

## Bilaga 7:24 till kommunstyrelsens protokoll den 31 mars 2004, § 27

PM 2004 RVIII (Dnr 304-3242/2003)

### Havsmiljökommissionens betänkande Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 1 april 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas denna promemoria.
2. Protokollat i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson** anför följande.

#### *Bakgrund*

I juli 2003 tillsatte regeringen en kommission (Havsmiljökommissionen) med uppdrag att sammanfatta kunskapsläget avseende miljötillståndet i Sveriges kust- och havsområden, utforma övergripande strategier på kort och lång sikt samt att föreslå åtgärder som kan bryta den negativa utvecklingen i havsmiljön, så att de tre miljökvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Giftfri miljö och Ingen övergödning kan nås till år 2020. I sitt betänkande Havet – tid för en ny strategi, har havsmiljökommissionen lagt fram olika förslag och slutsatser. Kommissionens sammanfattning av betänkandet redovisas i *bilaga 2*.

Hela remissmaterialet finns även att tillgå på regeringens hemsida: [www.miljo.regeringen](http://www.miljo.regeringen) (klicka vidare på ”propositioner m m”) och SOU 2003:72.

#### *Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Stockholm Vatten AB, Stockholms Hamn AB och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Stadsledningskontoret avstod från att lämna synpunkter. De remissinstanser som svarat är i stort sett positiva till havsmiljökommissionens betänkande.

#### *Mina synpunkter*

Jag anser att Havsmiljökommissionens betänkande beskriver nuvarande förhållanden mycket bra avseende miljötillståndet i Sveriges kust- och havsområden. De föreslagna strategierna och åtgärderna är steg i rätt riktning för att åstadkomma långsiktig hållbarhet. Havens förvaltning har hittills utgjort ett allvarligt exempel på hur det kan gå om inte utvecklingen i de livsnödvändiga ekosystemen hålls inom de ramar som naturen tål. Jag välkomnar därför de strategier och inriktningar som anges i Havsmiljökommissionens betänkande. Min förhoppning är att det nu inte ska ta alltför lång tid att förverkliga dem.

Remissinstanserna Stockholm Vatten AB, Stockholms Hamn AB och miljö- och hälsoskyddsnämnden anser också att slutsatserna och förslagen är i huvudsak bra. På några punkter finns det anledning att göra klargöranden.

Det gäller åtgärdsförslag fem under En giftfri miljö som lyder;

? ”*De kommunala reningsverkens kapacitet för att ta hand om nya ämnen skall säkerställas*”

Denna inriktning innebär en betoning på ansvar i avloppsreningens slutsteg s.k. ”End of pipe”, en lösning, som Stockholm Vatten befarar kan leda till att man i fortsättningen nedprioriterar eller bortser från såväl principerna *Förorenaren betalar*, *Sortera bort föroreningar vid källan*, *Substitutionsprincipen* och *Försiktighetsprincipen*. På detta område utför Stockholm Vatten i samarbete med miljöförvaltningen sedan många år ett framgångsrikt informationsarbete till konsumenter, producenter och verksamheter som har lett till att avloppen inte onödigtvis utnyttjas för fel typ av avfall. Stockholms stad är föregångare på detta område och Stockholm Vatten har i dessa frågor ett brett samarbete med vattenföretag i Europa genom Eureau.

Svårnedbrytbara gifter som kommer till reningsverken kommer tyvärr även fortsättningsvis att gå till antingen atmosfären, slammet eller recipienten. Det är därför viktigt att påverka attityder för att minska mängden av både nya och gamla kemikalier som går genom avloppen redan vid källan, så att användningen anpassas till vad recipienten och vattenverket tål. Däremot är det rimligt och möjligt att minska kvävetillförseln från avloppsvattnet till recipienten samt att vidta åtgärder så att antalet och storleken på breddningar minskar.

En andra punkt som förtjänar att lyftas är övergödning till följd av nedfall från luften. Från städer kommer en stor del av kväveoxiderna från trafiken. Det är därför viktigt att minska dessa utsläpp och att arbeta vidare med miljövänliga transportsätt. Jag vill här särskilt hänvisa till stadens miljöprogram som har som ett av sina sex huvudmål att uppnå miljöeffektiva transporter och som delmål 1:4, att trafikens kväveoxidutsläpp ska minska med minst 25%.

En tredje punkt, som också tas upp av Stockholms Hamn AB är att om de sjöburna transporterna får längre transportsträckor genom krav på avledning från de mest värdefulla vattenområdena kan detta medföra ökade kostnader och att företagen istället väljer att frakta godset med andra transportalternativ. Detta kan innebära ökad miljöbelastning per ton fraktad godsmängd. Stockholms Hamn AB framhåller också att en anledning till detta är att företag alltmer satsar på ”just in time”-lösningar, dvs. rullande lager, och att sjöfarten måste kunna möta denna utveckling. Jag anser att detta inte är en tillräcklig anledning att motsätta sig utredningens förslag om att flytta fartygstrafiken i ett mer östligt läge av miljö- och hållbarhetsskäl. I stället finns anledning att finna vägar för en utveckling mot en mindre transportintensiv logistik, vilket ingår i EU:s transportdirektiv.

Jag föreslår härmed att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 12 mars 2004

VIVIANN GUNNARSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

I juli 2003 tillsatte regeringen en kommission (Havsmiljökommissionen) med uppdrag att sammanfatta kunskapsläget avseende miljötillståndet i Sveriges kust- och havsområden, utforma övergripande strategier på kort och lång sikt samt att föreslå åtgärder som kan bryta den negativa utvecklingen i havsmiljön, så att de tre miljökvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Giftfri miljö och Ingen övergödning kan nås till år 2020. I sitt betänkande Havet – tid för en ny strategi, har havsmiljökommissionen lagt fram olika förslag och slutsatser. Kommissionens sammanfattning av betänkandet redovisas i bilaga 2.

Hela remissmaterialet finns även att tillgå på regeringens hemsida: [www.miljo.regeringen](http://www.miljo.regeringen) (klicka vidare på ”propositioner m m”) och SOU 2003:72.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Stockholm Vatten AB, Stockholms Hamn AB och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

**Stadsledningskontoret** avstår från att lämna synpunkter i rubricerat ärende då ärendet även remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Vatten AB och Stockholms Hamn AB.

**Stockholm Vatten AB:s** styrelse fick bolagets yttrande som ett anmälningsärende.

**Stockholm Vatten AB:s** tjänsteutlåtande av den 15 februari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

### Slutsatser

Stockholm Vatten välkomnar utredningens initiativ med att utforma strategier på kort och lång sikt samt föreslå åtgärder som kan bryta den pågående negativa utvecklingen i havsmiljön. Strategierna och åtgärderna siktar på att de tre miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust- och skärgård*, *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* ska kunna nås till år 2020.

Stockholm Vatten har i sitt remissvar fokuserat på att kommentera vissa specifika åtgärdsförslag under miljökvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning*.

### - Sammanfattande kommentarer till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Stockholm Vatten vill här speciellt kommentera åtgärdsförslag nummer 5, *De kommunala reningsverkens kapacitet för att ta hand om nya ämnen skall säkerställas*.

Stockholm Vatten avvisar åtgärdsförslaget.

Stockholm Vatten vill istället framhålla att det är attityden och användningen av kemikalier i vårt samhälle som måste anpassas till vad reningsverk och recipient klarar av.

Genom att i åtgärdsförslaget betrakta det kommunala reningsverket som något som ska anpassas till dagens kemikaliesamhälle så bortses plötsligt från såväl principerna *Förorenaren betalar*, *Sortera vid källan istället för End-of-pipe*, *Substitutionsprincipen* och *Försiktighetsprincipen* som det fysikaliska faktum att i stort sett inget svårnedbrytbart faktiskt försvinner i ett reningsverk. Svårnedbrytbara gifter som kommer till framtidens reningsverk kommer också de att gå i huvudsak till antingen atmosfären, slammet eller recipienten.

