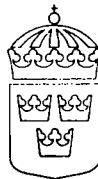


Regeringens proposition

1988/89:10

om särskilda åtgärder med anledning av
algblooming och säldöd



Prop.
1988/89:10

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 september 1988.

På regeringens vägnar

G. Sigurdsen

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås särskilda resursförstärkningar avseende internationellt arbete, forskning och övervakning som behövs med anledning av de kraftiga störningar som drabbat främst Nordsjön och havet utanför västkusten under våren och sommaren 1988.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 september 1988

Närvarande: statsrådet Sigurdson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om särskilda åtgärder med anledning av algbloomning och säldöd

1 Inledning

Algbloomning

Under maj och juni 1988 orsakade massförekomst av den encelliga algen *Chrysochromulina polylepis* omfattande skador på växt- och djurlivet i främst Skagerrak, Kattegatt och delar av Nordsjön.

Skadorna berodde på att algerna under blomningen utsöndrade substanser som var mycket giftiga för bl. a. fisk och många bottenlevande organismer. Effekterna var kraftigast i öppna havet samt i ytter- och mellanskärgårdarna medan innerskärgårdarnas utsötade vatten i stor utsträckning hade skonats. Inom stora sammanhängande områden på 1–15 meters djup orsakade blomningen mycket allvarliga skador på alla högre former av djur- och växtliv. Det finns inte belagt att denna alg tidigare har uppträtt i massförekomst eller varit giftproducerande i den omfattning som nu var fallet.

Algbloomningen har medfört vissa skador för fiskodlingar utmed kusten.

Till följd av den ständiga närsalttillförseln till haven har algbloomningar blivit allt vanligare i kustnära och avgränsade havsområden. Ett exempel på denna utveckling är Laholmsbukten, som på grund av de kraftiga algbloomningarna och de därav orsakade miljöeffekterna förklarades som s. k. särskilt föroreningskänsligt område av regeringen hösten 1986.

Att en eller ett fåtal arter får möjlighet att utvecklas så kraftigt som skett under försommarens algbloomning och så fullständigt dominera i det öppna havets ytligare delar tyder på en kraftig störning av stora delar av havsekosystemen. Det är sannolikt att en långvarig och omfattande närsaltbelastning, särskilt efter den gångna milda och relativt nederbördsrika vintern, har haft en stor betydelse för algbloomningen i Nordsjön och utanför västkusten. Även den ökade belastningen av miljöfarliga ämnen kan vara viktig i detta sammanhang.

Under den gångna sommaren har Nordsjöns, Skagerraks, Kattegatts och södra Östersjöns knubbsälsbestånd drabbats av en omfattande farsot som orsakar stor dödlighet. Sjukdomen, som är besläktad med valpsjuka, orsakas av ett virus som medför att sälarnas immunförsvar sätts ned. Den vanligaste dödsorsaken är lunginflammation. Viruset sprids mycket snabbt. Farsoten har hittills lett till att ca 70% av Skagerraks och Kattegatts knubbsälsbestånd, som utgjordes av ca 7 800 djur, har dött. Motsvarande höga dödlighet är också rapporterad från södra Östersjön, där endast ca 40 djur återstår av drygt 100 djur. Det finns en uppenbar risk att återstoden av Östersjöns knubbsälpopulation kan komma att utrotas.

Viruset har hittills angripit enstaka gräsälvar men det är ännu oklart om gräsäl är lika känslig som knubbsäl. Om vikare kan smittas är inte känt. Sjukdomen bedöms inte ha något direkt samband med miljöförstöringen i haven. Svenska forskare har emellertid länge varit medvetna om att hälsotillståndet hos Sveriges och framför allt Östersjöns sälstammar successivt har försämrats. På grund av allt kraftigare störningar i den marina miljön, främst utsläpp av klorerade organiska substanser samt den tidigare jakten, har Östersjöns sälstammar minskat kraftigt. Skador som skelettdeformationer, sterilitet och förstörd binjurebark, vilket bl. a. synes innebära ett nedsatt immunförsvar, har blivit allt vanligare bland sälarna. Skadefrekvensen varierar med mellan 30 och drygt 90% för de olika skadetyperna.

