



Östersjön som särskilt känsligt havsområde

Sammanfattning

Med anledning av det nyligen inträffade fartygshaveriet utanför den spanska kusten med omfattande oljeläckage som följd och mot bakgrund av bl.a. de kraftigt ökande oljetransporterna på Östersjön har utskottet funnit det angeläget att nu ta upp ett antal motionsyrkanden (s, m, fp, kd, v, c, mp) från allmänna motionstiden 2002 om att få Östersjön, helt eller delvis, förklarad som särskilt känsligt havsområde i enlighet med det internationella regelverk som administreras av FN:s sjöfartsorganisation IMO.

Utskottet föreslår med anledning av motionerna ett tillkännagivande av innebörd att regeringen så snart som möjligt hos IMO ansöker om att svenskt vatten i Östersjön skall få status som särskilt känsligt havsområde. Vidare bör regeringen ytterligare påskynda arbetet inom Helcom för att även övriga länder i Östersjöregionen skall kunna få sina vatten klassade som särskilt känsliga havsområden. Arbetet med att analysera behovet av och utarbeta förslag till de skyddsåtgärder som klassningen medger bör prioriteras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	5
Östersjön som särskilt känsligt havsområde m.m.	5
Utskottets ställningstagande	7
Bilaga 1	
Förteckning över behandlade förslag.....	13
Motioner från allmänna motionstiden.....	13
Bilaga 2	
Trafikutskottets yttrande.....	15

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Östersjön som särskilt känsligt havsområde

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om Östersjön som särskilt känsligt havsområde.

Därmed bifaller utskottet motionerna 2002/03:MJ313 yrkande 5, 2002/03:MJ380, 2002/03:MJ428 yrkande 24, 2002/03:MJ432 yrkande 5 och 2002/03:MJ478 yrkandena 1 och 2 samt bifaller delvis motionerna 2002/03:MJ223 och 2002/03:MJ315 yrkande 12.

Stockholm den 18 december 2002

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Per Westerberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Westerberg (m), Sinikka Bohlin (s), Alf Eriksson (s), Lennart Fremling (fp), Rune Berglund (s), Rolf Lindén (s), Sven Gunnar Persson (kd), Kjell-Erik Karlsson (v), Christina Axelsson (s), Lars Lindblad (m), Carina Ohlsson (s), Sverker Thorén (fp), Jan-Olof Larsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Christin Nilsson (s), Roger Karlsson (c) och Gunnar Goude (mp).

Bakgrund

Våren 1999 godkände riksdagen med anledning av regeringens proposition Svenska miljömål ett system med 15 miljökvalitetsmål. Det övergripande syftet med miljökvalitetsmålen är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Ett av miljökvalitetsmålen är *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Målet innebär att Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar. Miljökvalitetsmålet innebär bl.a. att sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden sker med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald samt natur- och kulturmiljövärden.

I november 2001 beslutade riksdagen om delmål, åtgärder och strategier för att nå miljökvalitetsmålen inom en generation (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). Utgångspunkten för detta arbete är bl.a. medverkan av alla som verkar i samhället, inom alla samhällsområden och på alla nivåer. Miljöarbetet skall integreras i alla verksamheter, och detta gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. Ekonomiska och rättsliga styrmedel bildar tillsammans med myndigheternas arbete utgångspunkter och en stomme för miljöarbetet. Delmålen för miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som berör skyddet av Östersjön är bl.a. att minst 50 % av skyddsvärda marina miljöer senast år 2010 skall ha ett långsiktigt skydd. Senast år 2005 skall ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat. Vidare skall genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010.

Hösten 2001 beslutade riksdagen även om en rad lagändringar som syftar till att förbättra möjligheterna att motverka, kontrollera och beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen. Vidare beslutades om skärpta bestämmelser i fråga om tillsyn och sanktioner för att genomföra den s.k. Östersjöstrategin (prop. 2000/01:139, bet. 2000/01:MJU4, rskr. 2000/01:81).

Med anledning av det nyligen inträffade fartygshaveriet utanför den spanska kusten med omfattande oljeläckage som följd och mot bakgrund av bl.a. de kraftigt ökande oljetransporterna på Östersjön har utskottet funnit det angeläget att nu ta upp ett antal motionsyrkanden (s, m, fp, kd, v, c, mp) från allmänna motionstiden 2002 om att få Östersjön, helt eller delvis, förklarad

som särskilt känsligt havsområde i enlighet med det internationella regelverk som administreras av FN:s sjöfartsorganisation IMO.

Trafikutskottet har yttrat sig över de i betänkandet behandlade motionsyrkandena. Yttrandet (2002/03:TU1y) återfinns i *bilaga 2*.

Utskottet anordnade den 28 november 2002 en utfrågning i ärendet med representanter för Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Världsnaturfonden (WWF) och Greenpeace.

Utskottets överväganden

Östersjön som särskilt känsligt havsområde m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår med anledning av ett antal motioner (s, m, fp, kd, v, c, mp) ett tillkännagivande av innebörd att regeringen så snart som möjligt hos IMO ansöker om att svenskt vatten i Östersjön skall få status som särskilt känsligt havsområde. Vidare bör regeringen ytterligare påskynda arbetet inom Helcom för att få även övriga delar av Östersjön klassade som särskilt känsliga havsområden. Arbetet med att analysera behovet av och utarbeta förslag till de skyddsåtgärder som klassningen medger bör prioriteras.

Motionerna

I ett antal motioner från den allmänna motionstiden 2002 föreslås att Sverige antingen tillsammans med andra länder eller på egen hand skall ansöka hos IMO om att få hela eller delar av Östersjön klassade som s.k. särskilt känsligt havsområde.

Enligt Socialdemokraternas motion MJ223 utsätts Östersjöns marina miljö- och kustområden för ökande belastning på grund av olika mänskliga aktiviteter. Få hav i världen är så känsliga som Östersjön. Östersjön drabbas hårt av jordbruk, industrier, trafik, avlopp och andra utsläppskällor. Arbetet med den marina miljön bygger i stor utsträckning på internationell samverkan,

t.ex. genom Helsingforskommissionen (Helcom). Helcom räknar med att bulk- och containertrafiken på Östersjön kommer att öka kraftigt i framtiden. Trafiken med stora oljetankrar kommer också att öka kraftigt i takt med att Ryssland nu skeppar alltmer olja genom sina Östersjöhamnar. Hotet om allvarliga oljeutsläpp ökar. Östersjön uppfyller med bred marginal de krav som ställs av IMO för att ett havsområde skall kunna klassas som särskilt känsligt. Sverige bör tillsammans med staterna runt Östersjön ansöka hos IMO om att få Östersjön klassad som särskilt känsligt havsområde. Enligt motion MJ315 (fp) brottas Östersjöområdet med stora och allvarliga miljöproblem. Innan-

