

Datum

2018-05-15

Dnr:1-18**Mottagare**

Miljö- och energidepartementet, 103 33 Stockholm

Handläggare**Direkt**

Laura Piriz och
Linda Rydell
Havs- och vattenförvaltning
linda.rydell@havochvatten.se

010-6986033

Uppdrag att redovisa underlag till nationella prioriteringar för Helcom och Ospar

Enligt uppdrag i regleringsbrevet från regeringen för HaVs verksamhet under 2018 (M2017/03180/S) fick Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram underlag för nationella prioriteringar för arbetet inom Helcom och Ospar. Underlaget **ska** beakta kraven på regionalt samarbete i genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv. Underlaget ska även bidra till regionalt genomförande av Agenda 2030 och därmed utgöra en del av Sveriges uppföljning efter FN:s havskonferens. Underlaget ska där relevant tas fram i samarbete med berörda myndigheter. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 30 april 2018. Efter överenskommelse med Regeringskansliet senarelades redovisningen till 21 maj 2018.

Vi överlämnar härmed vår avrapportering.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredare Linda Rydell och Laura Piriz. I den slutliga handläggningen av ärendet har även biträdande generaldirektören Johan Löwenadler Davidsson och avdelningscheferna Anna Jöborn, Björn Sjöberg och Ingemar Berglund och enhetscheferna Mia Dahlström och Mats Svensson deltagit.

Jakob Granit

Laura Piriz

Linda Rydell

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har 2018 fått i uppdrag att ta fram underlag för nationella prioriteringar för arbetet inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar. Underlaget ska beakta kraven på regionalt samarbete i genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv. Underlaget ska även bidra till regionalt genomförande av Agenda 2030 och därmed utgöra en del av Sveriges uppföljning efter FN:s havskonferens 2017 där Sverige var en av värdnationerna. Underlaget ska där så är relevant tas fram i samarbete med berörda myndigheter. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 30 april 2018. Efter överenskommelse med Regeringskansliet senarelades redovisningen till 21 maj 2018.

Detta regeringsuppdrag kan ses i ett sammanhang där arbetet ska starta med att ta fram nya strategiska mål för det regionala samarbetet kring Östersjön och Nordostatlanten 2020-2030. Detta sammanfaller med att en rad omvärldsprocesser (på EU-nivå och globalt) sätter konventionerna i ett nytt sammanhang.

Underlaget till prioriteringar som presenteras i denna rapport har tagits fram genom ett samarbete där berörda myndigheter fått bidra genom att lämna förslag på prioriteringar inom sina ansvarsområden. Utifrån detta, och med beaktande av Havs- och vattenmyndighetens egna bedömningar, vill vi lyfta fram följande förslag till nationella prioriteringar för Sverige arbete inom Helcom och Oskar under kommande år (2018-2021) samt på längre sikt (till 2030). Prioriterade utvecklingsområden listas nedan utan inbördes rangordning.

1. Prioriterade utvecklingsområden avseende biologisk mångfald och ekosystem Arbetet med biologisk mångfald behöver fortsatt stärkas inom Oskar och utvecklas betydligt inom Helcom. Inom Oskar behövs stärkt åtgärdsarbete utanför nationell jurisdiktion och Arktis. Inom Helcom saknas viktiga förutsättningar för ett effektivt åtgärdsarbete. Sverige bör därför arbeta för

- 1 A) att utveckla och stärka gemensamt åtgärdsarbete mellan avtalsparterna kring hotade arter och habitat
- 1 B) att skapa förutsättningar för att bentiska habitat ska kunna leverera ekosystemtjänster. Bland annat fungerar de som skydd och barnkammare till uppväxande fisk och skaldjur.
- 1 C) att skapa samsyn kring statusbedömning, hotbilder och åtgärder för fisk, marina däggdjur, havsfåglar och habitat i förhållande till konventionernas aktionsplaner samt EU:s havsmiljödirektiv
- 1 D) en ökad satsning på förvaltning av skyddade områden i koherenta nätverk.

2. Prioriterade utvecklingsområden avseende belastningar

Vi behöver i båda konventionerna utveckla, effektivisera och konkretisera det gemensamma arbetet för att minska de största belastningarna, samt hitta arbetssätt kring nya hotbilder. Sverige bör därför arbeta för

- 2 A) minskad belastning av farliga ämnen, genom att ta fram en gemensam strategi för "giftfria hav" med ett helhetsperspektiv från källa till hav, samt genom fortsatt åtgärdsarbete för att minska belastningen

- 2 B) minskad närsaltsbelastning och övergödning genom fortsatt minskning av tillförseln av näringsämnen, med ett helhetsperspektiv från källa till hav, samt genom att öka förståelsen för (och motverka negativa effekter av) övergödning
- 2 C) utveckling av arbetet med marint skräp med särskilt fokus i Nordsjön
- 2 D) fortsatt utveckling mot grönare sjöfart genom minskade utsläpp av föroreningar (av t.ex. farliga ämnen och växthusgaser) samt innovationsarbete, bl.a. kring alternativa bränslen och ökad säkerhet
- 2 E) att utveckla kapacitet för att arbeta regionalt med nya möjligheter och hotbilder bland annat genom scenarioanalys (kring exempelvis klimatpåverkan eller utvinning av råvaror).

3. Prioriterade utvecklingsområden avseende processer och arbetssätt inom Helcom och Oskar

Kommande tre år går havsförvaltningsarbetet in i en åtgärdsinriktad fas där åtgärder inom havsmiljödirektivets åtgärdsprogram, och havsmiljökonventionernas aktionsplaner ska tas fram av EU:s medlemsstater och konventionernas avtalsparter. Här finns en möjlighet som kan utnyttjas för att stärka fokus på genomförande och att uppnå resultat. Sverige bör därför arbeta för

- 3 A) att stärka regionalt samordnat genomförande av EU:s havsmiljörelaterade direktiv
- 3 B) fortsatt digitalisering och samverkan för ökad spridning och användning miljöinformation
- 3 C) att integrera FN:s hållbarhetsmål i Helcom och Oskar arbetet, bland annat genom uppföljningssystem för genomförande av åtgärder.

Slutligen lyfts ett antal övriga frågor av vikt att lyfta fram inom Helcom och Oskar, inklusive samarbete kring forskning, övervakning och indikatorutveckling (för att åstadkomma ett fungerande bedömningssystem för havsmiljöns tillstånd).

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram förslagen med utgångspunkt i vårt uppdrag om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav samt att verka för att uppnå generationsmålet ”att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser” och relevanta miljö kvalitetsmål. Vi behöver i detta arbete utgå från ekosystemansatsen och främja tvärsektoriellt samarbete, och vi behöver verka från källa till hav.

Förkortningar

ABNJ	Areas Beyond National Jurisdiction
ISA	International Seabed Authority
CBD	Convention on Biological Diversity
UNEA	United Nations Environmental Assembly
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management (
BBNJ	Biodiversity Beyond National Jurisdiction
MPA	Marine Protected Area
Helcom	Baltic Marine Environment Protection Commission - Helsinki Commission
Oskar	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (the OSPAR Convention)

Helcom BSAP	Helcom Baltic Sea Action Plan
Ospar NEAES	Ospar North-East Atlantic Environment Strategy
Ospar RAP-ML	Ospar Regional Action Plan – Marine Litter
HoD	Heads of Delegation
Ospar JAMP	Ospar Joint Assessment and Monitoring Programme
Helcom COMBINE	Marine Monitoring in the COMBINE Programme of HELCOM
Helcom GEAR	Helcom Group on the Implementation of the Ecosystem Approach
Helcom STATE	Helcom Working Group on the State of the Environment and Nature Conservation
Helcom PRESSURE	Helcom Working Group on Reduction of Pressures from the Baltic Sea Catchment Area
Helcom MARITIME	Helcom Group on prevention of pollution from ships
Helcom AGRI	Helcom Group on Agriculture
Helcom FISH	Helcom Group on ecosystem-based sustainable Fisheries
Helcom SEAL	Helcom ad hoc Seal Expert Group
Ospar CoG	Ospar Coordination Group
ICG-MSFD	Ospar Intersessional Correspondence Group-Marine Strategy Framework Directive
Ospar EIHA	Ospar Committee on Environmental Impact of Human Activity
Ospar BDC	Ospar Committee on Biological Diversity
Ospar HASEC	Ospar Committee on Hazardous Substances and Eutrophication
Ospar OIC	Ospar Offshore Industry Committee
EU CIS	EU Common Implementation Strategy
EUSBSR	EU Strategy for the Baltic Sea Region
VME	Vulnerable Marine Ecosystem
UNCLOS	UN Convention on the Law of the Sea
Arctic Council CAFF	Arctic Council working group on Conservation of Arctic Flora and Fauna
Arctic Council PAME	Arctic Council working group on Protection of the Arctic Marine Environment
RFMO	Regional Fisheries Management Organisation
NEAFC	Northeast Atlantic Fisheries Commission
NASCO	North Atlantic Salmon Conservation Organization
NAMMCO	North Atlantic Marine Mammal Commission
ICCAT	The International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas
NGO	Non-governmental organisation
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
CITES	The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
IMO	International Maritime Organisation
SDG	United Nations Sustainable Development Goals
NSN	The North Sea Network of Investigators and Prosecutors
CFP	Common Fisheries Policy
CAP	Common Agricultural Policy
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
EUNIS	European University Information Systems organisation

Innehåll

Bakgrund till regeringsuppdraget.....	4
Arbetsmetod för framtagande av prioriteringarna	4
Varför Helcom och Ospar?.....	6
Grunder för prioriteringarna inom Helcom och Ospar	8
Förslag till nationella prioriteringar för Helcom och Ospar	12

1. Prioriterade utvecklingsområden avseende biologisk mångfald och ekosystem	12
2. Prioriterade utvecklingsområden avseende belastningar.....	16
3. Prioriteringar avseende processer eller arbetssätt inom Helcom och Oskar	21
Övriga frågor som behöver utvecklas.....	24
Bilaga 1. Styrande dokument kring arbetet i Helcom och Oskar.....	28
Bilaga 2. Mall för underlag från berörda myndigheter.....	28

Bakgrund till regeringsuppdraget

Helcom (Östersjön) och Oskar (Nordostatlanten, fem havsregioner), är två regionala havsmiljökonventioner som har ratificerats av 9 respektive 15 regeringar samt av EU. Avtalsparterna har förbundit sig att samarbeta för att skydda den marina miljön.