### - Sammanfattande kommentarer till miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning

Stockholm Vatten delar Naturvårdsverkets slutsats Naturvårdsverkets regeringsuppdrag ”Minskning av kväveutsläpp från reningsverk” där Naturvårdsverket framhåller att en ”fortsatt utbyggnad av kväverening i de reningsverk som hittills inte uppfyller Naturvårdsverkets föreskrift om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse är det mest ändamålsenliga sättet att säkerställa att avloppsdirektivets krav möts” (se bilaga)

### Specifika Kommentarer till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

Stockholm Vatten står helt bakom förslaget till preciseringarna av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö:

A. All fisk i Sveriges hav skall vara tjänlig som människoföda

B. Kemiska ämnens påverkan på det marina ekosystemet skall vara försumbara

Havsmiljökommissionen föreslår därefter ett antal kompletterande åtgärder.

Stockholm Vatten vill här speciellt kommentera åtgärdsförslag nummer 5, *De kommunala reningsverkens kapacitet för att ta hand om nya ämnen skall säkerställas.*

Stockholm Vatten avvisar principen i åtgärdsförslaget.

Med förvåning har Stockholm Vatten kunnat konstatera att utredningen med detta åtgärdsförslag, på ett överraskande sätt bortsett från en rad fundamentala strategier vad gäller framgångsrik miljövard. Utredningens betraktelsesätt för oss 20-30 år bakåt i tiden.

Genom att föreslå att det kommunala reningsverket ska anpassas bättre till dagens kemikaliesamhälle så bortses plötsligt från såväl principerna *Förorenaren betalar*, *Sortera vid källan istället för End-of-pipe*, *Substitutionsprincipen* och *Försiktighetsprincipen* som det fysikaliska faktum att inget svårnedbrytbart faktiskt försvinner i ett reningsverk. Svårnedbrytbara gifter som kommer till framtidens reningsverk kommer också de att gå till antingen atmosfären, slammet eller recipienten. De ämnesgrupper som skulle kunna bli aktuella att i högre grad avskilja utan att de hamnar i slammet är de ämnen som är vattenlösliga och inte binds till partiklar. För dessa ämnen kan det finnas vissa möjligheter att utveckla en reningsteknik, som i sådana fall skulle sitta som ett sista steg i reningsverket. Stora förhoppningar till att i reningsverken effektivt kunna eliminera svårnedbrytbara gifter utan att de istället går till slammet strider dock mot fysikaliska lagar och får dessvärre avfärdas som önsketänkande.

Stockholm Vatten vill istället framhålla att det är attityden och användningen av kemikalier i vårt samhälle som måste anpassas till vad reningsverk och recipient klarar av.

Stockholm Vatten har under en rad år i sitt framgångsrika miljöarbete använt just principerna *Förorenaren betalar*, *Sortera vid källan istället för End-of-pipe*, *Substitutionsprincipen* och *Försiktighetsprincipen*. I detta arbete har många svenska kommuner, organisationer och företag deltagit. Genom arbetet har också en rad föroreningar i slam och i utgående avloppsvatten minskat de senaste åren.

Det finns flera viktiga skäl till att reningsverken inte heller i en framtid kommer att kunna ta emot miljöstörande kemikalier utan att sortering av kemikalier redan vid källan kommer att vara den framgångsrika strategin för miljömålet Giftfri miljö:

- *Skydda reningsverket.* Hjärtat i reningsprocessen är en biologisk process bestående av naturligt förekommande bakterier. De kan lätt slås ut av miljöstörande kemikalier och ex reningsprocessen för kväve kan då vara utslagen i månader. Reningsprocesser kan utvecklas och bakterierna kan tränas till att bryta ned lite mer svårnedbrytbara ämnen men svårt nedbrytbara ämnen kommer även i framtiden att gå vidare till slammet eller recipienten. Cocktailblandningar, dvs en rad miljöstörande ämnen som kommer från olika källor gör arbetet än besvärligare för bakterierna.
- *Skydda recipienten.* När de miljöstörande ämnena väl kommer till reningsverken föreligger de i allmänhet i så utspädd form att någon effektiv rening av sådana ämnen aldrig kan förväntas. På sikt kommer recipienten därför att alltid ta emot de största mängderna miljöstörande ämnen. Därför kommer den miljö- och energimässigt mest fördelaktiga lösningen också i

framtiden att vara sortering vid källan istället för end-of-pipe rening vid det kommunala reningsverket

- *Skydda kretsloppet.* De föroreningar som ej kan brytas ned men som avskiljs, dvs ej går vidare till atmosfären eller till recipienten, hamnar i slammet. Om slammets näringsämnen ska kunna användas i ett kretslopp behöver de miljöstörande ämnena i slammet självfallet förekomma i mycket låga koncentrationer. Här kan tekniken för omhändertagande av slam komma att utvecklas men de utvecklingsspår som idag står till förfogande skulle göra det möjligt att endast återföra fosfor medan kväve, humus med flera ämnen ej kan återvinnas.
- *Skydda personalen.* Arbetsmiljön i ett reningsverk beror till stor del på de ämnen som kommer med det inkommande avloppsvattnet. Lättflyktiga ämnen i inkommande avloppsvatten kan lätt skapa både akuta och långsiktiga arbetsmiljöproblem vid ett reningsverk.

Flera av ovan angivna skäl finns också angivna i artikel 11 i Avloppsvattendirektivet (91/271/EEC) – med det explicita syftet att skydda reningsverken, recipienten, slammet och arbetsmiljön.

Stockholm Vatten har tillsammans med branschorganisationen Svenskt Vatten, på Europainivå drivit frågan om vikten att sortera kemikalier vid källan (se bilaga) – och i en framtid undvika att leda kemikalierna till reningsverk. Våren 2003 antog den Europeiska vattenbolagsorganisationen, Eureau (vars medlemmar försörjer över 400 miljoner Européer med vatten- och avloppstjänster) ett policydokument som trycker på vikten av att sortera kemikalier vid källan och inte leda dem till reningsverken. DG-Miljö vid EU-kommissionen har sett denna strategi som en viktig pusselbit i det uthålliga kemikaliearbetet och arrangerade därför tillsammans med Eureau en workshop i ämnet under sommaren 2003.

### **Specifika kommentarer till miljökvalitetsmålet Ingen övergödning**

Stockholm Vatten delar Naturvårdsverkets slutsats Naturvårdsverkets regeringsuppdrag ”Minskning av kväveutsläpp från reningsverk” där Naturvårdsverket framhåller att en ”fortsatt utbyggnad av kväverening i de reningsverk som hittills inte uppfyller Naturvårdsverkets föreskrift om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse är det mest ändamålsenliga sättet att säkerställa att avloppsdirektivets krav möts” (se bilaga)

**Stockholms Hamn AB** beslutade den 5 februari 2004 att som svar på remissen överlämna och återropa upprättat tjänsteutlåtande.

**Stockholms Hamn AB:s** tjänsteutlåtande av den 26 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

#### **Bakgrund**

Av de förslag som havsmiljökommissionen lagt fram riktar sig några särskilt till sjöfarten och områden som är av speciellt intresse för Stockholms Hamn AB. Kommissionen föreslår bl.a. följande

- ? Fastställ minimikrav för sjöfartsstandard i Östersjön, med krav på endast högkvalitativa tankfartyg för all last och klassificerade av ett välrenommerat klassificeringssällskap
- ? Farleder och trafikleder utformas så att känsliga områden undviks samt att skador från oljeutsläpp blir minsta möjliga om de skulle uppstå, vilket bland annat innebär att all fartygstrafik flyttas syd och öster om Hoburgs bank.
- ? Räddningsberedskapen skall säkerställas.

#### Synpunkter

Sjöfarten utgör den naturliga länken i exporten och importen över Östersjön. Det finns klara fördelar med att öka det sjönära godset då infrastrukturen ur samhällssynpunkt är kostnadseffektiv och då större lastkapaciteter ger såväl energi- som kostnadseffektivitet.

För Stockholms Hamnar har godsmängderna i trafiken till/från de baltiska staterna ökat med 41 % under 2003.

