

Regeringens skrivelse

2004/05:173

En nationell strategi för havsmiljön

Skr.
2004/05:173

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 juni 2005

Mona Sahlin

Lena Sommestad
(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen pekar regeringen ut den strategiska inriktningen för det svenska havsmiljöarbetet på kort och lång sikt. Strategin kompletterar de åtgärder och strategier som regeringen har redogjort för i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) vad gäller att uppnå de miljökvalitetsmål som har bäring på havsmiljön, i första hand *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Fokus i strategin ligger på att stärka genomförandet av svensk havsmiljöpolitik. Utgångspunkten är att en ny förvaltning av havet bör utgå från ekosystemansatsen, dvs. att nyttjandet av havet inte leder till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs. Ett fördjupat internationellt samarbete, särskilt inom EU och övriga Europa, är en förutsättning för framgång. Kraftfulla nationella insatser är i sin tur en förutsättning för ett lyckat internationellt agerande. En ny modell för förvaltning av havsmiljön bör etableras, med en ökad samordning mellan berörda myndigheter. Lokal delaktighet, bred samverkan mellan aktörer och regional samordning bör prioriteras. Skyddet bör förbättras för arter, miljöer och ekosystem. Hållbart nyttjande bör säkerställas inom alla havsanknutna näringar. Regeringen har vidare för avsikt att förstärka arbetet med planeringsinstrument, miljöövervakning, informationsinsatser och användningen av forskning.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	En ny strategi för hav i balans	5
2.1	Varför behövs en ny strategi?	5
2.2	Målet om hav i balans	6
2.3	Tio strategiska insatser för att uppnå hav i balans	7
2.4	Vägledande principer och utgångspunkter.....	10
2.5	Aktörer på havsmiljöområdet	12
3	Tillståndet i de svenska havsområdena	13
4	Ekosystemansatsen – grunden för havsmiljöarbetet	16
5	EU- och internationell samverkan – en förutsättning för framgång	19
6	Effektivare myndighetssamordning för havsmiljöfrågorna	26
7	Samordnad planering och förvaltning av havet.....	30
7.1	Samordnad planering och förvaltning.....	30
7.2	Samordning inom distrikt samt lokal delaktighet.....	33
8	Kunskapsuppbyggnad för havet	36
8.1	Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet.....	36
8.2	Förbättrad miljöövervakning av havet.....	38
8.3	Information som verktyg för folkbildning	42
8.4	Forskning och kunskapsuppbyggnad.....	43
9	Bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska mångfald.....	51
9.1	Inledning	51
9.2	Stärkt skydd av arter, miljöer och ekosystem	53
9.3	Ett nytt och hållbart nyttjande av biologiska resurser.....	55
9.4	Hållbar sjöfart	62
9.4.1	Säkerställd miljöräddningstjänst till sjöss	68
9.5	Havsbaserad energiproduktion.....	70
10	Minskad föroreningsbelastning från landbaserade källor.....	72
10.1	Inledning	72
10.2	Ingen övergödning av havet.....	72
10.3	Hav utan gifter	76
Bilaga 1	Sammanfattningen ur Havsmiljökommissionens betänkande Havet – tid för en ny strategi	81
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna avseende Havsmiljökommissionens betänkande Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72).....	89
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 juni 2005.....	91

Miljöproblemen i havet har under åren uppmärksammats i en rad rapporter, bl.a. i Naturvårdsverkets rapporter Aktionsplan mot havsföroreningar från 1987 (serie: Naturvårdsverket informerar, Naturvårdsverket 1987) och Hav 90 – aktionsplan för havsföroreningar (serie: Naturvårdsverket informerar, Naturvårdsverket 1990). Nämnade rapporter behandlades i regeringens proposition Miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85) och i propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90).

I april 1999 fastställde riksdagen 15 nationella miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). I november 2001 antog riksdagen delmål för miljö kvalitetsmålen (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36).

Miljömålsrådet konstaterade i sin första redovisning av utvecklingen av arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen att det kommer att vara mycket svårt respektive svårt att inom tidsramen nå miljö kvalitetsmålen *Giffri miljö* och *Ingen övergödning*, trots att fler åtgärder vidtas. För miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* gjorde Miljömålsrådet bedömningen att målet är möjligt att nå, men att fler åtgärder krävs. Uppfyllelsen av detta mål förutsätter dock även att miljö kvalitetsmålen *Giffri miljö* och *Ingen övergödning* nås.

I juli 2002 tillkallade regeringen en kommission – som antog namnet Havsmiljökommissionen – med uppdrag att sammanfatta kunskapsläget avseende miljö tillståndet i Sveriges kust- och havsområden, att utforma övergripande strategier på kort och lång sikt samt att föreslå åtgärder som kan bryta den pågående negativa utvecklingen i havsmiljön, så att de tre miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giffri miljö* och *Ingen övergödning* kan nås till 2020. I juni 2003 överlämnade kommissionen betänkandet Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns hos Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2003/2247/Na). Delar av betänkandet har behandlats i regeringens proposition Svenska miljö mål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150).

OECD har i sin utvärdering av Sveriges miljö politik (dnr M2003/2645/I) understrukit behovet av att anta och genomföra en nationell havsmiljö strategi. OECD betonar särskilt behovet av åtgärder vad gäller utsläppen av kväveföreningar, oljeutsläppen från fartyg, det regionala samarbetet om fiskeförvaltningen och skrotning av fartyg.

I propositionen Svenska miljö mål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) redovisar regeringen en översyn av systemet med miljö kvalitetsmål, delmål samt de tre åtgärdsstrategier som antogs 2001 och redogör för behovet av ytterligare åtgärder för att målen skall nås. Regeringen föreslår där ett nytt 16:e miljö kvalitetsmål – *Ett rikt växt- och djurliv* – och konstaterar att miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giffri miljö* och *Ingen övergödning* blir svåra att nå inom utsatt tid och att en sammanhållen nationell strategi för havsmiljön behövs.

I februari 2005 överlämnade Miljövårdsberedningen promemorian Strategi för hav och kust utan övergödning (Miljövårdsberedningens promemoria 2005:1) till miljöministern. I promemorian lyfter beredningen fram olika scenarion, där ett scenario innebär att Östersjöns ekosystem kan ha förändrat jämviktsläge från att ha varit ett relativt näringsfattigt hav till att övergå till ett övergött hav. Skr. 2004/05:173

Skrivelsen har utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

2.1 Varför behövs en ny strategi?

Trots goda insatser och påvisbara förbättringar kvarstår flera svårlösta problem i havsmiljön. Havsmiljökommissionen konstaterar i sitt betänkande Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72) att Östersjöns och Västerhavets miljö tillstånd i det stora hela inte har blivit bättre under de senaste 10–15 åren. Mycket pekar mot att tillståndet i havet om ett eller ett par decennier kan vara detsamma eller sämre än i dag. Miljövårdsberedningen pekar i rapporten Strategi för hav och kust utan övergödning (Miljövårdsberedningens promemoria 2005:1) på möjligheten att det känsliga marina ekosystemet i Östersjön kan ha förändrat jämviktsläge från att ha varit ett relativt näringsfattigt hav till att övergå till ett övergött hav. Att lösa problemen i havsmiljön är tveklöst en av de viktigaste uppgifterna i svensk miljöpolitik.

Miljöproblemen i havet har utvecklats under många decennier, framför allt genom utsläpp av näringsämnen och gifter från både land och luft. I dag innebär den kraftiga övergödningen att en omfattande algbloomning är vanligt förekommande sommartid. Samtidigt har spridningen av miljögifter i havet medfört att det krävs kostråd för fet östersjöfisk. Överfiske och miljöproblem förknippade med sjöfarten har bidragit till ytterligare belastning på havens ekosystem. Risken för ett större oljeutsläpp växer i takt med ökade oljetransporter till sjöss.

Enligt Havsmiljökommissionen är det inte primärt en brist på goda åtgärdsförslag som gör att miljösituationen har blivit så allvarlig i havet. Problemet ligger i stället i bristande genomförande. Kommissionen anser att om samtliga åtgärder som har föreslagits nationellt och internationellt hade genomförts och om försiktighetsprincipen tillämpats, skulle tillståndet i havsmiljön i dag ha varit väsentligt bättre. Dagens sätt att arbeta måste enligt Havsmiljökommissionen förändras i grunden. Det krävs enligt kommissionen dels en större förståelse för hur de komplexa marina ekosystemen fungerar och dels en adaptiv förvaltning som har tydliga kopplingar mellan åtgärder, miljöövervakning och forskning. Med en adaptiv förvaltning menas att förvaltningen förnyas och anpassas efter skiftande förhållanden.

Den nationella havsmiljöstrategi som presenteras i denna skrivelse har fokus på att stärka genomförandet av svensk havsmiljöpolitik. Utgångspunkten är att en ny förvaltning av havet bör baseras på ekosystemansatsen. Ett fördjupat internationellt samarbete, särskilt inom EU och övriga Europa, är en förutsättning för framgång. Kraftfulla nationella insatser är i sin tur en förutsättning för ett lyckat internationellt agerande. En ny modell för förvaltning av havsmiljön bör etableras, med en ökad samordning mellan de myndigheter som har havsmiljörelaterad verksamhet. Lokal delaktighet, bred samverkan mellan aktörer och regional samordning bör prioriteras. Skyddet bör förbättras för arter, miljöer och ekosystem. Hållbart nyttjande bör säkerställas inom alla havsanknutna näringar. Även miljöräddningstjänsten till sjöss bör säkerställas. Regeringen har vidare för avsikt att förstärka arbetet med planeringsinstrument, miljöövervakning, informationsinsatser och användningen av forskning.

Erfarenheten från de senaste decenniernas havsmiljöarbete visar att en offensiv havsmiljöpolitik kan resultera i tydliga framsteg. 1970-talets insatser mot spridning av PCB och DDT har resulterat i att havsörn och gråsäl har kommit tillbaka. Utbyggnaden av avloppsreningsverk har lett till klarare vatten och minskad igenväxning vid kuster och i skärgårdar. Skärpta insatser för att förhindra illegala oljeutsläpp har bidragit till att dessa utsläpp i svenska vatten har kunnat halveras.

Under senare år har arbetet med miljö kvalitetsmålen inneburit ett stort steg framåt för havsmiljöpolitiken. Utifrån konkreta och tidsatta mål som tydligt anger vad som skall uppnås, har ett stort antal åtgärder initierats och genomförts. Propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150), som överlämnades till riksdagen i maj 2005, innebär i flera avseenden ett framsteg för svensk havsmiljöpolitik. I propositionen föreslår regeringen skärpningar av flera delmål och aviserar ett antal åtgärder för att målen för havsmiljön skall nås inom utsatt tid. Samtidigt konstaterar regeringen att miljö kvalitetsmålen som har bäring på havsmiljön trots dessa insatser blir svåra att nå inom en generation och att ytterligare åtgärder behövs.

Med denna skrivelse vill regeringen peka ut den strategiska inriktningen för havsmiljöarbetet, på kort och lång sikt. Den nationella havsmiljöstrategin kompletterar de åtgärder och strategier som regeringen redogör för i årets miljömålsproposition.

2.2 Målet om hav i balans

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. De 15 miljö kvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling. De miljö kvalitetsmål som i första hand är centrala för havsmiljön är *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giffri miljö* och *Ingen övergödning*. Även *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö*, *Levande skogar*, *Myllrande våtmarker* och *Levande sjöar och vattendrag* har betydelse för havsmiljön. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) har regeringen vidare föreslagit ett nytt 16:e miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald – *Ett rikt växt- och djurliv* – vilket också har stor bäring på havsmiljön. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålen skall nås inom en generation. Bakgrunden till miljö kvalitetsmålen redovisas i regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36).

I det sjätte miljöhandlingsprogrammet slog EU fast att förlusten av biologisk mångfald skall hejdas senast 2010. Detta ambitiösa mål underströks, något modifierat, av världstoppmötet i Johannesburg 2002. Arbetet inom EU med att nå målet till 2010 liksom arbetet för en hållbar utveckling bygger på att naturresurserna förvaltas uthålligt och att den biologiska mångfalden och kulturmiljö värdena bevaras på ett långsiktigt hållbart sätt. Arbetet med biologisk mångfald och kulturmiljö värdena ingår i dag som delar i de flesta av de nationella miljö kvalitetsmålen.

Mål för övriga politik- och sektorsområden som knyter an till havsmiljön finns i en sammanfattande redovisning i regeringens skrivelse En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129). Skr. 2004/05:173

2.3 Tio strategiska insatser för att uppnå hav i balans

Regeringens bedömning: Följande strategiska insatser är avgörande för att målet om hav i balans skall nås:

1. Ekosystemansatsen görs till utgångspunkten för det svenska havsmiljöarbetet, inklusive förvaltning och nyttjande av havet.
2. Sveriges insatser i EU-arbetet och det internationella samarbetet på havsmiljöområdet stärks och en ökad gemensam förvaltning eftersträvas.
3. Ett nytt samlat grepp tas om myndigheternas havsmiljöarbete i syfte att skapa ökad samordning och effektivitet.
4. Planering och förvaltning av havet förstärks och samordnas och anpassas kontinuerligt till ny kunskap om havsmiljön.
5. De nyttjande- och bevarandeintressen som påverkar havet på regional och lokal nivå samordnas och lokal delaktighet säkerställs.
6. Kunskapsunderlaget om den marina miljön fördjupas och utgör tillsammans med gedigen vetenskaplig forskning grunden för bevarande, hållbart nyttjande och beslutsfattande.
7. De marina ekosystemens struktur och funktion samt deras biologiska mångfald skyddas, tillåts återkomma och, där så är praktiskt möjligt, restaureras så att god ekologisk status kan uppnås och bibehållas.
8. Havet nyttjas på ett hållbart sätt, med utgångspunkt från försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen, så att kommande generationers nyttjade och de marina ekosystemens möjligheter att svara på förändringar säkerställs.
9. Samhällets beredskap vid incidenter och olyckor till havs säkerställs.
10. Belastningen på havet av farliga och övergödande ämnen från landbaserade källor begränsas så att varken människors hälsa, ekosystemen eller nyttjandet av havet påverkas negativt eller utsätts för risker.

Skälen för regeringens bedömning

Ekosystemansatsen – grunden för havsmiljöarbetet

Ekosystemansatsen utgör en grund för hållbar utveckling och bör vara den självklara utgångspunkten i allt havsmiljöarbete. Ansatsen utgår från att havsekosystemen påverkas av olika mänskliga aktiviteter. Nyttjandet av havet får inte leda till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs. I fall där ekosystemen är skadade i någon del eller funktion bör de återställas och bevaras. Samverkan mellan berörda intressenter och ett gemensamt ansvarstagande från dessa är nyckelförutsättningar. Regeringens strategi för tillämpningen av ekosystemansatsen beskrivs bl.a. i avsnitt 4 och 7.

Bevarande och nyttjande av en allmän resurs som havet kräver samordnade internationella insatser. Sverige kan inte på egen hand lösa de gränsöverskridande problemen. Sveriges insatser i EU-arbetet och det internationella havsmiljösamarbetet måste stärkas. EU:s utvidgning 2004 innebar att EU:s miljöregler blev tillämpliga på de nya medlemsländerna, visserligen med ett antal övergångsregler. Utvidgningen leder till en avsevärt snabbare omvandling av dessa länders miljöarbete än vad som annars skulle vara fallet. Sverige bör genom samarbete med de nya medlemsländerna bistå i deras arbete med anpassningen till EU:s miljöregler. Samordningen inom EU kommer att prioriteras och Sverige bör verka för ett enat och starkt agerande från länderna runt Östersjön och Nordsjön i EU-arbetet och andra internationella sammanhang då det är påkallat. Regeringens strategi för EU-arbetet och det internationella samarbetet utvecklas i avsnitt 5.

Ett nytt samlat grepp om myndigheternas havsmiljöarbete

Det behövs en bättre samordning av inventering, kartläggning, forskning, övervakning, informationsutbyte och inte minst genomförande av åtgärder rörande den marina miljön. Tydlighet och samordning, överblick och styrning är ledord för det framtida arbetet med haven. I avsnitt 6 klargör regeringen sin strategi för att åstadkomma en effektivare myndighetssamordning.

Samordnad planering och förvaltning av havet

Olika verksamheters nyttjande av havsområdena innebär en risk för intressekonflikter och en negativ påverkan på den marina miljön. Arbetet med planeringsinstrumentet bör förstärkas och samordningen av planering och förvaltning av de svenska vattnen bör förbättras. Regeringens strategi för detta framgår av avsnitt 7.

Delaktighet och gemensamt ansvarstagande i praktiken

Med utgångspunkt från de vattendistrikt som nyligen har inrättats under EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) bör de nyttjande- och bevarandebestånden som påverkar havet på regional eller lokal nivå samordnas och en förvaltningsplan för varje distrikt bör upprättas. Genom lokal delaktighet kan en bred och kontinuerlig dialog om bevarande och nyttjande möjliggöras.

Ett framgångsrikt havsmiljöarbete kräver också medvetandegörande och förändring av mänskligt beteende och attityder. Till exempel påverkar livsmedelsproduktion och konsumtion miljön, även i havet. Det är angeläget att regeringens politik medverkar till att människor utvecklar konsumtionsmönster som leder till så liten negativ påverkan på människor och miljö som möjligt. I avsnitt 7 redogör regeringen för sin strategi för ökad delaktighet och gemensamt ansvarstagande på distrikts- och lokal nivå, i avsnitt 8.3 om information som verktyg för att uppnå

större delaktighet hos allmänheten och i avsnitt 10.2 uppmärksammas frågan om ändrade konsumtionsmönster. Skr. 2004/05:173

Kunskap och forskning – grunden för åtgärder och handlingsvägar

Ett målmedvetet och effektivt havsmiljöarbete förutsätter goda kunskaper om de marina ekosystemen och deras sammansättning, funktion och sårbarhet liksom kunskaper om de faktorer som påverkar miljön. Dagens ofullständiga kunskapsläge är ett hinder för att på ett framgångsrikt sätt kunna anpassa användningen av havets resurser till ett hållbart nyttjande och bevarande. I avsnitt 8 redogör regeringen för sin strategi för att säkerställa kunskapen om den marina miljön genom utarbetandet av ett kunskaps- och planeringsunderlag, miljöövervakning och forskning. Försiktighetsprincipen bör utgöra en grund för detta arbete.

Bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska mångfald

Skyddet för hotade marina arter och miljöer eller representativa orörda miljöer måste utvecklas, både utifrån ett bevarandeperspektiv och för att bidra till ett hållbart nyttjande av havet och säkerställandet av dess resurser. Vid allt nyttjande bör försiktighetsprincipen tillämpas utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga underlag. I många fall utgör hållbart nyttjande och bevarande två sidor av samma mynt. Regeringens strategi för bevarande och hållbart nyttjande beskrivs i avsnitt 9.

Säkerställd miljöräddningstjänst till sjöss

Trots ett ambitiöst och effektivt förebyggande havsmiljöarbete kan allvarliga miljöproblem uppstå till följd av oförutsedda händelser som olyckor eller naturkatastrofer. Det mest påtagliga hotet i de svenska havsområdena, inte minst i Östersjön, är risken för oljeutsläpp i samband med fartygsolyckor. Regeringens strategi för att säkerställa miljöräddningstjänsten till sjöss behandlas i avsnitt 9.4.1. Regeringen avser också att återkomma till riksdagen avseende frågor rörande den nationella och internationella beredskapen.

Minskad belastning av föroreningar från landbaserade källor

En övervägande del av de marina föroreningarna i form av farliga och övergödande ämnen kommer från utsläpp på land och övergödningen är det enskilt största miljöproblemet i havet. Halterna och tillförseln av dessa ämnen måste minska till en nivå där varken människors hälsa, ekosystemens funktion och sammansättning eller nyttjandet av havet äventyras. I avsnitt 10 presenterar regeringen sin strategi för hur denna målsättning skall uppnås.

Grunden för det allmännas ansvar för arbetet med havsmiljön vilar på regeringsformen där det sedan den 1 januari 2003 föreskrivs, vad gäller miljömässig hållbarhet, att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (1 kap. 2 §). Detta grundlagskrav är en kraftfull utgångspunkt för regeringens och myndigheternas ansvar och arbete för att nå levande hav i balans för dagens och kommande generationer.

Hållbar utveckling

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens samlade politik och gäller för alla politikområden. Det betyder att alla politiska beslut skall utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. Samhället skall tillfredsställa sina aktuella behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Regeringen presenterade sin strategi för hållbar utveckling i april 2004 i skrivelsen En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129).

Sektorsansvaret – kunskap och kompetens i kombination med långsiktigt miljöansvar

Sektorsansvaret för miljön innebär att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer skall ta ansvar för miljöfrågor inom sitt verksamhetsområde. Detta slogs fast som ett viktigt arbetssätt i svensk miljöpolitik i regeringens proposition Miljöpolitik inför 90-talet (prop. 1987/88:85). Sektorsansvaret har utvecklats och förstärkts under hela 1990-talet. Det har även vunnit internationellt erkännande bl.a. vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992.

I propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145) ålade regeringen sektorsmyndigheterna ett särskilt ansvar för genomförandet av en hållbar utveckling. Det innebär att myndigheterna har ansvar för att driva arbetet med en ekologiskt hållbar utveckling framåt inom sin sektor. I de fall sektorsmål utvecklas skall miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och strategier vara en utgångspunkt.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) gör regeringen bedömningen att det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling skall byta namn till särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Syftet är att tydliggöra kopplingen mellan det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling och arbetet med miljö kvalitetsmålen. Målet är att arbetet med det särskilda sektorsansvaret så långt som möjligt skall integreras i och komplettera det övriga arbetet med miljö kvalitetsmålen.

Försiktighetsprincipen finns uttryckt i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. 3 §) i form av krav på att utföra skyddsåtgärder, iakttä begränsningar eller vidta försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att en verksamhet eller åtgärd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I förarbetena till miljöbalken anges att med skador på och olägenheter för miljön avses även utarmning av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller biologisk mångfald. I inledningen till konventionen om biologisk mångfald uttrycks att bristen på full vetenskaplig visshet inte bör användas som skäl för att uppskjuta åtgärder för att undvika eller minimera hot om betydande minskning eller förlust av biologisk mångfald.

Samhällsekonomiska aspekter

Miljöproblemen i havet medför avsevärda samhällsekonomiska kostnader genom produktionsförluster, sanerings- och återställandekostnader, försämrade rekreativmöjligheter m.m. Det finns därmed ett stort ekonomiskt värde av att komma till rätta med miljöproblemen. De styrmedel som kan användas i detta sammanhang är såväl legala, informativa som ekonomiska.

För att uppnå en god ekonomi och för att hushålla med de gemensamma resurserna bör den kombination av åtgärder genomföras som långsiktigt uppnår önskat mål till lägsta möjliga kostnad, d v s den mest kostnadseffektiva åtgärds kombinationen. För detta krävs att ett marginalkostnadsperspektiv används, både vad avser val mellan olika åtgärder för att uppnå samma mål och val av styrmedel. Dessutom skall samhällsekonomisk effektivitet eftersträvas, vilket innebär att den samlade nyttan av en insats är större än den totala kostnaden för samhället.

I samband med utredningar och åtgärder som följer av havsmiljöstrategin är det därmed viktigt att ekonomiska konsekvensanalyser genomförs, bl.a. med avseende på effekter för miljön, näringar och samhällsekonomin i stort. Det är viktigt att analyserna fokuserar på såväl nyttan som kostnaden av de olika åtgärderna. Miljö- och kostnadseffektivitet bör vara vägledande för att hitta långsiktigt hållbara lösningar.

Svensk naturvårdspolitik

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) formulerar regeringen sin grundsyn på naturvårdspolitiken. Bland annat tar regeringen upp förhållandet mellan naturvård och hållbar utveckling, motiven för regeringens naturvårdspolitik samt vägledande strategier och principer. Regeringen redogör även för sin syn på relationen mellan miljö kvalitets- och delmålen och naturvårdspolitiken. Exempel på områden som regeringen lyfter fram som viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet är förstärkt dialog med medborgarna, utvecklat sektorsansvar, fysisk planering som ett värdefullt verktyg, det fortsatta

genomförandet av områdesskyddet, bevarandet av arter och vikten av kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. Skr. 2004/05:173

De nationella miljö kvalitetsmålen och strategier för att uppnå dessa

De miljö kvalitetsmål som i första hand är centrala för havsmiljön redovisas i avsnitt 2.1. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) gör regeringen en översyn av systemet med miljö kvalitetsmål, delmål samt de tre åtgärdsstrategier som lades fast 2001 som verktyg för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Dessa strategier är:

- en strategi för effektivare energianvändning och transporter,
- en strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp, och
- en strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Samtliga tre strategier är i olika grad vägledande för att uppnå de mål som är centrala för havsmiljön.

2.5 Aktörer på havsmiljöområdet

En hållbar utveckling och ett framgångsrikt miljöarbete kan bara åstadkommas genom delaktighet och involverandet av olika samhällsaktörer i det praktiska arbetet. Arbetet med Agenda 21 har av Miljömålsrådet beskrivits som ett av de mest omfattande delaktighetsprojekten som har ägt rum. Det är viktigt att Agenda 21 vidareutvecklas och får en mer handlingskraftig karaktär. Denna fråga behandlas närmare i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150).

Det nationella havsmiljöarbetet involverar ett stort antal aktörer och intressenter som utgör ett omfattande nätverk av myndigheter, företag, organisationer m.fl. På central nivå finns riksdagen, regeringen, myndigheterna och forskningsorganen och på regional nivå länsstyrelserna. Flera av de kommunala nämnderna och förvaltningarna kommer ofta i kontakt med havsmiljöfrågor och kommunerna ansvarar för planering enligt plan- och bygglagen (1987:10), som även gäller havsområdena i kommunen. Vid sidan av den statliga och kommunala förvaltningen finns ett antal branschorgan som företräder olika näringar och intresseföreningar som företräder t.ex. båtlivet och miljö rörelsen. Även den enskilda människan är ofta på flera sätt en viktig aktör inom ramen för t.ex. verksamhetsutövning eller friluftsliv eller som konsument.

Bakgrund

Havet runt de svenska kusterna har kraftigt förändrats. Övergödning, gifthanrikning och överutnyttjande av fiskbestånd har på olika sätt påverkat ekosystemens struktur och funktion. Det behövs kraftfulla åtgärder för att återskapa systemen till ett tillstånd där de kan nyttjas på ett hållbart sätt. Att återskapa dem till helt ursprungliga förhållanden är dock inte längre möjligt. Samtidigt är det viktigt att framhålla att många förbättringar har uppnåtts genom alla de insatser som har gjorts och att många del-ekosystem fungerar väl.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av den ekologiska situationen i de svenska havsområdena som helhet. Det är viktigt att skilja mellan olika havsområden, eftersom både tillståndet och systemens funktion är mycket olika i Bottniska viken, egentliga Östersjön respektive Västerhavet. Det är också viktigt att skilja på skärgård respektive öppet hav eller öppen kust av samma skäl.

Bottniska viken

Bottenhavet och Bottenviken (Bottniska viken) inklusive kustområden är i dag ganska väl fungerande ekosystem med mindre problem med övergödning, algbloomningar och överutnyttjande av fisk än i egentliga Östersjön. Åtgärder inom jordbruk och industri samt utbyggnaden av reningsverk har gjort att vattnet är klart, närsalthalterna låga och utsläppen av flera gifter har avtagit. Kvardröjande höga halter av bl.a. kadmium, dioxiner och flamskyddsmedel har dock noterats, och hälsoläget bland t.ex. sälar tyder på fortsatta miljögiftsproblem. Badstränderna utgör attraktiva områden för friluftsliv.

