhanget kommer det tilltänkta Havsmiljöcentret att få en alldeles speciell status. Om verksamheten på *Aranda* administreras av Havsmiljöcentret, kan man sannolikt undvika många praktiska svårigheter och lösa problemen med hur forskningen på fältet ska organiseras över lag.

När finansieringen fördelas på olika uppgifter utöver de lagfästa uppgifterna måste det ses till att finansieringen av basforskning kring Östersjön inte äventyras. Problemen med dubbelstyrning bör identifieras och riskerna med alla tillgängliga medel motarbetas genom ett intensivt samarbete mellan förvaltningsområdena.

Målet bör vara en internationellt konkurrenskraftig och attraktiv forsknings- och innovationsmiljö

Ur havsforskningens synvinkel är ett av problemen med reformen att det är svårt att sammanföra modellering och forskning av fysikaliska, hydrologiska och biologiska processer till ett helt om den fysikaliska forskningen flyttas över till en annan institution. Lokalitetsfrågorna vid Havsmiljöcentret kräver dessutom att verksamheten förläggs till tre olika arbetsställen. Finlands miljöcentral har kvar sina lokaler på Mechelintgatan och den experimentella marinbiologiska laborieverksamheten fortsätter i *Dynamicum* i Gumtåkt, men den kemiska laborieanalytiken koncentreras till Håkansåker. Lösningen är långt ifrån optimal, poängterar utskottet.

Propositionen motiveras med att förutsättningarna för att kunna undersöka förändringar i Östersjöns miljötillstånd kan förbättras avsevärt om data och metoder inom olika forskningsområden slås ihop. Laborieverksamheten har nytta av att resurserna slås ihop, men det kräver smidigt samarbete och gärna att verksamheterna koncentreras till ett enda arbetsställe.

Utskottet noterar att redan den nuvarande splittringen är ett argument för att Finlands miljöcentrals samtliga funktioner i huvudstadsregionen förläggas till Vik på samma område som Helsingfors universitets funktioner. Det möjliggör i sin tur, precis som i t.ex. Joensuu, Jyväskylä och Uleåborg, ett ännu närmare samarbete med Helsingfors universitet och de institutioner för sektorsforskning som redan finns på området. Målet är alltså klart och tydligt att koncentrera miljöforskningsfunktioner till ett och samma område.

Om Havsmiljöcentret genomförs, möjliggör det direkt en samgång i nätverk med aktörer vid Helsingfors universitet, eftersom både Meteorologiska institutet och universitetets fysikaliska vetenskaper befinner sig på samma campusområde i Gumtåkt och det på campusområdet i Vik finns mycket havsforskning inom bio- och miljövetenskaper. Om Finlands miljöcentrals alla funktioner koncentrerades till Vik, skulle det i

sin tur fördjupa samarbete och synergier mellan miljöcentralen och Helsingfors universitet.

Den splittrade havsforskningen kan ses som ett hot som måste avvärjas med särskilda medel. Det skulle vara beklagligt om propositionen bara blev ett mellanspel i splittringen innan alla funktioner åter samlades och koncentrerades eller om en sådan period av osäkerhet skulle försvåra forskarnas situation och den vägen också hindra uppkomsten av en ny forskningsmiljö.

Utskottet efterlyser en starkare forskningsinsats inte minst från universiteten och sektorsinstitutionerna för att Finland ska kunna bibehålla och stärka sin status som en internationellt konkurrenskraftig och attraktiv forsknings- och innovationsmiljö.

Finland har klarat sig bra i internationella jämförelser av utbildning, forskning och teknologi. Framgångarna bygger till en del på långsiktiga satsningar på forskning och utveckling och välfungerande institutioner som samarbetar i nätverk. I regeringens innovationspolitiska redogörelse poängteras det att universitetens och forskningsinstitutens forskningskapacitet behöver stärkas, också med hänsyn till prioriteringarna i den nationella innovationspolitiken, liksom samarbetet mellan universitet och forskningsinstitutioner behöver intensifieras.