Havs- och vattenmyndigheten har år 2018 fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för nationella prioriteringar för arbetet inom Helcom och Oskar. Underlaget ska beakta kraven på regionalt samarbete i genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv¹. Underlaget ska även bidra till regionalt genomförande av Agenda 2030 och därmed utgöra en del av Sveriges uppföljning efter FN:s havskonferens. Underlaget ska där så är relevant tas fram i samarbete med berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 30 april 2018.

Behovet av att formulera nationella prioriteringar har vuxit fram i ett sammanhang där de regionala havsmiljökonventionerna fått delvis nya förutsättningar. Förståelsen har ökat globalt för den institutionella komplexiteten bakom styrningen av havets nyttjande och de förutsättningar som finns för att säkerställa en god havsmiljö. Detta avspeglas i de globala hållbarhetsmålen som antogs 2017 av FN, där betydelsen av den regionala dimensionen särskilt lyfts fram, samt i arbetet kring havsmiljödirektivets regionala genomförande. Det är i detta sammanhang som nya strategiska mål och aktionsplaner under kommande år ska förhandlas fram för det regionala samarbetet kring Östersjön (Helcom BSAP)² och Nordostatlanten (Oskar NEAES)³ för 2020-2030.

I denna rapport presenteras teman och arbetsprocesser som Havs- och vattenmyndigheten bedömer lämpliga att Sverige prioriterar inom Helcom och Oskar på kort sikt (till 2021) och på lång sikt (till 2030). Förslagen baseras på underlag från berörda myndigheter och har tagit hänsyn till inriktningen i styrande dokument⁴ samt kunskap om pågående processer.

Arbetsmetod för framtagande av prioriteringarna

Inom ramen för uppdraget har berörda följande myndigheter ombetts komma med förslag.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)

² Helcom Baltic Sea Action Plan, Tillgänglig online 20180517 på www.helcom.fi/baltic-sea-action-plan,

³ Oskar North-East Atlantic Environment Strategy 2020 Tillgänglig online 20180517 på www.ospar.org/convention/strategy, rekommendationer och beslut: www.ospar.org/convention/agreements.

⁴ Se bilaga 1

Naturvårdsverket, Kemi, Strålsäkerhetsmyndigheten, Jordbruksverket, SMHI, Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten samt Transportstyrelsen inklusive Sjöfartsverket har alla lämnat förslag på prioriteringar till Havs- och vattenmyndigheten. Underlaget inkluderar ett 80-tal föreslagna prioriteringar⁵. Myndigheterna ombads svara på frågor i en tabell som framgår av bilaga 2. Frågorna gällde prioriteringar för arbetet under de kommande åren (2018-2021) och på längre sikt (2030). De myndigheter som identifierade fler än fem prioriteringar ombads att rangordna dessa, där kategori 1) indikerar att frågan ”måste prioriteras” och kategori 2) att frågan ”bör prioriteras”. I det slutliga urvalet har vi, med ett fåtal undantag, tagit med enbart de högst rankade förslagen.

För att diskutera det mottagna materialet anordnades ett seminarium samt uppföljningssamtal med myndigheterna. Där blev det tydligt att de flesta myndigheter har utgått från myndighetens sakkompetens och mandat vilket medför att frågor där mandatet inte är tydligt inte synliggjorts i föreslagna prioriteringar. Ett antal prioriteringar sammanfaller med pågående arbete, men i vissa fall har pågående arbete antagits som en förutsättning. Av materialet framstod det också tydligt att många frågor hänger samman trots att de i dagsläget hanteras av olika arbetsgrupper inom Helcom och Oskar.

När det gäller miljöpåverkansfaktorer har fler prioriteringar lagts fram för Helcom än för Oskar. Detta kan vara en rättvisande bild, eftersom Östersjön har stora problem med belastningar i sitt upptagningsområde. Sverige har i Helcom också ett större ansvar att vara visionär och ledande, med vår långa kustlinje och stora vattenområden mot Östersjön.

All verksamhet som redan pågår har inte återgivits i detta dokument. Rapportens föreslagna prioriteringar har förutsatt att det arbete med frågor som i dagsläget redan prioriteras också kommer att fortsätta med samma eller förstärkt ambition. Dessa frågor inkluderar övergödning och ekosystembaserad havsplanering i Helcom och biologisk mångfald och marint skräp i Oskar men även processororienterat arbete såsom kommande uppdatering av aktionsplanerna BSAP 2030 och NEAES 2030 samt samarbete för miljö- och ekosystemanpassning av sektoriella näringar. Detta inkluderar redan överenskomna leveranser, exempelvis uppdateringar av Helcom COMBINE och Oskar JAMP samt Oskar:s Quality Status Rapport 2023. Detsamma gäller för arbete som är relaterat till styrande möten inom konventionerna, exempelvis Ministermöten, Kommissionsmöten, HoD, Helcom GEAR och Oskar COG (inklusive ICG MSFD).

Vissa avgränsningar har gjorts avseende prioriteringar kring utveckling av indikatorer, övervakning och arbetsformer inom havsmiljökonventionerna. Vårt resonemang kring detta presenteras i ett separat kapitel. Där beskrivs även vissa frågor som behöver uppmärksammas även om de inte har föreslagits som prioriteringar, eftersom Sverige inte för närvarande medverkar i de grupper och processer där frågorna hanteras.

Rapporten har ett tematiskt fokus och går inte in på organisatoriska frågor. Aktuella frågor inom Oskar som utökning av konventionsområdet, nya modeller för ordförandeskap och styrningsprocesser i en mer komplex global kontext samt effektiv förvaltning av organisationen, budget och administration av sekretariaten har inte ingått i analysen.

Slutligen är det viktigt att notera att de överenskommelser som antas inom konventionerna kan vara mer eller mindre bindande och att den juridiska kraften också behöver vara en grund för bedömning av vilket arbete Sverige slutligen ska genomföra.

⁵ Dessa återfinns som separat bilaga till detta dokument

Varför Helcom och Oskar?

Den havsregionala skalan gör att Helcom och Oskar:s arbete lämpar sig väl som plattform för utveckling av en gemensam kunskapsbas. Denna gemensamma kunskapsbas behövs för att förstå problemen som länderna ställs inför i sina havsområden och dess effekter på havsmiljön samt skapar förutsättningar för samarbete kring åtgärder med ett helhetsperspektiv. Från ett ekologiskt, geopolitisk, sociokulturellt och inte minst kostnadsmässigt perspektiv lånar sig relativt stora marina ekosystem eller havsregioner, inklusive kustområden och flodavrinningsområden, för samarbete mellan stater. Skulle arbetet ske på mindre skalor kan förståelsen för viktiga ekologiska och sociala interaktioner gå förlorad. På större skalor kan det bli svårt att se vinsterna av samarbetet då möjligheten till anpassning efter geografiska förutsättningar minskar och transaktionskostnaderna för engagemang bli för stora.

I överväganden av vad Sverige nationellt bör prioritera att arbeta med inom Helcom och Oskar bör det tydliggöras vilka ”verktyg” som konventionerna erbjuder i relation till andra processer eller aktörer. Det finns flera plattformar på regional nivå inom vilka Sverige nationellt kan välja att satsa resurser på för att nå en bättre havsmiljö. EU:s havsmiljödirektiv är en sådant. EU:s CIS arbetsprogram för havsmiljödirektivet signalerar att i stället för att se de regionala havskonventionernas arbete som en parallell process, kompletterar regionalt arbete inom Helcom, Oskar och havsmiljödirektivet varandra med målet att uppfylla samma marina miljömål⁶. Bakgrunden till att förstärka samarbetet på regional nivå inom ramen för havsmiljödirektivet ligger i (1) egenskaperna hos det marina ekosystemet, (2) behovet av en viss grad av samsyn i det sätt vi bedömer, övervakar och genomför åtgärder inom (och mellan) regioner, och (3) att vissa problem som behöver åtgärdas, och som inte begränsas av nationella gränser, kan angripas i det regionala arbetet.

Ett viktigt åtgärdsinriktat, kunskapsbyggande och policy-relevant arbete pågår också exempelvis inom EU:s Östersjöstrategi. I relation till detta arbete, som bedrivs främst i form av projekt, spelar Helcom och Oskar en viktig roll genom möjligheten att genom konventionerna institutionalisera resultaten av genomförda projekt. EU-arbetet hämtar inspiration i, och stöttar havsmiljökonventionernas arbete, finansierar projekt av relevans för havsmiljökonventionerna och formaliserar genom direktiv och politik vissa krav på samarbete på regional skala. Ett sätt att se på hur Helcom, EU och Östersjöstrategin samverkar illustreras i figur 1.

⁶ European Commission (2016), Draft MSFD Common implementation strategy Work programme 2016 – 2018, Tillgänglig online 20180517 på circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/Marine%20Strategy/Library/MarineDirectors/A%20%20Marine%20Directors/Water%20and%20marine%20Directr's%20meeting%20-%209-10%20June%202016%20-%20Amsterdam,%20NL/Agenda%20and%20documents/MD2016-1-3-draft%20CIS%20WP%202016-18.pdf



Figur 1: Ett sätt att se på hur Helcom, EU och Östersjöstrategin samverkar.

De funktioner som beskrivs för Helcom i fig 1 är också aktuella för Oskar men viktiga skillnader finns. Osparkonventionen inbegriper fem havsregioner inklusive havsområden över förlängda kontinentalsockeln, havsområden helt utanför nationell jurisdiktion (ABNJ) och havsområden i Arktis. Kompetensen och rätten till beslut kring råvaror och naturresurser och ansvarsskydd för biologisk mångfald i dessa havsområden är föremål för debatt på global och regional nivå, inom FN, EU, Oskar, Arktiska Rådet, mellan nord och syd och inom olika sfärer (regeringar, akademi, frivilligorganisationer och industri). Detta skapar förväntningar och spänningar inom Oskar som till skillnad från andra plattformar, enligt UNCLOS, har mandat för att träffa juridisk bindande överenskommelser både inom och utanför nationell jurisdiktion.

Sedan konventionernas grundande har kontaktytorna som Helcom och Oskar har att förhålla sig till ökat markant. Figur 2 ger exempel på Oskar:s kontaktytor.



Figur 2: Bilden illustrerar Oskar:s institutionella kontext och ger exempel på kontaktytor som Oskar relaterar till.

Slutligen är det viktigt att klargöra att Helcom:s och Oskar:s målsättningar stämmer väl överens med de svenska miljömålen. Havsmiljöarbete på nationell och regional nivå förstärker varandra ömsesidigt. Dock är en svårighet att få rapporteringstider och format att sammanfalla. En analys av hur Oskar:s beslut och rekommendationer relaterar till de svenska miljökvalitetsmålen har genomförts och ett utdrag presenteras i tabellen nedan.