Övergripande välkomnar Hamnen kommissionens förslag till ställningstagande då detta harmoniserar väl och ytterligare driver på ett steg i rätt riktning med att uppfylla de nationella miljömålen.

Hamnen ser fördelarna med en bredare samverkans strategi där berörda parter gemensamt kan komma till strategiska och kostnadseffektiva lösningar över nationsgränserna. Hamnen ser det också som positivt att arbetet med fokus för säkerhetsfrågor lyfts fram och ytterligare kan intensifieras mellan de olika parterna.

Fördelar med denna strategi är att kunna skapa den gemensamma värdegrund som måste ligga till grund för att åstadkomma en hållbar utveckling för alla parter som verkar och nyttjar Östersjön såväl i dag som i framtiden.

Många delar av kommissionens förslag ligger också väl i linje med de drivkrafter som hamnen sedan lång tid arbetar med såsom t.ex differentierade hamnavgifter för fartygen för att minska utsläppen av svavel- och kväveoxider. Hamnens rabatter till redare respektive varuägare om tankfartyg med dubbelbotten/dubbelt skrov används för transport till Stockholms hamn är ytterligare ett exempel som använts med framgång. I huvudsak kommer inga tankfartyg med enkelskrov till Hamnen. Beträffande frågan om giftiga bottenfärger och dess användning använder sig merparten av den reguljära trafiken av ”miljöanpassade” båtbottnfärger som kräver mekanisk rengöring men som minskar miljöbelastningen. För Östersjöns miljötillstånd skulle det vara betydelsefullt om fler Hamnar runt Östersjön arbetade i samma riktning.

Avslutningsvis vill dock Hamnen beträffande kommissionens förslag framhålla vikten av att om man avleder sjöfart från vissa värdefulla områden kan detta innebära konsekvenser vilket man måste beakta och väga in. Ur ett livscykelanalysperspektiv kan begränsningarna hindra och/eller motverka sjöfartens framkomlighet i ett större perspektiv så att de korta transportsträckorna, ledtiderna och effektiviteten med just in time krav för kunderna blir lidande. Om de sjöburna transporterna får mycket längre transportsträckor kan detta medföra att lönsamheten sviktar och att man istället fraktar godset med andra transportalternativ vilket skulle innebära ökad miljöbelastning per ton fraktad godsmängd.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslöt den 2 mars 2004 enligt förvaltningens förslag att tillstyrka kommissionens förslag under åberopande av förvaltningens tjänsteutlåtande samt att betona vikten av att SCBs förslag om en framtida nationell materialflödesstatistik snarast finansieras och realiserats så att underlag erhålls till kvantifiering av diffusa utsläpp.

*Reservation* anfördes av ledamöterna *Björn Ljung* (fp), *Johan Steenhoff Eriksen* (m) och *Katarina Larsson* (m) samt tjänstgörande ersättarna *Gustav Åkerblom* (fp) och *Lena Bring* (m) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten *Björn Ljung* (fp) och tjänstgörande ersättaren *Gustav Åkerblom* (fp), *bilaga 1*.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande från den 2 februari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

### **Sammanfattning**

Havsmiljökommissionen konstaterar att vi har kommit till vägs ände med nuvarande sätt att nyttja och påverka haven. Kommissionen förelår en ny förvaltning av havet som utgår från den s.k. ekosystemansatsen. Det betyder att ekosystemet inte ska ses som enskilda arter som var och en ska skyddas utan att också deras samspel ska skyddas. Då kan också havets förmåga att förse oss med varor och tjänster långsiktigt tryggas. En sådan förvaltning som bas vore revolutionerande för arbetet med att skydda haven och den finns enligt kommissionen som förebild i det europeiska luftvårdsarbetet. Kommissionen föreslår ett antal åtgärder samt kompletteringar av de nationella miljö kvalitetsmålen med utgångspunkt inom fyra problemområden: sjöfart, fiske, gifter och övergödning. Förvaltningen delar i stort kommissionens slutsatser och tillstyrker remissen av kommissionens förslag med vissa kompletterande synpunkter.

### **Betänkandet**

Våra hav är kraftigt påverkade av decenniernas utsläpp av näringsämnen och gifter från land och luft. Därtill riskerar ett alltför stort uttag av fisk att förändra ekosystemen. Östersjöns och Västerhavets tillstånd har i det stora hela inte blivit bättre under de senaste 10-15 åren trots de många insatser som gjorts. Som havsmiljöarbetet idag bedrivs pekar det mesta mot att tillståndet om ett eller ett par decennier kommer att vara detsamma eller sämre än idag. Havsmiljökommissionen konstaterar att det nationella miljö kvalitetsmålet för havet är avlägset. Vi har kommit till vägs ände med nuvarande sätt att nyttja och påverka haven.

Orsaken till detta är bland annat att de näringar som nyttjar haven har ansett sig ha självklara rättigheter, men inte tillräckliga skyldigheter för att skydda de marina ekosystemen. Ett övergripande ansvar saknas såväl nationellt som internationellt. Kommissionens slutsats är att miljö situationen i våra omgivande hav är ett resultat av kortsiktiga ekonomiska intressen, i kombination med bristande förståelse för de komplexa marina ekosystemen. Havet har blivit offer för allmänningens förbannelse.

Kommissionen förelår en ny förvaltning av havet som utgår från den s.k. ekosystemansatsen. Det betyder att ekosystemet inte ska ses som enskilda arter som var och en ska skyddas utan att också deras samspel ska skyddas. Då kan också havets förmåga att förse oss med varor och tjänster långsiktigt tryggas. En sådan förvaltning som bas vore revolutionerande för arbetet med att skydda haven och den finns enligt kommissionen som förebild i det europeiska luftvårdsarbetet. Det är i jämförelse med detta luftvårdsarbete i huvudsak fyra väsentliga delar som saknas i det marina arbetet:

- ? enighet och samverkan mellan förvaltning, forskning, näringar och andra intressenter
- ? gemensamma effektbaserade målsättningar för både det nationella och internationella arbetet
- ? flexibilitet och att nationellt kunna vidta kostnadseffektiva åtgärder inom relevanta sektorer samt
- ? juridiskt bindande överenskommelser

Det är nödvändigt med internationell samverkan för att vända den negativa trenden i våra hav och därför föreslås en ny regional förvaltning i Östersjön (inkl. Kattegat). Dessutom behövs en förstärkt legal struktur där bl. a. ekosystemansatsen omsätts i konkreta rättsliga principer. Detta bör ske inom ramen för en reviderad Helsingforskonvention som i fortsättningen bör arbeta med legalt bindande beslut och beräkningsmodeller som gör det möjligt att utvärdera förslag till åtgärdsstrategier gentemot olika mål för ekosystemen.

Kommissionen anser att Sverige redan nu kan vidta en rad åtgärder och föreslår att en nationell marin strategi utarbetas med syftet att överbrygga den splittring som idag karakteriserar havsmiljöarbetet. Nyttjandet av havet bör regleras genom en zonindelning. Naturvårdsverket bör ges ett övergripande ansvar för havsmiljön och tillsammans med berörda myndigheter utarbeta ett planeringsunderlag för Sveriges havsmiljö.



Enligt kommissionen är det ett stort genomförandeunderskott snarare än kunskapsbrist som är den främsta anledningen till bristerna i dagens förvaltning av havet. Det finns emellertid områden där kompletterande kunskap är nödvändig och där forskningsinsatser behövs. På en övergripande nivå behövs sektorsövergripande och tvärvetenskaplig forskning som kan klargöra orsakerna till dagens miljötillstånd och tydliggöra vilka åtgärder som behöver prioriteras för att nå miljömålen.

De nationella miljökvalitetsmålen som berör havet bör enligt kommissionen kompletteras och preciseras inom följande fyra problemområden, sjöfart, fiske, gifter och övergödning, som kommissionen utgått från i sin analys:

#### Sjöfart

Problemen på sjöfartsområdet är bristen på efterlevnad av det internationella regelverket vilket lett till att havsmiljön fortfarande i stor omfattning belastas av illegala oljeutsläpp. Ett allvarligt problem är också förekomsten av undermåliga fartyg.