vet Östersjön med sitt unika ekosystem fortsätter att smutsas ned genom utsläpp och läckage från samtliga länder, och räknas som ett av de mest förorenade havsområdena i världen. Risken för stora oljeutsläpp utgör det största hotet mot miljön och den biologiska mångfalden i Östersjön. Detta hot ökar ständigt mot bakgrund av den kraftigt ökande trafiken och den bristande säkerheten hos minst 40 % av fartygen på Östersjön. Utsläppen i och kring Östersjön kräver gemensamma lösningar på framför allt EU-nivå men även på nationell nivå. Därför kräver Folkpartiet liberalerna bl.a. att Östersjön skall klassas som ett särskilt känsligt område (yrkande 12). I flerpartimotion MJ380 (v, c, m, kd, mp) framhålls bl.a. att stora delar av Östersjöns problem är förknippade med sjöfarten och att dessa problem kommer att öka inom en snar framtid. Olja och farliga kemikalier släpps ofta rakt ut i havet från de fartyg som seglar i Östersjön. Utsläppen leder till utbredd fågeldöd, skador på botten, höga oljehalter och långlivade kemikalier i vattnet samt förstörda kuster. Transporterna över haven innebär alltid risker för miljön. För att minska riskerna krävs att större krav ställs på de fartyg som tillåts segla i Östersjön vad gäller exempelvis teknisk standard eller fartygsbefäls och besättnings kompetens. Där havsmiljön är speciellt känslig och värdefull ur ekologiskt perspektiv kan stater med territoriell jurisdiktion ställa speciella krav på sjöfarten genom att få området klassat som särskilt känsligt havsområde. Östersjön uppfyller med god marginal de kriterier som FN-organet IMO ställer upp för att ett havsområde skall kunna få sådan klassning. Sverige bör snarast ansöka hos IMO om att få svenska vatten i Östersjön klassade som särskilt känsligt havsområde (yrkande 1). På sikt måste alla Östersjöländer ansöka om att få sina vatten klassade som särskilt känsligt havsområde. Först då finns möjlighet att skapa ett gemensamt och heltäckande regelverk för trafik på Östersjön. Regeringen bör inom Helcom verka för att även övriga länder i Östersjöregionen ansöker om att få sina vatten klassade som PSSA (yrkande 2). Vidare bör regeringen redan nu även söka utveckla de kriterier som klassningen innebär i arbetet med att få klassningen så heltäckande som möjligt. Bland dessa frågor kan exempelvis definieras var tyngre skeppsfart bör begränsas eller förbjudas och vilka leder som den av hänsyn till miljörisker bör hänvisas till (yrkande 3). Även i motion MJ313 (v) framförs krav om att Sverige snarast bör ansöka hos IMO om att få svenskt vatten i Östersjön klassat som särskilt känsligt havsområde (yrkande 5). Centerpartiet framhåller i motion MJ428 att de omfattande transporterna av miljöfarligt gods i Östersjön utgör ett ständigt hot mot Östersjöns miljö. Mycket tyder exempelvis på att Ryssland kommer att öka exporten av olja som transporteras ut genom Finska viken. Därför är det viktigt att länderna runt Östersjön gemensamt inriktar sin politik på att starkt begränsa vilka fartyg som får trafikera vårt gemensamma hav. Helcom håller på att utreda om Östersjön bör klassas som ett särskilt känsligt område. Det är en långdragen process. Därför bör Sverige gå före övriga länder och kräva att den svenska delen av Östersjön snarast klassas som särskilt känsligt område av det FN-organ som reglerar sjöfart, IMO. Parallellt med detta kan Sverige arbeta genom Helcom för att få de

andra Östersjöländerna med sig (yrkande 24). Även i Kristdemokraternas motion MJ432 uppmärksammas att stora delar av Östersjöns miljöproblem är förknippade med sjöfarten. Olja och kemikalier släpps ofta ut direkt i havet, vilket får till följd att många arter dör och att bottnar och kuster förstörs. Åtgärder måste vidtas för att reglera sjöfarten i Östersjön. Inom Helcom pågår arbetet med att undersöka vilka förutsättningar det finns för att skydda Östersjön som särskilt känsligt havsområde. Om Östersjön skulle klassas som sådant område kan farlederna för sjöfarten ändras och särskilt känsliga områden skyddas från utsläpp och störningar av olika slag. Sverige bör snarast ansöka hos IMO om att få svenska vatten i Östersjön klassade som särskilt känsligt havsområde. Mer kraftfullt är det naturligtvis om alla länderna kunde göra samma sak, och därför skall Sverige också inom Helcom arbeta för att få med de andra Östersjöländerna (yrkande 5). I den socialdemokratiska motionen MJ478 framhålls att få, om något, hav i världen är så känsligt som Östersjön. Havets mycket långsamma vattengenomströmning, dess låga ålder och dess sköra ekosystem gör att Östersjön drabbats hårt av olika utsläppskällor. Stora delar av Östersjöns problem är förknippade med sjöfarten. Sjöfarten på Östersjön kommer att öka dramatiskt. Östersjöländernas samarbetsorganisation Helcom räknar med att bulk- och containertrafiken på Östersjön kommer att öka med 300 % till år 2017. Trafiken med stora oljetanker kommer också att öka kraftigt i takt med att Ryssland nu skeppar alltmer olja genom sina Östersjöhamnar. Östersjön uppfyller med god marginal de kriterier som FN-organet IMO ställer på ett havsområde för att det skall kunna klassas som särskilt känsligt havsområde. Sverige bör ansöka hos IMO om att få svenska vatten i Östersjön klassade som sådana områden (yrkande 1). På sikt måste alla Östersjöländer ansöka om att få sina vatten klassade som särskilt känsliga havsområden. Då har vi möjlighet att skapa ett gemensamt och heltäckande regelverk för trafik på Östersjön. Därför är det viktigt att Sverige intensifierar sitt arbete inom Helcom med syfte att få samtliga Östersjöländer att klassa sin del av Östersjön som särskilt känsligt havsområde (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande

Där havsmiljön är speciellt känslig och värdefull ur ekologiskt perspektiv kan stater med territoriell jurisdiktion, med stöd av havsrätten och med iakttagande och tillämpning av konventionen MARPOL 1973/78, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, ställa speciella krav på sjöfarten genom att få området klassat som ett särskilt område (Special Area) eller särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). För att kunna klassas som PSSA måste vissa av IMO uppställda kriterier vara uppfyllda (Guidelines for the Designation of Special Areas under Marpol 73/78 and Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas [Resolution A.927 22]). Dessa omfattar bl.a. ekologiska förhållanden som ett unikt eller sällsynt ekosystem, ekosystemets mångfald (diversitet) samt känsligheten för störningar genom naturliga händelser eller mänsklig aktivitet. Vidare beaktas sociala, kulturella och ekono-

miska förhållanden såsom t.ex. betydelsen för rekreation och turism. Här beaktas även vetenskapliga förhållanden och egenskaper hos den trafikerande flottan (t.ex. mängden oljetransporter). Ansökan till IMO skall ange de syften man vill uppnå med det föreslagna områdets identifiering som ett PSSA och klart beskriva områdets behov av speciellt skydd samt de föreslagna speciella skyddsåtgärder man önskar vidta (Associated Protective Measures). Det finns i dag flera PSSA i världen, bl.a. Stora Barriärrevet utanför Australien, skärgården Sabana-Camaguey i Kuba, Isla Malpelo i Colombia och Florida Keys samt Tortugas i USA. I oktober 2002 godkände IMO:s miljökommitté (MEPC) ett gemensamt initiativ (Tyskland, Nederländerna och Danmark) att ge Wadden Zee, en del av Nordsjön, status som särskilt känsligt havsområde. För Wadden Zee finns för närvarande inga restriktioner utan utpekandet tjänar som information till sjöfarten om områdets känslighet.

Trafikutskottet har till miljö- och jordbruksutskottet yttrat sig över de i ärendet behandlade motionsyrkandena. Trafikutskottet framhåller i sitt yttrande sammanfattningsvis sjöfartens avgörande betydelse för den internationella handeln och att sjötransporter från miljösynpunkt är fördelaktiga i den mån de avlastar den redan hårt utnyttjade landinfrastrukturen. Grundläggande för den svenska transportpolitiken är att skapa en effektiv och hållbar transportutveckling. Det innebär att transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador och där en god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas. Det kräver att sjöfarten aktivt värnar om miljön och bidrar till att skydda världshav och andra vattenvägar från miljöförstöring. Trafikutskottet delar motionärernas bedömning att den föreslagna klassificeringen skulle verksamt kunna bidra till att förbättra fartygs-säkerheten i Östersjön. Samtidigt konstateras att avgörande för ett fartygs säkerhet är även kvaliteten i driften, dvs. rederiets kompetens och seriositet, ett gott och kontinuerligt fartygsunderhåll och en professionell bemanning. Enligt trafikutskottets mening är det angeläget att en ansökan om PSSA-klassificering snarast kommer till stånd. Sverige bör därför ha full beredskap att handla enligt två linjer. Skulle ett beslut om gemensam ansökan inte bli resultatet vid det kommande ministermötet inom Helcom våren 2003 bör Sverige – utan ytterligare dröjsmål – lämna in en ensidig ansökan. Därmed tillgodoses syftet med förslagen i de nu behandlade motionerna helt eller delvis. Med hänvisning till det anförda föreslås att miljö- och jordbruksutskottet tillstyrker motionerna.