Genom den internationella laxhandlingsplanen finns nu åter stora självreproducerande och produktiva laxbestånd i Torne- och Kalix älvar. Bestånden i Vindelälven och vissa skogsälvar är under återuppbyggnad.

Östersjön

I Östersjöns öppna del är problemen allvarligast. Långvarigt tillskott av alltför stora mängder närsalter från jordbruk och städer har alltsedan mitten på 1800-talet inneburit en successiv försämring av miljön. Algbloomning är nu vanligt förekommande sommartid och syrehalterna i bottenvattnet är låga eller helt obefintliga. Östersjön utgör i motsats till Västerhavet ett hydrologiskt sett mer slutet system med mycket långsam vattenomsättning och med bottenvattnet som inte blandas med det syrerika ytvattnet. Dessa förhållanden gör att Östersjön är ovanligt känslig för både övergödning och giftförekomst. Omfattande åtgärder har vidtagits för att minska belastningen på Östersjön av närsalter och gifter. Den långsamma vattenomsättningen innebär emellertid att systemet i sig har en stor inneboende tröghet, som skulle kunna förklara bristen på effekter av insatta åtgärder.

Miljövårdsberedningen har i rapporten Strategi för hav och kust utan övergödning (2005:1) pekat på sambandet mellan att Östersjöns ekosystem kan ha bytt jämviktsläge (genomgått ett s.k. "regimskifte") – från att ha varit ett relativt näringsfattigt hav till att nu ha fastnat i ett övergött tillstånd – och en alltmer omfattande uppkomst av syrefritt men fosforrikt bottenvatten.

Östersjöns strömningsförhållanden kännetecknas av en långsam och oregelbunden nordgående djupvattentransport av inströmmande syrerikt saltvatten från Västerhavet och en motsatt sydgående uttransport av sötare ytvatten. Enligt Miljövårdsberedningens hypotes om ett regimskifte har minskade inflöden av syrerikt saltvatten i kombination med den ökade närsaltbelastningen från landbaserade källor, och den därmed förhöjda växtplanktonproduktionen, lett till allt mer omfattande syrebrist i botten och djupvatten där döda plankton bryts ned. Vid syrebrist frigörs fosfor från bottenarna, vilket när det når ytan ytterligare bidrar till övergödningen.

I dag kännetecknas Östersjön av blomning av blågröna alger under sommartid och låga syrehalter i bottenvattnet, överutnyttjande av torsk, rekryteringsproblem hos flera fiskbestånd och kvardröjande, relativt höga, miljögiftshalter i fet fisk och i vissa andra djurarter.

Förhållandena i skärgården har däremot förbättrats tack vare de omfattande åtgärderna på landsidan. I vattenområden skilda från havet har siktdjupet förbättrats, planktonmängderna reducerats, vassar och alger minskat och vegetationen återkommit till djupare områden. Havsörn och säl är tillbaka som ett kvitto på vidtagna åtgärder mot miljögifter.

Bestånden av tumlare, som lever i öppet hav, har minskat på grund av miljöförhållandena och som en följd av att de utgör bifångster inom fisket.

Västerhavet

Skagerrak och Kattegatt är i motsats till Östersjön ur hydrologisk synpunkt ett mer dynamiskt system. Förhållandena styrs av tillflödet från Östersjön av näringsrikt, sött ytvatten och av tillskottet från Nordsjön av näringsrikt, salt bottenvatten. Till detta kommer näringsrikt sötvatten från främst Göta älv, men också från städer och jordbruk utmed kusten.

I främst södra Kattegatt finns problem med syrefria bottenar som lätt uppstår vid ökad närsalttillförsel och ökad organisk nedbrytning under språngskiktet, och som eliminerar djurlivet. I skärgårdarnas djuphålur finns liknande problem. Många skärgårdsvikar fylls med växande eller döende algmassor, som kväver mycket av det naturliga livet inklusive fiskyngel och bottenjur. Bad- och strandliv har härigenom skadats, liksom fisket. Många fiskarter som plattfisk och torsk har minskat kraftigt på grund av överutnyttjande. Vissa lokala torskbestånd tycks ha försvunnit.

Samtidigt är förhållandet i det öppna havet bättre. Sill och makrill finns i stora mängder. Vattnet är förhållandevis klart även sommartid och problemen med algblomning är begränsat. Även om bestånden av bottenfisk har reducerats kraftigt har arter som havskräfta, krabba,

hummer och räka ökat. Medan problemen i Östersjön är störst ute på havet är de i Västerhavet störst inne i skärgården. Skr. 2004/05:173

Regeringens bedömning: All förvaltning av hav och kust med anslutande miljöer bör utgå från ekosystemansatsen och från bevarandet av biologisk mångfald samt tillämpas utifrån försiktighetsprincipen baserad på bästa tillgängliga vetenskapliga data.

Ekosystemansatsen bör senast 2010 ha nått fullt genomslag med etablerade processer och utvärderingsinstrument samt med aktivt lokalt och regionalt deltagande av alla aktörer.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter utarbeta förslag till hur ekosystemansatsen skall tillämpas för de olika berörda sektorerna.

Havsmiljökommissionens förslag: Havsmiljökommissionen framhåller att de i sina förslag till ny förvaltning har utgått från ekosystemansatsen.

Remissinstanserna: Tillämpningen av ekosystemansatsen får generell stöd bland remissinstanserna.

Skälen för regeringens bedömning: Vid FN:s konferens om miljö i Stockholm 1972 tog regeringen initiativet till den process som ledde till fastställandet av principerna om bevarande och hållbart nyttjande som senare fastställdes vid FN:s konferens i Rio de Janeiro 1992.

Vid FN:s toppmöte i Johannesburg 2002 åtog sig Sverige bl.a. att verka för en tillämpning av ekosystemansatsen senast år 2010 och att i detta sammanhang beakta Reykjavikdeklarationen om ansvarsfullt fiske i det marina ekosystemet och beslut från konferensen i Rio de Janeiro 1992 inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Sverige åtog sig också att främja hållbart fiske samt skydd och förvaltning av oceaner bl.a. genom en integrerad, flerdisciplinär och flersektoriell förvaltning av kustområden och oceaner på nationell nivå. Vid ett gemensamt ministermöte mellan kommissionerna för Helsingforskonventionen och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (HELCOM och OSPAR) 2003 bekräftade länderna sina åtaganden att genomföra ekosystemansatsen senast 2010.

FN:s konvention om biologisk mångfald definierar ekosystemansatsen som en strategi för integrerad hushållning med land, vatten och levande resurser som gynnar bevarande och hållbart nyttjande på ett rättvist sätt. Till detta finns kopplat tolv principer och ett stort antal operationella råd. Som huvudprinciper anger konventionen bevarande, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av nyttigheter som uppkommer vid nyttjande av genetiska resurser.

Ekosystemansatsen innebär sammantaget en integrerad, tvärvetenskaplig förvaltning som å ena sidan erkänner människans rätt att använda det som ekosystemen producerar, och å andra sidan säkrar att alla komponenter i ekosystemen (arter, bestånd, livsmiljöer och genetisk variation) finns i sådan omfattning att de kommer att fortleva i överskådlig framtid.

Syftet med en ekosystemansats är att möjliggöra en hållbar och samlad förvaltning av dynamiska och komplexa system, som nyttjas av olika

intressegrupper. Komplexiteten och de ekologiskt nära men geografiskt vidsträckta kopplingar som finns i marina ekosystem gör att ett långsiktigt och helhetsinriktat arbetssätt behövs. När ekosystemansatsen tillämpas bör ett övergripande perspektiv anläggas där även andra faktorer än de som är relevanta för det aktuella del-ekosystemet beaktas. Exempelvis måste man vid bedömningen beakta såväl konflikter mellan olika nyttjandeintressen som de totala effekterna på den regionala eller globala miljön. När osäkerhet råder skall bevarandet av miljön sättas i främsta rummet.

Tillämpningen av ekosystemansatsen förutsätter tydliga definitioner anpassade till olika former av ekosystem och nyttjande. Generellt gäller att den bör tillämpas med utgångspunkt från försiktighetsprincipen.

Preciseringen av vad ekosystemansatsen innebär för olika ekosystem och nyttjanden är en pågående process. Försök till olika preciseringar har gjorts inom ramen för bl.a. Nordsjökonferensen och det globala fiskearbetet. Inom OSPAR finns en tolkning som enligt regeringens mening uttrycker ekosystemansatsen på ett sätt som är relevant för bl.a. marina miljöförhållanden. Den tolkningen innebär att ekosystemansatsen avser den bästa möjliga integrerade förvaltningen av mänskliga aktiviteter baserad på bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap om ekosystemet och dess dynamik. Avsikten är att man adaptivt skall agera på sådan påverkan som är kritisk för ekosystemets struktur och funktion, inklusive biologisk mångfald, så att ett hållbart och rättvist nyttjande av ekosystemets produkter och tjänster uppnås och så att ekosystemets integritet upprätthålls.

Varje sektor bör ha ansvaret för alla direkta och indirekta effekter av sin verksamhet. För att de olika ansvarstagandena verkligen skall kunna fogas samman till en heltäckande enhet behövs en övergripande styrning av processen. Naturvårdsverket bör därför få i uppdrag att i samråd med berörda sektorsmyndigheter utarbeta förslag till hur ekosystemansatsen skall tillämpas för de olika berörda sektorerna. Regeringen avser även att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samarbete med övriga berörda sektorsmyndigheter utarbeta relevanta definitioner för respektive sektor.

En effektiv tillämpning av ekosystemansatsen förutsätter ett brett deltagande av berörda aktörer. Dagens samlade kunskap måste tas till vara och samordnas och de förslag till åtgärder som tas fram måste kunna diskuteras mellan olika intressenter. Effekterna av vidtagna åtgärder måste kunna återkopplas till berörda aktörer och ansvariga myndigheter.

Ett bredare engagemang skapar acceptans för en ekosystembaserad förvaltning och därför är det angeläget att olika intressegrupper kan påverka och ta ansvar för de beslut som tas genom ett aktivt deltagande och engagemang. På fiskets område pågår redan försök med lokal och regional förvaltning i enlighet med regeringens proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51). Inom jordbruksområdet finns sedan länge olika intressegrupperingar som t.ex. det s.k. Leader-nätverket. I skärgården har flera olika lokala intressegrupper skapats och utmed bl.a. ostkusten finns till viss del en traditionell samförvaltning av fisket inom olika bysamfälligheter. I t.ex. Stockholms skärgård har under länsstyrelsens ledning samarbetsgrupper med företrädare för fiskevattenägare, fritids- och yrkesfiskare initierat bildandet av en lång rad fredningsområden.

Även EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) bygger på ett aktivt lokalt deltagande utifrån ett vattensystemperspektiv. Ett mer aktivt deltagande från enskilda och grupper förespråkas också i regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) och i Demokratiutredningens betänkande En uthållig demokrati (SOU 2000:1). Regeringen har för avsikt att låta Naturvårdsverket se över hur ett system för lokal och regional samordning och samverkan vid förvaltning längs de svenska kusterna kan utvecklas, som en av flera åtgärder för att nå fullt genomslag för ekosystemanstatsen senast 2010 (se avsnitt 7.2). Skr. 2004/05:173

Regeringens bedömning: Internationellt miljösamarbete är en förutsättning för att lösa problemen i den marina miljön. Ansträngningarna i det internationella arbetet bör intensifieras på olika nivåer: globalt, inom EU samt inom ramen för de regionala havsmiljökonventionerna och de regionala fiskeorganisationerna.

Sverige bör kraftfullt verka för att den kommande marina strategin i EU medför legalt bindande åtaganden och har sin utgångspunkt i ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen. Sverige bör även verka för att den marina strategin kan utgöra en utgångspunkt och grundvalen för EU:s fortsatta arbete med att utveckla en övergripande maritim politik.

I ljuset av den marina strategin bör Sverige verka för en tydligare och mer strategisk och samlad EU-linje i det internationella havsmiljöarbetet på FN-nivå och inom andra internationella fora.

De regionala havsmiljökonventionerna bör ges en tydlig roll i att bidra till genomförandet av EU:s marina strategi inom sina respektive geografiska områden.

Samarbete mellan de regionala miljökonventionerna och de regionala fiskeorganisationerna om utvecklingen och tillämpningen av ekosystemansatsen bör stimuleras. Miljöorganisationernas aktiva deltagande i detta samarbete bör främjas.

Havsmiljökommissionens förslag: En ny regional förvaltning av Östersjön behövs. Sverige bör ta initiativ till en revidering av Helsingforskonventionen i syfte att omsätta ekosystemansatsen i konkreta rättsliga principer. Förfarandet med rekommendationer inom konventionen bör ersättas av en procedur för antagandet av juridiskt bindande beslut. Regeringen delar uppfattningen att Östersjöarbetet bör stärkas, men anser att det bör göras inom ramen för EU:s kommande marina strategi.

Remissinstanserna: Merparten av de remissinstanser som har uttalat sig om förslaget är positiva. *Sjöfartsverket* och *Redareföreningen* anser att Helsingforskonventionen inte behöver revideras och *Greenpeace* ställer sig frågande med motiveringen att en revidering snarare riskerar att försvaga konventionen. *Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* är emot förslaget om bindande beslut och *Fiskeriverket* och *Naturvårdsverket* ser det som mindre meningsfullt i ljuset av EU:s marina strategi. Även andra instanser framhåller vikten av fortsatt arbete inom EU och i synnerhet dess marina strategi samt ramdirektivet för vatten.

Skälen för regeringens bedömning

Många av Sveriges kust- och havsområden är starkt påverkade av övergödning, miljögifter, överutnyttjande och fysisk exploatering. Möjligheterna att lösa dessa problem och därmed nå såväl nationella miljökvalitetsmål som internationella åtaganden är därför i hög grad

betingat av ett väl utvecklat samarbete i EU och internationellt. Regeringen kommer att agera för att få till stånd dels en ambitiös och långtgående gemensam marin strategi i EU, dels att söka uppnå en tydligare styrning av arbetet inom ramen för Helsingforskonventionen (HELCOM) och Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR).

Havsmiljökommissionen förespråkar att en ny regional förvaltning av Östersjön upprättas och att Helsingforskonventionen bör revideras i syfte att säkra ett hållbart nyttjande av havet. Regeringen delar uppfattningen att Östersjösamarbetet behöver stärkas. Regeringen gör däremot bedömningen att det i dag saknas politiska förutsättningar för att åstadkomma enighet om en grundläggande revidering av konventionen som syftar till att göra HELCOM:s regler bindande på motsvarande sätt som EG:s direktiv eller förordningar är bindande. Regeringen anser dock att EG-kommissionens kommande förslag om en europeisk marin strategi bör innehålla förslag om bindande regler. En ur svensk synvinkel viktig faktor är att alla länder runt såväl Östersjön, utom Ryssland, som Nordsjön är medlemmar i EU eller, i Norges fall, har EES-avtal med EU. Att stadfästa regler rörande havsmiljön i en EG-rättsakt är därför det bästa sättet att åstadkomma en effektiv efterlevnad i medlemsländerna.

Inom HELCOM, liksom OSPAR, pågår sedan en tid en översyn av konventionens roll i förhållande till EU. De regionala konventionerna kommer, enligt vad regeringen erfar, att få en betydelsefull roll i genomförandet av den europeiska marina strategin. HELCOM och OSPAR kommer därför att behöva se över sitt arbete ytterligare i den delen och eventuellt också i ett senare skede revidera konventionerna. De bindande regler som Havsmiljökommissionen eftersträvar kan Östersjöområdet och Nordostatlanten därmed få genom bindande åtaganden till följd av EU:s marina strategi och konventionernas roll i genomförandet av strategin inom sina respektive geografiska områden.

Prioriterade strategiska områden för förstärkt samarbete med andra länder, och som utvecklas nedan samt i respektive avsnitt längre fram i skrivelsen, är bl.a. följande:

- Sverige bör även fortsättningsvis hålla en hög profil i arbetet med att begränsa utsläpp av näringsämnen som leder till övergödning och bör ta täten i arbetet med att åtgärda problemen i Östersjön genom att ta initiativ till ett fortsatt regionalt åtgärdsarbete runt Östersjön.

- Sverige bör verka för att arbetet med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i havet intensifieras.

- Sverige bör fortsatt verka för att kvalitetssjöfart främjas, undermålig sjöfart undanröjs och att särskilt känsliga områden skyddas från fartygstrafikens påverkan, bl.a inom ramen för klassningen av Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde (PSSA).

- Sverige bör genom förstärkt regionalt samarbete verka för att ytterligare kraftfulla åtgärder vidtas för att förebygga och på sikt sänka koncentrationerna av skadliga ämnen till en nivå där påverkan på havets ekosystem upphör eller är försumbar.

Det internationella marina samarbetet sker på många plan: globalt, inom EU och inom ramen för de regionala marina miljökonventionerna och de regionala fiskeorganisationerna.

För svensk del kommer hög prioritet att ägnas åt EU-arbetet under de kommande åren. EG-kommissionen har aviserat sin marina strategi till sommaren 2005. Kommissionens förslag samt kommande ställningstaganden i ministerrådet och Europaparlamentet kommer att bli vägledande för EU:s marina arbete framöver.

EU är en central och nödvändig politisk arena, med både legislativ och finansiell tyngd och kompetens. EU:s utvidgning 2004 innebar att EG:s miljöregler blev tillämpliga även på de nya medlemsländerna. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) anges att regeringens inriktning vad gäller EG-fördragets s.k. miljögaranti är att utnyttja den där så är möjligt och motiverat, i syfte att gå före och därigenom verka för att flytta fram EU:s positioner. I samma proposition anger regeringen att Sverige också skall verka för att miljögarantin tillämpas så att andra medlemsländer kan gå före.

EU:s marina strategi får genom ett utvidgat EU ett starkare genomslag och större betydelse, inte minst för Östersjöns miljö och ekosystem, eftersom samtliga Östersjöländer utom Ryssland är medlemmar i EU. Regeringen avser att kraftfullt verka för att den kommande EU-strategin medför ett legalt bindande instrument samt att strategin är tvärspektoriell och utgår från ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen. Regeringen kommer också att verka för att den marina strategin bidrar till en effektiv tillämpning av ekosystemansatsen och till en rationell integrerad planerings- och förvaltningsprocess för havsanknutna verksamheter inom särskilt avgränsade marina s.k. ekoregioner. Regeringen avser att stödja initiativ som syftar till att det inom de marina ekoregionerna skall genomföras en strategisk utvärdering och därpå grundade genomförandeplaner.

Regeringen verkar för att de nordiska länderna samfällt skall agera för att EU:s marina strategi skall bli så kraftfull som möjligt. Vidare planerar regeringen olika former av möten med Östersjöländerna för att söka åstadkomma största möjliga samsyn.

I arbetet med den marina strategin kommer andra av EU:s politikområden av betydelse för den marina miljön att involveras. Det gäller bl.a. den gemensamma fiskeripolitiken, som efter revideringen nu utgör ett kraftfullt verktyg. I detta sammanhang är det av vikt att den biologiska mångfalden säkerställs och att Sverige verkar för ett hållbart nyttjande av havets resurser.

Övergödningens problematiken kommer att bli en allt viktigare fråga. Genom EU:s marina strategi förväntas olika marint relaterade politikområden och rättsakter samordnas på ett bättre sätt än för närvarande, vilket regeringen välkomnar.

Sverige har under en längre tid aktivt verkat för en reformering av EU:s jordbrukspolitik. Sverige är också mycket aktivt i arbetet med EU:s kemikalielagstiftning REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals). Om förhandlingarna blir framgångsrika bör

båda dessa processer indirekt kunna leda till positiva effekter för havsmiljön.

EG-kommissionen har nyligen inlett arbetet med en grönbok om en övergripande maritim politik som beräknas offentliggöras i början av 2006. Denna politik kommer att ha sin huvudinriktning mot ekonomiska och sociala frågor och ses som ett komplement till den marina strategin. Regeringen kommer att verka för att arbetet med den maritima politiken tar sin utgångspunkt i den kommande marina strategin och att denna blir grundvalen för miljödimensionen i EU:s framtida maritima politik.

Mot bakgrund av EU:s omfattande arbete med frågor med anknytning till havsmiljön och den kommande marina strategin och den maritima politiken, framstår det som angeläget att EU:s samlade närvaro i det internationella havsmiljöarbetet på FN-nivå och inom andra internationella fora blir tydligare och mer strategisk till sin inriktning. Det gäller inte minst havsmiljöarbetet inom ramen för konventionen om biologisk mångfald, inklusive fiskefrågornas behandling i detta arbete.

Under senare år har EU engagerat sig allt mer i internationella sjöfartsfrågor och har i flera fall tagit egna initiativ när globala överenskommelser inte har varit tillräckliga. EU-ländernas gemensamma agerande kan driva på framtagandet av internationella regler inom den internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organisation, IMO). Regeringen ser positivt på detta och menar att EU-ländernas pådrivande roll i IMO, liksom i andra internationella fora, ytterligare bör tas tillvara och främjas. När det gäller sjöfartsfrågor bör man dock ta i beaktande de konsekvenser som regionala särkrav kan få i konkurrenshänseende och risken att fartyg flaggas ut till länder som har lägre miljö- och säkerhetskrav, varvid inga miljöförbättringar uppnås.

I avsnitten 9 och 10 redovisar regeringen mer specifika strategier för det fortsatta EU-samarbetet.

Strategi för Sveriges fortsatta agerande i det internationella marina samarbetet i Europa

Sverige är pådrivande i det regionala havsmiljöarbetet inom HELCOM och OSPAR. Detta är viktigt för att kunna driva frågor centrala för Östersjö- och Nordsjöregionerna, men också som verktyg för att genomföra EU:s marina strategi. Regeringen fäster stor vikt vid att kommissionernas arbete fokuseras på mervärden i förhållande till arbete som pågår i EU eller internationella organisationer. Med kunskap om miljötilståndet i Östersjön och Nordostatlanten som grund bör HELCOM respektive OSPAR vara pådrivande för att lämpliga åtgärder vidtas i det forum där störst genomslag kan fås. Ofta handlar det om att i första hand få till stånd åtgärder inom EU. Samtidigt är det väsentligt att relevanta åtgärder vid behov genomförs inom ramen för konventionerna, när de regionala havsområdenas specifika behov av skydd inte kan säkras genom beslut i andra fora. Miljöräddningstjänsten till sjöss är ett exempel på ett betydelsefullt och framgångsrikt samarbetsområde inom HELCOM.

Ett regelbundet samarbete mellan de regionala miljökonventionerna och de regionala fiskeorganisationerna om utvecklingen och tillämpningen av ekosystemansatsen i havsmiljön bör inledas och

förstärkas. Det är angeläget att miljöorganisationernas aktiva deltagande i detta samarbete stimuleras. Gemensamma miljö- och fiskeministermöten kan vara viktiga för ett utvecklat samarbete.

Samarbetet i HELCOM har ytterligare en viktig dimension, nämligen att upprätthålla en aktiv dialog med Ryssland om miljöfrågor i Östersjön. Samarbete med Ryssland sker också i andra regionala fora som Barentsrådet och Agenda 21 för Östersjöregionen – Baltic 21.

I såväl OSPAR som HELCOM bör enligt regeringens bedömning arbetet med att bevara den biologiska mångfalden i den marina miljön intensifieras, t.ex. genom att även fortsättningsvis aktivt utnyttja de instrument som finns för att skapa marina skyddade områden.

Sverige bör ta internationella initiativ till en samlad finansiering av åtgärder för en bättre förvaltning kring Östersjön med inriktning på lokala lösningar, rådgivning om småskaliga lösningar för att minska utsläpp och åtgärder för att öka miljömedvetenheten. Sverige bör därför inom de finansieringsinstitutioner där Sverige har en plats verka för att medel avsätts för insatser för Östersjöns miljö. De regionala finansieringsinstitutionerna European Bank For Reconstruction and Development (EBRD) och Nordiska Investeringsbanken (NIB) satsar på miljöfrågor och bidrar också till arbetet inom EU:s handlingsplan för den Nordliga Dimensionens miljöpartnerskap.

De nya medlemsländerna i EU får genom strukturfonder och sammanhållningsfonden inom EU ekonomiskt stöd som i hög utsträckning används för vattenreningsverk. På förslag från de nya medlemsländerna kommer ytterligare 1,17 miljarder dollar att fördelas för bl.a. miljöprojekt från ett program med i huvudsak norska medel. Den globala miljöfonden (GEF) ger genom Baltic Sea Regional Project stöd till Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Avsikten är att med en total budget på 40 miljoner dollar stödja lokala högprioriterade komplementära integrerade aktiviteter för land, kust och öppet hav. Även det nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO stöder projekt som minskar miljöbelastningen på Östersjön.

Det bilaterala ekonomiska stödet via Sida används också för att förbättra Östersjöns miljö. Exempel på detta är stöd till reningsverken i S:t Petersburg, Liviv och Kaliningrad. Naturvårdsverket bidrar med erfarenhetsutbyte om förvaltning av gränsöverskridande vatten och med kapacitetsuppgygnad.

Inom Nordiska ministerrådet har en reviderad miljöhandlingsplan för perioden 2005–2008 nyligen beslutats. Ett av de fyra prioriterade områdena i planen är havet, med bl.a. en förstärkt ekosystemansats till havsmiljöförvaltningen som överordnat mål. Det nordiska arbetet skall vara ett komplement till arbetet inom EU, HELCOM, OSPAR och Östersjöstaternas råd.

Regeringen kommer att stå värd för ett ministermöte om sjöfartens miljöpåverkan och fiskets miljökonsekvenser i början av maj 2006, till vilket Nordsjöländerna kommer att bjudas in. Målet är att anta en åtgärdsplan för att bl.a. minska fartygens utsläpp av luftföroreningar och att minska riskerna med giftiga båtbottnfärger och spridning av främmande arter med barlastvatten. Andra frågor på dagordningen är ekonomiska styrmedel och insatser för att stimulera mer miljömässiga sjötransporter under begreppet "Clean Ship". Vad gäller fiskets

miljökonsekvenser kommer frågor som ökad användning av selektiva redskap och olika former av mer miljömässiga fångstmetoder att behandlas, liksom frågan om marina reservat. Vid konferensen kommer Sverige att verka för hållbart fiske genom bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar för fisket, att fiskeansträngningen begränsas, att verka för nationella förbud mot highgrading, d.v.s. utkast av fisk som är tillåten att landas samt ett förbättrat skydd av den europeiska ålen. Genom det omfattande regionala och lokala samarbetet kring Nordsjön finns goda förutsättningar att få ekosystemansatsen väl förankrad vid konferensen.

Strategi för Sveriges fortsatta agerande i det globala marina samarbetet

Sverige har under lång tid varit en betydande aktör i det globala internationella marina utvecklingssamarbetet. Arbetet i konventionen om biologisk mångfald innefattar även havsmiljön. Sverige bör aktivt verka för att konventionens Jakartaprogram för bevarande och hållbart nyttjande av havets biologiska mångfald, inklusive dess fiskebestämmelser, fullt ut genomförs. De existerande regionala havsprogrammen och konventionerna i olika delar av världen behöver vidareutvecklas, t.ex. genom ökat samarbete mellan havsmiljö- och naturvårdsorganisationer och fiskerierorganisationer. Regionerna behöver vidare stöd för att genomföra globala avtal och konventioner. Det saknas inom detta område också en rationell samordning av de marina frågorna i FN-systemet som bör eftersträvas i enlighet med regeringens politik för en global utveckling.