Miljömål	Exempel på för miljömålet relevanta Oskar rekommendationer och beslut
<i>Hav i balans samt levande kust och skärgården</i> <i>Ett rikt växt- och djurliv</i>	- 3 Oskar-rekommendationer avser minskning av näringsbelastning från landbaserade källor - 14 arter som förekommer i svenskt vatten adresseras i Oskar Rekommendationer - 9 habitat som förekommer i svenskt vatten adresseras i Oskar Rekommendationer - Oskar nätverk av marina skyddade områden syftar till att stödja skyddet av arter, livsmiljöer och ekologiska processer
<i>Giftfri miljö</i>	- 35 Oskar-beslut och rekommendationer adresserar industrier som utgör punktkällor för utsläpp av farliga ämnen (31 gäller i Sverige) - 13 Oskar-beslut och rekommendationer riktar sig till diffusa källor till farliga ämnen
<i>Säker strålmiljö</i>	- 1 Oskar-beslut och 2 Oskar-rekommendation avser utsläpp av radioaktiva ämnen från kärn- och icke-nukleär industri
<i>Ingen övergödning</i>	- 3 Oskar-rekommendationer avser minskning av jordbaserade insatser av näringsämnen till havsmiljön
<i>Begränsad klimatpåverkan</i>	- 2 Oskar-beslut behandlar koldioxidlagring

Grunder för prioriteringarna inom Helcom och Oskar

I framtagandet av prioriteringar har vi utgått från ett antal utgångspunkter som beskrivs nedan. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram förslagen utgående från ett antal

styrande dokument (bilaga 1) samt myndighetens uppdrag⁷ om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav samt att verka för att uppnå generationsmålet ”att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser” och relevanta miljö kvalitetsmål. Vi behöver i detta arbete utgå från ekosystemansatsen och främja tvärssektoriellt samarbete, och vi behöver verka från källa till hav.

En god havsmiljö, med en marin biologisk mångfald, behövs för att upprätthålla de funktioner och tjänster som havet levererar⁸. Nuvarande miljöstatus i Östersjön och Nordostatlanten är beskrivna i nyligen utkomna rapporter⁹. Även om vissa framsteg syns i havsmiljöarbetet så når varken Nordsjön eller Östersjön god miljöstatus idag, och betydande miljöproblem kvarstår. Ur dessa bedömningar framträder ett antal teman som kan prioriteras inom Helcom och Oskar. Vissa problem är desamma för båda havsområdena, men de naturgivna och geografiska förutsättningarna är väldigt olika. Därför kan det som uppfattas vara problem, och som bör prioriteras, skilja sig mellan Helcom och Oskar. Östersjön är ett bräckt hav som har ett unikt och särskilt känsligt ekosystem som utsätts för fortgående övergödning och flera andra påverkanstryck. Nordostatlanten är en i det närmaste öppen marin miljö med hög biologisk mångfald, utforskade djuphavsområden och påverkanstryck från ett brett spektrum av industriell verksamhet, inklusive pågående utveckling och exploatering av marina och maritima resurser.

Gemensamt för båda havsområdena är dock att miljöproblemen med största sannolikhet kommer att förvärras med klimatförändringarna. Exempelvis kan klimatpåverkan leda till ökad tillförsel av föroreningar, inklusive näringsämnen, och minskad biologisk mångfald som svar på denna påverkan. Vidare kan havsförsurning utgöra en hotbild för många arters existens.

De regionala havsmiljökonventionerna växte fram under sjuttioålet i en tid då miljögifter uppfattades vara ett akut problem och gemensamma åtgärder var nödvändiga för att komma åt dem. Under många år var Helcom och Oskar tämligen unika spelplaner och statliga myndigheter och experter var dominanta aktörer. Idag är spelplanen mer komplex och fler samhällsaktörer engageras och driver fram frågorna vilket skapar nya möjligheter men också ökar antalet kontaktytor och behovet av samordning.

Efter antagandet av FN:s handlingsprogram Agenda 21 utvecklades konventionernas arbetssätt till att innefatta marina ekosystem i sin helhet, avrinningsområden och ett bredare hållbarhetsperspektiv. Ett mer holistiskt tillvägagångssätt har vidare förespråkats av de nya principerna för internationell rätt som följde antagandet av UNCLOS och CBD, som successivt införlivades i de regionala havsprogrammen. Därför lånar sig havsmiljökonventionerna speciellt till att utveckla en samsyn runt övergripande frågor gällande kopplade effekter i ekosystemen, näringsvävar och regimskiften i ekosystemet – något som behöver framgå tydligt i prioriteringarna för framtida arbete.

Den institutionella arena där Helcom och Oskar verkar idag är återigen under förändring. Regionala överenskommelser har oftast bäring på andra processer eller är beroende av andra organisationers agerande. Här kan särskilt noteras att inte bara enskilda stater utan också EU

⁷ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Tillgängligt online 20180517 på: www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2011619-med-instruktion-for-havs_sfs-2011-619

⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2015) Ekosystemtjänster från svenska hav – Status och påverkansfaktorer. Tillgänglig online 20180517 på <http://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/publikationer/publikationer/2015-10-06-ekosystemtjanster-fransvenska-hav---status-och-paverkansfaktorer.html>

⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2017) Sveriges remissversion av Inledande bedömning i havsmiljöförvaltningen, Tillgänglig online 20180517 på www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/havsmiljodirektivet/inledandebedomning-i-havsmiljoforvaltningen.html ; Helcom (2017) First version of the State of the Baltic sea report – June 2017, Tillgänglig online 20180517 på stateofthebalticsea.helcom.fi/ samt Oskar (2017) Intermediate Assessment 2017, Tillgänglig online 20180517 på oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/

är avtalspart i båda konventionerna. Med gamla och nya direktiv som har olika krav på regional samordning, samt den gemensamma fiskeripolitiken vars beslutsprocess nu genomgår en regionalisering, har Helcom och Oskar fått en delvis ny funktion som förkammare för diskussion om positioner i EU- eller globala processer och för att påskynda samarbetet mellan fiskeriförvaltningen och havsmiljöförvaltningen. För de flesta havsmiljörelaterade frågor, med undantag av den gemensamma fiskeripolitiken där EU talar med en röst, behöver EU:s medlemsstater inte EU-koordinering och därför är regional beredning och samordning inom havsregioner såsom Helcom och Oskar lämplig.

EU:s Havsmiljödirektiv ställer krav på en samsyn kring vad som kvantitativt och kvalitativt kännetecknar god miljöstatus, och likaledes ett samarbete kring åtgärder. I enlighet med § 5.2 och § 6 i direktivet ska EU-medlemsstater som delar en marin region eller delregion samarbeta och tillse att genomförandet av direktivet är sammanhängande och samordnat i hela den berörda marina regionen eller delregionen. EU är avtalspart i konventionerna och EU:s Marina direktörer har begärt att det regionala konventionsarbetet ska användas som plattform för samordning av genomförandet av havsmiljödirektivet. Hur Havsmiljödirektivet och Helcom:s och Oskar:s arbetsprogram förhåller sig till varandra kan man se i EU CIS Arbetsprogram för Havsmiljödirektivet¹⁰. Av det senaste programmet¹¹ framgår att alla EUgrupper i CIS-strukturen om lämpligt bör samarbeta med de regionala havskonventionerna, och tidplanerna bör anpassas för att underlätta detta. Försöken att nå samstämmighet mellan EUs havsmiljödirektiv och havsmiljökonventionerna är dock inte fritt från problem. Det finns fortfarande mycket att göra exempelvis för att havsmiljödirektivet och andra relaterade EUDirektiv (såsom EU:s vattendirektiv¹² och art- och habitatdirektiv¹³) ska ha jämförbara övervaknings- och bedömningsmetoder. Detta komplicerar arbetssätt och processer och är föremål för diskussion regionalt. För att god miljöstatus ska kunna nås är det av stor betydelse att andra politikområden inom EU, särskilt GFP och CAP, tar hänsyn till och stödjer målen i havsmiljödirektivet.

Samordning ska helst även ske med tredje land. I och med Storbritanniens utträde ur EU kommer Oskar att bli en allt viktigare plattform för svenskt havsmiljösamarbete med Storbritannien. För Storbritannien blir Oskar en betydelsefull plattform för harmonisering i Nordsjön med EU-rätt och globala havsmiljörelaterade konventioner såsom CBD.

Sverige har tagit en ledande roll för FN:s hållbarhetsmål (SDG) 14¹⁴ om Hav och marina resurser. De marina frågorna har placerats i centrum för den globala hållbarhetsagendan, men även blivit mer centrala för EU och för Sverige nationellt. Helcom:s och Oskar:s arbete har starka relationer till Hållbarhetsmålet 14. SDG 14.1, 2, 3, 4, och 5 sammanfaller i stort med inriktningen av konventionernas nuvarande arbete. Sverige har lyft fram den havsregionala nivån som lämplig för havsmiljöarbete. Det är i denna roll som Sverige blivit ombedd både inom Helcom och inom Oskar att ta en ledande roll i hur konventionerna ska integrera SDG i sina framtida planer och strategier. En uppdatering av BSAP och NEAES för perioden 2020-2030 kommer att tydliggöra kopplingar och möjliggöra anpassningar till målsättningarna inom SDG 14. Integrering av FN:s hållbarhetsmål i regionalt arbete medför ett behov av uppföljning och system för rapportering.

¹⁰ European Commission (2013) Learning the lessons and launching a re-enforced phase of implementation
Tillgänglig online 20180517 på ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marinepolicy/implementation/pdf/MSFD%20CIS%20future%20work%20programme%202014.pdf

¹¹ European Commission (2016) Draft MSFD Common implementation strategy Work programme 2016 – 2018. Tillgänglig online 20180517 på circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/Marine%20Strategy/Library/MarineDirectors/A%20%20Marine%20Directors/Water%20and%20marine%20Directr's%20meeting%20-%209-10%20June%202016%20-%20Amsterdam,%20NL/Agenda%20and%20documents/MD2016-1-3-draft%20CIS%20WP%202016-18.pdf

¹² EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG)

¹³ Rådets direktiv (92/43/EEG) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

¹⁴ UN Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development

Det framtida arbetet inom Helcom och Oskar bör ha fokus på frågor där de kan göra skillnad och som har gränsöverskridande relevans på havsbassängsnivå. Men för att göra skillnad ur ett ekosystemperspektiv måste arbetet utformas med hänsyn till egna och andras jämförbara fördelar. Från det institutionella perspektivet ökar behovet av att prioritera ett antal samarbetsprocesser med andra organisationer i sektoriell förvaltning och i synnerhet att definiera vem som gör vad och utvärdera effekterna av överenskommelser.