Miljö- och jordbruksutskottet vill för sin del anföra följande. Få marina miljöer i världen är så känsliga som Östersjön. Denna speciella känslighet för föroreningar beror bl.a. på låg genomsnittstemperatur, låg syrehalt, långsam vattenomsättning och att det är ett grunt hav. Allt som kan göras måste göras för att skydda detta känsliga, grunda innanhav. Många av Östersjöns miljöproblem är förknippade med sjöfarten. Dessa problem antas komma att öka dramatiskt. Enligt Östersjöländernas samarbetsorganisation Helcom beräknas bulk- och containertrafiken på Östersjön öka med 300 % fram till år 2017.

Trafiken med stora oljetanker kommer också att öka kraftigt i takt med att Ryssland nu skeppar alltmer olja genom sina Östersjöhamnar. Det bästa för den marina miljön vore om hela Östersjön kunde få status som PSSA. På så sätt kan förhindras att den oönskade trafiken över huvud taget befinner sig på Östersjön. Hela Östersjön är i dag, på grund av sin känslighet och sitt akut kritiska tillstånd, förklarat som särskilt område (SPA) och därmed föremål för striktare regler beträffande avsiktliga oljeutsläpp, tankrengöring, avfall och luftutsläpp. Detta är ett gott argument för att hela Östersjön även borde kunna klassas som ett PSSA.

Som framgår av redovisningen ovan är ett PSSA ett område som mot bakgrund av vetenskapligt erkända ekologiska och/eller socioekonomiska skäl anses vara i behov av speciellt skydd mot skador orsakade av sjöfarten. Klassningen enligt PSSA-reglerna förstärker det internationella erkännandet av havsområdets ekologiska betydelse. Regelverket ställer krav på att verk samma inom sjöfarten är informerade om att speciell försiktighet skall iakttagas vid passage inom området. Vidare ges inom PSSA-systemet utrymme för en mängd skyddsåtgärder som annars inte är möjliga. Det kan bl.a. innebära operationella krav (tekniska krav på båtarna), krav på lotsning, speciell service som ökar säkerheten, skärpta krav på de leder som trafiken måste följa, rapporteringssystem för vissa fartyg och obligatorisk bogseringseskort. PSSA medger också förbud mot transport av farligt avfall samt bestämmelser om handhavande av ballastvatten.

När det gäller det pågående arbetet inom EU kan i detta sammanhang nämnas de åtgärder som ryms i de s.k. Erikapaketen. Syftet är att inom två år stoppa undermåliga och sjöodugliga fartyg från att trafikera de europeiska vatten. Förslagen i Erika I-paketet (KOM [2000] 142 slutlig) innebär att en del av de brister som finns när det gäller det nuvarande regelverket kring sjösäkerhet åtgärdas. Bland annat stärks det nuvarande regelverket kring den s.k. hamnstatskontrollen. Fartyg, vars kondition upprepade gånger underkänts, skall kunna svartlistas från alla EU-hamnar. Vidare skärps regelverket kring klassningssällskapen, bl.a. såvitt avser kvalitet och uppföljning av sällskapens verksamhet. Kraven på dubbelskrov uppmärksammas och utfasningen av oljetanker med enkelskrov skall vara genomförd till år 2015. Erika II-paketet (KOM [2000] 802 slutlig) innehåller konkreta åtgärder med anledning av Erika I-paketet, nämligen en förordning om inrättandet av den europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA), ett direktiv om ett anmälningssystem för förbättrad trafikövervakning på europeiska vatten samt åtgärder för förbättring av det internationella systemet med en fond för ersättning av skada vid oljeutsläpp i europeiska vatten. Under våren avser riksdagen (trafikutskottet) att behandla en aviserad proposition avseende två av delarna i Erikapaketet, nämligen direktivet om hamnstatskontroll och om klassificeringssällskapens verksamhet.

Vid transportministerrådet den 6 december 2002 antogs bl.a. vissa rådslutsatser om ökad säkerhet till sjöss. Rådsslutsatserna omfattar ett tidigare-läggande av utfasningen av oljetankfartyg med enkelskrov. Ett förslag skall

vara utarbetat och kunna antas senast den 1 juli 2003. Vidare görs ett åtagande från EU-staternas sida att inte acceptera transporter av de tyngsta formlerna av råolja till hamnarna med enkelskrovsfartyg. Genomförandet av EG:s direktiv om hamnstatskontroller påskyndas. Kommissionen uppmanas dessutom att utarbeta ett förslag till skärpt hamnstatskontroll inkluderande kortare inspektionsintervaller samt utvidgad rapporteringsskyldighet för lotsar när det gäller transittrafik. Medlemsstaterna uppmanas att lägga fram gemensamma ansökningar om områden som skulle kunna identifieras som särskilt känsliga havsområden. Vidare uppmanas IMO att utveckla användningen av bl.a. detta instrument.

Östersjön är ett känsligt innanhav, och det finns områden som är särskilt känsliga och extra skyddsvärda. Skyddsmotiven för de marina områdena varierar naturligtvis beroende på naturvärden och hotbilder. Sverige har med stöd av art- och habitatdirektivet (92/94/EEG) anmält flera marina områden till nätverket Natura 2000 enligt vilket arter och naturtyper som betraktas som skyddsvärda skall ingå i ett sammanhängande ekologiskt nätverk. Bland annat är Hoburgs bank anmält och skyddas redan nu av direktivet och den svenska miljöbalken. Inga åtgärder får vidtas som kan skada syftet med skyddet. Naturvårdsverket och Fiskeriverket arbetar med att ta fram ett underlag för beslut om vilka ytterligare områden som bör skyddas som reservat eller på annat sätt behöver skyddas långsiktigt. Vidare bör i detta sammanhang uppmärksammas att regeringen sommaren 2002 tillsatte den s.k. Havsmiljökommissionen (dir. 2002:212). Kommissionen skall till halvårsskiftet 2003 ta fram förslag på de konkreta åtgärder som måste vidtas för att undanröja tveksamheterna kring om Sverige skall kunna nå generationsmålet för havet.

Helsingforskommissionen (Helcom) är det verkställande organet för Helsingforskonventionen om skydd för Östersjöområdets marina miljö. Inom ramen för konventionen har den s.k. Östersjöstrategin utarbetats med syfte att skydda miljön i Östersjön från skadlig påverkan av sjöfarten. Parter i Helcom är Sverige, Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Polen och Tyskland samt EU. Som framgår av den ovan nämnda miljömålspropositionen skall områdesskyddet integreras med internationella överenskommelser och miljökonventioner. Genomförandet av Sveriges åtaganden för skyddade områden inom ramen för Helcom skall prioriteras. Inom Helcom pågår bl.a. arbetet med s.k. BSPA (Baltic Sea Protected Areas). Syftet med detta arbete är att länderna inventerar, pekar ut och anmäler skyddsvärda områden i och runt Östersjön. Sverige har anmält ett antal områden och står i begrepp att anmäla ovannämnda Hoburgs bank. Betydelsen av att anmäla ett BSPA ligger främst i att man sprider kunskapen om området i en vid krets.