De marina frågorna behandlas i handlingsplanen från världstoppmötet i Johannesburg 2002. Vid mötet stadfästes bl.a. att ekosystemansatsen skall vägleda det marina arbetet. Den svenska närvaron i utvecklingssamarbetet på det marina området inom både FN-systemet och EU är blygsamt i förhållande till den goda nationella resursbasen i Sverige och i förhållande till de bidrag som Sverige lämnar till det internationella utvecklingssamarbetet. Sida har utvecklat ett handlingsprogram för svenskt internationellt samarbete för hållbar utveckling i hav och kustområden, "Det Marina Initiativet". Regeringen avser att i det internationella utvecklingssamarbetet och i enlighet med det marina initiativet, kraftfullt främja ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling av hav och kustområden i utvecklingsländerna.

Inom ramen för FN:s havsrättskonvention arbetar Sverige för att skapa ett moratorium mot trålning på oceaniska djupbottnar på internationellt vatten för att skydda den biologiska mångfalden. Sverige bör främja ett samarbete mellan konventionen om biologisk mångfald och den internationella havsbottenmyndigheten om bevarande och hållbart nyttjande av djupbottnarnas viktiga genetiska resurser.

I syfte att förhindra en okontrollerad ökning av valjakten arbetar regeringen för tillskapandet av ett nytt regelverk för bevarande och hållbart nyttjande inom ramen för den internationella valfångstkommissionen (IWC).

Inom IMO verkar Sverige för att främja kvalitetssjöfart och undanröja undermåliga sjötransporter. Detta är viktigt då efterlevnaden av existerande miljöregler är svag på många håll och måste skärpas.

I avsnitten 9 och 10 redovisar regeringen mer specifika strategier för det fortsatta internationella samarbetet. Skr. 2004/05:173

6 Effektivare myndighetssamordning för havsmiljöfrågorna

Skr. 2004/05:173

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för havsmiljön. I syfte att effektivisera samordningen av det samlade havsmiljöarbetet bör en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor inrättas, bestående av cheferna för de myndigheter som har havsmiljörelaterad verksamhet. Genom förbättrad samordning ökar möjligheterna att säkra en enhetlig förvaltning av havs- och kustområdena med utgångspunkt i ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen. Naturvårdsverket bör vara sammankallande i denna grupp.

Ett havsmiljöråd med rådgivande status bör knytas till Naturvårdsverket, i vilket representanter för olika berörda aktörer och intressenter bör ingå.

Naturvårdsverket bör i samråd med berörda myndigheter ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till en samlad aktionsplan för den svenska havsmiljön som skall redovisas för regeringen under 2006. Samtidigt bör eventuella identifierade oklarheter i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna redovisas.

Behovet av att utveckla och förtydliga berörda myndigheters sektorsansvar såvitt gäller ansvaret för havsmiljön bör ses över.

Havsmiljökommissionens förslag: Havsmiljökommissionen föreslår att Naturvårdsverket bör få ett övergripande ansvar för havsmiljön. Förslaget överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de drygt 30 instanser som har kommenterat förslaget är omkring 75 procent uttalat positiva till att Naturvårdsverket får ett övergripande ansvar för havsmiljön, däribland *Fiskeriverket*, *Sjöfartsverket*, *Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* och flera länsstyrelser. Flera instanser, bl.a. *Stockholms marina forskningscenter* och *Naturskyddsföreningen*, uttalar särskilt att fisk och fiske bör inkluderas i detta ansvar. Flera instanser instämmer i att det övergripande ansvaret måste förstärkas, men föreslår att ansvaret bör ligga någon annanstans. Alternativ som nämns är ett organ på departementsnivå, Fiskeriverket, Boverket, SMHI, de Marina centra, ett fristående marint institut med utgångspunkt i de Marina centra, en ny central sektorsövergripande myndighet eller att ansvaret inte bör hanteras av en myndighet, utan sektorsövergripande.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) konstaterar regeringen i avsnitt 3.2 att försämringen av miljötillståndet i vattenekosystemen är ett av de områden som är mest problematiskt att komma till rätta med och att ambitionsnivån måste höjas när det gäller insatserna för att förbättra situationen. Inför nästa fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen kommer *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning* att ha hög prioritet.

Ansvar för de verksamheter som påverkar havet direkt och indirekt är uppdelat på flera olika myndigheter, som var och en har olika inriktning och mål. Utgångspunkten är att varje myndighet och sektor inriktar sitt arbete mot sitt eget ansvarsområde. Målen för respektive verksamhetsområde är oftast tydligt angivna av riksdag och regering. Myndigheterna återrapporterar effekterna av den egna verksamheten utifrån dessa mål. Däremot är det ingen myndighet som har i uppdrag att se till de samlade effekterna på havsmiljön av det omfattande arbete som bedrivs i olika myndigheters regi. Havsmiljöarbetet kompliceras ytterligare av en bristande dialog och samordning mellan olika intressenter, forskare och myndigheter. Havsmiljökommissionen har dragit slutsatsen att det krävs ett integrerat och tvärsektoriellt angreppssätt i havsmiljöarbetet, där alla aktörer aktivt deltar, och att det behövs ett organ som ansvarar för den övergripande analysen.

Regeringen anser att dagens havsmiljöarbete kan stärkas och effektiviseras ytterligare genom en bättre samordning och styrning. Miljömålsrådet svarar i dag för samordningen av myndigheternas arbete med miljömålsfrågor. Rådet följer upp arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och redovisar årligen utvecklingen av detta arbete. Redovisningen görs huvudsakligen uppdelad på respektive miljökvalitetsmål. Någon särskild samlad uppföljning av de mål som är centrala för havsmiljön eller andra ekosystem görs dock inte. Eftersom flera miljökvalitetsmål har bäring på havsmiljön ger Miljömålsrådets redovisning endast en övergripande bild av vilka ytterligare åtgärder som krävs totalt för att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* skall nås. I avsnitt 27.2 i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) redovisar regeringen hur arbetet med åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen skall utvecklas på en övergripande nivå.

Regeringen finner att det mot denna bakgrund behöver tas ett nytt förstärkt grepp om myndigheternas samlade havsmiljöarbete, inte minst inför arbetet med 2009 års fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet. I den framtida förvaltningen kommer det att krävas att myndigheterna i betydligt högre grad än i dag samarbetar för en gemensam problemlösning och uppföljning. Samtidigt kan myndigheterna dra lärdom av tidigare erfarenheter och samverka så att nödvändiga åtgärder kan vidtas. Centrala myndigheter som berörs är bl.a. Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Försvarsmakten, Boverket, Jordbruksverket och Statens energimyndighet.

Naturvårdsverket har i dag det övergripande ansvaret för havsmiljön och är även miljömålsansvarig för miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*. I syfte att effektivisera samordningen mellan de myndigheter som har havsmiljörelaterad verksamhet och möjliggöra en åtgärdsinriktad satsning i arbetet med att lösa problemen i havsmiljön avser regeringen att inrätta en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor. I gruppen bör cheferna för berörda myndigheter ingå med Naturvårdsverket som sammankallande. Genom ökad samordning ökar också möjligheterna att säkra en enhetlig förvaltning av havs- och kustområdena med

utgångspunkt i ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen. Med denna samordningsgrupp skapas också förbättrade förutsättningar för ett integrerat och tvärsektoriellt angreppssätt i arbetet med att förbättra havsmiljön. Genom att berörda myndigheter samordnat deltar i problemanalysen skapas en plattform för att utarbeta gemensamma sektorsövergripande åtaganden som bygger på en avvägning mellan olika sektorer. Samordningsgruppen bör också lyfta behovet av kraftfulla åtgärder – både förebyggande och akuta – till regeringen när så krävs.

Regeringen avser också att inrätta ett råd för havsmiljöfrågor knutet till Naturvårdsverket. Rådet bör ha en rådgivande roll i arbetet med att kontinuerligt utveckla och arbeta vidare med åtgärder inom ramen för havsmiljöstrategin. Särskilt fokus bör ligga på regional och lokal förankring och att skapa en bred samverkan mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället. Rådet bör därför bestå av representanter för olika aktörer och intressenter, bl.a. myndigheter, kommuner, forskarsamhället, näringslivet och intresseorganisationer. Regeringen vill dock betona att arbetet med miljömålsfrågor skall ligga kvar hos Miljömålsrådet.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med övriga berörda myndigheter utarbeta ett förslag till en första samlad aktionsplan för havsmiljön som skall redovisas för regeringen under 2006. Aktionsplanen bör innehålla konsekvensbedömda förslag på prioriterade åtgärder som riktar sig till olika aktörer, inklusive konkreta anvisningar om hur och när åtgärderna bör genomföras. Planen bör sedan löpande följas upp och revideras. I samband med redovisningen bör även lyftas eventuella oklarheter i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, som kan påverka möjligheten att bedriva ett aktivt och samlat åtgärdsarbete för havsmiljön, som framkommer under arbetets gång. Regeringen avser att vid behov göra en översyn som syftar till att ytterligare klargöra ansvarsfördelningen.

En viktig uppgift för Naturvårdsverket i rollen som övergripande ansvarig för havsmiljön är att regelbundet genomföra en miljömålsövergripande och tvärsektoriell analys av tillstånd och trender i havsmiljön, både med avseende på miljökvalitetsmålen och havets miljö tillstånd i stort, som bidrar till att ge en helhetssyn vid bevarande och nyttjande av havet. En sådan analys bör bygga på underlag från bl.a. Miljömålsrådet, sektorsmyndigheterna, miljöövervakning och forskning. Ett annat viktigt underlag är det kunskaps- och planeringsunderlag för havet som regeringen beskriver i avsnitt 8.1. Med utgångspunkt från en sådan analys bör Naturvårdsverket i samverkan med övriga berörda myndigheter tydliggöra eventuella målkonflikter mellan olika samhällsintressen och ge förslag till adekvata avvägningar mellan dessa, samt slå larm när en situation har uppstått eller kan antas uppstå som kräver att särskilda åtgärder vidtas.

I syfte att säkra ett genomslag för ekosystemansatsen senast år 2010 avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta förslag till riktlinjer för hur ekosystemansatsen bör tillämpas (se avsnitt 4).

Verksamheter av central vikt för Naturvårdsverket i sin roll som övergripande ansvarig för havsmiljön är bl.a. miljöövervakning och forskning. Naturvårdsverket har det nationella samordningsansvaret för miljöövervakning. Resurserna för att utföra havsmiljöforskning finns

i dag vid universitet, högskolor på de tre Marina forskningscentra och resurser för undersökningsverksamhet finns vid Fiskeriverket, SMHI och SGU. Möjligheten att samordna de verksamheter som finns hos olika myndigheter och organisationer som är mest centrala för havsmiljön bör ses över.

Naturvårdsverket bör även fortsättningsvis ha en stark roll som expertmyndighet för havsmiljöfrågor i Sveriges deltagande i EU-arbetet och i det internationella arbetet (se avsnitt 5). Vidare bör verkets arbete stärkas vad gäller den biologiska mångfalden i havsmiljön, vilket även inkluderar fisk.

Strategi för tydligare sektorsansvar för havsmiljön

Sektorsansvaret för miljön och det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet är centrala för svensk miljöpolitik och en förutsättning för att miljöhänsyn skall vägas in i alla beslut inom de olika sektorerna och är även centralt i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. Trots de fördelar som båda formerna av sektorsansvar generellt har fört med sig har detta dock inte medfört påtagliga förbättringar för havsmiljön. Sektorsmyndigheternas ansvar behöver därför vidareutvecklas och förtydligas såvitt gäller berörda sektorers påverkan på havsmiljön.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) aviserar regeringen avsikten att tillkalla en särskild utredare med uppgift att följa upp och utvärdera hur sektorsansvaret och integreringen av miljöhänsyn har fungerat, i syfte att ytterligare förbättra och tydliggöra sektorsansvaret. Fokus avses ligga på de verksamheter som påverkar den biologiska mångfalden. I detta sammanhang är det angeläget att inte minst se över behovet av förändringar i sektorsansvaret som har betydelse för havsmiljön. Mot bakgrund av utredarens slutsatser kan regeringen komma att överväga att se över behovet av att ytterligare utveckla och förtydliga berörda myndigheters sektorsansvar och det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet såvitt avser havsmiljön.

7 Samordnad planering och förvaltning av havet

Skr. 2004/05:173

7.1 Samordnad planering och förvaltning

Regeringens bedömning: En mer samordnad planering och förvaltning av de svenska havsområdena bör åstadkommas. Hur detta kan göras för den ekonomiska zonen bör utredas närmare. För territorialvattnen bör möjligheterna att utveckla befintliga system studeras. Frågan om vilket underlag som behövs för en sådan förvaltning och planering, inklusive förslag till erforderliga författningsändringar, samt vilket myndighetsansvar som är lämpligt för detta bör utredas.

Havsmiljökommissionens förslag: Nyttjande av havet skall regleras genom zonindelning och Naturvårdsverket bör ansvara för planering och genomförande av denna. Förslaget överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är uttalat positiva och ingen motsätter sig kommissionens förslag. *Fiskeriverket* och *Sveriges fiskares riksförbund* framhåller dock att kommissionens motivering till förslaget är oklart beskriven. Flera instanser betonar vikten av ett tydligt ansvar och bemyndigande för Naturvårdsverket och av en lokal och regional förankring. Andra synpunkter som har lämnats är att förslaget innebär stora praktiska problem och att planeringen bör integreras med befintliga planeringsinstrument.

Bakgrund: Förutsättningarna för förvaltning, planering och lagtillämpning, men även för miljön, skiljer sig mellan de mest kustnära vattenområdena, vattnen innanför territorialgränsen och vattnen utanför denna men inom den svenska ekonomiska zonen. Vattnen närmast kusten kan vara grunda områden med stort biologiskt värde och bestå av enskilt vatten utsatt för exploateringstryck, intensivt nyttjande och miljöpåverkan, men skyddat av stark lagstiftning. Kustvattnet utanför detta är allmänt och kan ofta ha lägre nyttjande och förändringstryck, men är påverkat av aktiviteter på land. Allt vatten ut till territorialgränsen hör till respektive kommun och kommunerna har planeringsansvar enligt plan- och bygglagen (1987:10) även för dessa vattenområden. Länsstyrelsen och andra myndigheter och organ har viktiga uppgifter vad gäller allmänna intressen, samordning och underlag i denna planering. Inom den ekonomiska zonen regleras olika nyttjande med hjälp av sektorslagstiftning och sektorplanering av ett flertal myndigheter. Där saknas en samordnande och ansvarig myndighet.

Knappast någon kommun har gjort några särskilda planeringsinsatser för hela sitt vattenområde. Ett antal kommuner har genomfört planering för de mest kustnära vattnen, särskilt gäller detta för skärgårdsområdena. Försöksplanering har skett i olika former, bl.a. har råd och vägledning för kustvattenplanering tagits fram av ansvariga myndigheter. Frågan om att dela in svenskt territorialvatten i zoner är därför nära kopplad till frågan om hur den kommunala planeringen bör utvecklas för vattenområdena och de olika aktörernas uppgifter och ansvar. Hur den kommunala

planeringens samverkan med arbetet med genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) kan utvecklas är också betydelsefull i sammanhanget.

I *Europaparlamentets och rådets rekommendation om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa* (2002/413/EG) stipuleras att, om lämpligt, en (eller flera) nationell strategi för integrerad kustzonförvaltning (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) skall upprättas. Medlemsstaterna skall rapportera sina erfarenheter av genomförandet av rekommendationen under våren 2006. Bärande principer för ICZM är bland annat ett brett övergripande och långsiktigt perspektiv.

Med anledning av rekommendationen har regeringen i oktober 2004 gett Boverket i uppdrag att till den 31 januari 2006 redovisa hur samhällsplaneringen för en hållbar utveckling i kustområdena överensstämmer med rekommendationen. I detta första skede av genomförandet av rekommendationen har insatserna inriktats mot den kommunala översiktsplaneringen och resultatet kan bl.a. komma att visa i vad mån de kustnära vattenområdena behandlats. Mycket av det som Havsmiljökommissionen framför om behovet av integrerad förvaltning kan sägas återspeglas i EG-rekommendationen, även om arbetet med denna för svensk del för närvarande inte avser hela territorialvattnet.

HELCOM har med anledning av EG-rekommendationen antagit en rekommendation om integrerad förvaltning av utsjöområdena, dvs. både territorialvatten och den ekonomiska zonen, som uppmanar parterna att genomföra insatser för att förbättra kunskaper och förvaltning av dessa områden.

Regionala miljö- och hushållningsprogram för landets fyra stora skärgårdsområden har på regeringens uppdrag tagits fram av berörda länsstyrelser och har pekat på behov av vissa planeringsinsatser för vattenområdena.

Utbyggnad av vindkraft är en aktivitet som ställer krav på planeringsinsatser. Regeringen gav därför i juni 2004 länsstyrelserna i uppdrag att redovisa planeringsunderlag för utbyggnaden av stora vindkraftsanläggningar på land och till havs, ut till den gräns där Sveriges ekonomiska zon slutar. Länsstyrelserna skall redovisa resultaten av arbetet för landområden i juni 2005 och för havsområden senast den 1 april 2006.

Flera olika aktiviteter för kartläggning och planering av havsområden i Sveriges närhet har genomförts eller pågår. Inom Interreg III-samarbetet BaltCoast har Länsstyrelsen i Kalmar län medverkat i en kartläggning av nyttjandeintressen och förväntade konflikter i Östersjöns utsjöområden. Tyskland har nyligen påbörjat en planering av sin ekonomiska zon i Nordsjön och Östersjön och inbjudit grannstaterna till samråd.

Skälen för regeringens bedömning: Intresset för att utnyttja havsområdena och deras resurser har ökat betydligt på senare tid och risken för konflikter mellan olika verksamheter och intressen växer, liksom risken för påverkan på den marina miljön. Behovet av kontakter och samarbete med andra kuststater i dessa frågor har också ökat.

Samtidigt präglas förvaltningen av utsjöområdena av brist på samordning och avsaknad av huvudmän med brett övergripande ansvar. Havsmiljökommissionen har föreslagit att nyttjandet av havet inom det

svenska territorialvattnet skall regleras genom zonindelning, vilket kan uppfattas som en form av planering av nyttjandet genom områdesvisa bestämmelser eller rekommendationer med viss rättsverkan. Enligt förslaget bör zoner t.ex. innehålla zoner där inget uttag av biologiska resurser skall ske och där även tillträde i vissa fall begränsas, zoner för vissa typer av brukande samt områden för alla former av nyttjande. Havsmiljökommissionen framhåller att det finns en god grund för att inrätta zoner genom bl.a. Natura 2000-områden och andra skyddade områden. Regeringen finner kommissionens förslag intressanta och anser att en mer samordnad förvaltning, resurshushållning och planering av de svenska havsområdena bör åstadkommas. Regeringen anser att frågan om vilket underlag som behövs för en sådan förvaltning och planering, inklusive förslag till erforderliga författningsändringar, samt vilket myndighetsansvar som är lämpligt för detta bör utredas närmare och redovisas senast vid halvårsskiftet 2007. I sammanhanget måste kommunernas planmonopol beaktas. I avsnitt 7.2 beskriver regeringen sina avsikter vad gäller regional och lokal samordning av förvaltningen.

Det saknas ett system för planering och avvägning mellan bevarande- och nyttjandebestämmelser som gäller hela den ekonomiska zonen, av motsvarande slag som de hushållningsbestämmelser som enligt plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken gäller på land och inom territorialvattengränsen. Inom territorialvattnen har detta befintliga system inte utnyttjats till sin fulla potential. I samband med den ovan aviserade utredningen avser regeringen därför även att låta se över dels behovet av och förutsättningarna för ett sådant system i den ekonomiska zonen, dels hur förvaltning och planering i territorialvattnet kan utvecklas för att motsvara behoven, inklusive förslag till erforderliga författningsändringar. Möjligheterna till bättre samordning av förvaltnings- och planeringssystemen för båda dessa områden bör undersökas.

Inom territorialvattnet och särskilt för den ekonomiska zonen behövs bättre kunskaper om naturförhållanden, miljöförhållanden, resurser och sektorsintressen för att möjliggöra mer övergripande bedömningar och sammanställningar som underlag för förvaltning, planeringsinsatser och olika beslut (se avsnitt 8.1). Det behövs även en överblick över vilken lagstiftning som är aktuell och vilka aktörer som berörs.

Regeringen avser att utifrån dessa kunskaper se över vilken form av förvaltning och samordnad planering som är ändamålsenlig och lämplig för den ekonomiska zonen i förhållande till vad som gäller för territorialvattnet. Man bör då nyttja erfarenheterna av förhållandena i närliggande kuststater och se på behovet av samordnade lösningar. Kontakter bör tas med dessa länder liksom med HELCOM och OSPAR. I förlängningen kan möjligheten finnas till gemensamma planer eller program för delar av eller hela Östersjön och Kattegatt och Skagerrak.

Regeringens bedömning: För att ekosystemansatsen skall kunna tillämpas bör olika intressen samordnas på olika nivåer. En regional samordning av havsmiljöarbetet bör utgå från de vattendistrikt som nyligen har inrättats under EG:s ramdirektiv för vatten, varvid egentliga Östersjön dock bör behandlas som en enhet.

I kustnära områden bör ett system för lokalt och aktivt deltagande av berörda intressenter utvecklas. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda hur ett system för regional och lokal samordning av havsmiljöarbetet kan utvecklas inom ramen för vattendistriktet. Härvid bör ett breddat aktivt deltagande av berörda intressenter i alla planerings- och beslutsprocesser som berör bevarande och nyttjande av havsmiljön utgöra huvudmålet.

Ett pilotprojekt för tillämpningen av ekosystemansatsen bör etableras inom ett av vattendistriktet. Inom detta område bör lokala grupper av aktörer skapas för att möjliggöra en bred och kontinuerlig dialog om förvaltningens inriktning och genomförande. Ett utökad kunskapsinsamlade bör utgå från detta område.

Havsmiljökommissionens förslag: Havsmiljökommissionen har inte lämnat några förslag om nationell regional förvaltning eller lokalt deltagande, men belyser problemen med bristande delaktighet och ansvarstagande.

Remissinstanserna: De 15 instanser som kommenterar kommissionens resonemang om aktivt deltagande i beslutsprocessen är generellt positiva och betonar vikten av informationsspridning.

Bakgrund: Som en följd av FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 inleddes Agenda 21-arbetet med lokala grupper i hela Sverige. Vid miljökonferensen i Johannesburg 2002 åtog sig Sverige att öka kunskapen om hållbar användning, skydd och förvaltning av vattenresurser för att främja långsiktig hållbarhet när det gäller sötvattens-, kust- och havsmiljöer. Sverige åtog sig också att främja en integrerad, flerdisciplinär och flersektoriell förvaltning av kustområden och oceaner på nationell nivå.

Flera kustlän har på regeringens uppdrag lämnat förslag på hur bl.a. det lokala deltagandet i processer som berör nyttjandet av marina resurser kan förbättras. Fiskeriverket har fått i uppdrag att ansvara för minst tre pilotprojekt utmed den svenska kusten för att utveckla lokal förvaltning.

I betänkandet Levande skärgård – utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen (SOU 2000:67) konstaterar Miljövårdsberedningen att det finns ett behov av kraftsamling för att hantera förändringstrycket i de svenska skärgårdarna. Miljövårdsberedningen pekar där på behovet av översiktsplanering och regional samverkan. Den lokala befolkningens egna ansträngningar måste enligt beredningen stödjas och lokala grupper bör skapas för ett hållbart nyttjande.

Lokalt har inom vissa områden olika former av skärgårdssammanslutningar skapats för att öka möjligheterna till en levande kust och skärgård. Detta gäller både i storstädernas skärgårdsområden och i mer utpräglade glesbygdsområden. Fisket och

möjligheterna att på olika sätt nyttja denna resurs utgör ofta en dominerande fråga i dessa sammanhang, men också mer traditionell turism och ekoturism utgör växande inslag i nyttjande.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande faktor vid lokal planering är havets och kusternas ägandeförhållanden. Området mellan den s.k. baslinjen, som binder ihop de yttersta landområdena, och gränsen för 200 sjömil ägs av samhället. Enskilt vatten i kustområden ägs ofta gemensamt av kustens byar. Ägandeförhållandena är av särskild betydelse för fiske och jakt. Förhållandena varierar i betydande grad mellan olika regioner beroende på historiska faktorer.

Inom kustområdena finns också många andra intressen som har behov av att nyttja vattenbaserade resurser. Förutom den internationella rätten till fri genomfart för fartyg och nationella satsningar på exempelvis utbyggnad av vindkraft utgör en rad olika fritidssysselsättningar viktiga inslag i kustmiljön. Fiske, bad och båtsport är utbrett inom stora områden och är av stort samhällsvärde för möjligheten till en aktiv fritid och rekreation och som ett underlag för turistföretagen. Samtidigt innebär ökande bestånd av flera djurarter både möjligheter och problem. Havsörn och sälar är attraktiva för ekoturism och utgör därmed en möjlig inkomstkälla. Samtidigt utgör exempelvis sälar och skarvar ett problem för fisket, som måste hanteras med respekt för den lokala befolkningens intressen. För den bofasta befolkningen finns betydande legitima krav på att kunna påverka nyttjande av kustområdena på ett sätt som möjliggör fortsatt eller utökad verksamhet.

Förutsättningen för att tillämpa ekosystemansatsen vid hanteringen av havsanknutna verksamheter bygger på goda kunskaper om ekosystemet och hur dess olika delar påverkar varandra samt en bred ansats. De komplicerade ägandeförhållandena och de många olika såväl lokala som regionala och nationella intressen som finns ställer krav på ett väsentligt utökat och organiserat samarbete mellan olika aktörer på olika nivåer.

Regeringens uppfattning är att en lokal och regional samordning av havsmiljöarbetet bör utgå från de vattendistrikt som nyligen har inrättats under EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG). För att anpassa en sådan distriktsindelning efter de naturliga havsbassängerna bör dock egentliga Östersjön, som under vattendirektivet är uppdelat i två distrikt, behandlas som en enhet. Den regionala samordningen bör med andra ord ske inom fyra distrikt och inom varje distrikt bör en förvaltningsplan för hav och kust upprättas.

Ansvar för arbetet på lokal nivå vilar på varje enskild kommun, som också har ansvaret för planering och byggande. Härigenom försäkras de lokala aktörerna ett politiskt inflytande. Vid nyttjandet av marina resurser är denna process dock inte alltid tillräcklig. Kustens ekosystem och många marina djurpopulationers utbredningsområden följer inte kommunala gränser. Regeringen anser att lokalt berörda aktörer i större utsträckning bör bidra i den lokala och regionala förvaltningen, t.ex. inom ramen för lokala samråds- eller förvaltningsgrupper. I sådana grupper skulle alla lokalt berörda aktörer som exempelvis kommuner, miljöorganisationer, bofast befolkning, fiskare och markägare, samt i vissa fall länsstyrelser, kunna ingå.

Sådana grupper kan aktivt bidra till utformningen av lokala och regionala förvaltningsplaner för områden och arter. Regeringen avser att

uppdra åt Naturvårdsverket att närmare analysera hur ett system för regional och lokal samordning och samverkan kan utvecklas inom ramen för vattendistriktet. Härvid bör ett breddat aktivt deltagande av berörda intressenter i alla planerings- och beslutsprocesser som berör bevarande och nyttjande av havsmiljön utgöra huvudmålet. I grupperna bör målkonflikter och olika områdens för- och nackdelar för olika slag av användning analyseras och belysas. Regeringen har tidigare gett Fiskeriverket i uppdrag att inleda försöksverksamhet med lokal förvaltning med särskild inriktning på fisket i minst tre olika marina områden i landet. Erfarenheterna från det arbetet bör tas tillvara liksom erfarenheterna från andra lokala samarbetsgrupper.