Nya preciseringar föreslås av miljökvalitetsmålet *Hav i balans och levande kust och skärgård*.

1. Ingen undermålig sjöfart ska trafikera våra omgivande hav.
2. De mest värdefulla områdena ska skyddas från sjöfartens negativa konsekvenser.
3. Räddningsberedskapen ska säkerställas

#### Fiske

Dagens förvaltning av fisket i Östersjön är inte långsiktigt hållbar. Alltför stora fångstkvoter har fastställts och fiskeflottorna har inte anpassats till ekosystemets förmåga att producera fisk. Alla tecken tyder enligt kommissionen på att det moderna yrkesfisket går mot en krasch, vilket kommer att få stora konsekvenser inte bara för ekosystemen utan även för yrkesfiskarna, sportfiskarna och därmed för en levande kust och skärgård.

Det övergripande synsättet bör vara att fisken ska förvaltas som en del i ekosystemet. En av flera föreslagna åtgärder för att skydda fiskresursen är att miljömärkning av fisk ska utvecklas och tillämpas.

Revidering föreslås av två delmål under *Hav i balans och levande kust och skärgård*.

1. Senast år 2010 ska de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd. Bifångster av sjöfåglar, oönskade fiskarter och ungfisk ska inte ha negativa effekter på populationerna eller på ekosystemet.
2. Andelen fisk som fångas i fisket ska senast år 2010 inte vara större än att fiskens naturliga roll i ekosystemet bibehålls.

#### Gifter

Det saknas tillräckliga åtgärder som syftar till att minska halterna av PCB och dioxiner ytterligare med målet att kostråden för fisk i Östersjön ska kunna slopas. Istället riskerar nya miljögifter och ny kunskap om gifters påverkan i miljön resultera i behov av ytterligare kostråd. Men det är inte enbart ett genomförandeunderskott som lett fram till dagens situation, utan även en stor kunskapsbrist om vilka källor som har utsläpp i havsmiljön och vilka effekter detta har på havsmiljön.

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö bör kompletteras med preciseringarna:

1. All fisk som fångas i Sveriges hav ska vara tjänlig som människoföda.
2. Gifters påverkan på det marina ekosystemet ska vara försumbara.

#### Övergödning

Förändrad artsammansättning i Östersjön som förmodligen är ett resultat av hög näringstillförsel och förändrad fiskfauna tyder på att egentliga Östersjön håller på att genomgå en dramatisk förskjutning i ekosystemets struktur och funktion, en s.k. ekosystemflipp. Tillförseln av näringsämnen måste på sikt återställas till en naturlig nivå.

Kommissionen föreslår kompletteringar till miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* som innebär att utsläppen av kväve minskas till 1940-talets nivå:

1. Odlingen av fångstgrödor ska permanentas till att omfatta 100 000 ha.

2. Arealen åkermark som vårbearbetas istället för höstbearbetas ska permanentas till att omfatta 100 000 ha.
3. Tillförseln av kväve vid odling ska inte överskrida växternas behov.
4. Spridning av flytgödsel från djuren på hösten till höstsäd ska minskas.
5. Fast träda ska införas.
6. 12 000 ha våtmarker ska anläggas.
7. Obligatoriskt deltagande i miljöutbildningar för lantbrukare ska krävas.
8. En utredning om geografisk fördelning av lantbrukets djur ska genomföras.
9. Enskilda avlopp ska förbättras.

Förvaltningens synpunkter

### Allmänt

Miljöförvaltningen delar kommissionens uppfattning om att en ny ansats behövs i havsmiljöarbetet. Särskilt viktigt är att denna ansats tar utgångspunkt i ett önskvärt tillstånd för havet som är kvantifierat, uppföljningsbart och legalt förankrat. Detta önskvärda tillstånd ska utgöra grund för analysen av vilka åtgärder mot mänsklig påverkan som är de mest effektiva. Miljönyttan som uppnås med åtgärderna måste kunna kvantifieras och följas upp men också förankras inom de sektorer där åtgärderna vidtas. Det är tydligt att bristerna i förvaltningen av havet idag har sin grund i avsaknaden av ett sådant arbetssätt.

Havsmiljökommissionen konstaterar att det europeiska luftvårdsarbetet har präglats av ett sådant tvärsektoriellt arbetssätt och systemtänkande och bör kunna utgöra en förebild för förvaltningen av havet. Inom det regionala luftvårdsarbetet, som bedrivs i Stockholm och Uppsala läns luftvårdsförbund, har en sådan ansats varit grunden för arbetet sedan minst ett decennium. Luftvårdsförbundets arbetssätt, som bidragit till att ta fram kostnadseffektiva lösningar på luftproblemen i regionen, har legat till grund för utformningen av handlingsprogram, stadgar och policy för Svealands Kustvattenvårdsförbund som bildades år 2000. Att det blev luftvårdsförbundets arbetssätt som fick utgöra förebilden för kustvattenvårdsförbundets arbetssätt beror just på avsaknaden av goda förebilder inom vattenförvaltningen. Svårigheterna har dock varit stora i att bygga upp verksamheten inom förbundet såväl praktiskt, ekonomiskt som tankemässigt då en stor del av metodutvecklingen fått ske och finansieras i egen regi. Även den strategi för Stockholms stads vattenarbete som just nu är under utarbetande utgår från ett systemtänkande där orsakssamband kartläggs enligt Europeiska miljöbyråns, EEAs, DPSIR-modell med identifiering av signifikanta påverkansfaktorer. Det är glädjande att Havsmiljökommissionen nu efterlyser sådana arbetssätt som är under uppbyggande inom regionen. Avsaknaden av förebilder inom vattenförvaltningen från centrala myndigheter har varit uppenbar i metodutvecklingen i dessa två exempel. I samband med införandet av vattendirektivet kommer behovet av effektiva arbetssätt inom vattenarbetet att framstå än tydligare.

Miljöförvaltningen tillstyrker kommissionens förslag att Naturvårdsverket ska ges ett övergripande ansvar för havsmiljön samt utarbeta ett planeringsunderlag för Sveriges havsmiljö. Verket bör också enligt förvaltningens mening inom ramen för detta uppdrag få ett tydligare ansvar för att medverka till metodutveckling av nya effektiva arbetssätt för att skydda havsmiljön som är i analogi med dem som förekommer på luftvårdsområdet. Här behövs också forskningen förstärkas med sektorsövergripande och tvärvetenskapliga forskningsprojekt om orsakssambanden mellan mänskliga aktiviteter och en negativ utveckling av tillståndet i vattenmiljön.

### Problemområden

Kommissionen belyser fyra problemområden för havet: sjöfart, fiske, gifter och övergödning.

#### Sjöfart

De förslag som kommissionen lägger fram tillstyrks: att trafiken av undermåliga fartyg ska minskas; att de mest värdefulla havsområdena ska skyddas och att räddningsberedskapen ska förstärkas.

## Fiske

De förslag som kommissionen lägger fram för att minska det höga fisketrycket tillstyrks. Särskilt vill förvaltningen framhålla förslaget om att miljömärkning av fisk ska utvecklas och tillämpas. Det är viktigt att konsumenterna blir medvetna om den situation som råder i våra hav. Enligt kommissionen skulle de förändringar som skett i havet inte accepterats om de skett på land. Därför måste allmänheten och konsumenterna få kunskap om att det alltför höga fisketrycket och de stora bifångsterna i längden inte är hållbart och ges möjlighet att genom sitt handlande påverka näringen och fiskepolitiken.

## Gifter

De förslag som kommissionen lägger fram för att minska påverkan av gifter på havet tillstyrks. Särskilt vill förvaltningen framhålla förslaget om att all fisk ska vara tjänlig som människoföda. Detta innebär att de miljögifter som föranleder kostråd måste identifieras och åtgärdas vilket ställer centrala myndigheter och forskarsamhället inför stora utmaningar. Att behöva införa kostråd måste i fortsättningen betraktas som ett stort misslyckande i kemikaliepolitiken. När miljögifter nått haven i en sådan omfattning att fisken inte kan konsumeras har utsläppen av gifterna med största sannolikhet pågått i decennier och skett i stora kvantiteter.