Inom Helcom pågår även arbetet med att ta fram ett gemensamt underlag för samtliga länder inför en ansökan till IMO om PSSA-klassning av hela eller delar av Östersjön. Transportministrarna kring Östersjön tog ställning för en sådan ökad ambitionsnivå genom det extra ministermötet inom Helcom år 2001. Härvid antogs den s.k. Köpenhamnsdeklarationen, som bl.a. innefattar utfasning av enkelskrov till år 2015. Vidare innefattar beslutet särskilda rutter

för djupgående fartyg nära känsliga områden. Deklarationen inrymmer också beslut om att upprätta marina skyddsområden och utökad användning av automatiska identifieringssystem för fartyg, AIS. Vid samma möte fattades även beslutet att senast år 2003 presentera en analys av möjligheten att utpeka delar av Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde. Avsikten är att underlaget för en ansökan till IMO skall vara klart vid Helcoms nästa ministermöte i juni 2003.

Utskottet har i likhet med regeringen kunnat konstatera att vidtagna åtgärder kring Östersjön inte är tillräckliga (prot. 2002/03:28). Oljetrafiken har under senare tid ökat kraftigt, framför allt till och från ryska hamnar. Den svåra olyckan med oljetankern *Prestige* har än en gång visat vilka stora risker som trafiken med oljetanker verkligen innebär. Sist men inte minst framstår miljötillståndet i Östersjön i dag som mer problematiskt än någonsin. Det ger oss anledning att ytterligare öka våra ansträngningar för att skydda Östersjön.

Enligt vad utskottet erfarit har regeringen för avsikt att den 19 december 2002 lämna ett uppdrag till Sjöfartsverket att ta fram Sveriges underlag i form av kartläggning och analys för en gemensam ansökan, inom ramen för Helcoms arbete, till IMO om PSSA-klassificering. Som trafikutskottet framhåller är skapandet av en effektiv och hållbar transportutveckling grundläggande för den svenska transportpolitiken. Det innebär att transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador och där en god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas. Att transportpolitiken skall vara grundad på uthållig utveckling ligger också i linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 om ett säkerställande av hållbara transporter liksom i riktlinjerna för EG-kommissionens vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till år 2010. Detta förutsätter att sjöfarten aktivt värnar om miljön och bidrar till att skydda världshav och andra vattenvägar från miljöförstöring.

Enligt miljö- och jordbruksutskottets mening är det naturligtvis önskvärt att alla länderna kring Östersjön förenas i ett gemensamt agerande när det gäller Östersjön som särskilt skyddat havsområde. Utskottet förutsätter också att Sverige även i fortsättningen kommer att vara pådrivande när det gäller det fortsatta arbetet inom Helcom. Detta behöver inte innebära att Sverige avstår från möjligheten att gå före med en nationell ansökan. Underlaget för en eventuell PSSA-klassificering beräknas vara färdigställt till våren 2003 inför det planerade ministermötet inom Helcom. I det ovan nämnda uppdraget till Sjöfartsverket ingår även en kartläggning och analys för en ensidig svensk ansökan hos IMO. Sammantaget skapar detta goda förutsättningar för att nå största möjliga framgång med arbetet för en säker och miljöanpassad sjöfart i Östersjön. Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att regeringen så snart som möjligt hos IMO bör ansöka om att svenskt vatten i Östersjön skall få status som särskilt känsligt havsområde. Vidare bör regeringen ytterligare påskynda arbetet inom Helcom för att få även övriga delar av Östersjön klassade som särskilt känsliga havsområden. Arbetet med att analysera behovet

av och utarbeta förslag till de skyddsåtgärder som klassningen medger bör prioriteras. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna. Därmed tillstyrker utskottet helt eller delvis motionerna MJ223 (s), MJ313 (v) yrkande 5, MJ315 (fp) yrkande 12, MJ380 (v, c, m, kd, mp) yrkandena 1–3, MJ428 (c) yrkande 24, MJ432 (kd) yrkande 5 och MJ478 (s) yrkandena 1 och 2.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden

2002/03:MJ223 av Åsa Lindestam (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige tillsammans med staterna runt Östersjön bör ansöka hos IMO om att få Östersjön klassad som särskilt känsligt havsområde (PSSA).

2002/03:MJ313 av Kjell-Erik Karlsson m.fl. (v):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige snarast bör ansöka hos IMO om att få svenska vatten i Östersjön klassade som PSSA.

2002/03:MJ315 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Östersjön skall klassas som ett särskilt känsligt område.

2002/03:MJ380 av Kjell-Erik Karlsson m.fl. (v, c, m, kd, mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att Sverige snarast ansöker vid IMO om att Östersjön klassas som särskilt känsligt havsområde i enlighet med vad som anförs i motionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att Sverige intensifierar sitt arbete inom Helcom med syfte att få samtliga Östersjöländer att klassa sin del av Östersjön som särskilt känsligt havsområde i enlighet med vad som anförs i motionen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen bör lägga fram förslag till hur kriterierna för PSSA-klassning bör utvecklas i enlighet med vad som anförs i motionen.

2002/03:MJ428 av Maud Olofsson m.fl. (c):

24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige bör kräva att Östersjön snarast PSSA-klassas som särskilt känsligt område.

2002/03:MJ432 av Alf Svensson m.fl. (kd):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utlysa Östersjön till särskilt känsligt havsområde, PSSA.

2002/03:MJ478 av Jan Emanuel Johansson (s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att Sverige snarast ansöker vid IMO att Östersjön klassas som särskilt känsligt havsområde, PSSA.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att Sverige intensifierar sitt arbete inom Helcom med syfte att få samtliga Östersjöländer att klassa sin del av Östersjön som "särskilt havsområde".

BILAGA 2

Trafikutskottets yttrande 2002/03:TU1y

Östersjön som särskilt känsligt havsområde

Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet har den 28 november 2002 beslutat att bereda trafikutskottet tillfälle att yttra sig över sju motioner från allmänna motionstiden år 2002 som går ut på att Östersjön bör klassas som ett s.k. särskilt känsligt havsområde. De motioner som behandlas är följande:

- 2002/03:MJ223 av Åsa Lindestam (s),
- 2002/03:MJ313 av Kjell-Erik Karlsson m.fl. (v) yrkande 5,
- 2002/03:MJ315 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 12,
- 2002/03:MJ380 av Kjell-Erik Karlsson m.fl. (v, c, m, kd, mp),
- 2002/03:MJ428 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 24,
- 2002/03:MJ432 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 5,
- 2002/03:MJ478 av Jan Emanuel Johansson (s) yrkandena 1 och 2.

Vissa bakgrundsuppgifter

Utvecklingen av oljetransporter i Östersjön

Produktionen av olja som skeppas ut från hamnar i Östersjön har ökat med 15 % under de senaste åren. Östersjön har i allt högre grad kommit att användas för transporter av olja från Ryssland till Västeuropa och vidare. Detta har i sin tur resulterat i att såväl antalet tankfartyg som storleken på dessa har ökat. I dag fraktas mer än 80 miljoner ton olja, och beräkningar visar att denna volym kan komma att öka till 110 miljoner ton per år. Efter det att de baltiska länderna blev självständiga har Ryssland satsat på att i sitt kustområde i Finska viken bygga ut befintliga hamnar och anlägga nya. Primorsk, som invigdes för något år sedan, är i dag den största ryska Östersjöhamnen med en kapacitet på ca 40 miljoner ton olja per år med en tilltänkt kapacitet på 80 miljoner ton per år.

Regelsystem m.m.

Globalt samarbete

Att fritt navigera på havet är en hävdvunnen rättighet som härrör från principen om havens frihet. Ett system med konventioner, koder och protokoll har utvecklats för att skapa balans mellan rättigheter och skyldigheter. FN:s fackorgan International Maritime Organization, IMO, har till uppgift att förbättra säkerheten inom sjöfarten och hindra föroreningar från fartyg.