För att skapa och samla erfarenheter inför det fortsatta arbetet med tillämpningen av ekosystemansatsen på distrikts- och lokal nivå avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda ett pilotprojekt inom ett av vattendistriktet. Erfarenheter från liknande pilotprojekt finns i form av det projekt i Irländska sjön som skapats gemensamt av Storbritannien och Irland. Inom ett pilotområde bör lokala grupper av aktörer skapas för att möjliggöra en bred och kontinuerlig dialog om förvaltningens inriktning och genomförande. I området kan olika system med lokal förvaltning prövas, där utifrån lokala förutsättningar yrkes- eller fritidsfiske, ekoturism och andra typer av lokala försörjningskällor ges olika grader av inflytande. Den utökade karteringen av havsmiljön (se avsnitt 8.1) bör också inledas i detta område, som en viktig bas för verksamheten. Området bör vara så stort att även aspekter i förhållande till angränsande länder kan beaktas. Erfarenheter från ett sådant projekt bör efter hand kontinuerligt föras in i motsvarande distriktsvisa och lokala processer i övriga delar av landet.

8.1 Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet

Regeringens bedömning: I syfte att möjliggöra en helhetssyn vid förvaltning och planering av olika verksamheter i havet bör ett kunskaps- och planeringsunderlag för Sveriges havsmiljö utarbetas. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samverkan med berörda aktörer ta fram ett samlat program för utarbetande av ett sådant underlag, inklusive tidsplan och förslag till finansiering.

Naturvårdsverket bör som ett första steg ges i uppdrag att ta fram ett preliminärt underlag med den information som i dag finns tillgänglig. Detta underlag bör sedan revideras regelbundet med information från de inventeringar och undersökningar som tillkommer i enlighet med det föreslagna programmet.

Havsmiljökommissionens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de 19 instanser som kommenterar förslaget är de flesta positiva, bl.a. *Boverket*, *Sjöfartsverket*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Försvarsmakten* och *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Västra Götalands, Västernorrlands och Västerbottens län*. Boverket understryker vikten av dialog med berörda intressenter i processen samt vikten av att beakta plan- och bygglagen som gäller ut till territorialgränsen. *Fiskeriverket* uttrycker tveksamhet och anser att uppdraget är omfattande med föränderliga variabler och risk för överplanering.

Bakgrund: Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag om hur kunskapsuppbyggnaden om de biologiska förhållandena i Sverige kan förstärkas och effektiviseras. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2005.

Naturvårdsverket utför en grundläggande inventering av naturtyper i kustvattnen, det s.k. SAKU-projektet, som kommer att bli användbart i det vidare planeringsarbetet och bedöms slutföras 2005.

Skälen för regeringens bedömning: En storskalig och planmässig hantering av hur havet används och skyddas samt en ökad integrering vid planering och förvaltning av olika havsanknutna verksamheter är nödvändig. Inom Sveriges territorialvatten har plan- och bygglagen, PBL, (1987:10) delvis detta syfte. Tillämpningen av PBL och av miljöbalken i kust och hav behöver utvecklas, se avsnitt 7. Utanför territorialvattengränsen, inom Sveriges ekonomiska zon, finns ingen övergripande samordning av planering och förvaltning. Det är inte heller möjligt eller rimligt att alla sektorer och aktörer skall ha en fullständig översikt över hur deras verksamheter påverkar andra sektorer och verksamheter, eller ekosystemet i vid bemärkelse. Dessutom interagerar ingrepp från olika sektorer och konsekvenserna av deras effekter på miljön.

I avsnitt 7 konstaterar regeringen att behovet av och formerna för en mer samordnad förvaltning och planering av havsmiljön bör övervägas. Därigenom ges möjligheten att skapa ett helhetsgrepp för att hantera olika verksamheter i havet, i syfte att minska intressekonflikter och

minimera den negativa påverkan på havsmiljön. En förutsättning för en samordnad förvaltning och planering är att det finns ett planeringsunderlag med information om den marina miljöns beskaffenhet som grund.

Den information om den marina miljön som finns i dag är inte heltäckande. Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Statens geologiska institut (SGI), Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Boverket, Statens energimyndighet och Försvarsmakten har i uppdrag att ta fram information om den marina miljön inom sina respektive ansvarsområden. Något motsvarande uppdrag finns däremot inte avseende en övergripande syntes av den biologiska informationsinhämtningen för havsmiljön. Omfattande kunskap om den marina miljön finns vid universiteten, högskolorna och de marina centra. Dessutom finns även information hos vattenkraftsföretag, yrkesfiskare, fritidsfiskare och andra aktörer som bör tas tillvara.

Riksrevisionsverket skriver i en rapport (RRV 1998:62) att nationella inventeringar, med enhetlig metodik och tydliga kriterier för bedömning av naturvärden, har varit en stark drivkraft i arbetet med att bevara vissa naturtyper på land. I dag saknas, med några få undantag, en sammanhållen inventering av vattenmiljöerna i Sverige, både för hav och kustvatten samt sjöar och vattendrag. De inventeringar som görs av olika aktörer är inte samordnade och konsekvent genomförda med enhetlig metodik, vilket gör materialet svårt att jämföra och sammanställa. Regeringen har konstaterat (skr. 2001/02:173) att en nationell inventering av sjöar och vattendrag samt kustvatten enligt ramdirektivets för vatten (2000/60/EG) definition bör genomföras. Regeringen anser att inventeringsmålet bör utökas till att omfatta Sveriges ekonomiska zon. I dag är bara en bråkdel av denna yta inventerad på ett sätt som ger ett tillräckligt underlag för en effektiv förvaltning.

Det pågår ett arbete vid länsstyrelserna med att ta fram ett planeringsunderlag för utbyggnaden av stora vindkraftsanläggningar (se avsnitt 9.5).

Effektiva samordnade marina inventeringar förutsätter tillgång till uppgifter om vattendjup, bottenbeskaffenhet och annan geografisk information. Sådan information finns hos Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Lantmäteriet. Denna kan dock vara sekretessbelagd enligt lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. Det är de ansvariga myndigheterna som inom ramen för gällande lagstiftning skall pröva i vilken utsträckning denna information kan göras tillgänglig för den fysiska planeringen, för planeringen för miljöskyddet samt för forskningen. Med tanke på dessa för samhället viktiga verksamheters stora behov av tillgång till sådana data bedömer regeringen att det bör utredas om det bland den sekretessbelagda informationen finns data som kan göras mer tillgängliga.

För en heltäckande integrerad havsförvaltning krävs även en kraftfull satsning för att öka samverkan mellan den marina kompetensen i landet, bl.a. hos centrala myndigheter och länsstyrelser, och den grundläggande forskningen (se vidare avsnitt 8.4).

Mot denna samlade bakgrund avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett samlat program för utarbetande av ett kunskaps-

och planeringsunderlag för Sveriges havsmiljö, inklusive en tidsplan och förslag till finansiering. Arbetet bör ske i samråd med berörda myndigheter och andra intressenter. Programmet bör belysa hur inventeringsarbetet kan genomföras och samordnas med den ordinarie marina undersökningsverksamheten hos olika myndigheter. Det bör framgå av programmet vilka befintliga underlag som kan nyttjas, vad som kan göras inom ramen för den ordinarie verksamheten och vad som kräver kompletterande finansiering.

Kunskaps- och planeringsunderlaget bör samordnas med redan planerade områden, t.ex. Natura 2000-områden och referensområden för de nya bedömningsgrunderna under ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

Regeringen fäster stor vikt vid att utarbetandet av ett kunskaps- och planeringsunderlag påbörjas utan dröjsmål och avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett första preliminärt underlag på grundval av den information som finns tillgänglig i dag. Detta planeringsunderlag bör sedan revideras regelbundet med information från de inventeringar och undersökningar som tillkommer i enlighet med det ovan beskrivna programmet. Underlaget bör också vara lättillgängligt, helst via Internet.

8.2 Förbättrad miljöövervakning av havet

Regeringens bedömning: Miljöövervakningen av havet bör ha en tillräcklig omfattning vad gäller övervakningsfaktorer, geografisk täckning, provtagningsintervall och långsiktig kontinuitet för att ge en fullgod kunskap om utvecklingen av miljötillståndet i kust och hav. Den bör vara utformad för att möjliggöra en kontinuerlig utvärdering av insatta åtgärder, vars resultat sedan kan nyttjas i en adaptiv förvaltning anpassad till lokala förhållanden, avrinningsområden, kustzoner och havsbassänger. Miljöövervakningen bör också samverka med och utnyttja kunskaper från den vattenanknutna forskningen. Naturvårdsverket utför en revision av det nationella marina miljöövervakningsprogrammet och i detta sammanhang bör analyseras behovet av en förbättring av miljöövervakningen i kust och hav.

Sverige bör ta initiativ till att öka samordningen av miljöövervakningen med andra berörda länder runt gemensamma havsområden.

Havsmiljökommissionens förslag: Havsmiljökommissionen anser att en utökning av miljöövervakningen behövs, vilket i huvudsak överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta instanser som kommenterar förslaget är generellt positiva, bl.a. *länsstyrelserna i Södermanlands, Kalmar och Västerbottens län* och *Kemikalieinspektionen*. Flera instanser, bl.a. *länsstyrelserna i Södermanlands och Västra Götalands län* och *Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)*, framhåller att det krävs tydligare riktlinjer och betydligt mer resurser, i synnerhet om undersökningar av nya ämnen skall utökas. Ett antal instanser, bl.a. *Stockholms Marina forskningscentrum*, *SMHI*, *Naturhistoriska*

Riksmuseet och *Kemikalieinspektionen*, understryker vikten av att försäkra sig om hög kvalitet av analyserna, bl.a. genom krav på ackreditering av laboratorierna och bättre beställarkompetens på myndigheterna. Betydelsen av EG:s ramdirektiv för vatten för en utvecklad miljöövervakning understryks av flera, t.ex. *SMHI*, *Vetenskapsrådet*, *Formas*, *länsstyrelserna i Stockholms* och *Södermanlands län*, samt *Naturhistoriska Riksmuseet*. *SMHI* betonar vikten av samordning mellan nationell, regional och lokal miljöövervakning, men anser inte att miljöövervakningen skall kopplas närmare forskningen och att ansvaret för utförandet bör ligga på myndighet(er).

Skälen för regeringens bedömning: Effekterna av vidtagna åtgärder i havsmiljöarbetet behöver i betydligt större utsträckning än i dag följas upp och utvärderas för att insatserna skall kunna förbättras. I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150) har regeringen föreslagit ett sådant system för uppföljning och analys av restaureringsåtgärder i sötvatten, men det behöver utvidgas även till kust och hav. För att detta skall fungera måste miljöövervakningen vara utformad så att den utgör en central del med uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder. Resultaten från en sådan utvärdering med användning av resultat från den vattenanknutna forskningen bör sedan anpassas till att bli redskap i en adaptiv förvaltning som anpassas till lokala förhållanden, avrinningsområden, kustzoner och havsbassänger. Med en adaptiv förvaltning menas att den förnyas och anpassas efter skiftande förhållanden.

Ansvaret för miljöövervakning och forskning i svenska havsområden är i dag splittrat mellan flera aktörer. *Naturvårdsverket* ansvarar för det marina miljöövervakningsprogrammets utformning på nationell nivå, medan den löpande verksamheten är fördelad på myndigheter, marina centra eller enskilda universitetsinstitutioner. Miljöövervakningen bör därför tydligare samverka med forskningsinstitutioner och andra utövare.

Den marina forskningen bör vara underlag för miljöövervakningen i större utsträckning än i dag och formerna för detta bör utredas (se avsnitt 8.4).

Statens meteorologiska och hydrologiska institut (*SMHI*) har i sitt remissvar invänt mot att koppla ihop miljöövervakning och forskning med motiveringen att det ger minskad uthållighet och försämrad nationell och internationell rapportering. Regeringen bedömer dock att dessa nackdelar kan undvikas genom en ändamålsenlig organisation och samordning för miljöövervakning.

Regeringen anser att en analys bör göras av behovet av ytterligare satsningar som behövs för att utveckla miljöövervakningen som underlag för en adaptiv förvaltning av havet. Den revision av miljöövervakningen som *Naturvårdsverket* redan har påbörjat bör innefatta hur en ökad samordning av miljöövervakningen kan uppnås. I detta bör ingå att överväga en ökad samordning mellan all vattenanknuten miljöövervakning, eftersom problemställningar och metoder ofta är likartade i sötvatten och havet, och dessutom spridningen av föroreningar ofta sker genom vattendrag ut till kusterna.

All data från miljöövervakningen bör göras lättillgänglig för alla forskare oberoende av om de är inblandade i miljöövervakningsprogrammen eller

inte. För att data från miljöövervakningen skall bli tillgängliga behövs en satsning på att de nationella datavärdena (de som håller i databaser över miljöövervakningsdata) inom olika områden också skall ta in regionala data i sina databaser och att samma eller kompatibla mjukvaror används. Inom EU pågår ett arbete med att utforma ett direktiv som syftar till att skapa en gemensam infrastruktur för geografisk information inom gemenskapen (INSPIRE – Infrastructure for Spatial Information In Europe). Utgångspunkten för direktivet är att förbättra förutsättningarna för att nå de miljöpolitiska mål som EU har satt upp. Ett av målen är att harmonisera geografisk information genom användande av gemensamma standarder och specifikationer. Avsikten är bl.a. att data skall kunna utnyttjas på bästa möjliga sätt och att införa tjänster som gör geografiska data tillgängliga och lättanvända. Lantmäteriverket är enligt instruktionen (1995:1418) för det statliga lantmäteriet central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande geografisk information.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att inventera innehållet i befintliga databaser avseende havsmiljörelaterad information, utreda behovet av komplettering samt att i samråd med bl.a. Lantmäteriet och andra berörda aktörer redovisa hur rikstäckande kvalitetssäkrade miljödata på ett bättre sätt kan göras tillgängliga på ett samlat sätt. Även relevanta data från långsiktiga forskningsprogram bör ingå i dessa databaser.

Relevanta, tillförlitliga och lättförståeliga indikatorer bör användas på ett konsekvent sätt för att förändringar i miljön skall kunna följas. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att vidareutveckla uppsättningarna med indikatorer som skall användas i övervakningen och för att förmedla kunskap till allmänheten om miljötilståndet i havet (se även avsnitt 8.3). Fisk är en viktig indikator för miljöförhållanden. Därför gör regeringen bedömningen att ett motsvarande uppdrag bör ges till Fiskeriverket rörande fiskbestånd i omgivande hav.

Regeringen bedömer att översynen av miljöövervakningsprogrammet bör inkludera förslag till nya ytterligare bedömningsfaktorer av miljöproblem som hittills har varit otillräckligt övervakade och förslag till ansvarsfördelning för deras övervakning. Hit hör t.ex. bifångster av marina däggdjur och fåglar i fisket, insamling av strandade och massdöda djur för hälso- och miljögiftsundersökningar, förändringar av livsmiljöer och förekomsten av buller och andra störningar.

De ekologiska effekterna av förändringar i närsalthalter i havsmiljön bör följas upp. Det är därför viktigt att följa utvecklingen inom hela näringsväven för att öka förståelsen för hur de marina systemen fungerar och för att kunna bedöma när väsentliga förändringar i systemens strukturer äger rum.

Det råder stor kunskapsbrist om kemiska ämnens påverkan på de marina ekosystemen. Ökad kunskap om effekter i havsmiljön är därför mycket angelägen och kräver ett heltäckande miljöövervakningsprogram. Kunskap behövs även om vilka ämnen som når havet från vattendrag och avlopp via reningsverken. Det behövs en strategi för hur man går från en konkret kontroll av ett fåtal ämnen till en mer varierad kontroll av hundratals eller kanske t.o.m. tusentals ämnen som kan befaras vara skadliga. I en sådan strategi behövs en analys av hur man skall välja ut

och klara av att på ett lämpligt och rimligt sätt kontrollera alla dessa ämnen samt att föra vidare den informationen till myndigheter och andra beslutsfattare. Vidare är det generellt oklart vid vilka nivåer i miljön man kan förvänta sig effekter av dessa ämnen. Tolkningen av resultaten från effektövervakningen är komplicerad och det är därför viktigt att förbättra redan existerande metoder samt att utveckla nya metoder för biologisk effektövervakning. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) lyfter regeringen fram behovet av ytterligare forskning inom området hälsorelaterad miljöövervakning för att klargöra orsakssambanden mellan faktorer i miljön och ohälsa.

Miljöövervakningen skall bidra med kunskap om vilka åtgärder som behöver prioriteras utifrån dagens omfattande kemikaliehantering. För ett fåtal ämnen som har känd giftverkan och utgör allvarliga hot mot miljön finns internationella överenskommelser om övervakning och rapportering till mellanstatliga organisationer såsom de regionala havsmiljökonventionerna HELCOM och OSPAR. Här är ambitionen att även kvantitativt bestämma storleken av förändringen i miljön för att exempelvis följa upp politiska utfästelser om halverade utsläpp inom vissa tidsperioder. Arbetet inom HELCOM och OSPAR omfattar också radioaktiva ämnen. För att Sverige i fortsättningen skall kunna leva upp till dessa överenskommelser är det viktigt att det befintliga nationella miljöövervakningsprogrammet för radioaktiva ämnen och kompetensen inom forskningsområdena radioekologi och strålningsbiologi används.

Nuvarande miljöövervakningsprogram bör breddas och utvecklas. Det behövs ett bredare angreppssätt än att fokusera på enskilda ämnen. Exempelvis bör åtgärdsplanering och miljöövervakning i större utsträckning ske för större grupper av kemikalier som t.ex. har likartade inneboende egenskaper, bl.a. ämnesgrupper som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande, fortplantningsstörande, långlivade och bioackumulerande. Fler ämnen med känd förekomst bör ingå i övervakningen och större insatser bör göras för att upptäcka nya. Dessa undersökningar bör göras utifrån de idag framtagna listorna med prioriterade ämnen. Miljöövervakningen bör också ha en ökad geografisk täckning för att kunna ge en mer samlad bild av tillståndet i havsmiljön. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vilka ämnen och i vilka områden som det kan behövas utökad övervakning samt vilka nya metoder som bör tillföras. För att övervakningen skall kunna verka förebyggande krävs också skärpta krav på utprövad analysmetodik med detektionsnivåer som ligger tillräckligt långt under effektnivåerna för främmande ämnen som förekommer i miljön.

Samtliga länder runt Östersjön respektive Nordsjön bör harmonisera sina system för miljöutvärdering och miljöövervakning. Regeringen avser därför att aktivt verka för ett fortsatt utvecklat samarbete inom ramen för HELCOM, OSPAR och EU vad gäller marin miljöövervakning och härvid tillse att alla delar av näringsväven inkluderas i programmen.

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utveckla strategier för att kommunicera uppföljningen av miljötillståndet i havet till allmänheten med lättförståeliga indikatorer och därmed öka engagemanget för havsmiljöproblematiken. I uppdraget bör ingå att utforma en strategi för att nå ut med information om havsmiljön till intresseorganisationer, skolor, barn och ungdomar.

Naturvårdsverket bör även ges i uppdrag att tillsammans med Lantmäteriet och i samverkan med berörda aktörer se över tillgängliga tekniker, såsom GIT (Geografisk Informationsteknik), för att öka åskådligheten i informationsarbetet om havsmiljön.

Havsmiljökommissionens förslag: Kommissionen föreslår att aktivt deltagande och attitydförändringar skall stimuleras genom information, vilket i huvudsak överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till kommissionens förslag, bl.a. *länsstyrelserna i Blekinge, Västra Götalands och Västernorrlands län, Vetenskapsrådet, de Marina forskningscentra, Artdatabanken, Högskolan i Kalmar och Jordbruksverket. Linköpings universitet* efterlyser en ambitiös satsning. De Marina forskningscentra framhåller att information är en av deras centrala uppgifter.

Bakgrund: År 2001 trädde konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen) i kraft. Konventionen reglerar förhållandet på miljöområdet mellan medborgarna och deras regeringar. Enligt konventionen har medborgarna rättigheter vad gäller tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor. Det finns i konventionen krav på att den information som myndigheterna tillhandahåller måste vara relevant och begriplig. Sverige ratificerade konventionen den 20 maj 2005.

Skälen för regeringens bedömning: Indikatorer har till syfte att visa på – indikera – tillståndet eller väsentliga förhållanden i ett större system. En indikator på miljöområdet (siktdjup, dominans, förekomst av vissa arter m.m.) kan ge information om t.ex. miljötillståndet, miljöpåverkan, resursanvändningen eller förhållanden som har en väsentlig inverkan på miljön.

Tillgång till information är en grundförutsättning för förståelse för problemen i havet. De myndigheter som arbetar med marina frågor har ett särskilt ansvar när det gäller att tillhandahålla denna information. Regeringen förväntar sig dock att alla berörda aktörer, även organisationer, företag och vetenskapssamhället, gör relevant information tillgänglig i syfte att underlätta allmänhetens engagemang för havsmiljön. Många gånger är informationen svårtillgänglig för allmänheten; det är svårt att hitta informationen, men framför allt kan det vetenskapliga språket göra informationen svår att förstå. Regeringen ser detta som en brist i dagens miljöarbete. I miljömålspropositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) ger regeringen riktlinjer för hur informationsinsatser om miljö kvalitetsmålen

bör utökas. Vad gäller särskilt den marina miljön avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med berörda aktörer, utveckla en strategi för att kommunicera miljötilståndet i havet till allmänheten utifrån lättförståeliga indikatorer. Olika intresseorganisationer som bedriver havsrelaterade aktiviteter, såsom båtorganisationer, fritidsfiskare, scouter, turistnäringen etc., bör inkluderas i målgrupperna. Strategin bör även inkludera en handlingsplan för hur information om havsmiljön skall kunna förmedlas till barn och ungdomar i skolorna.

Det finns också behov av en samlad årlig nationell rapport över miljötilståndet som presenteras på ett lättförståeligt och tillgängligt sätt.

Regeringen ser en pedagogisk poäng i att underlätta för allmänheten att ta del av information om havsmiljön genom att indikatorer används. Regeringen avser även att underlätta åskådligheten och tillgängligheten av informationen genom att Naturvårdsverket ges i uppdrag att tillsammans med Lantmäteriet och i samråd med berörda aktörer utreda hur detta praktiskt skulle kunna genomföras, t.ex. genom användning av GIT (Geografisk informationsteknik) eller andra tekniska hjälpmedel. I detta sammanhang kan även EU-initiativet INSPIRE bli viktigt (se avsnitt 8.2).

8.4 Forskning och kunskapsuppbyggnad

Regeringens bedömning: Åtgärder för att lösa miljöproblemen i havet bör baseras på kunskaper från och samverkan med olika forskningsdiscipliner. För att åstadkomma en kraftsamling avser regeringen låta utreda bl.a.

- hur den vattenanknutna forskningen och utbildningen kan användas för att lösa miljöproblemen i havet,
- hur samverkan mellan vattenanknuten miljöövervakning samt forskning och undersökningsverksamhet kan utvecklas,
- hur en effektiviserad samordning av kunskapsuppbyggnaden kan ske,
- hur användningen av forskningsresultat i förvaltningen och tillämpningen av ekosystemansatsen kan effektiviseras,
- vilka satsningar inom forskning och utbildning rörande mänskliga aktiviteter påverkan på den marina miljön och dess ekologiska processer samt rörande frågeställningar kring bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande som kan användas för att lösa miljöproblemen i havet,
- hur Sverige kan arbeta för att stärka det internationella forskningssamarbetet,
- förutsättningarna för ett internationellt forskningsinstitut för Östersjöns miljö.

Havsmiljökommissionens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Havsmiljökommissionen lyfter fram behovet av samordnad tvärvetenskaplig forskning som kan användas i adaptiv förvaltning.

Remissinstanserna: En utökad satsning på forskning och utbildning stöds av många remissinstanser. Flertalet instanser, bl.a. *Statens*

meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Kungliga vetenskapsakademien, Formas, Statskontoret och Vetenskapsrådet, understryker vikten av att forskningen är sektorsövergripande och tvärvetenskaplig. Flera instanser anser att miljöövervakningen bör knytas närmare forskningen, vilket dock SMHI inte instämmer i (se avsnitt 8.2). Uppsala universitet anser att ett nationellt samordnande forskningsinstitut bör bildas. En utökad satsning på tvärvetenskaplig forskning kring fisk och fiske, inrättandet av ett fiskeriteknologiskt institut, krav på ekologisk grundkompetens för att få yrkesfiskarlicens och en fiskeriekologisk forskarskola är förslag som får brett stöd av remissinstanserna, liksom forskning om faktorer som styr omsättningen av näringsämnen, deras transport och ekosystemeffekter.

Bakgrund: Regeringen har gjort en rad riktade satsningar på finansiering av miljöforskning, som kommer bl.a. forskningen om marin miljö tillgodo. I propositionen *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU06, rskr. 2000/01:98) avsattes 20 miljoner kronor på forskning om miljö och hållbar utveckling, vilket i 2001 års ekonomiska proposition (prop. 2000/01:100, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279) förstärktes med 140 miljoner kronor från 2002 och ytterligare 40 miljoner kronor från 2004. I propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) föreslår regeringen ytterligare förstärkning med 210 miljoner kronor för perioden 2005–2008 för forskning om miljö och hållbar utveckling.

I dag pågår mycket forskning som kommer att bli nyttig för en framtida förvaltning initierade och/eller finansierade av bl.a. Naturvårdsverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Vetenskapsrådet, Artdatabanken. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA) och Fiskeriverket.

EU:s sjätte ramprogram för forskning inkluderar hållbar utveckling, globala förändringar och ekosystem i sina prioriterade teman. Inom ramprogrammet har t.ex. ett projekt initierats för att samordna europeiska finansieringsorgan runt Östersjön rörande forskning kring förvaltningen av Östersjöns miljö, det s.k. Bonusprogrammet inom ERA-net. Programmet pågår under åren 2004–2007. Inför sjunde ramprogrammet har ett förslag till samarbete rörande finansiering av forskning kring fisk och fiske lagts fram (MariFish).

Sverige deltar i Internationella havsforskningsrådet (ICES), som är ett viktigt rådgivande forskningsorgan för havsmiljön, särskilt för Nordatlanten med omgivande vatten.

Inom ramen för Nordiska ministerrådets verksamhet har det antagits en strategi för det nordiska fiskerisamarbetet och i detta sammanhang har Nordiska ämbetsmannakommittén för fiske och Nordiska forskarutbildningsakademien bildat en femårig forskarskola – en nordisk marin akademi – för forskning kring marina ekosystem.

Skälen för regeringens bedömning

Strategi för samordnad forskning

De stora geografiska och temporala skalorna i havet kräver en långsiktig kontinuitet och fungerande samordning mellan forskning och

undersökningsverksamhet såväl nationellt som internationellt för att skapa en samlad kunskapskälla som grund för förvaltningen.

Sektorsövergripande och tvärvetenskaplig forskning kan ge ett bättre underlag för beslutsfattare att tillämpa ekosystemansatsen. Principer och metoder för en effektiv adaptiv förvaltning behöver utvecklas. Forskningsresultat bör på ett effektivare sätt kommuniceras till förvaltande myndigheter och andra aktörer.