Dessutom är det möjligt att mindre fokus än planerat lagts på genomförande och uppföljning av åtgärder inom havsmiljökonventionerna. Analyserna som pågår inom Helcom och Oskar avseende genomförande av överenskommelser¹⁵ visar på ett genomförandeunderskott. Dessa analyser visar också på områden där genomförandet är eller har varit särskilt svagt, samt pekar på ett generellt behov av att prioritera faktiskt genomförande och uppföljning av åtgärder.

Med blicken riktad mot år 2030 finns ett stort intresse för att, i en framtida "blå ekonomi", intensifiera och diversifiera de maritima ekonomiska näringarna. Men det är av stor vikt att tillträdet till havsrummet samt marina råvaror och naturresurser planeras med ekosystemansatsen som grund och på basis av ekosystemtjänstanalys. Helcom och Oskar har mandat att exempelvis förhandla om farliga ämnen, definitioner och vägledning om bästa miljömässiga eller tillgängliga teknik (BAT), vilket i viss mån kan villkora denna utveckling. Medverkan i förhandlingsprocesser av denna typ är därför viktigt att prioritera.

Visionen "Ett giftfritt hav", som var huvudfokus när konventionerna inrättades, är fortfarande aktuell men behöver moderniseras. Framöver behöver Helcom:s och Oskar:s arbete med miljögifter utvecklas, vilket finner stöd i FN:s hållbarhetsmål, temat för UN Environment Assembly "Towards a pollution free planet"¹⁶ och SAICM:s processer för en sund förvaltning av kemikalier och avfall.

I relation till avtalsparternas åtaganden under andra globala konventioner eller sektoriella förvaltningsorganisationer blir ofta Helcom och Oskar förkammare för diskussion, där länder kan lyfta frågor och försöka påverka beslut som tas i andra kompetenta organ. Det kan handla om beslut kring dataflöden, förstudier, analyser, förvaltning eller näringars belastning på ekosystemet. Konventionernas roll för att lyfta frågor som kräver en internationell ansats ska inte underskattas. Ett klassiskt exempel där Helcom:s arbete har spelat en sådan roll är kring regionalt anpassad reglering av sjöfart i Östersjöområdet. Helcom har säkerställt industrins deltagande i utformning av regler som sedan godkänts inom IMO. Ett motsvarande exempel där Oskar:s agerande har spelat roll är förhandlingarna mellan myndigheter, kemikalie- och oljeindustri om beslut för bästa möjliga teknik. Det som beslutas i Oskar har betydelse för en växande svensk offshore-industri¹⁶. Genom dessa beslutsprocesser inom både Helcom och Oskar verkar vi för minskad förorening av havsmiljön, men också för att företagen kan verka på samma spelplan, utan skev konkurrens.

Ett tredje exempel är den samlade effekten som ekologiskt koherenta regionala nätverk av skyddade områden inom Oskar och Helcom kan få till skillnad från enskilda isolerade områden. Samarbete i denna fråga kan också förenkla vår rapportering kring Aichi-målen under CBD.

¹⁵ Helcom (2018) Report on the implementation of the Baltic Sea Action Plan, 2018. Tillgänglig online 20180517 på www.helcom.fi/Lists/Publications/Implementation%20of%20the%20BSAP%202018.pdf, samt för OSPAR, material till CoG möte 16-17 maj (ej beslutat) där Kommittéerna analyserar åtgärds genomförande tematiskt. ¹⁶ UN Environment (2017) Towards a pollution-free planet. Tillgänglig online 20180517 på <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22251/k1708347e.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

¹⁶ Svensk offshore-industri försörjer andra länders verksamhet i Nordsjön med teknik för prospektering såsom flytande borrhingsplattformar, borrhingsfartyg med isbrytare, byggmaterial och kättingar men även med konsultstöd inom miljökunskap och teknisk expertis.

Förslag till nationella prioriteringar för Helcom och Ospar

I detta avsnitt presenteras förslagen till nationella prioriteringar för Sveriges arbete inom Helcom och Ospar. Vissa av prioriteringarna är relevanta för bägge konventionerna. För att uppnå ett effektivt genomförande är det viktigt att Sverige verkar för att konventionernas grupper och dess sekretariat samarbetar i dessa frågor. Där prioriteringar är specifika för Helcom eller för Ospar har detta särskilt märkts ut.

I uppdraget har inte förutsatts att resurser finns till att utföra det arbete som prioriteringarna skulle kunna medföra. Kostnader och resursbehov har inte uppskattats. Samhällsekonomiska analyser av förslagen har heller inte kunnat utföras på grund av den korta tidsramen.

Många föreslagna prioriteringar har nära koppling till andra policy- och förvaltningsprocesser internationellt och inom EU. Prioriteringarna kan behöva specificeras vidare och justeras utifrån utveckling inom dessa.

Det arbete som redan pågår inom havsmiljökonventionerna, och som är i linje med de prioriteringar som här föreslås, listas inte här men det förutsätts att detta arbete fortsätter med samma ambitionsnivå från Sveriges sida. Det finns också ett brett spann av frågor som ligger utanför föreslagna prioriteringar, men som Sverige bör följa eller arbeta med inom konventionerna, baserat på exempelvis befintliga åtaganden eller krav genom EU- eller internationella processer. Att en fråga inte tas upp som högst prioriterad i detta uppdrag innebär alltså inte att Havs- och vattenmyndigheten anser att Sverige inte ska arbeta med frågan.

Prioriterade utvecklingsområden listas nedan utan inbördes rangordning.

1. Prioriterade utvecklingsområden avseende biologisk mångfald och ekosystem

Arbetet med biologisk mångfald behöver fortsatt stärkas inom Ospar och behöver utvecklas betydligt inom Helcom, i syfte att upprätthålla fungerande ekosystem. Arbeta med biologisk mångfald har under lång tid tydligt prioriterats inom Ospar, medan det har saknats prioriteringar inom Helcom-arbetet i denna fråga. Helcom saknar i dagsläget viktiga förutsättningar för ett effektivt åtgärdsarbete.

Ekosystembaserad förvaltning kräver kunskap om biologisk mångfald och förutsättningarna för biologisk mångfald. Inom konventionerna behöver det gemensamma arbetet kring statusbedömning, hotbilder, och åtgärder stärkas. I nuläget saknas framförallt bedömning av viktiga biodiversitetskomponenter för att följa upp målen inom BSAP, NEAES, art- och habitatdirektivet samt havsmiljödirektivet.

Berörda myndigheter

- Berörda myndigheter: HaV, NV, Länsstyrelserna med stöd av NRM, ADB och universitet
- Berörda grupper inom Helcom: STATE, FISH, SEAL m.fl. Berörda kommittéer inom Ospar: BDC, EIHA

1.A) Utveckling och stärkt gemensamt åtgärdsarbete mellan avtalsparterna kring hotade arter och habitat

Regionalt beslutade listor över hotade arter och habitat samt relaterade rekommendationer styr det regionala åtgärdsarbetet. Avtalsparterna behöver Ospar:s och Helcom:s rekommendationer och fastställda planer för dess genomförande som stöd för nationellt arbete. Det är också en förutsättning för samsyn och samarbete kring åtgärdsarbete mellan länder. Samarbete behövs även mellan Helcom och Ospar.

På kort sikt behöver vi

- säkerställa genomförande av rekommendationer om hotade arter och habitat i samarbete med relevanta aktörer. Bl.a. krävs åtgärdsarbete för att adressera vissa belastningar som särskilt hotar marin biologisk mångfald och ekosystem såsom negativ påverkan av fiske (inklusive bifångst), näringsämnen, miljögifter och sjöfart (inklusive sjöfart som spridningsvektor för främmande arter). Detta förutsätter i många fall sektors-samverkan för att identifiera frågor som behöver adresseras t.ex. med fiskeriförvaltningen om bifångst eller ålförvaltning
- verka för samarbete mellan Helcom och Ospar om åtgärder för hotade arter och habitat där så är relevant, till exempel ål, lax, tumlare
- ta ledande roll i konventionsarbetet för ett urval av statusbedömningar av hotade arter och habitat
- *Ospar-specifikt*: inför 2019 års rapportering stärka subregionalt samarbete för att utbyta information och erfarenheter om hur Norge, Sverige och Danmark har genomfört för våra vatten relevanta Ospar-rekommendationer om arter och habitat
- *Ospar-specifikt*: verka för samarbete mellan Ospar och NEAFC t.ex. gällande åtgärder för broskfiskar, samt data kring listade bentiska arter i bifångst
- *Helcom-specifikt*: verka för att avtalsparterna skall anta rekommendationen om skydd av rödlistade biotoper inom Helcom, eftersom avsaknad av rekommendation i dagsläget hindrar regionalt samarbete kring åtgärder.

På lång sikt behöver vi

- verka för att MKB vid tillstånd och prövning i samband med vattenverksamhet integrerar skydd av listade arter och habitat som listats av Helcom och Ospar (genomförande av Helcom och Ospar)
- verka för en adaptiv utvärderingsprocess av åtgärder för hotade arter och habitat, inklusive regelbundna statusbedömningar
- utveckla tröskelvärden, målnivåer och reduktionsåtgärder för specifika belastningar såsom exploatering av havsbotten, vandringshinder för fisk samt vattenbruk inklusive påverkan från vattenbruk på genetisk uppsättning och sjukdomsspridning
- konsolidera samarbetet om havsfåglar mellan Helcom, Ospar och ICES som också ska inkludera Arktiska rådet (CAFF)
- *Ospar-specifikt*: verka för samarbete mellan Ospar och Arktiska rådet (CAFF) om statusbedömning av hotade arter i Arktis
- *Helcom-specifikt*: verka för en ny rödlistebedömning.

1.B) Skapa förutsättningar för att bentiska habitat ska kunna leverera ekosystemtjänster. Bland annat fungerar de som skydd och barnkammare till uppväxande fisk och skaldjur.