Grundläggande är havsrätten. FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) innehåller bl.a. regler om havets indelning i olika vattenområden och staters jurisdiktion över dessa områden.

En stat (kuststat) har rätt att dra baslinjer längs med den yttersta kustlinjen. Vattenområdena innanför baslinjen utgörs av *inre vatten* och kuststaten har full suveränitet över detta. Räknat från baslinjen följer *territorialhavet*, vilket enligt gällande folkrätt inte får överstiga 12 nautiska mil (1 nautisk mil är 1 852 m). Kuststatens suveränitet över territorialhavet inskränks genom principen om utländska fartygs rätt till s.k. oskadlig genomfart. Med detta avses att genomfarten inte stör kuststatens "lugn, ordning eller säkerhet". En stats inre vatten och territorialhav utgör tillsammans statens *sjöterritorium*. Kuststater har även rätt att upprätta en *exklusiv ekonomisk zon* om högst 200 nautiska mil räknat från baslinjen. Utanför kuststatens eventuella ekonomiska zon vidtar det *fria havet*.

Havsrätten kan sägas utgöra den ram inom vilken sjöfarten utvecklas. Den sistnämnda reglerar i huvudsak tre områden, nämligen sjöfartens infrastruktur (såsom farleder och hamnar), fartygen (såsom beskaffenhet, utrustning och bemanning) och sjötrafikledning (såsom trafikinformation, övervakning och lotsning). Bland de konventioner m.m. som finns är två av särskild betydelse för den fråga som aktualiseras genom motionerna.

Den ena är sjösäkerhetskonventionen (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS). Denna har sedermera kompletterats med den internationella säkerhetsorganisationskoden (International Safety Management Code, ISM-koden).

Den andra konventionen gäller utsläpp av förorening från fartyg (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships jämte ett senare antaget protokoll, MARPOL). Huvudprincipen är att utsläpp av olja skall vara förbjudet. Utsläppsbestämmelserna är olika utformade beroende på om ett vattenområde har klassificerats som ett s.k. *särskilt havsområde* (Special Sea Area, SSA) eller inte. Inom ett sådant område råder förbud mot utsläpp av all olja under vissa villkor. Sedan den 1 augusti 1999 utgör Sveriges sjöterritorium och dess exklusiva ekonomiska zon i Östersjön inklusive Öresund samt hela västkusten ett särskilt havsområde. Det innebär bl.a. att nya fartyg måste vara försedda med dubbelskrov. Härutöver finns instrumentet *Särskilt känsligt havsområde* (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). PSSA innebär att de

stater som har jurisdiktion över området kan ställa specifika krav på trafiken i detta område. De kriterier som skall gälla för bedömningen är följande:

- oceanografiska förhållanden (t.ex. vattencirkulation)
- ekologiska förhållanden (t.ex. unikt eller känsligt ekosystem)
- egenskaper hos den trafikerande flottan (t.ex. mängden oljetransporter)

Även andra faktorer som den sökande staten eller organisationen åberopar kan vägas in i bedömningen, såsom vetenskapliga eller biologiska kriterier. I ansökan måste också anges vilket syfte som skall uppnås med klassificeringen. Inom en tvåårsperiod skall även de speciella skyddsåtgärder (Associated Protective Measures) som man önskar vidta redovisas. Det kan röra sig om både redan tillgängliga åtgärder, såsom sjötrafikledning och rapportsystem, och nya åtgärder – förutsatt att de faller inom IMO:s kompetens – men också en sådan åtgärd som är möjlig enligt UNCLOS och som avser den exklusiva ekonomiska zonen. Som det femte PSSA i världen klassades i oktober 2002 Waddensjön på begäran av Nederländerna, Tyskland och Danmark.

När det gäller pågående arbete kan nämnas att ett tjugotal länder i IMO har begärt att man skall införa ett speciellt kontrollsystem (s.k. auditsystem) avseende flaggstaterna (dvs. de stater i vilka ett fartyg är registrerat och som har jurisdiktionen över fartyget). Vidare har ett arbete inletts på ett regelverk om skydd mot brottsliga handlingar (security). I sammanhanget kan nämnas att IMO:s sjösäkerhetskommitté och en samtidig diplomatkonferens äger rum den 2–13 december 2002. Avsikten är att medlemsstaterna därefter skall införa de överenskomna reglerna. Ett inslag är att införande av s.k. AIS (Automatic Identification System) kan komma att tidigareläggas.

Regionalt samarbete

EU

Sjöfart ingår i EU:s gemensamma transportpolitik. Särskilt sjösäkerhetsfrågor har prioriterats under senare år till följd av de oljekatastrofer som har drabbat några av medlemsländerna. År 1993 antog rådet en resolution om ett gemensamt handlingsprogram för säkerhet till sjöss, vilket i sin tur har resulterat i en omfattande normgivning. Ett syfte är att undermåliga fartyg skall mönstras ut.

När det gäller pågående arbete kan särskilt nämnas de åtgärder som ryms i de s.k. Erikapaketen, uppkallade efter tankfartyget Erika som gick på grund år 1999 utanför den franska kusten. Innebörden är att undermåliga och sjöodugliga fartyg skall försvinna från de europeiska vattnen inom de kommande två åren.

Erika I (KOM (2000) 142 slutlig) går ut på en skärpning av vissa befintliga regelsystem, nämligen:

- Direktivet om hamnstatskontroll, där en mer omfattande kontroll av riskfartyg i europeiska farvatten föreslås.
- Direktivet om klassificeringssällskapens verksamhet, varigenom kraven höjs för att ett sådant sällskap skall godkännas inom EU.

- Förordning om en tidigareläggning av utfasningen av oljetankfartyg med enkelskrov. Den bestämmelse om utfasning som åsyftas finns i MARPOL och innebär bl.a. att oljetankfartyg som levererats fr.o.m. den 6 juli 1996 måste ha dubbelskrov eller likvärdig konstruktion. Tidigareläggningen innebär att inga oljetankfartyg med enkelskrov tillåts i gemenskapens vatten fr.o.m. år 2015.

Erika II (KOM (2000) 802 slutlig) innehåller konkreta åtgärder med anledning av Erika I-paketet, nämligen

- En förordning om inrättande av den europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA).
- Ett direktiv om ett anmälningssystem för förbättrad trafikövervakning på europeiska vatten.
- Åtgärder för förbättring av det internationella systemet med en fond för ersättning av skada vid oljeutsläpp i europeiska vatten.

Fem av de nu nämnda rättsakterna har antagits av Europaparlamentet och rådet. Rådet beslutade i juni 2001 om att förslaget om en kompletterande oljeskadefond skall drivas globalt, inom IMO, i stället för regionalt, inom EU.

Vidare har kommissionen den 3 december 2002 i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet (KOM (2002) 681) redovisat de viktigaste slutsatserna av fartyget Prestiges haveri. I anslutning härtill har kommissionen offentliggjort i en s.k. svart lista namnen på de undermåliga fartyg som skulle ha varit förbjudna i europeiska vatten om de nya europeiska sjösäkerhetsreglerna hade varit i kraft. Vidare har kommissionen föreslagit en rad skilda åtgärder, däribland att transport av tung olja i enkelskrovfartyg förbjuds. Enligt kommissionen bör de internationella reglerna ändras på ett genomgripande sätt, i synnerhet beträffande rättsligt och finansiellt ansvar.