Forsknings- och undersökningsverksamhet bedrivs i dag vid ett flertal institutioner vid universitet och högskolor, inom ramen för de marina centra samt vid myndigheter som Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geologiska undersökning (SGU) och Fiskeriverket. För att lösa storskaliga och komplexa miljöproblem i havet behövs forskning av hög kvalitet. För att utvärdera effekterna av insatta miljöförbättrande åtgärder behövs kontinuerliga, standardiserade uppföljande mätningar och undersökningar, där resultaten görs tillgängliga för förvaltningen. Detta innefattar såväl miljöövervakningsprogrammen som användning av långsiktig vetenskaplig forskning och bättre samverkan mellan dessa behövs.

Forskningen är ett viktigt underlag för miljöövervakningen genom att identifiera relevanta parametrar och utveckla tillförlitliga metoder. Myndigheterna behöver samverka med forskningssamhället för att utföra högkvalitativa, långsiktiga miljöövervakningsprogram och ekologiska undersökningar för användning i förvaltningen. Det är viktigt att sådana undersökningar är kvalitetssäkrade, långsiktigt konsekventa och tillgängliga. Ett bra exempel på sådana långsiktiga undersökningar är Fiskeriverkets omfattande undersökningsverksamhet av fiskbestånd.

På uppdrag av regeringen tillsatte Vetenskapsrådet en expertpanel 2004 för att utvärdera de tre Marina centra (Utvärdering av Centrum för Marin forskning – redovisning av ett regeringsuppdrag. Vetenskapsrådet 2004). I den noterades bristen på en nationellt samordnad marin forskning samt att biologiska miljödata är otillgängliga eller spridda på olika databaser, samt att de Marina centra bör ha en tydlig roll i båda dessa sammanhang. Expertpanelen föreslog att de Marina centra bör koordinera den forskning som behövs för att uppfylla miljökvalitetsmålen och andra åtaganden. Expertpanelen ansåg också att den forskning och utbildning som bedrivs inom ramen för de Marina centra tydligare bör knytas till miljöövervakningen och bidra till lösningar på de marina miljöproblemen. Panelen ansåg vidare att en överordnad, koordinerande enhet bör bildas för att öka samordningen mellan centra. Frågan om de Marina centra bereds för närvarande inom Regeringskansliet och regeringen avser att återkomma i frågan.

Regeringen instämmer i behovet av ökad samverkan med forskningen i miljöövervakningen och bedömer att en utredning om den vattenanknutna forskningens användning bör genomföras. Syftet är att få fram förslag som ökar samverkan och den tvärvetenskapliga ansatsen samt effektiviserar användningen av forskningsresultat i förvaltningen. Vidare bör förslag utformas som förbättrar kommunikationen av forskningsresultat till förvaltning, nyttjare, allmänhet och andra aktörer.

Myndigheternas ansvar för den forsknings- och undersökningsverksamhet samt miljöövervakning som behövs för deras myndighetsutövning bör förstärkas och vidareutvecklas. Det är viktigt att

Naturvårdsverket har en fullgod vetenskaplig kompetens för att fullgöra sitt övergripande samordningsansvar för havsmiljön. En bättre koppling mellan förvaltning och tvärvetenskaplig forskning behövs för att underlätta genomförandet av ekosystemansatsen. Det är angeläget att en effektiviserad samverkan kommer till stånd mellan myndigheternas forsknings- och övervakningsverksamhet och ekologisk och annan relevant forskning vid universiteten, liksom mellan forskningen och miljöövervakningen. Regeringen anser att detta behöver utredas.

Det är också viktigt att en fortsatt högkvalitativ grundforskning bedrivs i akvatisk (d.v.s. vattananknuten) ekologi för att ge kunskap om ekosystemens funktion och dynamik, vilket är en förutsättning för korrekta utvärderingar av insatta åtgärder och planering av nya. Således behöver förvaltningen också tillgodogöra sig grundforskningsresultat.

Forskningen i sötvatten kan på ett tydligare sätt kopplas samman med den marina forskningen. De många gemensamma frågeställningarna skulle berikas av en utökad samverkan mellan de olika kompetenserna. Naturvårdsverket har således en viktig uppgift i att följa hur forskningen utvecklas inom vissa områden för att kunna använda resultaten i miljöövervakningen och i förvaltningen.

Strategi för internationellt forskningssamarbete

Gränsöverskridande miljöproblem kräver internationellt samarbete. Sverige bör ta initiativ till en översyn av hur det internationella forskningssamarbetet kan organiseras och utökas för att ge en enhetlig kunskapsgrund för en samordnad förvaltning mellan berörda länder.

För att skapa en internationell forskningsmiljö med ett tvärvetenskapligt och samordnat angreppssätt på miljöproblematiken i akvatiska ekosystem avser regeringen att undersöka förutsättningarna för att ett internationellt institut för forskning om Östersjöns miljö kan bildas. Flera remissinstanser stödjer tanken på ett samlande forskningsinstitut, något som saknas i Sverige men finns i flera andra europeiska länder. Institutet skulle kunna knyta till sig forskningskompetenser från olika akvatiskt inriktade institutioner och relevanta myndigheter och från samhällsvetenskapliga och humanistiska discipliner. Det är viktigt att ett sådant institut också attraherar forskare från andra Östersjöländer för att förstärka de internationella gemensamma ansträngningarna att studera och lösa Östersjöns miljöproblem genom ett intensivt samarbete med andra marina forskningsorganisationer runt Östersjön.

Internationella havsforskningsrådet ICES har en central roll i sin rådgivning avseende fiskeriförvaltning och olika havsmiljöfrågor. Regeringen avser därför att fortsatt verka för att organisationen skall ha en stark ställning. Regeringen avser att stärka de svenska insatserna kring miljöfrågorna inom ICES.

Strategi för forskning om mänskliga aktiviteter

Som ett underlag till planering för ett uthålligt nyttjande och bevarande av hav och kust (se avsnitt 7) behövs forskning om olika mänskliga

aktivitetens påverkan på den marina miljön och på ekologiska processer. Havet tas i anspråk i allt större utsträckning för att tillgodose människans behov av t.ex. naturresurser, energi, friluftsliv och transporter. Nya problem uppkommer exempelvis genom buller och andra störningar, som kan medföra negativ påverkan på bl.a. fåglar, fisk och marina däggdjur. Olika former av fysiska ingrepp i miljön vid t.ex. konstruktioner av marinor och andra anläggningar, muddring och trålning, kan leda till skadliga effekter på bl.a. fiskproduktionen. Ett ökande behov av förnyelsebar energi leder bl.a. till behov av att förbättra kunskapsunderlaget rörande bl.a. den havsbaserade vindkraftens miljöeffekter. Ett sådant arbete har påbörjats (se avsnitt 9.5). Kust och hav utgör en rik källa till friluftsliv i olika former, såsom fritidsfiske, båtliv, dykning och bad, vilket både förutsätter en bevarad natur och kan medföra problem om de inte förvaltas på lämpligt sätt. Kunskapsuppbyggnaden kring friluftsliv är utvecklad och behöver utökas.

Mot denna bakgrund avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till kunskapsuppbyggnad rörande de viktigaste mänskliga aktiviteter som behöver undersökas närmare rörande deras effekter på den marina miljön som grund för planeringen.

Strategi för forskning om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande

Sveriges åtaganden att bevara biologisk mångfald kräver ökad kunskap och forskning kring den biologiska mångfalden i de svenska kust- och havsvattnen. Utökad kunskap om fördelningen av den biologiska mångfalden och faktorer som påverkar variationen i denna kräver såväl grundläggande inventeringar och karteringar som forskning om ekologiska och evolutionära processer.

Spridning av främmande arter som sker bl.a. genom utsläpp av fartygs barlastvatten är ett allvarligt hot mot den biologiska mångfalden, och regeringen avser att återkomma inom detta område när Naturvårdsverkets pågående projekt AquAliens har avslutats och utvärderats. Programmet är inriktat på att öka kunskapen om hur man skall bedöma de risker som introducerade akvatiska organismer medför och den påverkan de har på ekosystemnivå och på utnyttjande av vattnen.

Den kunskap om marina arters hotstatus som skall ligga till grund för åtgärdsprogram är bristfällig och regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta ett program för ökad forskning för att ta fram hotbedömningar.

Fiske är en viktig näring för kustsamhällen. Fritids- och husbehovsfiske ger såväl viktig rekreation och turisminkomster som näringsbidrag till hushållen. Dessutom ökar intresset för att bedriva vattenbruk, vilket under rätt betingelser kan ge ett värdefullt bidrag till nyttjandet av havets produktion. Det är angeläget att ett överutnyttjande av fiskresurser inte sker, då det innebär ett hot mot såväl näringen som ekosystemen. Ett uthålligt nyttjande av havets och kusternas resurser förutsätter att det sker inom ramarna för ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och utan att äventyra den biologiska mångfalden. För att säkerställa detta behövs forskning och kunskapsuppbyggnad.

I en strategi för forskning kring fisk och fiske bedömer Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS) att grundläggande fiskbiologi, fiskets påverkan på ekosystemen, övrig mänsklig påverkan på fisksamhällen, ett hållbart vattenbruk och en hållbar förvaltning bör prioriteras. Det är också viktigt att tvärvetenskapliga undersökningar av effekterna och konsekvenserna av fiskefria områden görs. Regeringen har redan som en följd av Miljömålspropositionen 2001 (prop. 2000/01:130) gett Fiskeriverket och Naturvårdsverket i uppdrag att utreda effekterna av ett sådant område till 2010. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) har regeringen aviserat att ytterligare sex fiskefria områden bör inrättas för utvärdering till 2015.

Det är också viktigt att förvaltningen tillgodogör sig resultat från universitetsanknuten och annan forskning om havens fiskbestånd som del i ekosystemen baserat på ekologisk teori och metodik. Den tillämpade forsknings- och undersökningsverksamheten bör bättre samverka med ekologisk grundforskning och andra discipliner och samverka mellan fisk- och fiskerelaterad forsknings- och undersökningsverksamhet vid universiteten och myndigheter bör förbättras.

En förutsättning för att nå uppsatta miljö kvalitetsmål gällande bifångster och bevarade marina miljöer är en effektiv forskning och utveckling av selektiva och skonsamma fiskemetoder. Regeringen bedömer att ett fiskeriteknologiskt institut bör inrättas där olika aspekter på fiskets metoder kan studeras och utvecklas, såsom bifångstproblem och arbetsmiljöfaktorer. Fiskeriverkets forsknings- och undersökningssverksamhet skulle kunna utgöra en lämplig organisation för ett sådant institut, eftersom de redan bedriver forskning och utveckling av selektiva och skonsamma fiskemetoder i samverkan med näringen.

Ett varmare klimat till följd av växthuseffekten kan leda till omfattande ekologiska konsekvenser i hav och vid kuster, med påverkan inte bara på fiskbestånden utan även på många nivåer i ekosystemet med konsekvenser för den biologiska mångfalden. Ett klimatforskningsprogram utarbetat av flera forskningsorganisationer under ledning av Formas inkluderar, som en av de prioriterade satsningarna, forskning kring klimatförändringarnas ekologiska effekter i bl.a. Östersjön. Regeringen bedömer att satsningen på forskning kring de ekologiska effekter som kan förväntas p.g.a. växthuseffekten fortsatt bör ges stor vikt. Ur ett nyttjandeperspektiv är det t.ex. viktigt att kunna bedöma de långsiktiga effekterna på fiskbestånden.

Det finns också behov av ökade satsningar på yrkesutbildning inom fisk och fiske. Regeringen instämmer i Havsmiljökommissionens bedömning att det bör införas krav på genomgången utbildning som inkluderar fiskekologi för att erhålla yrkesfiskarlicens. En sådan utbildning skulle kunna lokaliseras till det fiskeriteknologiska institut som nämns ovan, vilket skulle kunna fördjupa samverkan mellan näringen och forskningen. Regeringen bedömer också att det är angeläget att analysera hur socioekonomiska studier av fiskets sociala och ekonomiska förhållanden kan komma till stånd i ökad omfattning.

Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) är en myndighet med uppgift att utföra kvalificerade ekonomiska analyser på jordbruks-, fiske- och

livsmedelsområdet. Analyserna, som grundas på vetenskapliga metoder, har en samhällsekonomisk huvudinriktning och behandlar såväl nationella som internationella frågor. Analyserna skall förse regeringen med ett långsiktigt och strategiskt underlag för beslut och internationella förhandlingar samt öka kunskapen i samhället om verksamhetsområdet. De bör också ingå i tvärvetenskapliga forskningsansatser rörande fisket.

Strategi för forskning om gifter i havet

I sin uppföljning av miljö kvalitetsmålen 2004 betonade Miljömålsrådet att det saknas forskningsunderlag för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. I propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) och i propositionen *Miljömålen – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150) uttrycker regeringen att forskningen kring kemikalier och miljötoxikologi behöver stärkas, bl.a. för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Detta är också viktigt mot bakgrunden av EG:s nya kemikalielagstiftning som är under behandling. Formas har ett särskilt samordningsansvar när det gäller miljötoxikologisk forskning och har påpekat behovet av att stärka finansieringen av denna forskning.

Läkemedelsverket har i en rapport 2004 pekat på kunskapsbrist om miljöpåverkan från läkemedel och anser att forskning inom detta område bör prioriteras (*Miljöpåverkan från läkemedel samt kosmetiska och hygieniska produkter*. Läkemedelsverket augusti 2004).

Förekomsten av gifter och främmande substanser i den marina miljön utgör hot mot såväl människors hälsa som ekologiska processer och funktioner. Kunskapen om dessa hot bör utökas och innefatta bl.a. undersökningar av reproduktionsstörningar och andra hälsoeffekter på marina organismer till följd av giftbelastning, ursprunget av gifter, inklusive oförbrukade läkemedel, och deras spridning i miljön samt deras ekologiska effekter. Naturvårdsverket har redovisat sitt uppdrag att kartlägga utsläppskällor för oavsiktligt bildade ämnen såsom dioxiner, PCB och hexaklorbensen (Rapport 5462, mars 2005). I rapporten påpekas att det behövs utökad kunskap om bildning, utsläpp, spridning och omsättning av de aktuella ämnesgrupperna. Ökad kunskap är viktigt för att effektiva åtgärder skall kunna vidtas i syfte att minska halterna och på sikt ta bort kostråden för fisk.

Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utarbeta ett intensifierat forsknings-, övervaknings- och åtgärdsprogram rörande gifters ursprung, spridning och effekter i den marina miljön, samt ett uppdrag att utarbeta ett program för forskning kring påverkan på människors hälsa till följd av konsumtion av marina organismer.

Strategi för forskning om övergödning

Det tydligaste och mest omfattande av miljöproblemen i Östersjön är övergödningen. Regeringen anser därför att utformningen av ett intensifierat forskningsprogram kring källor, spridning, omsättning och ekologiska effekter av näringsämnen i havet bör utredas av Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter. Forskning som integrerar de areella näringarna med den vattenanknutna ekologin är av

stor vikt. Detta eftersom jord- och skogsbruksmetoderna påverkar förlusterna, omsättning i marken och transport av näringsämnen till sjöar och vattendrag.

Såsom regeringen konstaterar i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) är det nödvändigt att få bättre underlag när det gäller fosforförlusterna. Forskning inom detta område behöver användas som underlag för långsiktiga åtgärder.

Mer kunskap behövs också om näringsämnenas transport och omvandling från kusten till utsjön, liksom om utbytet mellan djupvatten och ytvattnet och dess betydelse för primärproduktionen. I många kustområden är det inte lokal tillförsel som bestämmer vattenkvaliteten utan förhållandena i utsjön. Hur stor påverkan blir är beroende av en mängd faktorer som t.ex. vattenutbytet och varifrån vattnet härrör.

Omsättning av kväve till och från atmosfären utgör en stor men otillräckligt beräknad del av kvävecykeln. Regeringen bedömer att den kvantitativa betydelsen av denitrifikation och kvävefixering (återföring respektive upptag av kväve till och från atmosfären) behöver uppskattas och de processer som påverkar denitrifikationen utredas i detalj.

Sambanden mellan närsaltreducerande åtgärder och deras effekter är komplicerade. För framtiden bör vad gäller kväve särskild uppmärksamhet ges åt minskad kväveutlakning och ökad kväverening i reningsverk. Vid ökad kväverening kan å andra sidan kvävebrist uppstå i vattnet, varvid blomningar av vanliga alger kan avlösas av kvävefixerande cyanobakterier, vilka kan förekomma i giftiga blomningar. Bättre kunskap behövs rörande dynamiken kring förhållandet mellan kväve och fosfor, och hur detta skall styra reduktionen av närsalter från de areella näringarna och reningsverken inom olika geografiska regioner.

Övergödning och strukturen på fisksamhällena hänger samman på ett sätt som inte är tillräckligt studerat och ökad användning av forskning rörande ekosystemeffekter av övergödning kopplade till fisk och fiske behövs.

Övergödningen har pågått så länge och i sådan omfattning att det fått omvälvande effekter i ekosystemet. Miljövårdsberedningen har framfört att ett möjligt scenario är att Östersjöns ekosystem kan ha bytt jämviktsläge till ett konstant övergött tillstånd (se avsnitt 9.2). Framtida studier får visa om detta scenario är det mest troliga.

Miljövårdsberedningen rekommenderar att ökad forskning och insatser också behövs rörande hur förändringar i människors konsumtionsmönster och vanor kan bidra till minskad övergödning. Hållbara konsumtionsmönster och användning av forskningsresultat som stöd för insatser behöver etableras. Andra faktorer som kan inverka på miljön i havet är bosättningsmönster, andra strukturella förändringar och inte minst trafiken. Hållbara konsumtionsmönster behandlas i utredningen Bilen, Biffen, Bostaden – Hållbara laster och smartare konsumtion (SOU 2005:51) (se avsnitt 10.2). En viktig aspekt är också kommunikation av forskningsresultat och rekommendationer till allmänheten och aktörer för att öka förståelsen för betydelsen av förändringar. Härvid är det viktigt att myndigheter och övriga aktörer har en strategi för att nå ut till allmänheten med forskningsresultat (se avsnitt 8.3).

9 Bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska mångfald

Skr. 2004/05:173

9.1 Inledning

Regeringens bedömning: En hållbar förvaltning av de marina resurserna med ekosystemansatsen som grund leder ofta till att nyttjande- och bevarandebidrag till stor del sammanfaller och att restaurering av skadade system blir ett gemensamt mål för båda intressena.

Parallellt med ett hållbart och effektivt nyttjande är det av vikt att skapa områden där nyttjande inte förekommer. Sådana områden bör skapas både utifrån ett rent bevarandeperspektiv och utifrån nyttjandets behov av skyddade områden.

Möjliga synergier mellan nyttjande och bevarande bör tas till vara samtidigt som förvaltningen av havets olika resurser bör samordnas över sektorsgränserna.

Skälen för regeringens bedömning: Vid FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 åtog sig Sverige att i arbetet med bevarande och hållbart nyttjande av hav och kust integrera alla berörda sektorer, kartlägga pågående verksamhet, fokusera på förvaltning och planering och tillämpa ett förebyggande och försiktighetsgrundat synsätt. Vid FN:s toppmöte i Johannesburg 2002 åtog sig Sverige bl.a. att uppnå ett hållbart fiske, att utveckla de marina resurserna för att uppnå sociala och ekonomiska mål för lokalbefolkningen och att upprätthålla produktivitet och biologisk mångfald i havs- och kustområden såväl innanför som utanför nationell jurisdiktion.

Skyddet av den marina miljön förutsätter att allt nyttjande sker på ett hållbart sätt. Bevarande och hållbart nyttjande utgör ofta två sidor av samma mynt. Ett ekosystem med bibehållen sammansättning, funktion och biologisk mångfald genererar i regel större avkastning än ett skadat system. Hållbart nyttjade torskbestånd skulle ge större avkastning än de nuvarande. Ett temporärt minskat fiske och minskad övergödning skulle generera långt större inkomster under kommande år än vad som nu är fallet. I dessa fall finns ingen motsättning mellan bevarande och nyttjande, som t.ex. fiske, även om fiskebegränsningar kan ge kortsiktiga negativa konsekvenser för enskilda yrkesfiskare. I andra fall kan brukande och nyttjande i sig utgöra en direkt positiv miljöåtgärd, som t.ex. musselodling för att också reducera närsaltinhalten. Jakt, fiske och ekoturism är exempel på verksamheter som är beroende av att ekosystemen upprätthåller sin huvudsakliga struktur och funktion. Sjöfart och havsbaserad vindkraft är inte beroende av ekosystemens produktion, men förutsätts ändå tillämpa ekosystemansatsen.

I vissa fall krävs ett mer generellt skydd t.ex. i form av marina naturreservat, som också tar hänsyn till framtida eller okända hot mot den biologiska mångfalden. Denna form av skydd förutsätter att en skötselplan baserad på miljöbalken utarbetas, vilket innebär att nyttjandet sker under kontrollerade former eller helt förbjuds beroende på behovet. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop.

2004/05:150) föreslår regeringen att målet om antalet nya marina naturreservat skall skärpas (se avsnitt 9.2). Därutöver föreslår regeringen ett mål om att sammanlagt sju kust- och utsjöområden med permanent fiskeförbud skall inrättas, varav minst tre i Västerhavet. Erfarenheterna skall enligt förslaget utvärderas under perioden 2010–2015.

Fredningsområden enligt fiskelagstiftningen avser att skapa refugier för fiskarter, vilket innebär förbättrade möjligheter för fiskbeståndens fortlevnad. Genom detta kan gynnsammare villkor skapas för bl.a. fiskerinäringen i form av större fångster och mer lönsamt fiske. Områden skyddade enligt miljöbalken avser främst att skydda värdefulla miljöer. Dessutom erbjuder detta förbättrade möjligheter för grundläggande studier av ekosystemens struktur och funktion och har därför stort värde också för forskning och kunskapsuppbyggande.

Fiskerikontrollen och övervakningen av fisket är en viktig del i det nationella arbetet för ett hållbart fiske. Ett led i arbetet med att förbättra den svenska fiskerikontrollen är den skärpning av påföljder för brott mot fiskebestämmelser som trädde i kraft den 1 juli 2003. För att denna straffskärpning skall få genomslag är det angeläget att samtliga instanser i rättskedjan har en samsyn om vikten av att brott mot fiskebestämmelserna beivras.

Skyddade områden främjar nyttjande i form av rörligt friluftsliv, vilket har positiva effekter på människors livskvalitet och kan samtidigt utgöra basen för lokal företagsamhet. Övergången från huvudsakligen jakt på stora rovdjur till huvudsakligen ekoturism har både gynnat bevarandet och ökat inkomsterna. Ett särskilt problem för bevarande och nyttjande är föroreningar som sprids mellan olika ekosystem och där källan till föroreningarna kan vara avlägsen i både tid och rum. Föroreningar från identifierbara landbaserade källor behandlas i avsnitt 10.

Vissa havsrelaterade problem kan för närvarande inte spåras till kända orsaker, samtidigt som havsekosystem är stora nog att skapa inneboende återkopplingsmekanismer, vilka kan kräva åtgärder som går utöver vad som krävs för att åtgärda den ursprungliga orsaken. Den typen av problem har hittills varken analyserats eller åtgärdats i tillräcklig omfattning och här krävs särskilda satsningar. Hit hör problemet med syrefattigt bottenvatten i Östersjön och det härav skapade tillskottet av fosfor till ytvattnet, liksom sannolikt problemen med fågeldöd och rekryteringsproblem hos fisk. Även miljögiftförekomsten i fet östersjöfisk tillhör denna kategori. Bristen på kunskap kan dölja ytterligare problem.

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för havsmiljön. En av huvuduppgifterna i detta ansvar är bl.a. att noga följa och analysera utvecklingen i omgivande hav och kuster, att verka för att samordningen mellan olika sektorer fungerar och att i samverkan med övriga berörda myndigheter föreslå de övergripande åtgärder som kan bli nödvändiga (se avsnitt 6).

Regeringens bedömning: För att bevara de marina ekosystemens sammansättning, funktion och biologiska mångfald bör skador på systemen åtgärdas och skyddade miljöer skapas. Dessa bör vara representativa för förekommande ekosystem och skydda hotade arter och miljöer utifrån fastställda skötselplaner. Möjligheten att restaurera skadade områden bör undersökas, liksom de grundläggande orsakerna till rådande problem beträffande bl.a. fiskbeståndens återväxt och fågeldöd.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter utreda hur stor andel av de svenska kust- och havsområdena som totalt bör skyddas och hur skyddet bör vara utformat för att ge bästa möjliga effekt.

Bakgrund: I dag finns det nio naturreservat i marin miljö. Sex nationalparker inkluderar marina områden, men huvudskälet till skyddet är värden på land.

Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. Art- och Habitatdirektivet) samt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet) syftar till att skydda hotade arter och miljöer. Genom direktiven har Sverige skapat skydd för 418 marina områden med en total yta om 326 000 hektar och skydd för ett betydande antal marina arter som valar, sälar, lax, skarv och havsörn.

Alla marina däggdjur och fåglar är fredade enligt jaktlagen (1987:259) och jakt är bara tillåten i särskilda fall. För elva marina fiskarter råder f.n. fiskeförbud. Därutöver finns ca 250 fredningsområden med begränsat fiske för att skydda bl.a. lax och öring under lek och vandring.

Skälen för regeringens bedömning

Strategi för arbetet med att åtgärda hälsoproblem hos fisk, fåglar och däggdjur

Rekryteringsstörningar hos fisk samt oförklarad dödlighet hos fåglar har under de senaste decennierna konstaterats runt Sveriges kuster. Samtidigt förekommer fortfarande höga gifthalter hos vissa fiskarter i Östersjön medan gifthalterna hos däggdjur och fåglar har slutat att sjunka. Tarmsår förekommer hos gråsäl i betydande omfattning och vikarsälhonor har fortfarande nedsatt fertilitet. En betydligt högre dödlighet till följd av ett virus hos knobbsäl i svenska vatten jämfört med Nordsjön i övrigt saknar ännu sin förklaring. Allt detta utgör allvarliga problem vars inbördes samband är oklara och vars orsaker och mekanismer är dåligt kända.

Blågrönalger, som vissa somrar förekommer rikligt i främst Östersjön, kan producera gifter som orsakar magstörningar och allergier hos människor. Vid direkt konsumtion kan dessa gifter döda däggdjur och i enstaka fall också fisk. Nyligen har studier visat att vissa blågrönalger kan producera gifter som vid konsumtion kan orsaka dödliga nervsjukdomar hos människor. Vissa fiskarter som mört lever tidvis uteslutande på blågrönalger och utgör i sin tur föda för andra djur. Det kan därför inte uteslutas att dessa gifter sprids till fiskar, fåglar och

vidare upp i näringskedjan. Livsmedelsverket och universiteten har påbörjat studier av delar av detta problemkomplex.

Det finns således problem med hittills oförklarad dödlighet hos en rad olika organismer i flera olika miljöer. Det är sannolikt att det finns flera olika bakomliggande orsaker, men det finns också hypoteser som binder samman flera av problemområdena. Regeringen avser att låta berörda myndigheter utforma ett långsiktigt program för en fördjupad analys av dessa problem och föreslå lämpliga åtgärder.

Strategi för det fortsatta arbetet med skyddade områden

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) föreslår regeringen att målet om antalet nya marina naturreservat skall utökas med ytterligare fjorton stycken senast 2010. Sedan tidigare är målet att fem marina områden skall vara skyddade som naturreservat senast 2005. Inrättandet av marina naturreservat och andra skyddade områden enligt miljölagstiftningen har hittills främst byggts på skyddet av särskilda lokala eller regionala värden. I nämnda proposition framhåller regeringen att avsikten med att inrätta fler marina naturreservat är att skapa ett nätverk av skyddade områden för att bevara ekologiskt viktiga delar av typiska svenska ekosystem. Därigenom kan också gjorda internationella åtaganden om att bidra till internationella representativa nätverk uppfyllas.