Nya arbetsätt måste utvecklas där användande och utsläpp av ämnen från samhället måste övervakas regelbundet och sättas i samband med de gifter som hittas i havet. Det förslag om en framtida nationell materialflödesstatistik som Statistiska Centralbyrån, SCB Rapport 2000:4, tagit fram måste snarast finansieras och realiseras för att få underlag till att kunna kvantifiera de diffusa utsläppen.

En stor andel av dagens utsläpp av gifter kommer från användningen av varor. Eftersom det inte finns tvingande regler för tillverkare att ange innehåll av kemiska ämnen i varor blir arbetet med att identifiera källorna mycket tidsödande och svårt. En mycket viktig åtgärd för att kunna reducera utsläppen av giftiga ämnen är därför att det införs regler om att deklarera innehåll av kemiska ämnen i varor.

## Övergödning

De förslag som kommissionen lägger fram för att minska övergödningen tillstyrks. Förvaltningen vill dessutom tillföra en dimension av övergödningens problematiken som kommissionen inte behandlat, och det är livsstilsfrågan. Miljöförvaltningen deltog under slutet av 1990-talet i ett forskningsprojekt vid Tekniska Högskolan i Stockholm, KTH, där materialflöden för kväve i Stockholm kartlades. I rapporten "Materialräkenskaper och miljöarbetet i Stockholm - kväve och fosfor i storstaden" anger forskarna följande:

"Studien visar att de ur ett miljömässigt perspektiv viktigaste flödena av kväve och fosfor i och genom Stockholm bestäms av invånarnas livsstil; närmare bestämt av deras vanor kopplade till livsmedelskonsumtion och resande. Vi vill därför hävda att förändringar av konsumtionsvanor och resvanor, men även utformningen av transportsystemet, är de viktigaste åtgärderna som krävs för att minska flödena och därigenom utsläppen av kväve och fosfor på lång sikt. De förstnämnda förändringarna kan bara uppstå till följd av livsstilsval hos individen."

*Livsstilsförändringen som forskarna diskuterar ovan innebär att vid en minskning av intaget av animaliska proteiner med hälften skulle utsläppen av kväve från Stockholm kunna reduceras med 30 %. Den minskade konsumtionen av animaliska proteiner skulle bara till en viss del behöva kompenseras av vegetabiliska proteiner eftersom det genomsnittliga intaget av både proteiner och energi överskrider vad som kan ses som dagligt behov med i storleksordningen 40 % menar forskarna. Dessutom skulle stora vinster i minskat utläckage från åkermarken bli följden av en minskad konsumtion av animaliska proteiner då en stor del av Sveriges spannmålsareal används för att odla fodergrödor.*

Förvaltningen föreslår att kommissionens förslag kompletteras med åtgärder kopplade till livsstilens betydelse för övergödningens problematiken.

## RESERVATIONER M.M.

### Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av ledamöterna Björn Ljung (fp), Johan Steenhoff Eriksen (m) och Katarina Larsson (m) samt tjänstgörande ersättarna Gustav Åkerblom (fp) och Lena Bring (m) enligt följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. att i huvudsak anta förvaltningens förslag till beslut
2. därutöver anförda följande.

Övergödning är en av Östersjöns och Västerhavets största problem och kommissionens förslag på åtgärder är bra. Förvaltningens förslag på tillägg ställer vi oss dock kritiska till.

Tillförseln av kväve till Östersjön härrör från många olika källor och på det stora hela är Sockholmarnas konsumtion av protein från animaliska produkter en petitesse.

Vidare är det inte politikernas uppgift att reglera vilken mat som medborgarna ska konsumera och därför vill vi avslå förvaltningens förslag på att lägga till åtgärder kopplade till våra matvanor.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Björn Ljung (fp) och tjänstgörande ersättaren Gustav Åkerblom (fp) enligt följande.

Det hittills bedrivna havsmiljöarbetet är ett misslyckande. Goda intentioner har aviserats men ej genomförts. Havsmiljökommission har kommit till slutsatsen att ”vi har kommit till vägs ände” och frågar sig ”om det inom ramen för befintliga strukturer och förvaltning är möjligt att lösa problemen.” Vårt svar är nej, arbetet för att få bort synen på havet och dess resurser som ”allas rätt men ingens ansvar” måste nu intensifieras i riksdag, EU-parlamentet och FN.

#### Östersjön

Innanhavet Östersjön med dess unika ekosystem fortsätter att smutas ned genom utsläpp och läckage från samtliga länder, och räknas som ett av de mest förorenade havsområdena i världen. Hotet från oljetransporterna ökar. Till detta skall läggas det mycket akuta läget vad gäller utnyttjandet av Östersjöns naturresurser. Vi vill därför att ett särskilt Östersjökonto inrättas, i syfte att ställa resurser till förfogande för Östersjöns satsningar t.ex. reservatbildningar och till riktade övervakningssatsningar. Folkpartiet är öppet för ytterligare insatser som framför allt kan uppkomma som en del av samarbetet mellan Österjöländerna.

Vattnet i Östersjön innehåller tre gånger så mycket fossil olja som vatten från Nordsjön. Detta är delvis ett resultat av upp till tusen illegala utsläpp av oljeavfall när fartyg rengör tankar och maskiner samt tömmer ofiltrerat vatten i Östersjön. Rysslands kraftfulla ökning av oljeexport över Östersjöhamnar fortsätter. Minst 40% av fartygen på Östersjön har bristande säkerhet. Vi måste nu sluta låsa upp oss vid en åldrig Helcomprocess (Östersjöns skyddskommission) som hittills inte givit tillräckligt resultat i dessa frågor och istället med kraft driva havsmiljöfrågorna i EU där de nu står högt på dagordningen. Internationellt måste det nu vara dags att se över och harmonisera tillämpningen av de 20-30 år gamla lagar och konventioner som fortfarande gör haven till ”allas rätt men ingens ansvar”. Även här kan och måste Sverige agera kraftfullt i den grupp inom IMO (internationella sjöfartsorganisationen) som ser över det internationella regelverket. Nationellt behöver de första mest akuta delarna av en blivande marin strategi omedelbart sjösättas.

Därför kräver Folkpartiet liberalerna sedan länge ett system med miljölötsning för övervakning och kontroll av lastfartyg som trafikerar Östersjön, skärpta straff och ansvarsregler oberoende av uppsåt och att Östersjön ska klassas som särskilt känsligt havsområde.

Efter det senaste årets incidenter, och i väntan på slutlig utfasning, är det dags att fördyra transporter för de lastägare som nyttjar undermåligt tonage. Förändras de ekonomiska incitamenten kommer förändringen snabbare. Vi föreslår därför att Sverige med kraft verkar för att enkelskroviga stortanksfartyg i Östersjön föreskrivs ha assisterande bogserbåt. Detta krav skall drivas i Helcom, EU och IMO.

#### Den hotade torsken

Fiskbestånden hotas av utfiskning. Detta gäller i synnerhet torsken i stora delar av Östersjön. Därtill kommer de tusentals fåglar och däggdjur som varje år dödas av nät och andra fiskeredskap. Andra allvarliga hot utgörs av övergödningen och spridningen av miljögifter. Jordbruket måste intensifiera arbetet med att minimera miljöbelastningen. Utsläppen från transporter måste minska. Kunskaperna om kemikaliernas effekter måste öka. Det handlar inte minst om spridningen av hormonliknande substanser vilka misstänks ligga bakom observerade skador på fisker. De pågående Folkpartiet liberalerna föreslagit, och som nu också tas upp av Havsmiljökommissionen, är tydlig märkning av fisk som fångats med hållbara metoder, principen att sätta fiskekvoter efter forskarnas rekommendationer, ett kraftigt begränsat foderfiske, förbud mot fångstmetoder som innebär stora bifångster, inrättande av marina reservat täckande Östersjöns alla huvudbiotoper, skärpt kontroll av efterlevnad av fiskekvoter och fångstmetoder (ett fiskens "FBI") och en snabb fortsättning på den genomgripande reformeringen av EU:s fiskepolitik med ökat fokus på Östersjön och miljön.