Hälsotillståndet för bentiska habitat har stor betydelse för möjligheten att nå god miljöstatus i Östersjön och Nordsjön. Flera av dessa är essentiella habitat för fisk och skaldjur och de utgör barnkammare, skydd och jaktmark för rovfisk. Kunskapen om dessa habitat brister och en gemensam förståelse för status samt hot och problembilder behövs. I nuläget saknas övervakning och bedömning av bentiska livsmiljöer för att följa upp målen inom BSAP, NEAES och havsmiljödirektivet. En regionalt gemensam hierarki för karakterisering av bentiska livsmiljöer baserad på EUNIS systemet behövs samt en definition av de ekosystemtjänster de levererar.

På kort sikt behöver vi

- etablera ett arbetsflöde och riktlinjer för hur bedömningen av bentiska habitat ska genomföras, klart senast 2022
- sammanställa en regional lista om vilka habitat som ska bedömas och hur en aggregering till de huvudsakliga livsmiljötyperna kan genomföras - definiera förslag till livsmiljöspecifika tröskelvärden.

På lång sikt behöver vi

- utveckla bedömningar för klimatförändringens påverkan på bentiska habitat, inklusive havsförurning
- följa effekterna och minska fysiska belastningar på habitat från vissa verksamheter med fokus på: tillförsel av näringsämnen, vandringshinder för fisk, exploatering av havsbotten (se nedan) samt fiske (kan innebära samverkan med ICES samt fiskeriförvaltning om t.ex. bedömningar och åtgärder)
- *Ospar-specifikt*: baserat på bedömningen enligt art- och habitatdirektivet och Ospar gemensamma indikatorer (BH1, BH2, BH3) utveckla och testa ett indicatorsystem, inklusive påverkansanalyser för att definiera livsmiljöspecifika tröskelvärden
- *Ospar-specifikt*: fokusera på skydd och restaurering av strukturbildande habitat, t.ex. blåmusselbankar, ålgräsängar, samt verka för stärkt skydd från fiskeaktivitet för strukturbildande bentiska habitat bestående av indikatorarter för VME:s såsom svampdjur och kallvattenkoraller som utgör barnkammare för många arter långt från kusten
- *Helcom-specifikt*: utveckla ett indicatorsystem som kan testas i pilotområden runt om i Helcom-området, inklusive Kattegatt, med påverkansanalyser för att definiera livsmiljöspecifika tröskelvärden.

1.C) Samsyn kring statusbedömning, hotbilder och åtgärder för fisk, marina däggdjur, havsfåglar och habitat i förhållande till konventionernas aktionsplaner samt EU:s havsmiljödirektiv

Statusbedömningarna 2017 visar på behov av specifikt arbete kring tre viktiga djurgrupper (fisk, havsfåglar och marina däggdjur) där Sverige har haft en ledande roll för vissa indikatorer. Havsfåglarnas status är dålig i svenska vatten och vi saknar samordnad övervakning till havs. Arbetet med statusbedömning av fisk bör utvecklas till att inkludera nya arter, och statusbedömningarna för marina däggdjur, som befinner sig högt upp i näringskedjan och därför är viktiga indikatorarter, är otillförlitliga.

Samstämmighet mellan bedömningarna i Ospar och Helcom är särskilt viktig för att finna samsyn i Västerhavet (Skagerrak och Kattegatt).

På kort sikt behöver vi

- konsolidera och harmonisera Ospar:s och Helcom:s statusbedömningar inom biodiversitet med fokus på sälar och tumlare, fisk och havsfåglar samt habitat. Detta är en nyckel för att komma framåt i åtgärdsarbetet

- identifiera samt utöka skydd och restaurering av habitat som är essentiella för fisk i både hav och tillrinnande vatten behövs för att säkra reproduktion, rekrytering och fortlevnad av fisk och skaldjur
- stödja teknikutveckling som kan hindra dödlighet av havsfåglar i samband med fiske, vindkraft och offshoreindustri
- öka förståelse av fiskets negativa miljöpåverkan och även finna gemensamma verktyg för att komma närmare konkreta åtgärdsförslag. Det finns också utrymme för förbättring av tillståndet för vissa migrerade fiskarter såsom t.ex. ål
- utveckling av kunskap och samsyn gällande statusbedömning av näringsvävar och regimskiften i ekosystemen
- *Ospar-specifikt*: verka för inrättande av MPA för skydd av havsfåglar utanför nationell jurisdiktion, genom till exempel samråd med Regionala fiskeförvaltningsorganisationer (RFMOs) och andra relevanta organisationer
- *Helcom-specifikt*: utveckla FISHPRO och expandera till nya arter som inte täckts av GFP
- *Helcom-specifikt*: följa upp och skapa en gemensam översikt för Östersjön över status och åtgärder för att bevara vandrande fiskarter såsom lax, öring och ål, med fokus på påverkan uppströms och i samordning med pågående processer inom fiskeriförvaltningen.

På lång sikt behöver vi

- utveckla ett gemensamt projekt med ICES för att identifiera och föreslå åtgärder för att minska negativ miljöpåverkan på kust- och utsjöfisk
- arbeta skydd av fisk, marina däggdjur och havsfåglar samt habitat som är essentiella för dem, integrerat med processer för havsplanering, grön infrastruktur och tillståndsprövning av verksamheter där så är relevant
- verka för att negativa effekter av fisket på hotade arter och ekosystemet i stort adresseras (t.ex. övergödningseffekter)
- verka för att integrera havsmiljödirektivets mål i den EU-gemensamma fiskeripolitiken
- utveckla bedömningar för klimatförändringens påverkan på biologisk mångfald
- bedömning av miljöpåverkan på fisk, i samarbete med ICES, och med fokus på de listade arter och arter som ingår i bedömningen inom ramen för havsmiljödirektivet
- utveckla regionalt gemensam övervakning av bifångst av fågel och marina däggdjur som är listade av Helcom och Oskar samt stärka samarbete med Arktiska Rådet (PAME) avseende övervakning och statusbedömning av havsfåglar.

1.D) Ökad satsning på förvaltning av skyddade områden i koherenta nätverk

Sverige arbetar intensivt med utveckling av områdesskydd, och kommande år ligger fokus på utveckling av en effektiv förvaltning i dessa områden. I förekommande fall, om områdesskyddet utgör ett nätverk av områden, utvärderas nätverkets representativitet och ekologiska koherens. Fortsatt arbete kommer också ske med identifiering av nya områden i behov av skydd. Sverige bör säkerställa skydd av marina områden både nationellt och internationellt i linje med Havs- och vattenmyndighetens nationella handlingsplan¹⁷. Havs- och vattenmyndigheten har ett pågående regeringsuppdrag om områdesskydd inom Helcom och Oskar som kommer att ge ytterligare grund för fortsatta prioriteringar i arbetet¹⁸.

¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2018) Handlingsplan för marint områdesskydd. Tillgänglig online 20180517 på www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/publikationer/publikationer/2016-06-20-handlingsplan-for-marintomradesskydd.html

¹⁸ Havs- och vattenmyndighetens Regeringsuppdrag 2018 om skyddade områden inom Helcom och Oskar. Läs mer på www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/skyddade-omraden-inomhelcom-och-ospar-2018.html

Aichi-målen har inte uppnåtts i alla Östersjöns delområden. I dagsläget är kunskapen om förekomst och utbredning av såväl arter som biotoper i Helcom-området bristfällig, vilket försvårar identifieringen av förvaltningsåtgärder.

På kort sikt behöver vi

- verka för att Helcom:s och Oskar:s nätverk av skyddade områden har verkningsfulla förvaltningsplaner som hanterar hotbilder mot skyddsobjekt med fokus på listade hotade arter och habitat, däggdjur och havsfåglar
- fortsätta stödja utveckling av konnektivitetsanalyser för Östersjön samt verka för en diskussion om dess tillämpning i Nordsjön
- med hjälp av AIS-verktyg analysera och vid behov korrigera överlappen mellan sjöfart och MPA
- verka för samsyn med havsplanering, samt analys- och metodutveckling, gällande områdesskydd och ekologisk koherens, konnektivitet och grön infrastruktur
- ett utökat samarbete med CBD kring "other area based measures", dvs samordning av formellt marint områdesskydd med andra processer
- *Oskar-specifikt*: stödja diskussion om juridiska tolkningar av UNCLOS i relation till förlängda kontinentalsockeln, vilket kan påverka bindande avtal för skydd av biologisk mångfald utanför nationell jurisdiktion
- *Oskar-specifikt*: utveckla sektorsövergripande samarbetet kring MPAs i ABNJ inom Collective Arrangement och PAME.

På lång sikt behöver vi

- utveckla Helcom:s och Oskar:s MPA-databaser
- *Oskar-specifikt*: stödja samarbete med Arktiska rådet och process som kan underlätta och påskynda inrättande av MPA i Arktis
- *Oskar-specifikt*: verka för välförvaltade MPA utanför nationell jurisdiktion
- *Oskar-specifikt*: förhandla en begäran till ISA om undantagsområde för utvinning av råvaror från havsbotten i Oskar MPA (existerande och framtida).

2. Prioriterade utvecklingsområden avseende belastningar

Vi behöver verka för utveckling av nya arbetsformer och ytterligare effektivisera arbetet med de största belastningarna, med dagens förutsättningar, samt hitta former för arbetssätt kring nya hotbilder.

Berörda myndigheter: HaV, Naturvårdsverket, KemI, Transportstyrelsen, SGU Jordbruksverket, SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Berörda grupper inom Helcom: FISH, Pressure, Agri och Maritime.

Berörda kommittéer inom Oskar: HASEC och EIHA, OIC

2.A) Minskad belastning av farliga ämnen, genom att ta fram en gemensam strategi för "giftfria hav" med ett helhetsperspektiv från källa till hav, samt genom fortsatt åtgärdsarbete för att minska belastningen

Farliga ämnen beskrivs ofta som en av de största belastningarna i Nordsjön och Östersjön och har direkt koppling till mänsklig hälsa. Effekterna är ofta välkända och substanserna kan vara långlivade. Helcom och Oskar har historiskt arbetat med miljögifter men när EU:s REACH kom på plats stannade arbetet delvis av. Samtidigt som problematiken med farliga ämnen blir mer och mer komplex, är den starkt knuten till tillväxt och konsumtion och

förväntas att öka i både mängd och antal kemikalier. Detta ökar riskerna för möjliga samverkans effekter.

Det finns goda förutsättningar för att modernisera arbetet och även påverka såväl arbetet inom EU som globalt inom ramen för UNEA- och SAICM-processer. Förutom arbetet med landbaserade källor och reningsverk bör utsläpp från havsbaserade verksamheter ta plats i Helcom:s och Oskar:s regionala arbete.