Behovet av internationella nätverk av representativa skyddade områden gör att en översiktlig nationell plan för skyddet av marin miljö behöver upprättas. Nästa steg i arbetet är att med utgångspunkt i målet om antalet marina naturreservat, bedöma hur stor andel av de svenska kust- och havsområdena som behöver skyddas, vilken geografisk fördelning som är önskvärd och hur skyddet bör utformas. En sådan bedömning bör baseras på en analys av effekten av de olika skyddsformer som nu existerar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt miljöer som korallrev, utsjöbankar, kustvåtmarker och grunda vikar med olika former av vegetation, samt behovet av skyddade områden för hotade marina djurarter som sälar, tumlare och vissa fågel- och fiskarter. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket som huvudansvarig myndighet för hav- och kustvatten i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter bedöma hur stor andel av de marina miljöerna som behöver skyddas och på vilket sätt detta bäst bör ske.

Inom EU-ländernas ekonomiska zoner regleras skyddet av arter och miljöer av både Art- och Habitatdirektivet inklusive fågeldirektivet och av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den motsättning som detta kan ge upphov till har börjat diskuteras inom EG-kommissionen och mellan olika medlemsstater, bl.a. i samband med skyddet av utsjöbankar och skyddet av arter som tumlare. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket sammanställa de krav som nationella och internationella åtaganden ställer vad gäller skyddet av arter och miljöer inom svensk ekonomisk zon. Härvid skall bedömas om skydd behövs mot olika former av fiske. Om sådant skydd behövs avser regeringen att aktualisera denna fråga gentemot kommissionen.

Miljövårdsberedningen har i rapporten Strategi för hav och kust utan övergödning (2005:1) pekat på sambandet mellan Östersjöns ekosystems eventuella byte av jämviktsläge och tillkomsten av syrefritt och fosforrikt bottenvatten (se även avsnitt 3). Även om det inte är klarlagt att Östersjön har bytt jämviktsläge anser regeringen att situationen är allvarlig. Problemen måste lösas genom att belastningen från land av närsalter reduceras så att planktonblomningen avtar (se avsnitt 10.2) och genom att torsken tillåts återfå sin tidigare roll i ekosystemet. Eftersom arbetet med detta av flera skäl kan ta lång tid, kan ytterligare åtgärder behövas under ett övergångsskede. Arbetet med restaurering av sjöar som har drabbats av liknande problem har visat att användbara metoder finns.

Om man lyckas återfå Östersjöns tidigare jämviktsläge får hela ekosystemet en mer gynnsam funktion. Detta skulle kunna innebära att den tidigare dominansen av torsk återskapas, vilket i sin tur bidrar till minskande bestånd av sillfisk, vilka nu bidrar till övergödningen. Detta kan innebära att behoven av åtgärder på land i någon mån reduceras och en helhetsbedömning av relationen mellan totala kostnader och erhållna miljö- och fiskeförbättringar behöver därför göras.

Miljövårdsberedningen har föreslagit sedimentmuddring som en tillfällig åtgärd. Detta har i sjöar visat sig vara en dyr och funktionellt tveksam metod. Däremot finns andra tänkbara åtgärder som kemisk sedimentbehandling, syresättning av bottenvatten och tillförsel av syrerikt saltvatten från Västerhavet. Erfarenhet finns av dessa metoder i andra sammanhang och kostnaderna har i dessa sammanhang visat sig vara rimliga. Denna typ av tekniska lösningar kan visserligen ha negativa effekter på det biologiska livet. I detta fall är emellertid de aktuella djupbottenarna syrefria och biologiskt döda, varför möjligheterna att utforma åtgärder så att biologiska skador undviks är goda. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för olika former av lösningar som temporärt eller permanent kan åtgärda problemen med syrebrist och fosforöverskott i djuphålur i främst Östersjön.

9.3 Ett nytt och hållbart nyttjande av biologiska resurser

Regeringens bedömning: Allt nyttjande av biologiska resurser bör ske på ett hållbart sätt. Fisket bör inriktas på individer som har reproducerat sig minst en gång och nyttjande bör utifrån ekosystemansatsen inte bedrivas på arter och bestånd som befinner sig under biologiskt säkra gränser eller motsvarande nivåer.

Förvaltningsplaner eller åtgärdsplaner med de fångstbegränsningar som dessa planer kan innehålla bör tas fram för alla viktigare fiskbestånd och beståndens utbredning och storlek bör bestämmas. Nyttjandet bör regleras genom kvotering och/eller begränsningar av fiskeansträngningen. Kunskaperna om fångsterna inom fisket bör förbättras.

Arbetet med att reglera fisket i Sveriges kustområden bör intensifieras ytterligare. Vattendrag som direkt berör kusten bör restaureras och lokalt baserad marin ekoturism bör utvecklas.

Skr. 2004/05:173

Havsmiljökommissionens förslag: Kommissionen har föreslagit att inom ramen för en reviderad Helsingforskonvention skall fiskbestånden i första hand ses som en del av ekosystemet, bevarandefrågorna skall prioriteras och försiktighetsprincipen skall tillämpas. Kommissionen föreslår även ett totalstopp för fiske på bestånd under biologiskt säkra gränser, att åtta områden med fiskeförbud bör inrättas samt att förutsättningarna för en fiskevårdslag bör utredas. Miljökonsekvensbeskrivningar vid prövning av fiske bör införas och principen om bästa möjliga teknik tillämpas. En satsning på utbildning av yrkesfiskare och på forskning kring fisk och fiskekologi bör genomföras. Den vetenskapliga rådgivningen inom Internationella havsforskningsrådet (ICES) bör förstärkas och breddas samt miljömärkning av fisk bör utvecklas. Förslagen överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning, dock inte vad avser en revidering av Helsingforskonventionen (se avsnitt 5). Regeringen tar vidare inte nu ställning till förslaget om en fiskevårdslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ansluter sig i huvudsak till förslagen. *Fiskeriverket* och *Sveriges fiskares riksförbund* ser dock totalstopp i fiske som en nödåtgärd och anser att arbetet bör koncentreras på återhämtnings- och förvaltningsplaner. *Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Hallands och Östergötlands län* är tveksamma till fiskestopp, medan *länsstyrelserna i Västernorrlands och Kalmar län* kan tänka sig det under vissa förhållanden. *Länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge och Östergötlands län* trycker på vikten av lokal samverkan i förvaltningen. Många instanser understryker att fiske måste förvaltas i enlighet med ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen.

Bakgrund: Jakt på marina arter är i princip förbjuden, utom i de fall då särskilt beslut om jakt tagits av Naturvårdsverket. Skydds jakt på gråsäl kan tillåtas av Naturvårdsverket och allmän jakt på vissa sjöfågelarter förekommer under hösten. Skarv får jagas efter särskilt tillstånd för att skydda fisket.

EU:s gemensamma fiskeripolitik reglerar allt kommersiellt fiske på kvoterade arter samt kommersiellt fiske på övriga arter utanför 12 sjömil. I syfte att restaurera överutnyttjade fiskbestånd är fisket på flertalet kommersiellt viktiga arter reglerat i tid och rum. Krav finns på fiskeredskapens utformning för att minska fångsten av oönskade arter och storlekar.

Svensk lagstiftning reglerar allt kommersiellt fiske innanför 12 sjömil bortsett från av EU kvoterade arter. Fiskeförbud råder på elva marina arter. Om fiske bedrivs i alltför stor omfattning eller om fiskresursen inte utnyttjas kan länsstyrelsen utfärda förelägganden för att avhjälpa vanskötseln med stöd av 29 § fiskelagen (1993:787). Fiskeriverket har infört minimimått för vissa fiskarter och utfärdat partiellt fiskeförbud inom ca 250 fredningsområden för att skydda lekplatser och uppväxtområden.

I syfte att bevara laxbestånden i de utbyggda älvarna har Fiskeriverket och kraftföretagen utvecklat ett omfattande system för odling och utsättning av lax och havsöring.

Även fiskerikontrollen och övervakning av fisket är viktig för skyddet mot överutnyttjandet av fiskbestånden samt för skyddet av lekplatserna och uppväxtområdena när fiskeförbud råder. Det är emellertid också angeläget att samtliga instanser i rättskedjan har en samsyn avseende betydelsen av att brott mot fiskebestämmelser beivras så att utredning och lagföring av dessa brott ges tillräckligt hög prioritet. Av betydelse i detta sammanhang är den straffskärpning som trädde i kraft den 1 juli 2003.

Skälen för regeringens bedömning

Strategi för det fortsatta EU-arbetet och det internationella samarbetet för ett hållbart nyttjande

Nyttjandet av havets biologiska resurser sker fortfarande till övervägande del på ett icke hållbart sätt. Tillämpningen av ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap har ännu inte fått tillräckligt genomslag. Detta drabbar såväl fiskenäringen som ekosystemet och dess biologiska mångfald. Den internationella valfångstkommissionens (IWC) beslut 1982 om ett moratorium för den då mycket omfattande och ohållbara internationella valjakten visar att långtgående internationella överenskommelser är möjliga. Det är regeringens mening att kraftfulla åtgärder måste vidtas för allt nyttjande av biologiska resurser för att restaurera ekosystemen och skapa ett hållbart och lönsamt nyttjande.

Regeringen kommer att verka för att nyttjande temporärt bör upphöra när uppsatta kritiska gränser underskrids, eller när sådana gränser utifrån försiktighetsprincipen kan antas underskridas. Tillräcklig kunskap bör snarast inhämtas och återhämtningsplaner bör därefter upprättas.

Vid inskränkningar i fisket kan enskilda yrkesfiskare drabbas hårt. Genom yrkesfiskarnas kunskaper om hav och kust finns goda förutsättningar för dem att på ett positivt sätt bidra till en förbättrad havsmiljö och till alternativa nyttjandeformer. Det skulle därför vara önskvärt att yrkesfiskare som berörs av temporära inskränkningar ges tillfälle att under denna tid kvarstå i sin sysselsättning. Detta kan ske genom att de på olika sätt bidrar till att förbättra den marina miljön genom t.ex. biologisk övervakningsprovfiske, insamling av tappade garn, provtagning m.m. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda möjligheterna att vidta åtgärder i denna riktning.

Inom ramen för fiskets strukturstöd planeras f.n. möjligheten att bevilja strukturstöd till omskolning och diversifiering av verksamheten för yrkesfiskare. Att fiskeansträngningen minskar på de fiskefartyg där yrkesfiskaren är verksam kommer att vara en förutsättning för detta stöd. Dessutom finns även möjlighet att bevilja stöd till kollektiva åtgärder inom det småskaliga kustfisket. Stöd har bl.a. beviljats för projekt som syftar till att öka förädlingsvärdet på fångsten samt till projekt som leder till en förbättrad förvaltning, som t.ex. insamling av förlorade garn. I detta fall har det huvudsakliga syftet varit att förbättra resursbevarandet, inte att skapa sysselsättning.

Regeringen anser att reglerna för hållbart nyttjande bör stärkas inom EU och avser att även fortsättningsvis verka för att den nya gemensamma fiskeripolitiken tillämpas fullt ut såväl inom som utom EU. I det sammanhanget bör Fiskeriverket fortsatt verka för åtgärder som att överutnyttjande undviks, att fångsten av ungfisk minimeras, att de mest produktiva individerna i bestånden skyddas, att fiskekvoter och förvaltningsåtgärder baseras på vetenskaplig rådgivning, att fiskeflottan anpassas till resursens storlek, att subventioner till fisket lämnas till investeringar som bidrar till att minska överkapaciteten, att arbetsmiljön förbättras och att bifångster minskas.

I syfte att skydda fiskbestånden och den biologiska mångfalden på stora djupområden utanför nationellt vatten verkar regeringen för att påskynda arbetet inom internationella organisationer med att ta fram skarpa vetenskapliga beslutsunderlag. Förslag om ett moratorium mot trålning på oceaniska djupbottnar tillstyrks.

Regeringen arbetar också inom IWC för att förhindra en tilltagande okontrollerad valjakt och att i stället skapa ett kontrollerat bevarande och hållbart nyttjande. Regeringen avser också att verka för att allt nyttjande som hotar arter som exempelvis havssköldpaddor och migrerande fåglar bör begränsas.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) föreslår regeringen en ändring av delmålet om att minska bifångster inom fisket, vilket innebär att senast år 2010 skall de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfågel och icke målarter skall inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationer eller ekosystem. Det är angeläget att relevanta åtgärder vidtas som kan säkra att detta delmål uppnås inom den angivna tidsperioden. Regeringen kommer även att verka för att åtgärder vidtas i enlighet med detta delmål inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Regeringen avser också att ge Naturvårdsverket och Fiskeriverket i uppdrag att föreslå åtgärder för att möjliggöra noggrannare uppskattningar av fiskets bifångster samt deras effekter på hotade arter och bestånd

I propositionen En hållbar svensk politik i fråga om valar (prop. 2003/04:124, bet. 2003/04:MJU20, rskr. 2003/04:283) har regeringen aviserat flera åtgärder för att minska bifångsterna av tumlare samt ett uppdrag till Naturvårdsverket och Fiskeriverket att precisera vilka ytterligare åtgärder som krävs för att delmålet om bifångster skall uppnås.

EU-ländernas fiske på internationellt vatten bör fullt ut anpassas till de regelverk och målsättningar rörande fiske och handel med fisk som finns i berörda internationella organisationer. För alla arter och bestånd som befinner sig under biologiskt säkra gränser eller motsvarande nivåer och där handel påverkar beståndssituationen bör Sverige verka för att kraftfulla åtgärder vidtas.

Regeringen avser också fortsättningsvis verka för att fiske inom tredje lands ekonomiska zoner enbart sker på resurser som inte utnyttjas nationellt i dessa länder och överenskommelser med tredje land bör främst syfta till ett hållbart resursutnyttjande.

Inom ramen för Nordsjökonferensen sker ett fortsatt arbete med att säkerställa ett hållbart nyttjande genom att förbereda för en

ministerkonferens år 2006. Frågor som kommer att diskuteras är skyddade områden, discards, ekosystemansatsens tillämpning inom fisket, miljökonsekvensbeskrivningar vid introduktion av fiskeredskap och fiskemetoder, marint skräp m.m. Sverige kommer att aktivt verka för att den politiska ministerdeklarationen som antas blir ett kraftfullt verktyg i arbetet med att öka miljöintegrationen i fisket.

Regeringen avser även fortsättningsvis att verka inom HELCOM och OSPAR för skydd av hotade arter. Regeringen förväntar sig även att den kommande europeiska marina strategin kan nyttjas i samma syfte. Det är angeläget att såväl bevarandet som nyttjandet av gemensamma naturresurser som vandringsfisk och sälrar sker utifrån gemensamma förvaltningsplaner.

Strategi för det fortsatta nationella arbetet för ett hållbart nyttjande

Hållbart nyttjande förutsätter att effekterna på målarter och andra påverkade arter kan bedömas. För internationellt reglerat nyttjande finns oftast sådana vetenskapliga bedömningar, medan dessa bör förbättras för arter vars nyttjande regleras nationellt. Vid fiske tas sedan länge stor hänsyn till bifångster. Oönskade effekter på icke-målarter kan förekomma vid t.ex. skymningsjakt på fågel, vilket också bör beaktas. Regeringen har tidigare framhållit vikten av att fungerande förvaltningsplaner tas fram för hotade fiskarter, där hotet består i att de fångas i yrkes- eller fritidsfisket. Regeringen avser nu att gå vidare och föreslår att möjligheterna skall undersökas att ta fram förvaltningsplaner, inklusive nyckeltal och kvantitativa fångstbegränsningar, för de viktigare marina arter och bestånd där fiske eller jakt utgör en väsentlig påverkansfaktor. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) aviserar regeringen även ett uppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med Fiskeriverket ansvara för utvecklingen av dynamiska ekologiska modeller som möjliggör en bedömning av fiskets och andra verksamheters påverkan på både fisksamhällen och ekosystem i övrigt. Även här vill regeringen gå längre och för arter eller bestånd som är väsentliga för ekosystemets sammansättning och funktion bör även ekosystem-nyckeltal föreslås och ekosystemrelaterade modeller tas fram.

För att kunna bedöma fiskets totala effekter på ekosystemen behövs kunskap om fiskets omfattning. Kunskapen om fritidsfiskets fångster är betydligt sämre än kunskaperna om det yrkesmässiga fiskets fångster. Eftersom fritidsfiskets fångster i många kustområden är betydligt större än yrkesfiskets är det angeläget att bättre kunskaper erhålls. Fiskeriverket har nyligen redovisat ett uppdrag om fångststoppgifter för fritidsfiskare (dnr Jo 2005/545), som nu bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Regeringen anser att möjligheterna måste förbättras för kustfisket. Redan tidigare har det lyfts fram att det är angeläget att begränsningar av tillträdet till fiskeresursen för olika nyttjare används mer aktivt som förvaltningsinstrument i resursbevarande syfte och för att stärka kust- och insjöfisket. Försök med fem pilotprojekt, varav två i insjövattnen, rörande lokal eller regional samförvaltning pågår och skall utvärderas. Deltagandet i samförvaltningen är brett förankrat i berörd region och

inkluderar såväl olika kategorier fiskande som andra intressenter. Arbetet med att reglera fisket längs kusterna måste intensifieras. I det sammanhanget bör såväl förvaltningen av kustfisket som redskapsanvändningen särskilt beaktas.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) konstaterar regeringen att en ytterligare utflyttning av trålgränsen utanför dagens gräns på tre alternativt fyra sjömil längs Västkusten kan komma att behövas med hänsyn till miljön och behovet av fiske med fasta redskap. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Förvaltningsplaner eller åtgärdsplaner med de fångstbegränsningar som dessa planer kan innehålla bör tas fram för alla viktigare fiskbestånd, och beståndens utbredning och storlek bör bestämmas. Nyttjandet bör regleras genom kvotering och/eller begränsningar av fiskeansträngningen. Vidare bör det yrkesmässiga fisket likställas med andra näringar, vilket bl.a. innebär att principen om bästa tillgängliga teknik bör tillämpas även inom fiskets område.

Miljöbedömningar av fiske och fiskemetoder är viktiga som ett led i att utvärdera fiskets miljökonsekvenser. Miljökonsekvensbeskrivningar används generellt inom miljöområdet, men tillämpas inte inom fiskets område. Som ett led i arbetet med integrering av miljöhänsyn i fiskesektorn har regeringen därför för avsikt att uppdra åt Fiskeriverket att i samverkan med Naturvårdsverket föreslå hur en nationell tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar inom fiskets område kan utformas. Som utgångspunkt gäller principen om bästa tillgängliga teknik samt att utformningen bör vara i överensstämmelse med den gemensamma fiskeripolitiken.

Det finns behov av att återställa skadade kustvattendrag av betydelse för kustlevande djur till ett mer ursprungligt skick. Det är väsentligt att sådana satsningar sker ur ett ekosystemperspektiv, så att åtgärder i sötvatten vid behov samordnas med åtgärder i kust och skärgård. I den ovan nämnda propositionen (prop. 2004/05:150) aviserar regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket och Fiskeriverket om att restaurera bl.a. kustvattendrag. Regeringen avser att i anslutning till det uppdraget låta Naturvårdsverket, Fiskeriverket och länsstyrelserna särskilt identifiera de mindre vattendrag som mynnar direkt vid kusten eller i större vattendrag dit kustlevande djur har tillträde, och utarbeta en strategi för hur dessa områden vid behov kan återställas utifrån den marina miljöns behov.

I samma proposition konstaterar regeringen att utsättning av fisk i vissa fall behöver fortsätta framöver men bör då ske på ett hållbart sätt. Utsättning bör därför fortsättningsvis inte innebära att nya arter eller bestånd introduceras eller att bestånden blir större än naturligt. Om ursprungliga bestånd saknas bör närbesläktade bestånd användas.

Inom ramen för miljömålsarbetet med att minska bl.a. bifångster av fisk har problematiken med dumpning av fisk eller skaldjur som fångats i det kommersiella fisket och som sedan slängts över bord uppmärksammas. Havets ekosystem innehåller ofta en stor mångfald av arter i samma livsmiljö. Vid ett fiske efter en viss art (mållart) fångas därför vanligtvis även andra oönskade arter och individer av oönskad storlek, vilka därefter kastas döda eller döende tillbaka i havet. Den del av fångsten som på detta sätt kastas tillbaka brukar benämnas utkast

(discard). En global studie utförd av Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) angående omfattningen av utkast har visat att ca 25 procent av de årliga fångsterna utgörs av utkast som dumpas tillbaka i havet.

Fiskeriverket har till regeringen redovisat förutsättningarna för ett dumpningsförbud samt har belyst de biologiska och ekonomiska konsekvenserna ur såväl nationellt perspektiv som ur EU-perspektiv. Ett fortsatt arbete föreslås som bl.a. innebär en analys av effekterna av det nationella förvaltningssystemet och initiering av ett arbete som syftar till förbud mot dumpning av fisk, inkl. skaldjur, särskilt fångst som är tillåten att landa.

Mot bakgrund av att fisk kan dumpas pga. det nationella ransoneringssystemet, vilket reglerar maximalt tillåtna landningar under en definierad tidsperiod, har Fiskeriverket har bl.a. uppgett att man kommer att granska systemet med ransoner ur ett perspektiv om utkast av fisk. Vidare har ett system för att samla in heltäckande information om bifångster i det svenska kustfisket byggts upp och insamling av data har kommit igång under 2004. Fiskeriverket beräknar att journalföringen skall pågå till 2006 för att tillräckligt med bifångstdata från alla fisken i alla kustavsnitt och fiskesäsonger skall samlas in. Analys av dessa data kan visa vilka behov för utveckling av mer selektiva redskap det finns inom det småskaliga kustfisket.

Regeringen gör bedömningen att det är angeläget att ett fortsatt arbete bedrivs med att vidta ytterligare åtgärder för att reducera dumpningen av fisk.

Marin ekoturism utgör i dag en underskattad verksamhet i Sverige. På många håll i världen har den tidigare ofta hänsynslösa jakten på större däggdjur som valar, elefanter och lejon ersatts av bevarande genom en mer lönsam ekoturism, ibland kombinerad med en starkt reglerad jakt. I Sverige har ett reglerat fritidsfiske visat sig kunna ge betydligt större inkomster till det lokala samhället än ett renodlat yrkesfiske. Ett traditionellt mängdriktat yrkesfiske har på flera håll ersatts av en breddad verksamhet baserad på förädling i olika former, ibland kombinerad med fritidsfiske. Regeringen anser att nyttjandet av kustens biologiska resurser har betydande möjligheter att breddas ytterligare genom lokal företagsamhet baserad på alla kustens tillgångar.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket har nyligen presenterat ett förslag på hur fisketurism skulle kunna utvecklas vidare. Frågan behandlas inom Regeringskansliet. Regeringen bedömer att bevarandet av den biologiska mångfalden i framtiden i högre grad än nu kan kombineras med ett mångsidigt resursutnyttjande, där fisket utgör en av delarna. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda förutsättningarna för marin ekoturism i vid mening baserad på lokal företagsamhet.

Regeringens bedömning: Grunden för en hållbar sjöfart är globala förebyggande miljö- och säkerhetsregler, kompletterade med fartygskontroller och trafikövervakning. Sverige bör fortsatt verka inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO i syfte att främja kvalitetssjöfart och undanröja undermålig sjöfart, samt verka inom Parisavtalet och EU för att förbättra hamnstatskontrollen.

I avsaknad av globala regler, eller i syfte att påskynda och harmonisera genomförandet av globala regler, bör Sverige verka för att nödvändiga miljö- och sjösäkerhetsregler genomförs inom EU eller regionalt inom HELCOM.

I syfte att uppnå ett hållbart nyttjande av havet och skydd av den biologiska mångfalden bör Sverige verka för att skydda särskilt känsliga områden från fartygstrafikens påverkan, begränsa användningen av skadliga påväxthindrande system på fartyg, förhindra spridningen av främmande organismer via fartygs barlastvatten, säkra en miljömässigt säker skrotning av fartyg och begränsa utsläppen av luftföroreningar.

Initiativ bör tas för att öka användningen av frivilliga överenskommelser och samverkansavtal som verktyg för att främja kvalitetssjöfart.

I syfte att skapa ökade möjligheter till miljöriktiga val vid köp av båtmotorer för fritidsbåtar bör Sjöfartsverket ges i uppdrag att utarbeta en strategi för hur informationen till konsumenterna om båtmotorers miljöegenskaper kan förbättras och förtydligas, samt för att stimulera utbyte av mindre miljövänliga motorer som är i bruk.

Sverige bör verka för att det straffrättsliga regelverket vid föroreningar orsakade av fartyg, liksom det internationella ersättningsystemet för olje- och kemikalieskador, förstärks ytterligare.

Havsmiljökommissionens förslag: Kommissionen har föreslagit en rad minimikrav för sjöfartsstandard som bör fastställas inom ramen för en reviderad Helsingforskonvention, samt åtgärder för att främja kvalitetssjöfart (bl.a genom samverkansavtal mellan Sveriges Redareförening, Svenskt Näringsliv och Sjöfartsverket) och skydda marina områden. Förslagen överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning, dock inte vad avser en revidering av Helsingforskonventionen (se avsnitt 5).

Remissinstanserna: De flesta instanser som uttalar sig är positiva. *Sveriges Hamnar* betonar att Svenskt Näringsliv inte kan undergräva företagets avtalsfrihet genom att ingå samverkansavtal. *Greenpeace* instämmer inte i utredningens optimistiska syn på möjligheterna att uppnå konkreta resultat genom att ålägga aktörer ett etiskt ansvar. De anser att det behövs starkare juridiskt bindande internationella överenskommelser. *Naturskyddsföreningen* frågar sig hur långt man kommer med frivilliga åtaganden.

Bakgrund: Sjöfartens miljöpåverkan består bl.a. av avsiktliga eller olycksrelaterade utsläpp av olja och kemikalier, användning av giftiga båtbottnfärger, spridning av oönskade organismer via barlastvatten, utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser samt störningar som exempelvis buller.

Under 1990-talet ökade sjötrafiken på Östersjön generellt sett med ca 20 procent; enbart oljetransporterna ökade med närmare 100 procent. Enligt gjorda bedömningar kommer oljetransporterna att öka med ytterligare 50 procent till 2015. Dessutom sker oljetransporterna i allt större tankfartyg, vilket medför en ökad risk för mycket stora utsläpp som en följd av kollisioner, grundstötningar, fartygsbränder eller andra incidenter. Navigationsförhållandena i Östersjön innebär särskilda svårigheter genom att stora fartyg på flera håll måste navigera i trånga och tätt trafikerade vatten. Under vintertid kan dessutom svåra isförhållanden råda. Även utmed Sveriges västkust är trafiken tät.

Till detta kan läggas de risker som är förknippade med undermålig sjöfart, samt sjöfart som inte lever upp till gällande regelverk och överenskommelser och som därmed är en orsak både till illegala utsläpp och till en förhöjd olycksrisk. Den ökande sjöfarten ställer krav på högre sjösäkerhet som samtidigt minskar miljöolycksriskerna.

Under senare år har Sverige medverkat till att en rad internationella konventioner har antagits som starkt bidrar till att minska sjöfartens påverkan på den marina miljön: konventionen om kontroll av skadliga växthindrande system på fartyg, den kompletterande oljeskadefonden, konventionen om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen, konventionen om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja och konventionen för att minska risken för spridning av skadliga organismer via fartygs barlastvatten och sediment.