Vi föreslår också restriktioner mot användning av natur- och handelsgödsel med hänsyn till lokala förhållanden. För att få bukt med övergödningen bör åtgärder sättas in i vattenavrinningsområdena. Jordbruket måste minimera sitt kväveläckage vilket kan ske genom exempelvis vallodling, fänggrödor, kantzoner eller genom växtnärbalans.

Det är också nödvändigt med höga miljöavgifter för kadmium i hela EU-området, skärpt tillsyn av enskilda avlopp, striktare tillämpning av produktvals- och försiktighetsprincipen och en fortsatt genomgripande reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, med en övergång från jordbruksstöd till miljöstöd.

#### Västerhavet

Vad gäller Västerhavet är det mesta som redovisats om Östersjön tillämpligt. Glädjande är att här finns redan lokala förvaltningsplaner i bruk i Kosterfjorden och i Gullmarsfjorden. Regionala förvaltningsplaner är en av de viktiga delarna i EU:s nya fiskepolitik och även i den svenska Havsmiljökommissionens förslag.

Det är inte det traditionella kustfisket som hotar eller till och med utplånar fiskebestånden längs de svenska kusterna, problemet är det storskaliga, industriella fisket. Vi måste lägga stor kraft på att få till stånd internationell samverkan men kan och måste även agera nationellt.

Vad gäller torskfisket i Östersjön bör de två bestånden, det östra och det västra, förvaltas separat.

Det är ytterst viktigt att selektiva redskap, särskilt en sorteringsrist i kräfttrålar, och ändrade maskstorleksbestämmelser och minsta landningsstorleksbestämmelser för plattfiskar införs på gemensakapsnivå för att motsvara forskarnas rådgivning och möjliggöra annat fiske än torskfiske.

## Sammanfattning

**Havets miljö tillstånd**

Våra hav är kraftigt påverkade av decenniernas utsläpp av näringsämnen och gifter både från land och luft. Därtill riskerar ett alltför stort uttag av fisk att förändra ekosystemen. Forskningen ser idag tendenser till att helt andra arter än tidigare kan komma att dominera. Spigg ersätter rödspotteyngel på västkusten, skarpsill ersätter torsk i Östersjön, fintrådiga alger fyller badvikarna. Blågrönalger ersätter kiselalger i planktonblomningarna och Europas bestånd av alfvägar hotas av oljeutsläpp i Östersjön. Omfattningen av skador orsakade av ett för högt fisketryck, gift- och oljeutsläpp samt övergödning är långt ifrån fullständigt kända. Havsmiljökommissionen kan ändå konstatera att undermålig sjöfart, för svagt reglerat fiske, giftutsläpp och övergödning inverkar så negativt på våra marina ekosystem att produktionen av ekosystemens varor och tjänster har försämrats och fortsätter att försämrats på ett dramatiskt sätt. Framtida klimatförändringar kan dessutom komma att påverka förutsättningarna för fungerande ekosystem. Östersjöns och Västerhavets tillstånd har i det stora hela inte blivit bättre under de senaste 10–15 åren trots de många insatser som gjorts. Bland framgångarna i miljöarbetet kan nämnas några exempel. När omfattande skador på säl och havsörn uppmärksammades under 1960-talet infördes i början av 1970-talet förbud mot eller begränsning av användning av PCB och DDT. Som ett resultat av åtgärderna minskade dessa ämnen kraftigt i havsmiljön. Idag är havsörnen tillbaka i våra skärgårdar och gräsälstammen ökar.

Efter årtionden med badförbud kan man återigen bada längs Estlands, Lettlands, Litauens, Polens och det forna DDR:s sandstränder. Ett stort antal källor har åtgärdats inom ramen för det så kallade Joint Comprehensive Programme, på regeringschefernas initiativ år 1990. Detta program syftar till att åtgärda de mest allvarliga punktutsläppen och är en stor framgång för det internationella miljöarbetet.

Såsom havsmiljöarbetet idag bedrivs pekar det mesta mot att tillståndet om ett eller ett par decennier kommer att vara detsamma eller sämre än idag. Exporten av olja direkt från ryska eller baltiska hamnar har ökat avsevärt under de senaste åren, vilket ökar risken för olyckor. Fartygsstorleken ökar dessutom. Ett allvarligt problem med oljehantering är förekomsten av undermåliga fartyg som i kombination med otillräckligt underhåll ökar olycksrisken kraftigt. Ofta är det frågan om en kombination av undermåliga fartyg och befäl som saknar kompetens för sina uppgifter. Fortfarande saknar många hamnar anläggningar som tvingar fartyg att lämna oljehaltig och annat fartygsgenererat avfall. Upp till tusen illegala utsläpp av oljeavfall bedöms ske årligen när fartygen rengör tankar och maskiner samt tömmer ofiltrerat vatten i Östersjön.

Mängden bottenlevande fisk i haven har minskat drastiskt under de senaste 25 åren. För många bottenlevande fiskbestånd var mängden lekmogen fisk i slutet av 1990-talet endast en tiondel jämfört med i början av 1970-talet. För vissa bestånd, t.ex. torsk, har mängden köns mogen fisk minskat ännu mer drastiskt. Den kraftiga minskningen riskerar leda till dramatiska ekosystemförändringar (s.k. flippar) som kan omöjliggöra en återhämtning av torskbeståndet och t.ex. leda till att blåstången försvinner över stora områden. Provfiskedata pekar dessutom mot att lokala bestånd av torsk längs den svenska Skagerrak-kusten i stort sett saknas. Om dessa bestånd är genetiskt unika, riskerar de att inte ersättas om de försvinner helt. I det svenska fisket har andelen landad torsk minskat kraftigt efter 80-talet, samtidigt som andelen skarpsill till foderframställning nu utgör en dominerande del av den totala fångsten. Skarpsillen har gynnats av torskens försvinnande och stora bestånd skarpsill hämmar torskens förökning genom att äta upp torskäggen.

Strömming och lax från Östersjön bör inte ätas i för stora mängder eftersom halterna av miljögifter i dessa fiskar är för höga. Mängden gifter som används i samhället ökar dessutom vilket kan leda till nya kostrestriktioner. Bland annat har läkemedelsanvändningen i Sverige ökat kraftigt. Mängden aktiv substans i läkemedel som årligen säljs i Sverige är av samma storleksordning som mängden bekämpningsmedel som används i jordbruket. Resterna av dessa

aktiva substanser i läkemedel spolas ner i hushållens och sjukhusens avlopp och når havet via de kommunala reningsverken.

Övergödningen orsakar stora problem i kustvattnen och leder till mer omfattande algbloomingar i öppna havet. Igenväxta havsvikar och badplatser längs vår kust påverkar även rekreativsmöjligheten. Blåstångens djuputbredning minskar då vattnet blir grumligare av plankton. Grunda sandbotten växer igen med fintrådiga alger, vilket förhindrar bl.a. rödspottans uppväxt. Syrebrist i Östersjöns djupvatten hotar torskens förökning och bottenlevande arter. Stora arealer täckta av vitluddiga svavelvätebakterier är numera också ett vanligt sommarproblem i skärgårdens grunda vatten. Dessutom kommer klimatförändringar att påverka våra hav. Med stigande temperatur i atmosfären ökar också temperaturen i havet och därmed minskar istäcket på vintrarna, vilket kan ha inverkan på bestånden av gräsäl och vikaresäl. Förändringar i vattentemperaturer och i salthalter påverkar framför allt artsammansättningen av växtplankton och det finns risk att giftproducerande arter blir vanligare om temperatur och nederbörd ökar. En förhöjd närsaltskoncentration och en högre vattentemperatur gynnar också snabbväxande fintrådiga alger i grunda havsområden. Det är inte heller miljökvalitetsmålet för havet är avlägset.