Vid rådets möte den 5 och 6 december 2002 enades transportministrarna om åtgärder för att stärka sjösäkerheten och förhindra föroreningar från fartyg. Detta var föranlett av oljetankfartyget Prestiges haveri. Slutsatserna kan ses som en fortsättning på det omfattande arbete som påbörjades efter oljetankfartyget Erikas haveri utanför Frankrikes kust i december 1999. I detta syfte enades ministrarna om att medlemsländerna – genom administrativa överenskommelser – inte skall acceptera transporter av tunga oljor med tankfartyg med enkelskrov inom gemenskapens hamnar, terminaler och ankringsområden. Medlemsstaterna kommer också att ingå överenskommelser med industrin som innebär att industrin skall försäkra att transporter av tunga oljor inte sker med undermåliga fartyg eller äldre oljetankfartyg med enkelskrov. Kommissionen kommer att försöka få med Ryssland och kandidatländerna i de administrativa överenskommelserna; en modell för sådana överenskommelser med industrin kommer att utarbetas av kommissionen. Vidare kommer kommissionen att ta fram ett förslag om att skynda på utfasningen av enkelskrovsfartyg äldre än 15 år. Förslaget skall godtas senast den 1 juli 2003. På svenskt initiativ framhöll transportministrarna möjligheten att klassa vissa områden som särskilt känsliga (PSSA) som ett verkningsfullt instrument för att skydda havsmiljön. Sverige betonade också vikten av att stärka gemen-

skapslagstiftningen i fråga om arbetsförhållanden för sjöfarare. Transportrådet välkomnade även kommissionens meddelande om att förbättra sjösäkerheten med anledning av olyckan med *Prestige*.

HELCOM

Helsingforskommissionen (HELCOM) är det verkställande organet för Helsingforskonventionen om skydd för Östersjöområdets marina miljö. Inom ramen för konventionen har den s.k. Östersjöstrategin utarbetats med syfte att skydda miljön i Östersjön från skadlig påverkan av fartyg. Parter i HELCOM är Sverige, Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Polen och Tyskland samt EU. För beslut inom HELCOM krävs enighet.

Inom organisationen pågår arbete med att undersöka vilka juridiska förutsättningar och kriterier det finns för att inom ramen för IMO klassa hela eller delar av Östersjön som PSSA. En rapport om arbetet med en ansökan om klassning kommer att läggas fram vid ett möte i mars 2003. Nästa ministermöte i HELCOM äger rum i juni 2003, och ambitionen är att underlaget för en ansökan till IMO kan föreligga till detta möte. Det är varje enskilt medlemsland (part) som tar fram underlaget. HELCOM:s uppgift är att vara samordnare för en gemensam ansökan. Vidare pågår ett arbete med att säkerställa system av tungtrafikkorridorer inom Östersjön; detta kommer samtidigt att ge underlag för bättre sjöfartsinformation i form av elektroniska sjökort. Arbetet förutsätts vara färdigt inom några år.

OSPAR

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten från 1992 förvaltas av Oslo–Paris-kommissionen (OSPAR). Antalet parter uppgår till 15, däribland Sverige och EU.

Nationellt arbete

Den svenska lagstiftningen är i hög grad utformad för att överensstämma med internationella konventioner. Så är t.ex. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg grundad främst på MARPOL. Även överenskommelserna i Östersjöstrategin är genomförda genom bestämmelser i denna lag liksom också i Sjöfartsverkets föreskrifter.

Motionsförslagen

Vid sidan av utfiskningen och övergödningen och spridningen av miljögifter utgör risken för stora oljeutsläpp det största hotet mot miljön och den biologiska mångfalden i innanhavet Östersjön, betonar det i Folkpartiet liberalernas motion 2002/03:MJ315 av Lars Leijonborg m.fl. Detta hot ökar ständigt mot bakgrund av den kraftigt ökande trafiken och den bristande säkerheten hos många av fartygen, fortsätter motionärerna och begär att Östersjön skall

klassas som ett särskilt känsligt område. I motionen hänvisas till att Folkpartiet liberalerna sedan länge haft krav om både detta och om följande:

- miljölotsar för övervakning och kontroll av lastfartyg som trafikerar Östersjön,
- mottagningshamnar för förorenat vatten i alla hamnar vid Östersjön,
- marina reservat täckande Östersjöns alla huvudbiotoper,
- skärpta straff och ansvarsregler oberoende av uppsåt och
- ett effektivare Östersjösamarbete med ökat fokus på reglernas efterlevnad.

Kristdemokraterna framhåller i motion 2002/03:MJ432 av Alf Svensson m.fl. att stora delar av Östersjöns problem är förknippade med sjöfarten. Olja och kemikalier släpps ofta ut direkt i havet, vilket får till följd att många arter dör och att bottnar och kuster förstörs. Åtgärder måste därför vidtas för att reglera sjöfarten i Östersjön. Motionärerna anser att Sverige snarast bör ansöka hos IMO om att få svenska vatten i Östersjön klassade som PSSA. Mer kraftfullt är det, sägs det vidare, om alla länderna kunde göra samma sak. Därför skall Sverige också inom HELCOM arbeta för att få med de andra Östersjöländerna, anför motionärerna men de betonar samtidigt att Sverige inte bör invänta de andra länderna för att agera.

I motion 2002/03:MJ428 av Centerpartiet genom Maud Olofsson m.fl. pekar man på att de omfattande transportererna av miljöfarligt gods i Östersjön utgör ett ständigt hot mot Östersjöns miljö. Mycket tyder exempelvis på att exporten av olja som transporteras ut genom Finska viken kommer att öka. Sverige bör därför gå före övriga länder och hos IMO kräva att den svenska delen av Östersjön snarast klassas som särskilt känsligt område (PSSA). Parallellt kan Sverige arbeta genom HELCOM för att få de andra Östersjöländerna med oss, anför det vidare.

I motion 2002/03:MJ380 av Kjell-Erik Karlsson m.fl. (v, c, m, kd, mp) begärs att Sverige snarast ansöker hos IMO om att Östersjön klassas som "Särskilt känsligt havsområde" i enlighet med vad som anförts i motionen. Vidare krävs att Sverige intensifierar sitt arbete inom HELCOM med syfte att få samtliga Östersjöländer att klassa sin del av Östersjön som "Särskilt känsligt havsområde". Slutligen sägs att regeringen bör lägga fram förslag avseende kriterier för en PSSA-klassning. De åtgärder som förespråkas i motionen är dels att tyngre skeppsfart bör begränsas eller förbjudas, dels vilka leder som den tyngre sjöfarten av hänsyn till miljörisker bör hänvisas till. Motionärerna motiverar sina krav med att utsläppen av olja leder till utbredd fågeldöd, skador på bottnar, höga oljehalter och långlivade kemikalier i vattnet samt förstörda kuster. Motionärerna kritiserar det förhållandet att hittillsvarande åtgärder haft en alltför begränsad effekt.

Enligt vad som anförts i motion 2002/03:MJ313 av Kjell-Erik Karlsson m.fl. (v) bör Sverige snarast ansöka hos IMO om att få svenska vatten i Östersjön klassade som PSSA. Även andra åtgärder diskuteras i motionen, såsom

- ett system för märkning och härledning av oljan

- förbud mot att segla tankfartyg med enkla skrov i Östersjön
- krav på högsta möjliga tekniska standard hos fartyg och högsta möjliga kompetens hos befälhavare som tillåts i Östersjön
- begränsning av fartygens möjlighet att segla var de vill i Östersjön

I motion 2002/03:MJ223 av Åsa Lindestam (s) framförs ett krav på att Sverige – tillsammans med staterna runt Östersjön – hos IMO bör ansöka om att få Östersjön klassad som "särskilt känsligt havsområde" (PSSA).

Enligt vad som anförs i motion 2002/03:MJ478 av Jan Emanuel Johansson bör Sverige snarast ansöka vid IMO om att Östersjön klassas som särskilt känsligt havsområde, PSSA. Vidare bör Sverige intensifiera sitt arbete inom HELCOM med syfte att få samtliga Östersjöländer att klassa sin del av Östersjön som "Särskilt havsområde".