Genom beslut i både EU och den internationella sjöfartsorganisationen IMO har utfasningen av enkelskrovsfartyg påskyndats och de kommer inte längre att tillåtas i EU:s farvatten från 2010.

Våren 2004 fattade IMO beslut om att i princip klassa Östersjöområdet som ett särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). I mars 2005 lämnade Östersjöländerna in en kompletterande ansökan med förslag till nya skyddsåtgärder som skall gälla i området. Ansökan behandlas av IMO våren 2006.

Skälen för regeringens bedömning

Strategi för det fortsatta arbetet med förebyggande åtgärder

Sjöfarten är en internationell näring och sjöfartens miljöpåverkan bör därför i första hand regleras genom globala regelverk. FN:s havsrättskonvention slår fast rätten till fri navigation på det fria havet och rätten till oskadlig genomfart genom territorialhavet, varför Sverige som enskild kuststat har små möjligheter att ensidigt införa begränsningar i den sjöfart som trafikerar omgivande hav.

Sverige bör hålla en hög profil inom ramen för IMO i arbetet med att främja kvalitetssjöfart och undanröja undermålig sjöfart. Efterlevnaden av existerande miljö- och sjösäkerhetsregler måste öka hos världens sjöfartsnationer och regelverket måste också skärpas i takt med ökad kunskap. För flaggstaterna handlar det bl.a. om att garantera en fullgod tillsyn av fartygs konstruktion, underhåll, drift och bemanning.

Utvecklingen av regelverket ställer ökade kunskapskrav hos alla delar av ett fartygs besättning. Illegala utsläpp kan ibland ha sin grund i bristande kunskap. Den mänskliga faktorn är ofta orsak till incidenter och

trafiken på Östersjön med dess täta trafik och trånga passager ställer särskilt stora krav på förmågan att framföra fartyg under säkra förhållanden. Säkerhetskulturen och miljöhänsynen inom rederier och ombord på fartyg måste utvecklas.

Eftersom det trots alla ansträngningar alltjämt kommer att finnas oseriös sjöfart krävs samtidigt en striktare kontroll. Inspektion av utländska fartyg sker genom s.k. hamnstatskontroll. Denna verksamhet regleras inom EU och inom ramen för Parisavtalet (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, Paris MoU). Utöver inspektionerna skall EU:s medlemsländer bl.a. se till att fartyg som har uppnått särskilt dåliga inspektionsresultat och är flaggade i svartlistade flaggstater vägras tillträde till EU-ländernas hamnar. Sverige bör verka för att reglerna för hamnstatskontroll kontinuerligt utvecklas. Ett effektivare samarbete bör byggas upp mellan de myndigheter som ansvarar för hamnstatskontrollen i Östersjöområdet och Sverige verkar för att alla Östersjöländer skall ansluta sig till Parisavtalet. Sverige bör även verka för att globala och regionala regler och rekommendationer rörande trafikövervakning vidareutvecklas.

I de fall där nödvändiga globala regler saknas, om befintliga regler ger ett otillräckligt skydd för den marina miljön i svenskt närområde eller i syfte att påskynda och harmonisera genomförandet av globala regler, bör Sverige fortsatt verka aktivt för att regler istället beslutas inom EU. Sjöfartslagstiftningen på EU-nivå har ökat kraftfullt under senare år och har visat sig vara ett relativt snabbt och effektivt sätt att öka sjösäkerheten i regionen.

EU har samtidigt visat ett allt större intresse av att påverka utvecklingen av IMO:s regelverk och har bl.a. varit den drivande kraften bakom den påskyndade utfasningen av oljetankfartyg med enkelskrov. EU utgör en självklar plattform för att samordna och gemensamt driva miljöförbättrande förslag i IMO. Sverige bör verka för att EU:s roll som drivande kraft i IMO nyttjas fullt ut.

HELCOM:s roll i sjöfartsfrågor är generellt sett att utifrån Östersjöområdets specifika behov av skydd verka pådrivande inom IMO eller EU för att nödvändiga åtgärder vidtas där, men också att utarbeta regionala regler och rekommendationer när så är möjligt. Exempel på regionala åtgärder som har stor betydelse är Östersjöstrategin om mottagningsanläggningar i hamnar för fartygsgenererat avfall och riktlinjerna för säker vinternavigering.

Inför Nordsjöländernas ministermöte som hålls 2006 verkar Sverige, både som nation och som ordförande, för antagandet av en åtgärdsplan för att bl.a. minska fartygens utsläpp av luftföroreningar och att minska riskerna med giftiga båtbottnfärger och spridning av främmande arter med barlastvatten. Andra frågor på dagordningen är ekonomiska styrmedel för att stimulera mer miljömässiga sjötransporter.

Havsmiljökommissionen har lagt fram förslag om att främja kvalitetssjöfart genom frivilliga överenskommelser mellan lastägare och sjöfartsnäringsen. Regeringen avser att ta initiativ som stimulerar till att öka användningen av frivilliga överenskommelser och samverkansavtal som verktyg för att främja kvalitetssjöfart.

Olika former av frivilliga överenskommelser tillämpas redan i dag. Ett framgångsrikt exempel är principöverenskommelsen från 1996 mellan

Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening och Sveriges Hamn- och stuveriförbund om att åtgärder skall vidtas för att minska sjöfartens luftföroreningar, som har resulterat i miljödifferenterade hamn- och farledsavgifter. Systemet, som tar sikte på fartygs utsläpp av svavel och kväveoxider, har funnits sedan den 1 januari 1998, men förändrades från och med den 1 januari i år, bl.a. i syfte att göra det mer effektivt i förhållande till sjöfartens miljöpåverkan. Sverige samarbetar med grannländerna för att undersöka om och hur ett gemensamt eller samverkande system med ekonomiska incitament för att minska fartygs utsläpp till luft skall kunna utformas.

Bilaga VI till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-konventionen) innehåller regler om åtgärder mot luftföroreningar från fartyg. Sverige var först i världen att ratificera tilläggsprotokollet om den nya bilagan, som trädde i kraft den 19 maj 2005. Östersjöområdet kommer till följd av ikraftträdandet att 12 senare bli ett s.k. svavelkontrollområde. Det innebär att strängare regler för svavelutsläpp kommer att gälla i Östersjöområdet. Reglerna i bilaga VI är dock i stort behov av uppdatering. Regeringen kommer därför att verka för en skärpning av dessa.

Direktiv 1999/32/EG om svavelhalten i vissa flytande bränslen har nyligen reviderats och anger bl.a. att kommissionen och medlemsstaterna skall sträva efter att inom IMO säkerställa en global minskning av halten svavel i marina bränslen och undersöka möjligheterna att utse nya svavelkontrollområden inom ramen för MARPOL-konventionens bilaga VI.

Med anledning av en ansökan från Sverige och sju andra Östersjöländer tog IMO i april 2004 ett principbeslut om att klassa Östersjöområdet, utom ryska vatten, som ett särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). I mars 2005 kompletterades ansökan med förslag till nya skyddsåtgärder för att undvika olyckor inom Östersjöområdet. Sverige har varit ledande i detta arbete. IMO förväntas slutbehandla ansökan senast våren 2006.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) framhåller regeringen att fartygstrafik, inte minst den omfattande och ökande trafiken med oljetankfartyg, bör avledas från de mest värdefulla områdena. Därmed kan risken för skador i händelse av oljeutsläpp minska. I Östersjöländernas PSSA-ansökan föreslås att Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken skall utpekas av IMO som områden som sjöfarten bör undvika (s.k. areas to be avoided) och att fartyg med ett djupgående över 12 meter som passerar i den intilliggande fartygsrutten skall hänvisas till en föreslagen djupvattenled som går längre söder- och österut. Regeringen avser nu att ge Sjöfartsverket i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket och Kustbevakningen analysera behovet av att skydda olika känsliga kust- eller havsområden från sjöfartens påverkan, utreda förutsättningarna för att genomföra lämpliga skyddsåtgärder samt belysa konsekvenserna av sådana åtgärder. En åtgärd som Havsmiljökommissionen har lyft fram och som bör analyseras vidare med prioritet är att flytta ut all handelssjöfart, inte bara djupgående fartyg, ännu längre syd och öster om Hoburgs bank.

Den slutliga klassningen av Östersjöområdet som PSSA innebär enligt regeringen inte något slut på PSSA-arbetet. Regeringen betonar att

Sverige skall fortsätta att samarbeta med de övriga Östersjöländerna – både på myndighetsnivå och regeringsnivå – i syfte att utarbeta förslag till ytterligare åtgärder för att stärka sjösäkerheten och förbättra havsmiljön i Östersjöområdet.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) redovisar regeringen åtgärder som krävs för att delmålet om att utsläpp av olja och kemikalier från fartyg skall vara försumbara senast år 2010. Åtgärderna består bl.a. i en hög grad av övervakning, en resolut lagföring av överträdelser samt att effektiviteten i HELCOM:s Östersjöstrategi om mottagningsanläggningar i hamnar för fartygs-genererat avfall samt EG:s motsvarande direktiv måste öka.

Sverige bör verka pådrivande för att ytterligare begränsa användningen av skadliga påväxthindrande system på fartyg. Det är av största vikt att Sverige i relevanta fora driver på andra stater att ratificera den internationella konventionen om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg, så att den kan träda i kraft så snart som möjligt. I dag omfattar konventionen endast ett ämne, tributyltenn (TBT). Sverige bör verka för att konventionen skall omfatta fler skadliga påväxthindrande system.

Arbetet för att säkra en miljömässigt säker skrotning av fartyg är angeläget. Merparten av skrotningen av fartyg sker i Asien där förhållandena vad avser arbetsmiljön och det miljömässiga hänsynstagandena ofta är bristfälliga. Sverige deltar i det internationella arbetet med att hitta lösningar på de problem som skrotning av fartyg medför.

Naturvårdsverket har på eget initiativ upphandlat en konsult som har kartlagt hur skrotningen av svenskägda fartyg har sett ut historiskt sedan 1990 och hur det framtida behovet ser ut. Kartläggningen visar att under denna period har 149 svenskägda fartyg skrotats. Av dessa har 17 stycken skrotats direkt av sina svenska ägare. Resterande 132 fartyg har sålts vidare till utländska intressen.

Mot bakgrund av Naturvårdsverkets konsultrapport överväger regeringen att uppdra till Naturvårdsverket att tillsammans med Sjöfartsverket föreslå åtgärder som bör vidtas nationellt för att säkerställa att utskrotningen av svenskägda fartyg hanteras inom ramen för de internationella regelverk och riktlinjer som finns på området.

Spridningen av främmande organismer via fartygs barlastvatten bedöms globalt sett vara ett av de fyra största hoten mot havsmiljön. Spridningen av skadliga och sjukdomsalstrande organismer till nya miljöer kan, förutom att leda till negativa effekter på ekosystemet, ge upphov till allvarliga följder för bland annat vattenbruk, det kommersiella fisket, friluftsliv och människors hälsa. En ny internationell konvention för att minska risken för spridning av skadliga organismer via fartygs barlastvatten och sediment, antogs av IMO våren 2004. Vikten av att genomföra konventionen har understrukits i beslut fattade inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald. Sjöfartsverket har på regeringens uppdrag redovisat vilka lagändringar och andra åtgärder som krävs för att Sverige skall kunna ratificera barlastkonventionen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en transportpolitisk proposition, i vilken frågor om sjöfartens miljöpåverkan behandlas. I den propositionen avser regeringen bl.a. att gå fram med förslag ifråga om hamnar, där bl.a. miljön i hamnarna, såsom anläggningar i hamnar som behövs för en förbättrad miljö, ägnas särskilt intresse.

Fritidsbåtar medför en miljöpåverkan genom bl.a. utsläpp av luftföroreningar och gifter från båtbottnfärger samt buller och andra störningar. Även vattenskotrar innebär miljöproblem i form av buller, störningar av fågelliv, skador i grunda strandnära områden och konflikter med annat friluftsliv. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) aviserar regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med länsstyrelserna i kustlänen utarbeta en handlingsplan som anger vilka insatser som krävs för att delmålet om buller och andra störningar från båttrafik skall nås och när dessa insatser skall genomföras.

Tvåtaktsutombordare är den äldsta motortypen för fritidsbåtar och släpper årligen ut tusentals ton kolväten till vatten. Utvecklingen av utombordsmotorer går dock framåt och det finns i dag tvåtaktsutombordare med betydligt bättre miljöegenskaper samt fyrtaktsmotorer med ytterligare bättre miljöegenskaper. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 94/25/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar har gemensamma buller- och avgaskrav för nya fritidsbåtar införts. Dessa krav är förhållandevis lindriga och bör i framtiden kontinuerligt skärpas, så att skyddet för miljön blir högt.

Problemet med de äldre utombordarnas stora utsläpp minskar om man ersätter det konventionella bränslet med alkylatbensin. Som ett led i att göra alkylatbensinen mer attraktiv sänktes skatten på denna från den 15 november 2002. Utbudet av alkylatbensin har ökat på senare tid, men försäljningen har inte ökat i motsvarande grad. Det krävs därför att inställningen hos båtägarna ändras så att de väljer alkylatbensin istället för konventionell bensin.

I april 2005 fick regeringen en begäran om ändring av den specifikation som anger kraven för alkylatbensin från Svenska Petroleum Institutet (SPI). Syftet med ändringen är att förenkla för oljebolagen att distribuera alkylatbensinen, vilket i sin tur förväntas öka användningen. SPI:s begäran har remissbehandlats och fått ett positivt mottagande från flertalet remissinstanser. För närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att klargöra huruvida en eventuell ändring av alkylatspecifikationen strider mot gällande svenska undantag från EG:s regelverk om punktskatter.

Regeringen ser positivt på de olika frivilliga åtaganden som kommuner såväl som båt- och petroleumbranschen har genomfört i syfte att öka försäljningen av alkylatbensin och anser att det arbetet bör intensifieras.

I syfte att skapa ökade möjligheter till miljöriktiga val vid köp av båtmotorer för fritidsbåtar avser regeringen att ge Sjöfartsverket i uppdrag att utarbeta en strategi för hur informationen till konsumenterna om båtmotorers miljöegenskaper kan förbättras och förtydligas, samt för att stimulera utbyte av mindre miljövänliga motorer som är i bruk.

Sverige har varit pådrivande i det arbete som har lett fram till att EU under året förväntas anta ett direktiv och ett rambeslut som tillsammans stärker det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg. Riksdagen har beslutat att godkänna rambeslutet (prop. 2004/05:157, bet. 2004/05:TU13, rskr. 2004/05:292). Sverige har emellertid redan i dag tämligen långtgående regler på området, då Sverige har genomfört den s.k. MARPOL-konventionen om förhindrande av föroreningar från fartyg. De nämnda instrumenten innebär dock bl.a. att det i sjöterritoriet kommer att ställas något högre krav på aktsamhet än vad som gäller enligt MARPOL-konventionen när det gäller att förhindra utsläpp till följd av skada på ett fartyg, samt att även förorenande utsläpp som sker på internationellt vatten skall beivras straffrättsligt i enlighet med vad som är förenligt med folkrätten. Påföljderna vid brott kommer att innebära fängelse eller böter eller andra åtgärder beroende på brottets art. En stor vinst med det nya regelverket är att föroreningar från fartyg måste beivras på ett likartat sätt inom hela EU. Det ger en tydlig signal om att de som bryter mot utsläppsförbuden i vattnen som omger hela unionen skall bestraffas och reglerna kan därför också få en preventiv effekt.

Sverige avser även att tillsammans med övriga EU-länder i IMO driva att det mer strikta regelverket även skall bli en del av IMO:s regelverk.

Sverige har också varit drivande för tillskapandet av 2003 års internationella kompletterande oljeskadefond, varigenom möjligheterna för skadelidande att få full ekonomisk ersättning vid utsläpp av olja från tankfartyg har ökat avsevärt. Sverige deltar aktivt i det internationella arbetet med att ytterligare förbättra ersättningsystemet för oljeskador.

Oljeskadesystemet kompletteras av 1996 års konvention om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen (HNS-konventionen) och 2001 års konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja (bunkerkonventionen). Regeringen arbetar för att dessa konventioner skall tillträdas och genomföras i svensk rätt så snart som möjligt.

9.4.1 Säkerställd miljöräddningstjänst till sjöss

Regeringens bedömning: Den svenska förmågan beträffande miljöräddningstjänst till sjöss bör säkerställas genom den beslutade uppbyggnaden av nationella resurser samt genom en fördjupad internationell samverkan. Uppföljningen av oljeskadeskyddsarbetet behöver utvecklas och kunskapen om de långsiktiga miljöeffekterna vid oljeutsläpp bör öka.

Havsmiljökommissionens förslag: Räddningsberedskapen skall förstärkas vad gäller förmågan att utföra nödbogsering, nödläktring och brandsläckning till sjöss, vilken i huvudsak överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till utredningens förslag.

Bakgrund: Inom ramen för HELCOM finns sedan länge ett väl utvecklat operativt samarbete avseende miljöräddningstjänst till sjöss, som möjliggör för stater som är parter till konventionen att begära assistans från övriga parter i händelse av ett utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen. Samarbetet utvecklas och övas kontinuerligt. Inom HELCOM pågår för närvarande arbete med att utveckla komplementära förmågor i ett regionalt perspektiv. Ett arbete som bör påskyndas, eftersom det på sikt kan komma att bli ett viktigt komplement till de olika nationella förmågorna. Sverige är också part till bl.a. Bonn Agreement och Köpenhamnsavtalet, som på liknande sätt möjliggör för en part att begära assistans.

Skälen för regeringens bedömning: Uppbyggnaden av en ändamålsenlig räddningsberedskap till sjöss är nödvändig för att minimera skador på den marina miljön och för att minimera kostnaderna för en eventuell sanering i händelse av ett oljeutsläpp. Internationellt finns goda exempel på att resurser för att nödbogsera eller nödläktra ett fartyg liksom att släcka brand till sjöss har förhindrat stora oljeutsläpp. Studier genomförda av HELCOM visar att denna typ av resurser är obefintliga längs långa kuststräckor inom Östersjöområdet, inte minst i Sverige. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) dels att Kustbevakningen skall införskaffa två större fartyg med adekvat förmåga vad avser brandbekämpning, nödläktring, nödbogsering och oljeupptagning, dels en långsiktig investeringsplan för Kustbevakningen under åren 2005–2015. Riksdagen har bifallit regeringens förslag. Investeringsplanen för Kustbevakningen innehåller bl.a. investeringar i flera nya miljöskyddsfartyg som ersätter de äldre fartygen, vilka mönstras ut. Planen innebär att förmågan att möta allvarliga olyckor successivt förstärks och att en nationell förmåga att i första hand förhindra ett större oljeutsläpp och i andra hand begränsa konsekvenserna av ett sådant tillskapas.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen avseende frågor rörande den nationella och internationella beredskapen.

Olja och dess nedbrytningsprodukter orsakar såväl akuta gifteffekter som långsiktiga effekter i vattenmiljön. Från ekologisk synpunkt är de långsiktiga effekterna sannolikt allvarligast. Skadornas omfattning beror främst på typen av olja, volymen olja, utsläppets varaktighet, årstid, väderförhållanden samt vilken typ av strand eller botten som drabbas om oljan driver i land. Undersökningar av oljeförorenade områden visar att effekterna på organismerna som lever i bottensedimenten kan kvarstå så lång tid som 10–20 år. Undersökningarna av de långsiktiga miljöeffekterna – effekter under mer än fem år efter utsläppet – har i huvudsak koncentrerats till utsläpp större än 1 000 ton och har därför i stort sett endast gjorts i andra delar av världen. I svenska vatten är det bara utsläppet på 1 000 ton olja i samband med grundstötningen av oljetankern Tsesis i Stockholms skärgård 1977 som har följts upp. Mycket få undersökningar har gjorts för att försöka följa upp och mäta de totala miljöeffekterna av ett stort antal små oljeutsläpp från många olika typer av källor under lång tid.

Regeringen anser att det är angeläget att öka kunskapen om de långsiktiga miljöeffekterna vid oljeutsläpp. Berörda myndigheter bör ha en beredskap för att kunna säkra data vid oljeutsläpp och möjliggöra en

kontinuerlig uppföljning både av miljöeffekterna som sådana och effekterna av saneringsinsatserna. En insats för att följa upp effekterna av ett utsläpp bör vara planerad i förväg och kunna inledas redan i anslutning till saneringsarbetet vid ett utsläpp. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att föreslå hur en beredskap för snabba insatser och en utvärdering av långsiktiga miljöeffekter av oljeutsläpp kan säkerställas.

9.5 Havsbaserad energiproduktion

Regeringens bedömning: Havens stora potential för produktion av el från förnybar energi bör tas tillvara. Det planarbete som pågår på nationell, regional och lokal nivå är avgörande för att potentialen skall kunna realiserats. Arbetet med att klarlägga effekter av vindkraft på växt- och djurlivet i kust- och havsmiljön bör ges fortsatt hög prioritet för att undvika och begränsa eventuella negativa effekter.

Bakgrund: I 2002 års energipolitiska proposition (prop. 2001/02:143) föreslog regeringen en kraftigt höjd ambitionsnivå avseende utbyggnaden av förnybar elproduktion. Målet är att användningen av el från förnybara energikällor ska öka med 10 TWh från 2002 års nivå till år 2010. Ett av medlen för att nå målet är det elcertifikatsystem som infördes den 1 maj 2003. I samma proposition föreslog regeringen ett planeringsmål för vindkraft på 10 TWh år 2015.

För att ytterligare synliggöra vindkraftintresset i den fysiska planeringen gav regeringen i juni 2004 länsstyrelserna i uppdrag att redovisa planeringsunderlag för utbyggnaden av stora vindkraftsanläggningar. Arbetet avser både etableringsområden på land och till havs, ut till den gräns där Sveriges ekonomiska zon slutar. Länsstyrelserna skall redovisa resultaten av arbetet för landområden senast i juni 2005 och för havsområden senast den i april 2006. I oktober 2004 utsåg Statens energimyndighet 49 områden i 13 län som riksintresse för vindkraft.

Naturvårdsverket har påbörjat inventeringar i 16 av ett 40-tal utsjöbankar eller utsjögrundområden. En viktig del i uppdraget är att ta fram underlag för att utvärdera vindkraftparkers effekter på naturmiljön i havsområden. Uppdraget skall redovisas under 2005.

Som en del i 2002 års energipolitiska proposition utgår ett särskilt stöd om totalt 350 miljoner kronor för marknadsintroduktion av storskalig vindkraft till havs och i fjällen. Statens energimyndighet fattade i slutet av 2004 beslut om huvuddelen av medlen. Totalt avdelades drygt 280 miljoner kronor för två större kustnära vindkraftprojekt, i Öresund (Lillgrund) och Kalmarsund (Utgrunden II). Samtidigt avsattes 35 miljoner kronor för att öka kunskaperna om vindkraftverkens påverkan på miljön. Naturvårdsverket är sammanhållande för arbetet som bl.a. inkluderar studier av fisk och fiske, bottenlevande ryggradslösa djur, fladdermöss, marina däggdjur och fåglar.

Skälen för regeringens bedömning: Den förnybara energi som kan tillgodogöras i haven finns i vattnet i form av vågor och strömmar, men framför allt ovan ytan i form av vindenergi. Vågor och strömmar har en

långsam rörelse men samtidigt en relativt hög utnyttjandegrad. Det pågår en omfattande forskning och utveckling för att på ett kostnadseffektivt sätt omvandla denna energi till elektricitet.

Vindkraften svarar fortfarande för mindre än en procent av den svenska elproduktionen men har en mycket stor teoretisk potential – framför allt till havs där det generellt finns goda vindförutsättningar. Samtidigt bedöms motstående intressen till havs vara mer begränsade än på land. Dock kan etablerandet av vindkraftverk få en begränsande effekt på vissa former av nyttjande, såsom trålfiske. Annat fiske kan troligen bedrivas och eventuellt även gynnas genom att konstruktioner på i övrigt släta botten kan öka den biologiska mångfalden.

Den tekniska utvecklingen inom vindkraftsområdet har gått mycket snabbt under de senaste åren. Man kan i dag bygga betydligt större aggregat och i miljöer där det hittills inte har varit möjligt. Detta har lett till att det nu projekteras för lokalisering av större vindkraftparker på allt större djup runt Sveriges kuster. Till exempel riktas stort intresse mot kustområden och utsjöbankar i Östersjön.

Regeringen anser att det är angeläget att havens stora potential för förnybar elproduktion tas tillvara. Det är därför viktigt att planarbetet på nationell, regional och lokal nivå omfattar även de nya miljöer där tekniken nu medger vindkraftsutbyggnad. Samtidigt uppkommer nya frågor vad gäller effekter på flora och fauna. Det arbete som har påbörjats (se Bakgrund ovan) kommer att ges fortsatt hög prioritet för att därmed undvika och begränsa eventuella negativa effekter. Regeringen vill dock betona att även om kunskapsunderlaget i dagsläget inte är komplett är detta inget hinder för myndigheter och domstolar att pröva ansökningar om utbyggnad av vindkraftsanläggningar.

10 Minskad föroreningsbelastning från landbaserade källor

Skr. 2004/05:173

10.1 Inledning

Många av de föroreningar som människan orsakar hamnar förr eller senare i havet. Den allra största delen kommer från landbaserade källor såsom jordbruk, skogsbruk, industrier, trafik, avloppsreningsverk och hushåll. Tillförseln av närsalter från Sverige såväl som från omkringliggande länder är mycket stor och övergödningen är i flera fall det enskilt största hotet mot den marina miljön. Omsättningstiden för vattnet i Östersjön är långsammare än i Västerhavet, vilket innebär att effekterna av exempelvis övergödningen i den öppna vattenmassan är allvarigare i Östersjön. I avsnitt 3 beskrivs de förutsättningar som råder för de olika svenska havsområdena. Föroreningar i form av kemikalier via vatten och luft och genom direkta utsläpp i havet orsakar skador på ekosystemen och kan även orsaka sjukdomar hos människor. Vissa långlivade organiska ämnen som PCB och tungmetaller som kadmium kan ansamlas i skaldjur och toppredatorer, inklusive människan. Vissa ämnen är hormonstörande och kan påverka fortplantningsprocesserna hos vattenorganismer.

Bevarande och hållbart nyttjande av den marina miljön förutsätter att de grundläggande miljöproblemen är lösta. I detta sammanhang innebär det att både halterna och tillförseln av närsalter och gifter måste minska. Det är av stor betydelse att alla berörda sektorer, i alla omkringliggande länder, är med och bidrar till att så sker. Innebörden av ekosystemansatsen är även relevant för landbaserade verksamheter.

Många goda insatser har gjorts under senare år för att minska utsläppen från landbaserade källor. Ytterligare åtgärder krävs dock, både nationellt och internationellt. Nedan pekar regeringen ut den strategiska inriktningen för arbetet beträffande hur målen om ingen övergödning och en giftfri miljö skall nås.

10.2 Ingen övergödning av havet

Regeringens bedömning: Arbetet med att minska övergödningen av havet har sin utgångspunkt i miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

Sverige bör även fortsättningsvis hålla en hög profil i arbetet inom EU, HELCOM och OSPAR med att begränsa utsläpp av näringsämnen som leder till övergödning och bör ta täten i arbetet med att åtgärda problemen i Östersjön genom att ta initiativ till ett fortstätt regionalt åtgärdsarbete runt Östersjön.