### **Mänsklig påverkan**

Havet ägs av alla och ingen. Samtidigt som många hävdar rätten till havets resurser tar ingen idag det yttersta ansvaret för havet. De näringar som nyttjar haven har ansett sig ha självklara rättigheter, men inte tillräckliga skyldigheter för att skydda de marina ekosystemen. Ett övergripande ansvar saknas såväl internationellt som nationellt. Analysen av sektorernas och myndigheternas verksamhet och effekterna av den är otillräcklig och inte samordnad. Sektorsansvaret för miljö och ekologisk hållbarhet har inte fått genomslag när det gäller havet.

Splittringen av havsmiljöarbetet kompliceras ytterligare av en bristande dialog och samordning mellan olika intressenter, forskare och myndigheter. Miljöarbete handlar i grunden om att förändra och stimulera mänskligt beteende, vilket kräver omfattande förändringar av gällande attityder.

Det är inte primärt en brist på goda åtgärdsförslag som gör att miljösituationen har blivit så allvarlig i våra hav. Problemet ligger i ett omfattande och systematiskt genomförandeunderskott. Om samtliga åtgärder som har föreslagits nationellt och internationellt hade genomförts och om försiktighetsprincipen tillämpats, skulle tillståndet i havsmiljön idag ha varit avsevärt bättre.

Havsmiljökommissionens slutsats är att miljösituationen i våra omgivande hav är ett resultat av att kortsiktiga ekonomiska intressen, i kombination med en bristande förståelse för de komplexa marina ekosystemen, har tillåtit styra hanteringen av havet. Havet är i stora stycken ett offer för allmänningens förbannelse.

Havsmiljökommissionen anser att dagens sätt att arbeta måste förändras i grunden. Det räcker inte med att lappa och laga i nuvarande system. Sättet att arbeta har fört oss till vägs ände. Dagens regelverk skyddar inte våra hav. Våra hav måste brytas loss från de regelverk som idag begränsar miljöarbetet.

### **En ny förvaltning av havet**

Ekosystem består av olika komponenter, dels av djur, växter och andra organismer, dels av den omgivande miljön. De olika organismerna i ekosystemet är delar i en näringsväv, där allt hänger ihop och där olika nivåer påverkar varandra genom komplexa och dynamiska samband. Om en kritisk art minskar i antal eller försvinner kan länkar i näringsväven brista. Då kan ekosystemet flippa och övergå i ett helt annat tillstånd. En hållbar förvaltning måste utgå ifrån detta perspektiv och se helheten i förvaltningsåtgärderna. Havsmiljökommissionen har i sina förslag till ny förvaltning utgått från den s.k. ekosystemansatsen. Det betyder att ekosystemen inte skall ses som ett antal enskilda arter som var och en skall skyddas utan att också deras samspel skall skyddas. Ekosystemansatsen ställer mera långtgående krav på skyddsåtgärder än dagens sektoriserade arbetssätt gör. Förvaltningen måste bli mera adaptiv och mera lärande med en tydligare koppling

mellan åtgärder, miljöövervakning och forskning. Förvaltningen måste utgå från sektorernas skyldigheter och mindre från deras rättigheter. De sektorsvisa miljökraven måste grundas i ekosystemens begränsningar. Målet är att bevara ekosystemens struktur och funktion och därmed deras förmåga att förse oss med varor och tjänster.

En förvaltning med ekosystemansatsen som bas vore revolutionerande för arbetet med att skydda haven. Ett sådant arbetssätt har präglat det europeiska luftvårdsarbetet. Havsmiljökommissionen har efter en jämförelse med arbetet inom luftvårdskonventionen kunnat identifiera ett flertal brister inom det regionala marina konventionsarbetet. Denna analys pekar tydligt på fyra väsentliga delar som saknas i det marina arbetet:

- enighet och samverkan mellan förvaltning, forskning, näringar och andra intressenter,
- gemensamma effektbaserade målsättningar för både det nationella och internationella arbetet,
- flexibilitet att nationellt kunna vidta kostnadseffektiva åtgärder inom relevanta sektorer samt juridiskt bindande överenskommelser.

Förvaltningen av haven inom ramen för nuvarande beslutsstrukturer måste förändras både nationellt och internationellt. En ny förvaltning måste vara tvärsektoriell och kunna hantera komplexa samband. Fisk och fiskefrågor kan t.ex. inte separeras från övriga havsmiljöfrågor. De internationella beslutsstrukturerna måste förändras så att möjligheterna skapas för berörda kuststater att själva besluta om hur havet skall skyddas.

För att kunna vända den negativa trenden i våra hav är det alldeles nödvändigt med internationell samverkan och därför föreslår Havsmiljökommissionen en ny regional förvaltning i Östersjön (inkl. Kattegat). Havsmiljökommissionen ser Östersjön som ett pilotområde för en ny förvaltningsstrategi. En ny förvaltning bör utvärderas så att erfarenheter kan överföras på andra havsområden, t.ex. Nordsjön, inklusive Skagerrak.

## **Revidering av Helsingforskonventionen**

Havsmiljökommissionen anser att en förstärkt legal struktur krävs för att komma till rätta med de negativa trenderna i Östersjön. Syftet med att göra Östersjön (enligt Helsingforskonventionens omfattning) till ett internationellt pilotprojekt är bl.a. att omsätta ekosystemansatsen i konkreta rättsliga principer.

Detta förutsätter en revidering av Helsingforskonventionen för ett hållbart nyttjande av havet. En ny förvaltning skall ha sin utgångspunkt i de biologiska systemen, grundad på ekosystemansatsen och genomföras med ett brett internationellt och tvärsektoriellt adaptivt tillvägagångssätt.

Regeringscheferna i Östersjöregionen bör ta ett gemensamt initiativ för att revidera Helsingforskonventionen i syfte att vända den negativa trenden i våra hav. Sverige bör vara drivande i ett sådant arbete.

Havsmiljökommissionen anser att Östersjöländerna, genom ett gemensamt bindande åtagande, kan skapa den politiska kraft som möjliggör en anpassning av den europeiska fiskeripolitiken och de relevanta komponenterna av miljödelen i jordbrukspolitiken, till Östersjön. Havsmiljökommissionen bör i fortsättningen arbeta med legalt bindande beslut och med beräkningsmodeller, som gör det möjligt att utvärdera förslag till åtgärdsstrategier gentemot olika mål för ekosystemen. Fisket och jordbruket måste bli en integrerad del av konventionens ansvarsområde. En reviderad Helsingforskonvention måste också ha en tvistelösningsmekanism.

En reviderad Helsingforskonvention bör ta sin utgångspunkt i en zonindelning av Östersjön. En sådan indelning bör innehålla en kärna av marina skyddsområden där inga resursuttag får göras, ett större nätverk av skyddade områden där olika typer av brukande får göras, samt övriga områden, där specificerade hänsynsregler skall gälla för olika verksamheter.

En sådan zonindelning liknar system som sedan länge tillämpas på land.

Havsmiljökommissionen föreslår därutöver ett tidsbegränsat undantagstillstånd för fisket i Östersjön. Den gemensamma europeiska fiskeripolitiken måste samordnas regionalt inom ramen för en reviderad Helsingforskonvention. Det bör även kombineras med en analys av hur bristerna i beslutsstrukturerna och förvaltningen kan åtgärdas. Ett totalt fiskestopp bör gälla för alla bestånd som idag till följd av fört hårt uttag befinner sig utanför biologiskt säkra gränser.



Stoppen hävs först när bestånden återigen befinner sig innanför dessa gränser. Ju tidigare ett sådant stopp kommer, desto större är sannolikheten att bestånden kan återhämta sig. Ju längre stoppet dröjer, desto större risk att bestånden kraschar och försvinner.

Havsmiljökommissionen föreslår att metoder för att bemästra övergödningen utvecklas kraftigt. Arbetet bör baseras på effektbaserade kriterier, på samma sätt som gällt för det europeiska luftvårdsarbetet. Den europeiska jordbrukspolitiken stödsystem bör förändras så att Östersjöstaterna ges möjlighet att rikta stödet till de områden där det ger störst effekt.