Enligt innovationsredogörelsen bör institutionerna sammanföras till större och modernare enheter med avseende på ledning, förändringskapacitet, resurser och förvaltning. Vidare anses Finland klara sig på en global kunskaps- och investeringsmarknad bara genom att bygga upp ett erkänt och respekterat varumärke som grundar sig på strategiska val, spetskunskap och en kon-

kurrenskraftig innovationsmiljö. Universiteten och institutionerna för sektorsforskning utgör en betydande del av denna varumärkespotential och därför bör också denna aspekt beaktas i frågan om hur de ska organiseras.

Till slut

Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och menar att målet bör vara att fartygen och speciallaboratorierna ska utgöra havsforskningens nationella infrastruktur med en stark internationell ställning.

Utskottet vill att kommunikationsutskottet särskilt noterar att forskningen behöver samordnas och samarbetet utvecklas för att reformens syfte, en starkare havsforskning, ska nås. Havsmiljöcentret kommer att spela en central roll i att samordna forskningen och därmed ska det ses till att det har förutsättningar för det. Utskottet föreslår att kommunikationsutskottet i sitt betänkande bedömer hur lämplig den föreslagna organisationsmodellen och förläggningen av funktioner är på sikt och väger in det som anförts ovan.

Utlåtande

Miljöutskottet anför

att kommunikationsutskottet i sitt betänkande förelår att riksdagen godkänner ett uttalande som framhåller Havscenrets centrala roll som forskningskoordinator och samarbetsutvecklare i syfte att åstadkomma en allt verkningsfullare havsforskning samt ett uttalande om att regeringen ska se till att havsforskningen får tillräcklig finansiering.

MiUU 26/2008 rd — RP 121/2008 rd

Helsingfors den 13 november 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Rakel Hiltunen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Marko Asell /sd (delvis)
Christina Gestrin /sv
Tanja Karpela /cent
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml

Petteri Orpo /saml
Sanna Perkiö /saml
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /cent
Oras Tynkkynen /gröna
Pauliina Viitamies /sd
Henna Virkkunen /saml
ers. Anne Kalmari /cent
Unto Valpas /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens förslag om att upplösa havsforskningsinstitutet och fördela verksamheten mellan Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet kommer i praktiken att innebära en fysisk splittring av havsforskningen.

Med tanke på vikten av kontinuiteten i östersjöforskningen och vikten av att östersjöforskningen förstärks är detta förslag inte bra, det kan rentav leda till en försvagning av havsforskningen.

Det finns preliminära planer på att flytta Finlands miljöcentrals verksamhet till Viks campusområde. Det finns även ett beslut om att Helsingfors stads miljöcentral flyttas till Vik. Genom detta kan betydande synergieffekter för östersjöforskningen uppnås med Helsingfors universitets omfattande östersjöforskning.

För att garantera och stärka östersjöforskningen skulle det bästa alternativet vara att i detta skede avbryta planerna på att upplösa Havsforskningsinstitutet och istället inleda planeringen och skapandet av ett Havscenter i Viks campus.

I stället för att splittra Havsforskningsinstitutets verksamhet på två verk (Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet) och tre fysis-

ka adresser, skulle beredningen av en sammanslagning av Finlands miljöcentral, Havsforskningsinstitutet och Meteorologiska institutet inledas. Tre skulle bli ett. Genom denna fusion skulle ett Havscenter skapas. Havscentret skulle underlyda Miljöministeriet och även ansvara för forskningsfartyget Aranda. Laboratoriefunktionerna skulle dra nytta av en centralisering till samma ställe, närheten till Helsingfors universitet skulle utnyttjas maximalt och hotet om att splittra havsforskningen för en övergångsperiod skulle avvärjas.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslaget förkastas,

att riksdagen tar följande ställningstagande: Bildandet av Havscentret på Viks campusområde inleds,

att Finlands miljöcentral, Havsforskningsinstitutet och Meteorologiska institutet sammanslås och underställs miljöministeriet i samband med att Havscentret tas i bruk.

Helsingfors den 13 november 2008

Christina Gestrin /sv