Internationellt samarbete

Ett antal internationella vetenskapliga konferenser och symposier hölls i ett tidigt skede under sommaren för att gå igenom framkomna uppgifter och för att internationellt samordna den fortsatta verksamheten. Ytterligare symposier planeras för den kommande hösten.

Sverige deltar aktivt i många olika organ för internationellt samarbete med syfte att begränsa förorenande utsläpp i haven. Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) omfattar det s. k. Östersjöområdet, som inkluderar Bottniska viken, Öresund, Bälten och Kattegatt upp till en linje från Skagen till Göteborg. Konventionen, som trädde i kraft år 1980, behandlar föroreningar från landbaserade källor och sjöfart samt frågor om bekämpning till havs av olje- och kemikalieutsläpp. Dumpning av avfall är förbjuden inom konventionsområdet med undantag av rena muddermassor.

Konventionen om förhindrande av havsföroreningar från landbaserade källor (Pariskonventionen) trädde i kraft år 1978 och omfattar utsläpp till Nordsjön och Nordostatlanten. Pariskonventionens område omfattar liksom Helsingforskonventionen Kattegatt. Konventionen om förhindrande av havsföroreningar genom dumpning från fartyg och luftfartyg (Oslokonventionen) täcker samma område som Pariskonventionen.

Bonnöverenskommelsen täcker samma geografiska område som Pariskonventionen men omfattar frågor om samarbete vid bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp.

De länder som gränsar till Nordsjön deltog i en särskild Nordsjökonferens på ministernivå i London i november 1987. Vid konferensen antogs en deklaration om bl. a. reduktion av utsläpp av vissa giftiga och svårnedbrytbara ämnen och närsalter samt om förbud mot dumpning och förbränning av avfall till havs.

Vid ministermötet den 15 februari 1988, inom ramen för Helsingforskonventionen, antogs en särskild deklaration. I deklarationen anges att utsläppen från landbaserade källor skall begränsas genom användande av bästa tillgängliga teknik. En målsättning för hur mycket utsläppen skall begränsas före år 1995 anges också. Vidare fogades till deklarationen ett antal rekommendationer för vissa branscher.

Mot bakgrund av algbloomningen beslutade medlemsstaterna i Pariskonventionen vid sitt möte i Lissabon i juni i år om att inom sitt ansvarsområde anta Nordsjökonferensens rekommendationer om åtgärder för att minska närsaltsbelastningen på haven.

Inom ramen för det nordiska samarbetet på fiskets område har nordiska ministerrådet på svenskt initiativ anvisat särskilda medel för gemensamma nordiska forskningsprojekt rörande havsmiljön i Skagerrak och Kattegatt.

Ytterligare marint miljöskyddssamarbete förekommer på global, nordisk och bilateral bas.

Nationella insatser

Regeringen har under senare år vidtagit olika kraftfulla åtgärder i syfte att minska havsföroreningarna.

Budgetåret 1987/88 utökades anslaget till miljövarlds forskning med 10 milj. kr. för marin forskning efter förslag i forskningspropositionen (1986/87:80). Flera nya forskningsprojekt kunde därvid sättas i gång, bl. a. projekt med inriktning på de aktuella problemen. Under budgetåret 1988/89 disponerar statens naturvårdsverk 77 milj. kr. till miljövarlds forskning, varav ca 20 milj. kr. går till marin forskning, merparten till samlade insatser inom olika projektområden. Särskilt kan nämnas projekt som syftar till att klarlägga eutrofieringen, dvs. gödningen av den marina miljön, spridning och effekter av utsläpp från massaindustrins blekerier, miljögifternas påverkan på sälpopulationerna samt dioxiners giftverkan i den marina miljön. Vid sidan om projektområdena lämnas bidrag till havsforskning inom ett brett spektrum. På detta sätt stöds t. ex. framtagandet av biologiska indikatorer för att spåra och påvisa biologiska effekter av skilda miljögifter samt forskning rörande organiskt fosfor i Bottenviken. Vidare finansierar naturvårdsverket tre forskartjänster, en professur i marin ekologi vid Göteborgs universitet, en professur i marin ekotoxikologi vid Naturhistoriska riksmuseet samt ett högskolelektorat i marin kemi vid Göteborgs universitet/Chalmers tekniska högskola.