På kort sikt behöver vi

- verka för att konventionerna beslutar om framtagande av en strategi för farliga ämnen och att en tidsplan eller färdplan antas, inklusive prioriteringar på regional nivå. Strategin ska se till hela DPSIR-kedjan och förslag, resultat och goda exempel från EUSBSR, BONUS och AMAP ska tas tillvara
- se till att beslut om ovanstående strategi (eller relevanta delar av den) tas med i uppdaterad BSAP och NEAES, samt att kopplingen mellan källor, påverkanstryck, effekt, statusbedömning och kanske också åtgärder tas med i kommande statusbedömningar
- utveckla åtgärder (inklusive regelverk) för ett urval av specifika ämnen som används till havs, såsom PFAS i brandsläckningsövningar, sjöfart, hantering av olyckor och offshore industri
- påbörja effektutvärdering av genomförande av åtgärder riktade till "gamla" farliga ämnen
- *Oskar-specifikt*: revidera Oskar EQS
- *Helcom-specifikt*: åtgärdsinriktad förbättring av reningsverk, båtbottnfärger, kartering och riskbedömning av förorenade sediment eller områden/dumpningsplatser.

På lång sikt behöver vi

- utveckla och arbeta efter en regional holistisk strategi för farliga ämnen (se kort sikt)
- verka för PFAS förbud i alla havsrelaterade verksamheter som kan påverka den marina miljön negativt
- stödja ny global kemikalie- och avfallshanteringsstrategi (verka för att engagera Helcom och Oskar i utvecklingen av en ny global kemikaliestrategi genom samarbete med andra havsmiljökonventioner).

2.B) Minskad närsaltsbelastning och övergödning genom fortsatt minskning av tillförseln av näringsämnen, med ett helhetsperspektiv från källa till hav, samt genom att öka förståelsen för (och motverka negativa effekter av) övergödning

Övergödning är ur miljösynpunkt den tyngsta belastningen i Östersjön, med betydande ekologiska och ekonomiska konsekvenser. Effektivare åtgärdsgenomförande och uppföljning krävs för att nå målen i BSAP 2021 och överenskommelser från Ministerdeklarationen 2013. På Nordsjösidan är övergödningssproblemet mest lokalt i kustområden, men god miljöstatus nås ej heller här. Det finns särskilt inom Oskar en risk att arbetet avstannar eller fortgår för långsamt.

Betydande framsteg har gjorts avseende belastningsminskningar men med eftersläpande synliga resultat, och det är oklart hur snabbt miljön svarar. Det medför risker för ekosystemen, och vi behöver ökad förståelse för övergödningens påverkan på biologisk mångfald, särskilt mot bakgrund av klimatförändringar.

På kort sikt behöver vi

- öka förståelsen för och motverka negativa effekter av övergödning på biologisk mångfald

- förbättra verktygen och kunskaperna regionalt för beräkningar av näringsbelastning, transporter och åtgärders effekter¹⁹
- *Ospar-specifikt*: utveckla reduktionsmål för näringsbelastning
- *Ospar-specifikt*: främja användningen av modellering och fjärranalys som beslutsunderlag kring effekterna av övergödning på de marina ekosystemen med tonvikt på hotade arter och habitat samt områdesskydd. Detta bör ges prioritet inom Ospar delregion II
- *Helcom-specifikt*: minska tillförseln av näringsämnen till Östersjön (ARV, jordbruksfrågor¹¹) samt vara drivande i utvecklingen av Helcom Nutrient recycling strategy bl.a. gällande ett effektivare nyttjande av växtnäringsämnen i stallgödsel
- *Helcom-specifikt*: verka för att man inom Helcom ökar förståelsen för internbelastningsprocesser och dess effekter i vattenmiljön samt utvecklar miljömässigt och ekonomiskt hållbara åtgärder mot internbelastning.

På lång sikt behöver vi

- tydliggöra kopplingar mellan övergödning och biologisk mångfald och driva punktåtgärder
- *Ospar-specifikt*: beräkna transporter av närsalter och inkludera biologin och MPA i EMO modelleringar
- *Helcom-specifikt*: driva utvecklingen av gemensamma principer för om, hur och när vissa metoder får användas för att åtgärda internbelastning.

2.C) Utveckla arbetet med marint skräp, med särskilt fokus i Nordsjön

Makro- och mikroskräp kan ha negativ påverkan på djurs hälsa. Det är också ett estetiskt (ekonomiskt) problem. Problemet med makroskräp i Östersjön är ur ett globalt perspektiv begränsat och det finns en aktionsplan på plats (Helcom RAP ML) som bör genomföras. Dessutom ska åtta av nio Helcom-länder genomföra EU:s plaststrategi²⁰. Däremot inom Ospar:s område är marint skräp ett stort problem, där regionalt och internationellt samarbete är en nyckel för att minska tillförseln.

Förlorade fiskeredskap är en av de största havsbaserade källorna av skräp till havet, de dödar troligen en stor mängd fisk innan de bryts ner, och leder även till att mikroplaster tillförs havsmiljön. Här kan arbete inom havsmiljökonventionerna vara särskilt effektivt.

På kort sikt behöver vi

- åtgärder mot skräp med fiskesektorn som källa. Främja hållbara rutiner för att minska marint skräp, inklusive minskad förekomst av spökgarn (även driva RAP-ML åtgärden inom Ospar)
- utreda hur RAP-ML, EU:s havsmiljödirektiv och plaststrategi kan verka effektivt tillsammans och verka för att de ömsesidigt förstärker varandra
- driva genomförande av RAP-ML åtgärden som handlar om att motverka att avloppsrelaterat skräp inklusive mikroskräp når den marina miljön, inklusive dagvatten - samverka med andra havsmiljökonventioner kring marint skräp.

På lång sikt behöver vi

¹⁹ Koppling till vattenförvaltningen och ett antal pågående utredningar, bl.a. pågående regeringsuppdrag om att identifiera kostnadseffektiva åtgärder för att nå god ekologisk status med avseende på näringsämnen i ett antal pilotområden. Havs- och vattenmyndighetens web: www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/vartuppdrag/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/pilotomraden-mot-overgodning-2018.html

²⁰ EU-kommissionen (2018) A European Strategy for Plastics in a Circular Economy. Tillgänglig online 20180517 på ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy.pdf

- *Ospar-specifikt*: utreda om och hur samarbete med Bonn agreement och NSN kan leda till ett reduktionsprogram för marint skräp riktat till sjöfart
- *Ospar-specifikt*: hämta goda erfarenheter från Helcom och verka för Clean shipping även i Nordostatlanten, Arktis och globalt.

2.D) Fortsatt utveckling mot grönare sjöfart genom minskade utsläpp av föroreningar (av t.ex. farliga ämnen och växthusgaser) samt innovationsarbete, bl.a. kring alternativa bränslen och ökad säkerhet

Viktiga framgångar har nåtts gällande minskning av sjöfartens miljöpåverkan, men genomförandet behöver fortsatt bevakas och arbetet utvecklas, särskilt då sjöfarten förväntas öka. Näringsens hela miljöpåverkan behöver ingå i arbetet (bl.a. klimatpåverkan, försurning, övergödning och utsläpp av farliga ämnen). Helcom och Oskar är viktiga samordnande plattformar för sjöfartsfrågor som inte kan ersättas av andra organ. De kan driva på inom IMO, EU och andra fora, samt genomföra internationella beslut/regleringar.

På kort sikt behöver vi

- fortsatt minska sjöfartens utsläpp av föroreningar (farliga ämnen, växthusgaser) och minimera utsläpp av nya ämnen, t ex hybridoljor. Medverka aktivt i utredningar om hur utsläpp av hybridoljor ska hanteras till sjöss och överföra kunskap till bräckt (och sött) vatten
- utveckla nya verktyg för riskanalys
- sprida kunskaper om- och verka för tillämpning av ny teknik kopplat till MARPOL Annex VI (SOx "sniffar" teknik).
- verka för minskad spridning av främmande arter genom påväxt på skrov och konstruktioner samt från barlastvatten
- *Oskar-specifikt*: verka för ökat samarbete och utbyte mellan det operativa Bonn agreement och det rättsliga NSN
- *Helcom-specifikt*: verka för tillgänglighet av alternativa bränslen för sjöfarten och ytterligare (incitament för) utsläppsminskningar från fartyg, inkl. diffusa utsläpp.
- *Helcom-specifikt*: medverka i operativa övningar, utvärdera dessa och dra lärdomar, samt verka för en bra beredskap för strandsanering (nätverk och samsarbetsformer behövs)
- *Helcom-specifikt*: öka säkerheten till sjöss och därmed skyddet av den marina miljön. Utsläpp från sjöfarten via olyckor som involverar utsläpp av bl.a. farliga ämnen kan ha en lokalt mycket stor effekt
- *Helcom-specifikt*: verka för innovativa lösningar inom digitalisering, e-Navigation och eMaritime.

På lång sikt behöver vi

- följa upp operativa tester med hantering (och sanering) av hybridoljor.
- genomföra riskanalyser för utsläpp och miljöpåverkan
- *Oskar-specifikt*: vidareutveckla och ta vara på NSN kring rättsfall
- *Oskar-specifikt*: tillämpa AIS-baserat kartsystem som finns för Bonn agreement så att det kan vara användbart för MPA i ABNJ
- *Helcom-specifikt*: fortsatt verka för innovativa lösningar inom digitalisering
- *Helcom-specifikt*: driva på inom IMO, EU och andra fora för globala mål och effektiva styrmedel

2.E) Utveckla kapacitet för att arbeta regionalt med nya möjligheter och hotbilder bland annat genom scenarioanalys (kring exempelvis klimatpåverkan eller utvinning av råvaror)

Sverige bör verka för en utvecklad kompetens regionalt kring långsiktig planering av havsområdena för att möjliggöra en hållbar tillväxt och en blå ekonomi. Scenarioanalys i bl.a. klimatfrågor behövs till stöd i planerings- och åtgärdsarbetet, och det ofta ger starka budskap till policynivån. När det handlar om nya hotbilder och pågående utveckling, t.ex. gällande utvinning av mineraler finns det ett stort behov i Sverige av kompetensuppbyggnad och även en förbättrad svensk uppföljning av dessa frågor så att vi kan medverka aktivt i dess framtida reglering. Inom nya ämnesområden finns också stora möjligheter att skapa samordnade system eller samsyn i samband med att övervakning mm. etableras.

Såväl inom Helcom som inom Oskar så behöver avtalsparterna väga in klimataspekter i sitt arbete, vilket ger goda möjligheter att forma och påverka. Sverige behöver stödja åtgärder som bidrar till klimatanpassning och ökad klimatkunskap i linje med Havs- och vattenmyndighetens klimatstrategi²¹.