Ytterligare nationella åtgärder behöver genomföras i fråga om enskilda avlopp, reningsverk, jordbrukets näringsläckage och utsläppen från trafiken.

Bakgrund: En lång rad åtgärder har vidtagits för att minska utsläppen av närsalter. Östersjöländernas gemensamma miljöhandlingsprogram (*Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme*,

JCP) från 1992 har i Östersjöregionen identifierat 132 särskilt svåra föroreningskällor, s.k. *hot spots*, som skall åtgärdas under en 20-årsperiod. Omkring 50 av dessa har åtgärdats, av vilka flera har varit allvarliga källor till utsläpp av närsalter. Av de utpekade tolv svenska föroreningskällorna har hittills sju åtgärdats.

Inom ramen för det svenska utvecklingsarbetet har omfattande stöd lämnats till investeringar i nya avloppsreningsverk i de baltiska länderna och i Ryssland. Vidare har stöd lämnats till samma länder för att jordbruksmetoder som minskar kväveläckaget skall utvecklas. De åtgärder som har vidtagits har lett till stora förbättringar av tidigare förstörda miljöer längs Baltikums och Polens kuster.

De svenska reningsverken har byggts ut med början på 1970-talet, då Sverige införde fosforreduktion i reningsverken. I dag är den genomsnittliga fosforreduktionen i de kommunala reningsverken ca 96 procent. Motsvarande siffra för kvävereduktion i reningsverken är ca 56 procent. Läckaget av kväve från jordbruket minskade med 25 procent mellan åren 1985 och 2000. Någon motsvarande beräkning för perioden efter år 2000 finns ännu inte. Från mitten av 1980-talet och framåt har en rad åtgärder vidtagits inom jordbrukssektorn för att minska riskerna för växtnäringsförluster, både i form av lagstiftning men också i form av ekonomiska styrmedel och genom rådgivnings- och utbildningsinsatser.

Skälen för regeringens bedömning: Utgångspunkten i arbetet med att minska övergödningen av havet är miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) redogör regeringen för åtgärder och strategier för hur målet skall nås.

Övergödning av havet är ett gränslöst miljöproblem, varför samverkan mellan länderna kring Östersjön respektive Västerhavet är nödvändig. Anslutningen av nya medlemsländer till den gemensamma jordbrukspolitiken kan komma att innebära en ökad tillförsel av närsalter till havet om inte motåtgärder vidtas. Införlivandet och genomförandet av bl.a. nitratdirektivet (91/676/EEG) och avloppsreningsdirektivet (91/271/EEG) i dessa länder måste ske på sådant sätt att målet om minskade utsläpp uppnås. Samtidigt innebär utvidgningen av EU ökade möjligheter att genomföra kraftfulla åtgärder som leder till minskade utsläpp i Östersjöområdet. Genom anslutningsfördraget har dessa länder åtagit sig att genomföra betydelsefulla begränsningar av utsläppen av näringsämnen. Fortsatta satsningar både på kort och längre sikt avseende gränsöverskridande vattensamarbete och utbyggnad av reningsverk i de länder i Östersjöns tillrinningsområde som inte är medlemmar i EU är av stor vikt för Sverige. Att stimulera till kunskapsutbyte och på olika sätt överföra kunskaper mellan länder är en väsentlig del i åtgärdsarbetet. I samband härmed bör den svenska kompetensen och erfarenheterna kunna utnyttjas.

Inom EU finns en rad direktiv och förordningar som har en viktig roll i arbetet med att begränsa utsläppen av närsalter. Bland dessa kan särskilt ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), nitratdirektivet (91/676/EEG) och avloppsvattendirektivet (91/271/EEG) nämnas. Regeringen vill understryka vikten av att samtliga medlemsländer tillämpar unionens regelverk på avsett sätt.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) betonar regeringen ramdirektivets för vatten centrala roll i arbetet med att åtgärda källorna till övergödning. Det övergripande syftet med direktivet är att uppnå mål för god ekologisk status till i första hand år 2015. Det svenska arbetet med att genomföra ramdirektivet pågår och regeringen följer arbetet noga.

Regeringen kommer dessutom att särskilt lyfta fram frågor kring övergödningens problematiken som ett viktigt område i EU:s marina strategi.

Sverige bör vidare ta täten i arbetet med att uppmärksamma problemen regionalt i Östersjön och att verka för att alla omkringliggande länder genomför nödvändiga åtgärder i den utsträckning som krävs.

Sverige bör även vara fortsatt pådrivande i HELCOM och OSPAR i frågor som rör övergödning. I dessa regionala fora bör inriktningen vara att HELCOM- och OSPAR-länderna i första hand gemensamt agerar för att nödvändiga åtgärder genomförs särskilt inom ramen för EU. Konventionsarbetet bör även möjliggöra överenskommelser om regionala åtaganden om så är nödvändigt för att tillgodose särskilda behov av minskade utsläpp. Ett exempel på sådant arbete är den strategi för att komma tillrätta med övergödningen som man arbetar med inom OSPAR.

Den största delen av de kväveoxider som faller ned i Sverige kommer från utsläpp i andra länder och från internationell sjöfart. Regeringen avser därför att verka för att kraven i bl.a. Göteborgsprotokollet under konventionen om långväga, gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP) och EG:s olika direktiv om utsläpp till luft skärps. I årets miljömålsproposition (prop. 2004/05:150) aviserar regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket att utarbeta en strategi för agerandet i det internationella luftvårdsarbetet. Den trafik som sker inrikes är dock inte en obetydlig källa till övergödning genom utsläpp av kväveoxider. Merparten av de utsläpp som sker i Sverige härrör från främst person- och lastbilar samt arbetsmaskiner. I nämnda proposition presenterar regeringen en rad åtgärder på området. Åtgärder inom sjöfarten för att minska utsläppen till luft är mer kostnadseffektiva jämfört med nya åtgärder för att minska utsläppen från landbaserade källor. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan om utsläppen från transportsektorn i samband med den transportpolitiska propositionen som planeras att lämnas senare under året. Se även avsnitt 9.4.

De av människan orsakade vattenburna utsläppen av kväve och fosforföreningar har till stor del sitt ursprung i läckage från jordbruksmark. För att minska läckaget har en rad åtgärder vidtagits bl.a. inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006. Programmet omfattar även utbildning och rådgivningsinsatser för att minska växtnäringens förluster. Dessutom har nyligen ändringar gjorts avseende reglerna för miljöhänsyn i jordbruket, vilket bl.a. består av skärpta regler för djurtäthet och införandet av generella regler för lagringskapacitet för stallgödsel i hela landet. Det svenska genomförandet av EU:s jordbrukspolitik som presenterades för riksdagen i skrivelsen Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige (skr. 2003/04:137) kommer att medföra att läckaget från jordbruksmark minskar ytterligare. Regeringen bedömer dock att ytterligare insatser

såsom åtgärder för minskat växtnäringsläckage, bl.a. kompetensutvecklingsinsatser, kommer att krävas om målet skall uppnås. Möjligheterna att inkludera sådana åtgärder i nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 kommer att analyseras i det fortsatta arbetet med att utforma detta program. Satsningar avseende utveckling av miljövänliga jordbruksmetoder är även fortsättningsvis av vikt för att minska näringsläckaget.

Frågan om att sätta in rätt reningsåtgärder på rätt plats är inte helt okomplicerad. I havet är ömsom kväve ömsom fosfor det tillväxtbegränsande näringsämnet. I Bottenviken är fosfor tillväxtbegränsande under hela året, i Bottenhavet kväve eller fosfor och i Östersjön och Västerhavet är kväve tillväxtbegränsande under större delen av året. Under sommaren då det växttillgängliga kvävet oftast har förbrukats är fosforhalten avgörande för hur omfattande de ofta förekommande blomningarna av kvävefixerande alger blir.

Naturvårdsverket har tillsatt en grupp av internationella forskare som utifrån vetenskapligt underlag skall analysera om det är utsläppen av kväve, fosfor eller båda ämnena som bör reduceras, och i vilka recipienter utsläppen bör minska, för att störst effekt skall uppnås. Resultatet skall redovisas hösten 2005 och kommer att vara ett viktigt underlag i valet av lokala åtgärder för att minska övergödningen.

Att variera utsläppen av kväve från reningsverk kan vara ett sätt att undvika blågrönalgblooming i Östersjön. Det arbete med flexibel kvävereduktion som prövas i Himmerfjärdens reningsverk bör närmare följas upp och utvärderas. Uppföljningen och utvärderingen bör göras både utifrån ett lokalt som från ett regionalt perspektiv och i samband härmed bör även olika tidsaspekter belysas. Detta innan det är möjligt att utvärdera om metoden är lämplig och tänkbar att pröva i större skala. En fördel med denna metod kan vara att det blir möjligt att under kortare perioder anpassa kväveutsläppen efter rådande förhållanden i vattnet.

I Sverige finns närmare en miljon enskilda avloppsanläggningar, varav hälften betjänar permanentushåll och hälften fritidshus. Avloppsstandarden varierar mycket och åtgärder för att minska utsläppen har hittills gått långsamt. Det finns möjligheter att i dag ställa krav på anslutning av enskilda fastigheter till kommunala reningsverk med stöd av Miljöbalken. Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i fråga om enskilda avlopp uppgiften att vägleda kommunerna i dessa ärenden. Det är regeringens mening att det finns anledning se över om Naturvårdsverkets vägledning till kommunerna kan utökas vad gäller enskilda avlopp, för att på så sätt minska utsläppen av närsalter.

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) lade regeringen fast att miljö kvalitetsmålen inte skall uppnås på bekostnad av andra länders miljö kvalitet. I propositionen pekar regeringen på risken att miljöförbättringar nås i Sverige genom att miljöförstörande verksamhet flyttar utomlands samtidigt som man i Sverige fortsätter att konsumera det som produceras. Det är dock viktigt att poängtera att sambanden mellan å ena sidan konsumtion och livsstil i Sverige och å andra sidan internationell handel och miljöförhållanden i andra länder är komplexa.

Livsmedelsproduktionen och konsumtionen påverkar miljön, även i havet. Det är därför angeläget att regeringens politik medverkar till att

människor utvecklar konsumtionsmönster som leder till så liten negativ påverkan på människor och miljö som möjligt. Konsumenternas ändrade efterfrågan kan bidra till att bryta samhällets ohållbara utvecklingstakt. Ändrade konsumtionsmönster är en viktig väg till att uppnå miljömålen. Den nya strategin för konsumentpolitik, som regeringen avser att presentera i form av en proposition under hösten 2005, kommer tydligt att visa på hur en stärkt konsumentpolitik bl.a. bidrar till en hållbar konsumtion. Utredningen för en handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen överlämnade den 7 juni 2005 sitt slutbetänkande *Bilen, biffen, bostaden – Hållbara laster – smartare konsumtion* (SOU 2005:51). I denna finns förslag på hur en handlingsplan för hållbar konsumtion kan se ut.

Inom forskningsprogrammet MARE (Marine Research on Eutrophication), finansierat av Stiftelsen för Miljöstrategisk Forskning (MISTRA) utvecklas ett användarvänligt beslutsstödssystem som syftar till att åskådliggöra vad som skulle kunna vara en kostnadseffektiv fördelning av de åtgärder som krävs för att uppnå önskad miljö kvalitet i Östersjön. Fokus ligger på att åtgärder för att minska övergödningen bör sättas in där de är som mest effektiva. Programmet är tänkt att vara ett verktyg för beslutsfattare i Östersjöländerna, särskilt vid genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten. Regeringen anser att programmet har potential att vara ett underlag för framtida åtgärder i Östersjön, men bör närmare följas upp och utvärderas innan framtida insatser från regeringen övervägs.

Havsmiljökommissionen och senare även Miljövårdsberedningen har framhållit risken för att Östersjöns pelagiska ekosystem kan ha förändrat jämviktssläge från att ha varit ett relativt näringsfattigt hav till att övergå till ett övergött hav. I avsnitt 8.2 redogör regeringen för sina överväganden kring detta problem och möjliga åtgärder.

10.3 Hav utan gifter

Regeringens bedömning: Arbetet med att uppnå ett hav utan gifter har sin utgångspunkt i miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

Genom förstärkt regionalt samarbete bör ytterligare kraftfulla åtgärder vidtas för att förebygga och på sikt sänka koncentrationerna av skadliga ämnen till en nivå där påverkan på ekosystemen upphör eller är försumbar. Förslaget till ny europeisk kemikalielagstiftning är den enskilda process som har störst betydelse för att ett hav utan gifter skall uppnås.

Arbetet med att identifiera och åtgärda de källor som potentiellt bidrar till belastningen i Östersjön bör prioriteras, särskilt beträffande utsläppskällorna för de kemikalier som gör att fisk inte kan ätas i obegränsad mängd utan att det medför risker för hälsan.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket bör ges i uppdrag att kartlägga förekomsten och den vidare spridningen av dioxiner och PCB från havet till andra ekosystem samt utarbeta en strategi för hur dessa miljögifter kan omhändertas på ett säkert sätt.

Utsläppen av läkemedelsrester och skadliga ämnen till bl.a. kommunalt avloppsvatten bör minimeras. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda de kommunala reningsverkens förmåga att ta hand om de ämnen som ändå når reningsverken.

Havsmiljökommissionens förslag: Kommissionen föreslår att de kommunala reningsverkens förmåga att ta hand om nya ämnen bör säkerställas, vilket överensstämmer med regeringens bedömning. Kommissionen har även lagt fram andra förslag som regeringen har behandlat i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150).

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som kommenterar förslaget är negativa, med motiveringen att det inte är reningsverkens roll att ta hand om denna typ av ämnen; ämnena skall reduceras vid källan. Ett antal remissinstanser, bl.a. *länsstyrelserna i Uppsala, Halland och Blekinge län* samt *Norrtälje och Karlskronas kommun*, lyfter dock fram nödvändigheten av åtgärder i reningsverken beträffande läkemedel samt behovet av ökad forskning inom bl.a. avloppsreningsteknik.

Bakgrund: Nationellt har Sverige utarbetat en kemikaliestrategi för giftfri miljö för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Den svenska kemikaliestrategin har en tydlig inriktning mot att även påverka det långsiktiga kemikaliarbetet inom EU.

På både nationell och regional nivå – inom ramen för EU, HELCOM och OSPAR – bedrivs arbete för att bekämpa det hot farliga ämnen utgör mot den marina miljön. Genomförandet av EG-direktiv, OSPAR-beslut och rekommendationer inom OSPAR och HELCOM har bidragit till att minska utsläppen till havet av tungmetaller, organiska ämnen och andra farliga ämnen.

Inom ramen för konventionen om långväga, gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP) ratificerade Sverige år 1999 protokollet om långlivade organiska föroreningar samt ett protokoll om metaller som syftar till att minska de årliga utsläppen av kadmium, bly och kvicksilver till under 1990 års nivåer.

År 2001 ratificerade Sverige Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar, som syftar till att förhindra skadlig påverkan av sådana ämnen på människors hälsa och miljön.

EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) kommer även att vara verktyg i arbetet med att uppnå ett hav utan gifter.

Skälen för regeringens bedömning: Målsättningen om ett hav utan gifter har sin utgångspunkt i miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Målet innebär bl.a. att kemikaliers påverkan på det marina ekosystemet bör vara försumbar och all fisk i Sveriges hav och sjöar bör vara tjänlig som människoföda med avseende på innehållet av naturfrämmande ämnen. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) presenterar regeringen en rad åtgärder som behövs för att *Giftfri miljö* skall nås. Där utvecklar regeringen också strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Den strategin syftar till att användningen och förvaltandet av samhällets naturresurser samt hanteringen av avfallet sker på ett hållbart sätt, vilket är en förutsättning för att kemikaliers påverkan på det marina ekosystemet skall vara försumbar.

EG-kommissionens förslag till ny europeisk kemikalielagstiftning (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, REACH) är den enskilda process som har störst betydelse för att miljökvalitetsmålet *Giffri miljö* och därmed målet om att ett hav utan gifter skall nås. Med REACH ökar kunskapen om och kontrollen av de kemikalier som används. Förhandlingarna om förslaget kommer troligen att pågå fram till 2006 och lagstiftningen beräknas träda i kraft tidigast 2007. I årets miljömålsproposition (2004/05:150) redovisar regeringen sin bedömning beträffande det fortsatta arbetet med REACH.

Regeringens uppfattning är också att EU:s tematiska strategi för förebyggande och återvinning av avfall har stor betydelse för arbetet med att uppnå *Giffri miljö* och hav utan gifter, liksom EU:s strategi och handlingsplan för miljö och hälsa. EG-kommissionen lade i januari 2005 fram ett förslag till åtgärdsstrategi för kvicksilver och regeringen prioriterar det fortsatta arbetet med den strategin högt. Arbetet med EU:s marina strategi är ytterligare en process som är av stor vikt för att nå miljökvalitetsmålet *Giffri miljö* och därmed en renare havsmiljö.

Ett omfattande arbete pågår i Sverige, EU och internationellt med att minska utsläppen av dioxiner vid förbränning, identifiera och sanera källor till PCB och begränsa användningen av kvicksilver. Inom ramen för FN:s miljöprogram (UNEP) pågår förhandlingar om en global kemikaliestrategi som kommer att antas i början av 2006.

Regeringen anser att arbetet med att identifiera och åtgärda de källor som potentiellt bidrar till belastningen i Östersjön bör prioriteras, främst beroende på att halterna är högst i detta hav och att haltminskningen går långsammare i Östersjön än i Västerhavet på grund av det begränsade vattenutbytet. I arbetet bör Naturvårdsverkets rapport Kartläggning av källor till oavsiktligt bildade ämnen (rapport 5462, mars 2005) tas i beaktande.

Det finns stora brister i kunskapen både om vilka kemiska ämnen som finns spridda i miljön och vad dessa har för hälso- och miljöeffekter. Vattnet och därmed rovfågel, marina däggdjur samt fisk i Östersjön och Västerhavet belastas av gifter i utsläpp från både Sverige och övriga världen. Merparten av dessa gifter har sitt ursprung i den industrialiserade världen.

Regeringen anser att all fisk i Sveriges hav, sjöar och vattendrag skall vara tjänlig som människoföda för alla konsumenter. Trots att halterna av miljögifter i födan har minskat så får fortfarande var tionde svensk i sig mer dioxiner och PCB än vad som anses vara godtagbart. Enligt Livsmedelsverkets beräkningar står fisk för ca 45 procent av dioxinintaget. För vissa fiskarter från insjöar, Östersjön och Bottniska viken finns i dag kostråd på grund av förekomst av PCB, DDT, dioxiner och kvicksilver. Kostråden är mer restriktiva för flickor samt kvinnor i barnafödande ålder. Anledningen är att upplagrade halter av miljögifter i kroppen kan gå över till fostret och det nyfödda barnet genom amning och orsaka skador hos detta. Dioxiner och PCB kan ge upphov till ett antal skadliga effekter bl.a. cancer och kroniska skador på centrala nervsystemet. Nyligen redovisade undersökningar visar att även mäns fertilitet kan påverkas av dessa ämnen. Åtgärder behöver därför vidtas för att minska utsläppen av de kemikalier som ger upphov till kostråden. Det mest prioriterade arbetet ligger i att vidta åtgärder för att förebygga

och på sikt sänka koncentrationerna av skadliga ämnen till en nivå där påverkan på ekosystemen eller människors, och då särskilt kvinnors, hälsa upphör eller är försumbar och där kostråden för fisk inte längre behövs. Med utgångspunkt från strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp kommer Sverige därför att ge hög prioritet åt ett förstärkt regionalt samarbete som omfattar både konkreta åtgärder och kunskapsuppbyggnad. I årets miljömålsproposition (prop. 2004/05:150) redogör regeringen bl.a. för sin avsikt att verka för bildandet av en arbetsgrupp med representanter för samtliga Östersjöstater och EG-kommissionen.

Det är viktigt att kostråden för fisk skyddar alla berörda konsumenter samt är enkla att tillämpa. En svårighet är att riskerna ser olika ut för olika konsumenter. En förutsättning för att kostråden skall kunna efterlevas är att konsumenterna känner till dem samt att det regelverk om ursprungsmärkning av fisk som finns sedan ett antal år efterlevs av branschen.

Livsmedelsverket har påbörjat en utvärdering av kostråden som regeringen avser att följa upp.

Det är särskilt viktigt att de konsumenter i det svenska samhället som konsumerar mycket fisk nås av information om kostråden. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket och Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med övriga berörda myndigheter kartlägga förekomsten och den vidare spridningen av dessa miljögifter från havet till andra ekosystem samt utarbeta en strategi för hur dessa miljögifter kan omhändertas på ett säkert sätt. Ett viktigt underlag i detta arbete är även Naturvårdsverkets rapport Kartläggning av källor till oavsiktligt bildade ämnen (rapport 5462, mars 2005).

År 2002 infördes i EU gränsvärden för dioxiner och furaner i vissa livsmedel. Sverige, liksom Finland, har ett tidsbegränsat undantag till och med år 2006 för fisk från Östersjöområdet med högre halter. De problem med föroreningar i fisk som uppstått p.g.a. stora utsläpp visar tydligt på behovet av att identifiera och åtgärda dioxin- och furankällorna och att föra en strikt kemikaliepolitik för att undvika liknande problem i framtiden.

Hushållens användning av kemikalier och läkemedel innebär att hushållspillvatten innehåller en rad föroreningar som avloppsreningsverken avskiljer i begränsad eller liten omfattning. Kunskapen om vad som händer i reningsverken med dessa ämnen och andra kända och potentiella gifter är mycket bristfällig. Det finns därför ett stort behov av att reducera mängden ämnen innan de når reningsverken samtidigt som de gifter som ändå når reningsverken måste kunna tas om hand på ett bra sätt. Mot bakgrund av detta gav regeringen i december 2002 Läkemedelsverket i uppdrag att utreda vilken miljöpåverkan som läkemedel och hygienprodukter har. Läkemedelsverket redovisade sin rapport Miljöpåverkan från läkemedel samt kosmetiska och hygieniska produkter (dnr S2004/5813/Hs) i augusti 2004. Regeringen framför i årets miljömålsproposition (prop. 2004/05:150) sina avsikter att följa upp de förslag som läggs fram i Läkemedelsverkets rapport.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur de kommunala reningsverkens förmåga att ta hand om de läkemedelsrester

och andra skadliga ämnen som når reningsverken kan förbättras. Reningsverken har teknik för att ta omhand organiskt material och för att reducera fosfor och kväveföreningar. Däremot saknar reningsverken teknik för att avskilja gifter från hushåll, från dagvatten och från anslutna industrier. Inom ramen för uppdraget bör Naturvårdverket belysa såväl kända gifters som andra skadliga ämnens ursprung, vad som händer med de kemiska ämnena i reningsverken, de skadliga ämnenas effekter på vattendragen och hur flödet av gifter från reningsverken kan reduceras. Resultatet av en sådan utredning kan bidra med förslag till hur reningsverkens förmåga att ta hand om nya ämnen skall förbättras och tjänstgöra som underlag till informationskampanjer med syfte att förhindra att läkemedel spolats ut via avloppen samt att förhindra att konsumentprodukter med skadliga ämnen saluförs och används. Vidare kan förutsättningar skapas för teknik- och kunskapsöverföring till andra länder.

Regeringen anser även att recipientkontrollen utanför reningsverken bör inkludera gifter och deras effekter på miljön i större utsträckning än i dag, vilket innebär att även miljöövervakningen av utsläpp till vatten och till havsmiljön måste utökas.

Problemen rörande fågeldöd och rekryteringsskador på fisk och eventuella samband med gifter behandlas i avsnitt 9.3.

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 alfåglar 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 ytterligare.

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 gråsälstammen 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 havet har minskat drastiskt under de senaste 25 åren. För många bottenlevande fiskbestånd var mängden lekmoden fisk i slutet av 1990-talet endast en tiondel jämfört med i början av 1970-talet. För vissa bestånd, t.ex. torsk, har mängden könsmogen 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 algbloomningar i öppna havet. Igenväxta havsvikar och badplatser längs vår kust påverkar även rekreativmöjligheten. 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 bottendöd över stora områden i både Östersjön och Västerhavet slår ut 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 gråsäl 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 nationella miljö kvalitetsmålet 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 arbetsätt 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 havet. Ett sådant arbetsätt har präglat det

europiska 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 havet 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 Östersjöns känsliga miljö.

Helsingforskonventionen 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 jordbrukspolitikens 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 miljö kvalitetsmålen för *Hav i balans*

samt levande kust och skärgård, *Giftfri miljö* samt *Ingen övergödning* bör därför kompletteras och preciseras.

Skr. 2004/05:173
Bilaga 1

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 zonerings 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 havsbassänger.
- 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 trålgränsen.
- 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 kvalitetsjöfart skall vidtas.

- All fartygstrafik skall avledas från de mest värdefulla områdena.
- Räddningsberedskapen skall förstärkas vad gäller förmågan att utföra nödbogsering, nödläktring (överföring av flytande last mellan fartyg) och brandsläckning till sjöss.

Skr. 2004/05:173

Bilaga 1

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 miljö kvalitetsmålet *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

Miljö kvalitetsmålet *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:

Skr. 2004/05:173

Bilaga 1

- 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 minska 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 minska.
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.

Förteckning över remissinstanserna avseende Havsmiljökommissionens betänkande Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72)

Skr. 2004/05:173
Bilaga 2

Svea hovrätt – Miljööverdomstolen, Riksåklagaren, SIDA, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Konjunkturinstitutet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet, Askö laboratoriet, Tjärnö marinbiologiska laboratoriet, Stockholms marina forskningscentrum, Kungliga tekniska högskolan, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Högskolan i Kalmar, Högskolan på Gotland, Göteborgs universitet, Kristinebergs marina forskningsstation, Umeå universitet, Umeå marina forskningscentrum, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Konsumentverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Artdatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Kemikalieinspektionen, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stockholm Environment Institute (SEI), Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning (MISTRA), Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Statens institut för ekologisk hållbarhet, Sjöfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys, Sveriges geologiska undersökningar, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Verket för innovationssystem (VINNOVA), Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Österåkers kommun, Kalmar kommun, Västerviks kommun, Gotlands kommun, Karlskronas kommun, Helsingborgs kommun, Lunds kommun, Simrishamns kommun, Göteborgs kommun, Strömstads kommun, Örnsköldsviks kommun, Umeå kommun, Luleå kommun, Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska Vatten- och Avloppsverksförening, Svenska Turistföreningen, Coalition Clean Baltic, Dagligvaruleverantörernas förbund, Ekologiska lantbrukarna i Sverige, Fiskbranschens Riksförbund, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Greenpeace, Håll Sverige Rent, Internationella försurningssekretariatet, Kemikontoret, Kungliga Vetenskapsakademien, Miljöförbundet Jordens Vänner, Plast- och Kemibranscherna, Stockholm International Water Institute (SIWI), Skärgårdarnas Riksförbund, Skärgårdsstiftelsen, Svensk dagligvaruhandel, Svenska världsnaturfonden, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation, Livsmedelsföretagen, Sveriges Redarförening, Sveriges Sportfiske- och

Fiskevårdsförbund, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Skr. 2004/05:173
Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Vattenbrukarnas Riksförbund, Bilaga 2
Västerhavet Ideella förening, Friluftorganisationer i samverkan
(FRISAM), Gryts Skärvårdsförening, Naturskyddsföreningen i Bohuslän,
Leif Jansson, Tjuvkil, Sveriges Hamnar.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 juni 2005

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Pagrotsky, Messing, Sommestad, Björklund, Holmberg, Österberg och Baylan

Föredragande: statsrådet Sommestad

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:173 En nationell strategi för havsmiljön