För närvarande planerar naturvårdsverket två nya stora projektområden för den marina miljövarlds forskningen som skall inriktas på förhållandena i de öppna havsområdena. Syftet är att stärka det internationella

agerandet inom havsskyddskonventionerna. Vidare pågår planering av större forskningsprojekt i Bottniska viken.

Av betydelse för arbetet mot havsföroreningar är också det nya centrum för miljövetenskaplig forskning som under budgetåret 1987/88 inrättades vid Umeå universitet. Detta centrum har bl. a. till uppgift att stödja och utveckla samspelet mellan långsiktig kunskapsuppbyggnad och metodutveckling samt tillämpningsinriktad forskning. Särskilda medel, närmare 8 milj. kr., ställdes samtidigt till naturvårdsverkets förfogande för analyser av miljögifter varav en stor del av medlen används för köp av analyser från centrum för miljövetenskaplig forskning i Umeå.

Riksdagen antog våren 1986 regeringens förslag om ett omfattande forskningsprogram för alternativa produktionsformer i jordbruket och trädgårdsnäringen (prop. 1985/86:74, JoU 13. rskr. 165). Forskningsprogrammet, som har ett anslag på ca 17 milj. kr. per år, administreras av skogs- och jordbrukets forskningsråd i samråd med bl. a. naturvårdsverket. Forskningen skall bl. a. ge underlag för en produktionsinriktning som kan förena effektivitet och hänsyn till miljön. Vidare har regeringen våren 1988 anslagit 50 milj. kr. till forsknings- och utvecklingsinsatser för alternativ användning av åkermarken samt för s. k. alternativ odling. Resultat från denna forskning kommer att kunna användas i arbetet mot havsföroreningar.

Inom naturvårdsverkets program för miljö kvalitetsövervakning följs kontinuerligt miljösituationen utmed kusterna och i öppna havet. Programmet omfattar vattenkemiska analyser, övervakning av plankton- och bottenfaunasamhällenas förändringar samt bevakning av miljögifters förekomst i marin miljö. För övervakning av den marina miljön satsas för närvarande 4,8 milj. kr.

Genom riksdagens beslut med anledning av den miljöpolitiska propositionen (prop. 1987/88:85, JoU 23, rskr. 373) har ett nytt anslag för åtgärder mot havsföroreningar inrättats, omfattande 15 milj. kr. för budgetåret 1988/89. Anslaget skall för forskningens och övervakningens del främst användas till en förstärkning av åtgärdsinriktad teknisk forskning, för uppföljning av förändringar i miljön, för vissa forskartjänster samt för uppföljning av effekter av genomförda åtgärder.

Jag vill här också erinra om att en omfattande forskning, som rör den marina miljön, bedrivs av Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL).

För nationell samordning av åtgärder m. m. med anledning av de under år 1988 inträffade miljöstörningarna har regeringen tillsatt en arbetsgrupp under naturvårdsverkets ledning med representanter från berörda myndigheter. En samordningsgrupp har även bildats mellan berörda forskningsinstitutioner.

Vidare har från samhällets sida särskilda resurser satts in för att omedelbart kunna starta uppföljning och forskning. Bl. a. har naturvårdsverket anvisat 700 000 kr. för akuta, inledande forsknings- och övervakningsinsatser beträffande algbloomingen. Till inledande forskning och övervakning i samband med säldöden har ytterligare 430 000 kr. anvisats från naturvårdsverket och Världsnaturfonden (WWF).

Regeringen uppdrog den 8 oktober 1987 åt universitets- och högskoleämmbetet (UHÄ) att i samråd med berörda högskoleenheter och Vetenskapsakademien lämna förslag till genomförande av ett system med laboratorier för marin naturvetenskaplig forskning i Sverige. Under hösten 1988 kommer UHÄ att överlämna ett förslag till regeringen.

Regeringen har tidigare beslutat om engångsersättning till en fiskodlare som har drabbats av skador på grund av algbloomingen. Jag har erfarit att näringen för närvarande för samtal med försäkringsbranschen om en försäkringslösning. Det är angeläget att en sådan lösning kommer till stånd.