På kort sikt behöver vi

- klimatanpassa verktygslådan i det regionala havsmiljöarbetet, t.ex. genom att korrigera klimatkänsliga indikatorer och referensvärden, eller inrätta en rådgivande/stödgrupp i klimatfrågor med en roll att stödja Helcom och Oskar
- verka för effektivitetsvinster i samarbetet mellan havsmiljökonventionerna och EU CIS kring undervattensljud, utan att isolera tredje land. Det senare kan bäst göras genom kontinuerliga uppdateringar inom Helcom och Oskar samt inom IMO-MPC
- verka för att minimera miljö- och genetiska risker med vattenbruk och medverka aktivt i framtagande av BAT
- *Oskar-specifikt*: inkludera arbete för reglering och framtagande av BAT för utvinning av råvaror från havsbottnar i NEAES
- *Oskar-specifikt*: aktivt medverka i tekniska utredningar om effekter av potentiella framtida verksamheter med påverkan på havsmiljön
- *Helcom-specifikt*: verka för att identifiera och utnyttja synergier mellan scenarioarbete och miljöbedömningar inom havsplaneringen samt statusbedömningar och åtgärdsarbete inom Helcom. Vara fortsatt drivande för att ekosystemansatsen används i havsplaneringen samt stärka kopplingarna mellan havsplanering, grön infrastruktur och MPA-arbete.

På lång sikt behöver vi

- stimulera diskussion och analyser till stöd för visioner och scenarier för en cirkulär blå ekonomi. Gärna i samarbete med havsplaneringen
- ytterligare stärka klimatanpassning av det regionala havsmiljöarbetet, t.ex. genom modellering av framtida klimatscenarier och påverkan på känsliga arter och habitat
- klimat-anpassa övervakningsprogram genom att utse några Helcom- och Oskar-stationer till klimatstationer, med moderna, klimatsmarta, autonoma/semi-autonoma metoder för övervakning. Ny teknik t.ex. Copernicus tjänster och dess klimatprojektioner bör utnyttjas
- *Oskar-specifikt*: öka medvetenhet om havsrelaterade effekter inklusive uppvärmningstakten i Arktis, försurning och havsnivåhöjning samt ta fram ett samarbetsprogram kring klimatanpassad kustförvaltning och havsplanering -
Oskar-specifikt: Oskar-beslut och rekommendationer om mineralutvinning
- *Helcom-specifikt*: modellering av klimatkonsekvenser och ökad närsaltsbelastning.

²¹ Havs- och vattenmyndigheten (2018) Klimatstrategi 2018-2020

3. Prioriteringar avseende processer eller arbetssätt inom Helcom och Oskar

Detta är viktiga aspekter som vi anser bör lyftas av Sverige i pågående processer med att uppdatera BSAP och NEAES.

Berörda myndigheter: HaV, Naturvårdsverket

Berörda grupper inom Helcom: GEAR, HoD *Berörda grupper inom Oskar:* COG, HoD

3.A) Stärka regionalt samordnat genomförande av EU:s havsmiljörelaterade direktiv

Det finns effektivitetsvinster i att samarbeta kring det arbete som krävs under havsmiljödirektivet och andra havsmiljörelaterade direktiv (såsom art- och habitatdirektivet). Exempelvis har större delen av materialet till Sveriges inledande bedömning under havsmiljödirektivet hämtats från de regionala statusbedömningarna. Samtidigt behöver havsmiljödirektivet en regional dimension för att nå sina syften (och för att kunna definiera nåbara mål). Helcom och Oskar bör dra nytta av de verktyg som erbjuds inom EU-ramverket för att nå sina mål.

På kort sikt behöver vi

- öka förståelsen för Helcom- och Oskar-arbetet som ett "mjukt" verktyg för att påverka beslutsprocesser, även inom andra sektorer
- stärka samordning mellan Helcom och Oskar särskilt i frågor kring havsmiljödirektivet (frågan behöver drivas av SE, DE, DK)
- verka för att EU-kommissionens beslut COM Decision 2017/848/EU integreras i arbetet, dock med hänsyn till tredje lands intressen. Listor, kriterier och tröskelvärden ska finnas på plats
- verka inom EU CIS-processen kring havsmiljödirektivet så att resultat och behov från Helcom och Oskar beaktas och processer synkroniseras mellan de regionala havskonventionerna och ICES.

På lång sikt behöver vi

- undersöka förutsättningar för att havsmiljökonventionerna ska kunna bli en plattform för harmonisering mellan olika EU-direktiv som starkt relaterar till havsmiljön
- hitta ett förhållningssätt till drivande krafter i samhällsutvecklingen som påverkar havsmiljön
- identifiera regionaliseringsscenarier och konsolidera regionalt arbete utan att försvaga konventionerna som helhet
- utveckla arbetsformer som i större utsträckning inkluderar tredje land.

3.B) Fortsatt digitalisering och samverkan för ökad spridning och användning miljöinformation

Utifrån såväl EU-lagstiftning (bl.a. Inspire-direktivet) som nationell lagstiftning finns ökade krav på digitaliserad och tillgänglig miljöinformation. För att arbetet inom Helcom och Oskar ska bli effektivt och kunna bidra till en hållbar förvaltning av havs- och kustområden krävs tillgång till kvalitetssäkrad information. Helst ska man kunna finna och spåra ursprunget av den information som avtalsparterna rapporterat enligt olika direktiv och konventioner. Sverige bör verka för att informationssystem för metadata utformas så att de nationella myndigheterna kan använda de gemensamt utvecklade

tjänsterna för rapportering enligt EU:s havsmiljödirektiv. Båda konventionerna har på ett positivt sätt bidragit till att öka tillgängliggörandet av miljöinformation men för att ytterligare informations och digitaliseringsarbete ska resultera i effektivitetsvinster på regional och nationell nivå krävs det ökat engagemang från avtalsparterna.

Sverige bör därför engageras i modernisering av informationssystem inom Helcom och Oskar för att underlätta ländernas rapportering och möjliggöra gemensamma analyser samt undvika dubbelarbete. Vi anser att de nio principer som svenska myndigheter inom Miljöinformationsrådet enats om under 2018 även bör gälla för vårt arbete inom Helcom och Oskar. Viktiga principer är bl.a. följande:

- Aktörerna i Helcom och Oskar har integrerat digitalisering i sina ordinarie verksamhetsprocesser.
- Allmänhet och företagare upplever interaktionen med Helcom och Oskar som enkel och smidig.
- Beslutsfattare på alla nivåer har rätt miljöinformation för att möta de stora samhällsutmaningarna.
- Innovatörer tänker och gör nytt baserat på miljöinformation.
- Länder och organisationer samverkar digitalt, har effektiva verksamhetsprocesser och rättssäker informationshantering.
- Helcom och Oskar återbrukar modeller, mönster, lösningar och information från EU, offentlig förvaltning och civila aktörer.

På kort sikt behöver vi

- medverka i de grupper som Helcom och Oskar har skapat för att diskutera datahantering, kvalitetssäkring av data, anpassning av informationssystem och kommunikationsstrategier
- verka för att miljöinformationen som samlas inom konventionerna ska bli enkel att "skörda", att formaten kan matchas mot rapporteringskrav inom EU och FNkonventioner
- verka för att Oskar:s och Helcom:s avtalsparter samordnat sprider konventionernas miljöinformation. Detta kan ske genom att sekretariaten utvecklar flöden av sammanfattad information och länkar som delges länderna så att de kan lägga den på sina webbsidor.

På lång sikt behöver vi

- verka för att koordinering mellan relevanta grupper inom den gemensamma genomförandestrategin för havsmiljödirektivet inom EU och Helcom respektive Oskar, när relevant.
- verka för att länderna samlat utvecklar rapporteringstjänster enligt Havsmiljödirektivet som medlemsländerna inom EU är skyldiga att göra (referens Recommendations for the publication of datasets under MSFD Article 19.3). För de avtalsparter som är med i EU kan till exempel diskussioner föras om hur konventionerna kan bidra när det gäller att tillgängliggöra data och information som är underlag till ländernas inledande bedömningar enligt havsmiljödirektivet
- verka för diskussion och analys om olika datavärdsmodellers för och nackdelar (centraliserat jämfört med decentraliserat)
- verka för att Oskar och Helcom utvecklar tjänster med information av relevans för den privata sektorn och studenter.

3.C) Integrera FN:s hållbarhetsmål i Helcom- och Oskar-arbetet, bland annat genom uppföljningssystem för genomförande av åtgärder

Helcom och Oskar:s arbete är stödjande av FN:s hållbarhetsmål och särskilt mål 14, vilket analyserats i dokument som delgivits UNEP²². Det som dock saknas inom båda konventionerna är bra system för att följa upp, utvärdera och rapportera graden av genomförande av åtgärder och resultaten av detta arbete. Kommande tre år går vi in i en åtgärdsinriktad fas där åtgärder inom havsmiljödirektivets åtgärdsprogram, BSAP och NEAES ska tas fram. Här finns en möjlighet att få ett ökat fokus på aktiviteter som ger mätbara resultat. Utöver att vi behöver se till att FN:s hållbarhetsmål utgör ram för uppdateringen av BSAP och NEAES blir det viktigt att vi kan visa och följa upp vad vi gör.

På kort sikt behöver vi

- verka för att konventionernas (och Sveriges) åtaganden följs upp både genom utveckling av Helcom Explorer, och motsvarande inom Oskar, och genom att utveckla uppsättningen av så kallade ”tekniska” indikatorer som föreslagits. Åtgärdsuppföljning och utvärderingsverktyg bör helst vara harmoniserade mellan Helcom och Oskar
- för att kunna prioritera och lägga fokus på kostnadseffektiva processer och framtida åtgärder, öka kunskapen och metoderna för bedömning av åtgärdseffektivitet, inklusive kostnadseffektivitet, samt verka för ett adaptivt och resultatinkriktat arbetssätt
- utveckla uppföljningen av effekter (samt kvantifiera, se exempel från Helcom PLCarbetet)
- *Oskar-specifikt*: leda utveckling av MAP-verktyget i samarbete med Tyskland. Om möjligt bjuda in Frankrike
- *Helcom-specifikt*: utveckla Explorer-verktyget genom att minska tolkningsutrymmet, eventuellt börja inkludera åtgärdernas effekter, samt att inkludera rekommendationer.