Behandling i riksdagen

Tidigare behandling

Närbesläktade frågor har under det senaste året behandlats vid tre tillfällen i riksdagen.

Hösten 2001 behandlade riksdagen lagförslag om åtgärder mot förorening från fartyg (prop. 2000/01:139, bet. 2001/02:MJU4, rskr. 2001/02:81). Syftet var att förbättra möjligheterna att motverka, kontrollera och beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen. Vidare beslutades om skärpta bestämmelser i fråga om tillsyn och sanktioner för att genomföra den s.k. Östersjöstrategin. I betänkandet behandlades även ett trettiotal motionsyrkanden, varav ett flertal enligt utskottets bedömning fick anses tillgodosedda genom de berörda regeringsförslagen. Några motioner tog upp frågan om dubbelskrov och lotsplikt m.m. för fartyg med miljöfarlig last. Miljö- och jordbruksutskottet hänvisade i denna fråga främst till pågående arbete inom IMO och inom ramen för Helsingforskonventionen.

Samma höst beslutade riksdagen om lagändringar för att Sverige skall uppfylla kraven i två EG-direktiv om åtgärder för förbättrad fartygssäkerhet (prop. 2000/01:137, bet. 2001/02:TU4, rskr. 2001/02:9). Det ena var direktivet 95/21/EG och ändringsdirektivet 98/25/EG om tillämpning och internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll). Det andra var direktivet 1999/35/EG om ett system med obligatoriska besiktningar för en säker drift av ro-ro-passagerarfartyg och höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik (värdstatsdirektivet). Genomförandet i svensk lagstiftning berörde ändringar i tre lagar, nämligen:

- fartygssäkerhetslagen (1988:49),
- lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

Slutligen behandlade riksdagen – också hösten 2001 – på förslag av trafikutskottet vissa motioner om miljö- och säkerhetsfrågor på sjöfartsområdet (bet. 2001/02:TU1). I motionerna krävdes ett svenskt agerande i internationella sammanhang för att främja sjösäkerheten och värna havsmiljön. Riksdagen avtog motionsförslagen med hänvisning till uttalanden av regeringen om att dessa frågor hade hög prioritet och till aktuellt internationellt arbete. Utskottet fäste också uppmärksamheten på regeringens förslag om åtgärder mot förorening från fartyg, som då var under beredning (bet. 2001/02:MJU4). Med anledning av motionskrav på miljölots på fartyg som trafikerar Östersjön hänvisades till att frågan om lotsar på fartyg som trafikerar Östersjöns internationella vatten hade behandlats på ett ministermöte i september 2001 inom ramen för det nämnda samarbetet om skydd av Östersjöns marina miljö. Ministrarna hade antagit en deklaration (Köpenhamnsdeklarationen) enligt vilken man borde överväga åtgärder i syfte att öka sjösäkerheten genom användning av lotsar i Östersjön, Öresund och Bälten.

Planerad behandling i trafikutskottet

Trafikutskottet avser att under våren 2003 behandla en aviserad proposition avseende två av delarna i Erikapaketet, nämligen direktiven om hamnstatskontroll och om klassificeringssällskapens verksamhet samt eventuella följd-motioner. I detta sammanhang avser utskottet att även behandla ett tiotal motioner från allmänna motionstiden 2002 om bl.a. olika sjösäkerhets- och miljöfrågor inom sjöfartsområdet. Förslag som här förordas gäller bl.a.:

- införande av bullerregler till sjöss,
- kontrollsystem för fartyg som rensar sina oljetankar i Östersjön,
- obligatorisk transponder på oljefartyg,
- miljöåtgärder inom sjöfarten,
- investeringsbidrag för katalysatorer till fartyg,
- strängare regler för säkrare fartyg, bl.a. dubbelskrov på fartyg med miljöfarligt gods,
- förbud mot tankfartyg med enkla skrov i Östersjön,
- uppdrag till Sjöfartsverket att se över förutsättningarna för att införa nationellt krav på katalysatorer på fartyg samt hur Sverige kan verka för ett internationellt krav inom IMO,
- skärpta regler för fartygsleder genom känsliga havsmiljöområden,
- miljölotssystem för fartyg som trafikerar Östersjön,
- miljölotsar på fartyg och sanktioner mot rederier som överträder miljöbestämmelserna i svenska vatten,
- vikten av Sverige som pådrivande i internationella organ för strängare säkerhets- och miljökrav för sjöfarten.

Trafikutskottets ställningstagande

Sjöfartens betydelse m.m.

Sjöfarten är av avgörande betydelse för den internationella handeln. I dag svarar transporter till sjöss för över två tredjedelar av handelsutbytet mellan EU och resten av världen. Från miljösynpunkt är sjötransporter fördelaktiga i den mån de avlastar den redan hårt utnyttjade landinfrastrukturen. Minskade vägtransporter innebär minskade luftföroreningar. Samtidigt måste erkännas att det finns betydande risker med sjötransporter för havens ekosystem, både på kort och på lång sikt. Detta har visats genom de många haverierna utanför EU-länders kuster med fullastade oljetanker, som nu senast med Prestige.

Riskerna för ett motsvarande haveri i Östersjön är uppenbara, särskilt som Prestige hade lastats i en Östersjöhamn. Kombinationen av risk för olyckor och Östersjöns känslighet ekologiskt har också uppmärksammats i en rad motioner, väckta under allmänna motionstiden hösten 2002. I dessa pekar man på att tankfartygstrafiken i Östersjön har ökat kraftigt under senare år och väntas öka ytterligare till följd av planerade hamnutbyggnader.

Motionerna har det gemensamt att det i samtliga förespråkas att Östersjön – helt eller delvis – bör klassas som s.k. särskilt känsligt område (PSSA). Det handlar i detta fall om en gemensam ansökan hos IMO inom ramen för HELCOM-samarbetet. I flertalet av motionerna begärs därutöver att Sverige skall göra en egen ansökan hos IMO avseende svenska vatten i Östersjön. I några motioner preciseras även de skyddsåtgärder som bör övervägas.

Miljö och säkerhet är grundläggande för transportpolitiken

Trafikutskottet vill med anledning av dessa motioner klargöra att grundläggande för den svenska transportpolitiken är att skapa en effektiv och hållbar transportutveckling. Det innebär att transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador, och där en god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas. Att transportpolitiken skall vara grundad på uthållig utveckling ligger också i linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 om ett säkerställande av hållbara transporter liksom i riktlinjerna för EU-kommissionens vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010.

Det är därför enligt trafikutskottet nödvändigt att ett aktivt säkerhets- och miljöarbete utformas så att sjöfartens fördelar som ett resurssnålt och ett effektivt transportmedel till fullo kan tas till vara. I sammanhanget kan nämnas att man inom EU har framfört som ett mål att överföra en växande del av transporter från vägnätet till sjöfarten. Eftersom fartygen använder vattenvägarna blir infrastrukturkostnaderna minimala. Det finns också en växande insikt på Europeanivå att man har nått kapacitetstaket när det gäller vägtransporter och att den fortsatta transportutbyggnaden måste ske inom bl.a. sjöfart. Det kräver dock att sjöfarten aktivt värnar om miljön och bidrar till att skydda världshav och andra vattenvägar från miljöförstöring. Ett stort problem i dag

är de löpande driftsutsläppen av olja som oseriösa redare sysslar med och de tankerolyckor som under senare tid drabbat en rad länder.

Som utskottet inledningsvis redovisat har det genom årens lopp mot denna bakgrund vuxit fram ett omfattande regelverk, både globalt och europeiskt baserat, för att främja en säker och miljöanpassad sjöfart. Bristande efterlevnad och andra faktorer har efterhand tvingat fram utvidgade och allt strängare regler. Som också beskrivits pågår även i olika internationella forum ett omfattande arbete för att förbättra sjöfartens säkerhet och miljöanpassning.