2 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Sammanlagt 30 milj. kr. tillförs det marina miljöarbetet under innevarande budgetår såsom en särskild satsning med anledning av den gångna sommarens algblooming och den virusbe-tingade säldöd som drabbat Nordsjön och havet utanför västkusten.

Internationellt arbete, övervakning och forskning ges hög prioritet.

Skälen för mitt förslag: Förekomsten av stabila organiska föreningar och andra miljögifter i svenska havsområden orsakas såväl av utsläpp från Sverige som av utsläpp från andra länder runt Nordsjön och Östersjön. Även förhöjda halter av närsalter i de öppna haven härrör från såväl svenska som utländska källor. Både direkta utsläpp till vatten och utsläpp av kväveoxider till luft har stor betydelse för havens närsaltbelastning. En tillräcklig minskning av störningar såsom de inträffade, förutsätter därför att kraftfulla åtgärder vidtas i alla berörda länder.

Riskerna för ytterligare algbloomingar av det slag som har förekommit under sommaren är överhängande. Likaså finns risk för syrebristsituationer i bottenvattnet under hösten. Vidare kan andra problem uppstå liknande de som äventyrar överlevnaden av vissa högre djurgrupper, knutna till haven, såsom t. ex. gråsäl och havsörn.

Riksdagen lämnade den 7 juni 1988 utan erinran det förslag till åtgärdsprogram mot havsföroreningar som regeringen presenterat i den miljöpolitiska propositionen (prop. 1987/88: 85, JoU 23, rskr. 373). Programmet syftar till att så långt som möjligt begränsa utsläppen av framför allt närsalter och stabila organiska ämnen. Även utsläppen av metaller och olja skall begränsas.

Riksdagen lämnade vidare samma dag (prop. 1987/88:128, JoU 24, rskr. 374) utan erinran regeringens program med bl. a. förslag till konkreta åtgärder för att minska läckage av närsalter till haven från jordbruket. Programmet omfattar även ett bidragssystem för miljöförbättrande åtgärder inom jordbruket på ca 230 milj. kr. under budgetåren 1988/89–1990/91.

För närvarande pågår överläggningar med företrädare för jordbruksnäringsen om möjligheten att inom ramen för jordbruksprisregleringen avsätta medel för utveckling och användning av s. k. fånggrödor för att därigenom minska näringsläckaget till haven.

På initiativ av statsministern hölls den 18 augusti 1988 i Stockholm ett internationellt symposium om havsmiljöfrågor rörande Nordsjön och Östersjön. Tretton europeiska länder, förutom Sverige, deltog i symposiet. I första hand diskuterades strategiska frågor såsom inriktning och omfattning av forskning, övervakning och åtgärder mot marina föroreningar. I sitt inledningsanförande tog statsministern upp frågan om att tillskapa ett internationellt marint miljöforskningsprogram för Nordsjön och Östersjön.

Jag anser att det är mycket angeläget att den marina miljöforskningen som rör Nordsjön och Östersjön samordnas. Senare i år avser regeringen att ta kontakt med berörda länder för att söka stöd för ett samlat och förstärkt internationellt handlande, vilket är nödvändigt för att få till stånd effektivt skydd av vår gemensamma marina miljö. Syftet med en sådan internationell samverkan bör i första hand vara att belysa närsalters, stabila organiska ämnens och andra miljögifters långsiktiga inverkan på havsekosystemen samt ge insikter om hur olika utsläppsbegränsande åtgärder kan genomföras för att effektivt minska belastningen på havsmiljön.

I enlighet med riksdagens beslut med anledning av den miljöpolitiska propositionen har ett internationellt institut för miljövänlig teknik inrättats genom beslut av regeringen den 18 augusti 1988. Regeringen har beslutat om stadgar för institutet. Institutet har som huvuduppgift att värdera och aktivt bidra till spridning av miljövänlig teknik samt att i särskilda fall initiera och främja forskning och utveckling av sådan teknik. Enligt min mening är havsmiljöfrågorna ett viktigt område för institutet. De resultat som uppnås genom internationellt samordnade forskningsinsatser bör kunna utgöra ett viktigt underlag för institutets verksamhet.