Havsmiljökommissionen föreslår ett antal minimikrav för sjöfarten inom ramen för en reviderad Helsingforskonvention. Kraven måste utformas i samarbete med IMO. Kraven är att endast högkvalitativa fartyg får transportera farlig last. Fartygen skall vara klassade av välrenommerade klassificeringssällskap och vara utan anmärkningar från besök i tidigare hamnar samt med utrustning för kontroll och spårning. Farleder och trafikregler skall utformas för att skydda särskilt känsliga områden. Kontroll av barlastvattenutsläpp för att undvika främmande arter. Praktiskt fungerande hamnanläggningar för att omhänderta olika former av avfall och spillvatten. Tillräcklig kapacitet för att tidigt möta och begränsa konsekvenserna av eventuella haverier.

### **En nationell marin strategi**

Havsmiljökommissionen föreslår omfattande åtgärder inom ramen för ett nytt internationellt angreppssätt. Havsmiljökommissionen anser också att Sverige som nation redan nu kan vidta en rad åtgärder och föreslår att en nationell marin strategi utarbetas. Syftet skall vara att ge största möjliga bidrag till att vända den negativa trenden i våra hav. Strategin måste därför överbrygga den splittring som idag karakteriserar havsmiljöarbetet. De nationella miljökvalitetsmålen för *Hav i balans* samt levande kust och skärgård, *Giftfri miljö* samt *Ingen övergödning* bör därför kompletteras och preciseras.

Havsmiljökommissionens förslag till åtgärder inom ramen för en nationell marin strategi är följande:

- ✍ Naturvårdsverket skall ges ett övergripande ansvar för havsmiljön.
- ✍ Naturvårdsverket skall ges i uppdrag att, tillsammans med berörda aktörer, utarbeta ett planeringsunderlag för Sveriges havsmiljö.
- ✍ Nyttjandet av havet skall regleras genom zonindelning. Naturvårdsverket bör ansvara för planering och genomförande av en zonering och arbetet bör ske i samråd med berörda aktörer.
- ✍ Effekterna av insatta åtgärder skall utvärderas kontinuerligt. Resultatet av utvärderingen nyttjas i en adaptiv förvaltning anpassad till avrinningsområden, kustzoner och havsbassäng-
- ✍ Aktivt deltagande och attitydförändringar skall stimuleras genom information.

Åtgärder som kan vidtas omgående i avvaktan på att de mer omfattande åtgärderna ovan genomförs är enligt Havsmiljökommissionen följande:

- ✍ Som ett första steg i en zonindelning stödjer Havsmiljökommissionen förslaget om en utflyttning av trälgränsen.
- ✍ Fyra områden med fiskeförbud i vardera Östersjön (exkl. Kattegatt) och Västerhavet (Skagerrak och Kattegatt), två kustnära och två utsjöområden inrättas med ledning av tillgänglig kunskap.
- ✍ All fartygstrafik flyttas syd och öster om Hoburgs bank.
- ✍ Naturvårdsverket skall ta fram ett första planeringsunderlag med den kunskap som finns tillgänglig.

Havsmiljökommissionen har haft hjälp av fyra arbetsgrupper med experter inom områdena sjöfart, fiske, gifter och övergödning och som var och en gjort omfattande analyser av läget, gått igenom nuvarande åtgärdslistor och föreslagit tillägg. Utifrån detta arbete föreslår Havsmiljökommissionen preciseringar, delmål och åtgärder som ett komplement till miljömålsarbetet.

## Sjöfart

Havsmiljökommissionen föreslår nya preciseringar av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

1. Ingen undermålig sjöfart skall trafikera våra omgivande hav.
2. De mest värdefulla områdena skall skyddas från sjöfartens negativa konsekvenser.
3. Räddningsberedskapen skall säkerställas.

Havsmiljökommissionens förslag till kompletterande åtgärder för sjöfarten:

- ✍ Befraktaren bör få ett större ansvar för valet av transport.
- ✍ Åtgärder syftande till att underlätta för kvalitetssjöfart skall vidtas.
- ✍ All fartygstrafik skall avledas från de mest värdefulla områdena.
- ✍ Räddningsberedskapen skall förstärkas vad gäller förmågan att utföra nödbogsering, nödläkning (överföring av flytande last mellan fartyg) och brandsläckning till sjöss.

## Fiske

Havsmiljökommissionen föreslår även nationella åtgärder för fisket. Det övergripande synsättet bör vara att fisken skall förvaltas som en del av ekosystemet. Dessutom skall försiktighetsprincipen gälla. Havsmiljökommissionen föreslår revidering av delmål 4 och 5 i miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

1. Senast år 2010 skall de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd. Bifångster av sjöfåglar, oönskade fiskarter och ungfisk skall inte ha negativa effekter på populationerna eller på ekosystemet.
2. Andelen fisk som fångas i fisket skall senast år 2010 inte vara större än att fiskens naturliga roll i ekosystemet bibehålls.

Havsmiljökommissionen föreslår följande kompletterande åtgärder:

- ✍ Förutsättningarna för en fiskevårdslag skall utredas.
- ✍ Andel av fiskbestånden som fångas skall minska och fångstuttaget ska fastställas på biologisk grund.
- ✍ Fångstbegränsningar skall fastställas för alla nyttjade arter och bestånd.
- ✍ Fångstkapaciteten skall anpassas till den tillgängliga fiskeresursen.
- ✍ Selektiva och skonsamma fiskemetoder och redskap skall utvecklas och användas.
- ✍ Samrådsgrupper för bifångstreduktion skall skapas.
- ✍ Ett fångstteknologiskt institut skall inrättas.
- ✍ Miljökonsekvensbeskrivning vid prövning av fiske och fiskemetoder skall införas och principen om bästa tillgängliga teknik skall tillämpas.
- ✍ Satsning på utbildning av yrkesfiskare och på forskning kring fisk och fiskekologi skall genomföras.
- ✍ Den vetenskapliga rådgivningen inom ICES skall förstärkas och breddas.
- ✍ Miljömärkning av fisk skall utvecklas och tillämpas.

## Gifter

Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* bör kompletteras med preciseringarna:

1. All fisk som fångas i Sveriges hav skall vara tjänlig som människoföda.
2. Gifters påverkan på det marina ekosystemet skall vara försumbara.

Havsmiljökommissionen föreslår följande kompletterande åtgärder:

- ✍ Källor till gifter som föranleder nuvarande kostråd bör identifieras och så långt möjligt åtgärdas.
- ✍ Tillförseln av gifter i samband med förbränning skall minska till ofarliga nivåer.

- ✍ Miljöövervakningen skall förstärkas och kunna förutse risker innan skador uppstår.
- ✍ Miljöövervakningen skall kopplas till behovet av åtgärder.
- ✍ De kommunala reningsverkens kapacitet för att ta hand om nya ämnen skall säkerställas.
- ✍ Krav på information om kemiska ämnen i varor skall införas.

### Övergödning

Övergödningen är ett av Östersjöns och Västerhavets största problem. Havsmiljökommissionen konstaterar att miljökvalitetsmålet Ingen övergödning innebär att utsläppen av kväve skall minskas till 1940-talets nivå. Det innebär, enligt Havsmiljökommissionens beräkningar, utsläpp på 40 000 ton kväve/år. Havsmiljökommissionen föreslår kompletterande åtgärder till miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*:

1. Odlingen av fånggrödor skall permanentas till att omfatta 100 000 ha.
2. Arealen åkermark som vårbearbetas istället för höstbearbetas skall permanentas till att omfatta 100 000 ha.
3. Tillförsel av kväve vid odling skall inte överskrida växternas behov.
4. Spridning av flytgödsel från djuren på hösten till höstsäd skall minskas.
5. Fast träda skall införas.
6. 12 000 hektar våtmarker skall anläggas.
7. Obligatoriskt deltagande i miljöutbildningar för lantbrukare skall krävas.
8. En utredning om geografisk fördelning av lantbrukets djur skall genomföras.
9. Ytterligare kväverening i vissa reningsverk skall genomföras.
10. Enskilda avlopp skall förbättras.

Miljöövervakningen måste samordnas bättre både med forskningen och med utvärderingen av olika åtgärdsstrategier.