PSSA-klassning av Östersjön

Utskottet har förståelse för den otålighet med den många gånger tidsödande processen i dessa internationella forum som kommer till uttryck i motionerna. Samtidigt konstaterar utskottet att en förutsättning för att nå största möjliga framgång med arbetet för en säker och miljöinriktad sjöfart på Östersjön är att det drivs gemensamt.

Enligt trafikutskottets mening är det dock angeläget att arbetet med att åstadkomma en säker och miljöinriktad sjöfart nu påskyndas. Med tanke på de konsekvenser som exempelvis en svår tankerolycka skulle kunna få i Östersjön med dess känslighet krävs snabba, kraftfulla och målinriktade insatser. Utskottet välkomnar därför att transportministrarna inom EU vid sitt möte den 5 och 6 december enades om en rad åtgärder för att stärka sjösäkerheten och förhindra föroreningar från fartyg, även om inte alla insatser är tidssatta.

I de nu aktuella motionerna förordas att Östersjön klassas som särskilt känsligt havsområde. Därmed skulle enligt motionärerna speciella skyddsåtgärder kunna införas som bl.a. krav på dubbelskrov och miljölots. Trafikutskottet delar motionärernas bedömning att den föreslagna klassificeringen verksamt skulle kunna bidra till att förbättra fartygssäkerheten i Östersjön. Samtidigt konstaterar utskottet att kvaliteten i driften, dvs. rederiets kompetens och seriositet, ett gott och kontinuerligt fartygsunderhåll samt en professionell bemanning är avgörande för ett fartygs säkerhet. Att fartyget M/S Prestige förläste berodde inte på hon hade enkelt skrov. Även om orsaken inte är klarlagd talar många indikationer för att hon var i dålig kondition. Det krävs därför en helhetssyn för att nå målet om en säker och miljöanpassad sjöfart.

Enligt utskottets mening är det dock angeläget att en ansökan om PSSA-klassificering snarast kommer till stånd. Utskottet har erfarit att ett underlag härför torde kunna vara färdigställt våren 2003 inför det då planerade ministermötet inom HELCOM. Utskottet har också erfarit att regeringen har för avsikt att den 19 december 2002 lämna ett uppdrag till Sjöfartsverket att ta fram Sveriges underlag i form av kartläggning och analys för en sådan gemensam ansökan. I detta uppdrag kommer också att ingå en kartläggning och analys för en motsvarande ensidig svensk ansökan hos IMO avseende svenska vatten. Den del av ansökan som avser förslag till adekvata åtgärder kan – i enlighet med IMO:s riktlinjer – lämnas in vid en senare tidpunkt, dock inom högst två år.

Utskottet anser att det kan vara en fördel med en sådan parallell kartläggning och analys. Detta innebär en full beredskap att handla enligt två linjer, och utskottet ser ingen motsättning härvidlag. Skulle sålunda ett beslut om gemensam ansökan inte bli resultatet vid ministermötet inom HELCOM våren 2003 bör Sverige – utan ytterligare dröjsmål – lämna in en ensidig ansökan. Det är angeläget att analysen även innehåller en avvägning mellan de för- och nackdelar som kan vara förbundna med en sådan ensidig ansökan.

Skyddsåtgärder som bör övervägas

Utskottet övergår härnäst till att diskutera vissa frågor och åtgärder som förutsätts bli uppmärksammade i det fortsatta beredningsarbetet.

Vad gäller åtgärder avseende *fartyg* konstaterar utskottet att kravet på dubbelskrov för tankar med tung olja har aktualiserats genom kommissionens meddelande. Till detta vill utskottet tillägga att – trots att dubbelskrov många gånger kan vara avgörande för skadeutvecklingen vid ett fartygshaveri – underhållet av fartyget liksom en korrekt utförd lastning är väl så viktiga faktorer. Svensk sjöfart sköter sig väl på denna punkt. Ett fartyg som inte underhålls drabbas av materialutmattning, som därmed bäddar för brott i skrovet vid t.ex. kollision eller vågbrytningar.

Vad härnäst gäller sjöfartens *infrastruktur* vill utskottet påminna om det arbete som pågår med farledsplanering (s.k. routeing) inom IMO och särskilt HELCOM. Syftet är att säkerställa ett system av tungtrafikkorridorer i Östersjön.

I fråga om åtgärder på området *sjötrafikledning* konstaterar utskottet att Sverige har varit ett föregångsland för att bygga upp ett heltäckande AIS-system (Automatic Identification System). Genom detta system kan ett fartygs position bestämmas exakt och möjliggörs kommunikation fartyg emellan och mellan fartyg och trafikcentraler i land. Såvitt utskottet har erfarenhet av ett samarbete med Ryssland nyligen beslutats, som går ut på att Sverige lämnar finansiellt stöd till AIS-täckning i Ryssland. I sin förlängning hänger detta samman med det EU-initiativ som går under namnet Galileo, ett satellitbaserat kommunikationssystem. De tekniska möjligheterna ger, menar utskottet, avsevärt mycket bättre förutsättningar för trafikledning av sjöfarten.

Utskottet vill erinra om det omfattande åtgärdepaket som kommissionen genom ett meddelande till rådet och Europaparlamentet presenterade den 3 december. Det faktum att flera av Östersjöstaterna förväntas kunna bli medlemmar i EU innebär ytterligare förutsättningar att komma vidare när det gäller sjöfarten på Östersjön.

Härutöver vill utskottet peka på vikten av att frågor om *försäkring med skydd för tredje part* uppmärksammas. Vidare bör åtgärder som är baserade på *frivilliga*, dvs. icke lagreglerade, *insatser* uppmärksammas och uppmuntras. Detta kan gälla samordning mellan rederier avseende bunker, avfall och bottenfärger. Ett exempel är projektet ”Rent skepp kommer lastat” som syftar till en miljöanpassad sjöfart. Ett steg i projektet är att uppställa en modell för

vilka kriterier som bör finnas för ett hälso- och miljöanpassat fartyg som skall trafikera bl.a. Östersjön och Nordsjön.

Utskottet vill understryka vikten av att åtgärder som förespråkas i ansökan till IMO bör övervägas inom ramen för det aviserade regeringsuppdraget till Sjöfartsverket. Det är angeläget att prövningen görs så uttömmande som är möjligt och att en vägning av motstående intressen görs och redovisas, allt i syfte att det slutliga valet blir det mest ändamålsenliga och långsiktigt hållbara.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser utskottet att syftet med förslagen i de nu behandlade motionerna blir helt eller delvis tillgodosett med den handlingslinje som trafikutskottet här har beskrivit och som bygger på Regeringskansliets uppgift om att regeringen inom kort kommer att uppdra åt Sjöfartsverket att ta fram underlag för ansökan om klassning av Östersjön som särskilt känsligt område (PSSA). Med hänvisning till det anförda föreslår trafikutskottet att miljö- och jordbruksutskottet tillstyrker motionerna.

Stockholm den 10 december 2002

På trafikutskottets vägnar

Claes Roxbergh

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Roxbergh (mp), Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Erling Bager (fp), Hans Stenberg (s), Krister Örnfjäder (s), Johnny Gylling (kd), Karin Svensson Smith (v), Claes-Göran Brandin (s), Monica Green (s), Runar Patriksson (fp), Sven Bergström (c), Kerstin Engle (s), Jan-Evert Rådström (m), Mikael Johansson (mp) och Ulla Löfgren (m).

Avvikande mening

Carina Moberg (s), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Krister Örnfjäder (s), Claes-Göran Brandin (s), Monica Green (s) och Kerstin Engle (s) anför:

Såsom utskottsmajoriteten framhåller blir syftet med de behandlade motionerna helt eller delvis tillgodosett genom vad utskottet anför. Mot den bakgrunden anser vi inte att någon tillstyrkan behövs.