Jag anser att en kraftig resursförstärkning är nödvändig för att klara de särskilda insatser som algbloomningen och säldöden nu föranleder. Syftet med dessa insatser skall vara att förbättra förutsättningarna att genom prov- och datainsamling, dokumentation samt forskning öka kunskaperna om orsaker till algbloomningar i öppna havet och om olika faktorer som påverkar och hotar de marina däggdjurens fortlevnad. Dessa kunskaper bör kunna ligga till grund för eventuella ytterligare åtgärder. De intensifierade svenska insatserna bör också kunna användas som underlag till att påskynda det internationella förhandlingsarbetet för marina miljöfrågor.

De särskilda resurstillskott som är nödvändiga bör avse de svenska insatserna i det internationella förhandlingsarbetet, den marina övervakningen och miljöeffektforskningen. Sammanlagt 30 milj. kr. bör anvisas på tilläggsbudget I till statsbudgeten för innevarande budgetår.

Det *internationella arbetet* bör mot bakgrund av riskerna för fler omfattande algbloomningar i de öppna haven och de högre marina djurens allt sämre hälsotillstånd intensifieras. De utvidgade kunskaper som blir resultatet av ytterligare övervaknings- och forskningsinsatser bör kunna främja det internationella förhandlingsarbetet. Jag föreslår att statens naturvårds-

verk anvisas 4,5 milj. kr. för att förstärka verkets insatser inom det marina internationella miljövårdsarbetet. Av detta belopp bör 2 milj. kr. kunna användas för utökade personalresurser under budgetåret 1988/89 vid verket. Medlen bör anvisas under anslagen B 1. Statens naturvårdsverk och B 18. Åtgärder mot havsföroreningar.

Utökningen av den *marina övervakningen* bör syfta till en bättre och utökad kunskap om tillståndet i haven och att ge information till grund för prognostisering av olika föroreningsituationer och deras betydelse för havsekosystemen. Det faktum att vi fortsättningsvis måste vara beredda på händelser som de inträffade motiverar behovet av att också förbättra möjligheterna till tidig varning. Resurserna bör därför inriktas på operativ samverkan, intensivbevakning av kustekosystem och utökad provtagning och undersökningar, fjärranalys från flyg och satellit samt modellutveckling med utgångspunkt i bl.a. hydrografiska data. Övervakningen bör samordnas internationellt. Området marin miljöövervakning bör enligt min mening förstärkas med 14 milj. kr. och anvisas under fjortonde huvudtiteln, anslaget B 18. Åtgärder mot havsföroreningar.

Forskningen bör i första hand syfta till att klarlägga orsakerna till och de samlade effekterna, både på kort och lång sikt, av de inträffade störningarna. Olika faktorerers inverkan på ekosystemen bör belysas. Forskningen bör omfatta både grundläggande studier av havsekosystemen och tillämpade studier i anslutning till miljögifts- och närsaltproblematiken i syfte att få fram prognoser och scenarier för att kunna välja nationella och internationella åtgärdsstrategier. För utökad forskning om havsmiljöfrågor bör sammanlagt ytterligare 11,5 milj. kr. anvisas under fjortonde huvudtiteln, anslaget B 4. Miljövårdsforskning. Av beloppet bör 6 milj. kr. ställas till naturvårdsverkets förfogande. Mot bakgrund av behovet av utökad grundforskning förordar jag, efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet, att 5,5 milj. kr. reserveras för insatser avseende den marina grundforskningen. Den närmare fördelningen av dessa medel bör beslutas i samband med att ställning tas till UHÄ:s kommande förslag beträffande baslaboratorier för marin naturvetenskaplig forskning i Sverige.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för särskilda åtgärder föranledda av algblomning och säldöd som jag har förordat.
2. till *Statens naturvårdsverk* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1988/89 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 2 000 000 kr.,
3. till *Miljövårdsforskning* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1988/89 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 11 500 000 kr.,
4. till *Åtgärder mot havsföroreningar* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1988/89 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 16 500 000 kr.

4 Beslut

Prop. 1988/89:10

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