På lång sikt behöver vi

- lyfta fram och förtydliga FN:s hållbarhetsmål och indikatorer i BSAP 2030 och NEAES 2030
- fortsätta digitalisera och utveckla informationssystem för förvaltning av metadata, rapportering och sammanställning av åtgärder relaterat till FN:s hållbarhetsmål - undersöka vinster för en samlad regional rapportering (”One-RSC”) till FN

²² OSPAR secretariat (2018) United Nations Sustainable Development Goals and OSPAR. Presented to CoG(1) 18/2/4OSPAR samt Helcom, (2017) Measuring progress for the same targets in the Baltic sea (www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP150.pdf)

Övriga frågor som behöver utvecklas

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har vissa frågor lyfts där prioriteringar av olika anledningar inte gjorts men som kan behöva belysas. Det är frågor kring arbetssätt, övervakning, indikatorutveckling samt särskilda frågor där det pågår intressanta diskussioner men där svenskt engagemang av olika skäl brister.

Vi vill också lyfta behovet av fortsatt arbete efter detta regeringsuppdrag för att vidareutveckla strategier och arbetssätt för Sveriges deltagande i Oskar och Helcom. Vi behöver också skapa en bredare förståelse inom havs- och fiskförvaltningen av vilka möjligheter som finns för att använda havsmiljökonventionerna som en språngbräda för att påverka regionala och nationella processer även inom andra sektorer.

Forskningssamarbete mellan länderna i Östersjö och Nordsjöländerna

I såväl Helcom som Oskar sammanhang identifieras frågor i behov av utredning, analys och forskning. Dessa återfinns i forskningsagendor som uppdateras regelbundet. För att undvika onödigt dubbelarbete och verkligen dra nytta av den forskning som sker nationellt och inom EU är det önskvärt att Helcom och Oskar har en bra omvärldsbevakning. Konventionerna kan bidra till att det genomförs kunskapssynteser och systematiska utvärderingar av befintlig kunskap till nytta i förvaltningen. Det är viktigt att länderna inom Helcom och Oskar uppmuntras att medverka i och tar del av forskningsagendor inom exempelvis JPI Ocean och BONUS. ICES är en viktig källa till kunskap i konventionsarbetet. Sverige bör fortsatt verka för samverkan mellan konventionerna och ICES för en god kunskapsförsörjning.

Sedan 2002 har forskningsfinansiärer i länderna kring Östersjön samarbetat för att genomföra gemensamma forskningsutlysningar som tar fram grundläggande kunskap liksom mer tillämpad kunskap till stöd för förvaltning och blå tillväxt i regionen inom forskningsprogrammet BONUS. Programmet har varit mycket framgångsrikt och EU har samfinansierat forskningen. En viktig aspekt är att forskningsutlysningarna utvecklas i nära dialog mellan forskning, policy och näringsliv med syfte att stärka relevansen för samhällets olika aktörer.

Det nuvarande BONUS-programmet avslutas 2020. Ett nytt program, med en första programperiod om fem år, håller på att tas fram med målsättning att omfatta såväl Östersjö- som Nordsjöländerna. Det är av hög prioritet att Svenska forskningsfinansiärer ges möjligheter att medverka i nästa programsatsning för att stödja genomförandet av arbetet i Helcom och Oskar. Även forskning finansierat inom Nordiska Ministerrådets Hav-grupp utgör en viktig källa till kunskap för berörda EU-direktiv och de regionala konventionernas arbete.

I förarbetet inför nästa BONUS-program har följande forskningsteman och prioriteringar föreslagits:

- *kartläggning och förvaltning av ekosystemtjänster* som en bas för blå ekonomi och långsiktigt hållbart utnyttjande av dessa
- *åtgärder för att motverka eutrofieringen*, enligt från-källa-till-hav-konceptet, men även åtgärder riktade mot den interna belastningen av näringsämnen
- *miljöfarliga föroreningar* (organiska metallföreningar, organiska halogena ämnen, pesticider, läkemedel, plastskräp, mikro- och nanopartiklar m.m.)

- *förebyggande arbete för att minska riskerna för miljöolyckor med ökad maritim aktivitet*
- *ekosystembaserad fiskförvaltning* där den gemensamma fiskeripolitiken för områdena bättre baseras på kunskaper om de marina ekosystemens funktion, betydelse och kapacitet
- *klimatförändringarnas effekt och möjliga åtgärder* □ *kunskaper om andra hot mot ekosystemens resiliens.*

Övervakning till stöd för arbetet i Helcom- och Oskar

Ett gemensamt behov för all havsmiljöförvaltning är övervakning och datainsamling som stödjer förvaltningen och uppföljningen av åtgärder. De utvecklingsbehov som särskilt lyfts fram under diskussionerna kring detta regeringsuppdrag gäller biologisk mångfald, nya belastningar från mänsklig påverkan och klimat. Det har dock inte varit möjligt att ta ett samlat grepp om behovet av övervakning regionalt inom ramen för detta uppdrag. Dessutom pågår i Sverige en statlig utredning (SOU)²³ om övervakning, och det är därmed tveksamt hur prioriteringar som formuleras i detta regeringsuppdrag kan omhändertas. Vi vill dock understryka att övervakning är en helt nödvändig bas för bedömningar och åtgärder, och att övervakningsarbetet är viktigt i ett regionalt perspektiv. Generellt föreslås följande inriktning avseende övervakning inom det regionala arbetet:

- Harmoniserad övervakning: ökad samordning eftersom det ger mer jämförbara data och möjliggör samarbeten som kan effektivisera övervakning och uppföljning. Det är ofta svårt att ändra på nationellt etablerade övervakningsprogram. *Hög prioritet bör därför generellt ges till utveckling på områden där övervakning ej ännu är etablerad (t.ex. mikroskräp och undervattensbuller)* där det fortfarande finns utrymme att samordna sig kring metoder, provtagningsdesign, stationsnät och frekvens mm. Samordning kan ske på regionala nivå samt mellan konventioner (Helcom och Oskar). Helcom bör även samarbeta med (och påverka) EU-grupper och Oskar bör samverka med Barcelona-konventionen och Arktiska grupper.
- När det gäller etablering av ny övervakning vill vi i många fall invänta gemensamma riktlinjer för gemensamma metoder för insamling och analys samt för hur övervakningen ska utformas.
- Vi ser effektivitetsvinster i integrerad övervakning, dvs. att mäta flera variabler med gemensam infrastruktur (t.ex. satelliter, fartyg, bojar). Integrerad övervakning kan också ge värdefulla underlag för bedömning av ekologiska samspel i näringsväven samt kumulativa effekter.
- På sikt behöver vi ökat fokus på effektbaserad övervakning för att tydligare koppla effekter till specifika belastningar vilket kan underlätta utformandet av åtgärder.
- Vi behöver verka för att inkludera utveckling av fjärrstyrda och autonoma farkoster för att förbättra datatillgång och minska användning av dyra forskningsfartyg. Vi behöver också verka för ökad användning av Copernicus satellitdata och tematiska tjänster, speciellt marina tjänsten och klimattjänsten, och för att data och information som tas fram inom EU:s Copernicusprogram används.

Övervakning som inom ramen för detta uppdrag lyfts som prioriterad av berörda myndigheter framgår av separat bilaga.

²³ Regeringskansliet (2017) Kommittédirektiv om översyn av miljöövervakningen 2017:58. Tillgänglig online 20180517 på www.regeringen.se/49fd0e/contentassets/9dbd81db99f940e5b69d9ffa3d3805d2/2017_58-oversyn-av-miljoovervakningen.pdf

Indikatorutveckling till stöd för bedömningar samt uppföljning av arbetet i Helcom och Oskar

Flera förslag på indikatorutveckling som bör prioriteras har lyfts inom detta regeringsuppdrag. Utveckling och operationalisering av indikatorer, för att möjliggöra bedömning av miljöstatus efterfrågas. Det har dock inte varit möjligt att ta ett samlat grepp om behovet av indikatorutveckling regionalt inom ramen för detta uppdrag. Processer med analys och prioriteringar kring behov av utveckling och komplettering av indikatorer för havsmiljödirektivet, men även för uppföljning av BSAP och NEAES, har startats i Helcom och Oskar. För att undvika dubbelarbete bör indikatorutvecklingen även harmoniseras med Agenda 2030 med indikatorer för berörda mål.

Prioritering avseende indikatorutveckling har därför inte inkluderats i detalj i prioriteringarna som föreslås inom detta uppdrag eftersom vi då skulle föregå analysarbetet som kommer ske i expertgrupperna. Indikatorutveckling som inom ramen för detta uppdrag lyfts som prioriterad av berörda myndigheter framgår av separat bilaga.

Kommentarer gällande arbetssätt i Helcom- och Oskararbetet

Inom detta regeringsuppdrag har behov lyfts av att stärka arbetssättet inom Helcom och Oskar, bland annat på följande punkter:

- ökat samarbete regionalt med EU SBSR, BONUS m.fl så att vi lär av varandras erfarenheter och blir effektiva
- interinstitutionellt samarbete, för att verka med effektivitet, exempelvis mellan havsmiljökonventionerna och RFMOs eller IMO
- internationellt samarbete mellan EU och de regionala konventionerna, samt kring leveranser till globala processer och organisationer
- internt samarbete inom Sverige behöver stärkas, bland annat i form av tid och resurser för förbättrade och förtydligade informationsflöden
- utveckla samsyn runt bedömning av ekosystemtjänster och samhällsekonomiska effekter kopplade till miljöstatus och miljöförbättrande åtgärder, samt att utveckla en ekosystembaserad förvaltning med fokus på samordning med andra sektoriella policy- och förvaltningsprocesser.

Särskilda frågor som inte prioriterats men som behöver analyseras

Det finns ett antal frågor som hanteras inom de regionala konventionerna där Sverige inte har några tydliga positioner eller saknar engagemang. Det kan finnas diplomatiska eller politiska anledningar till det. Vi vill här belysa några som exempel:

- miljögifter i offshore-industri (biocider, radioaktiva ämnen, PFAS, med flera)
- kollisionrisk för havsfåglar med strukturer i offshore industri
- skrotning av offshore-industri
- historiska dumpningar av farligt material, inklusive kemiskt, radioaktivt avfall och ammunition, vrak
- undervattenskablar
- sjöfartsleder och områdesskydd
- nya belastningar inom Oskar, såsom koldioxid lagring, marin biomedicinsk industri, marin mineralextraktion, lagring av annat avfall
- havsplanering inom Oskar.

Behov av fortsatt planering av arbetet inom Helcom och Ospar

Denna rapport redovisar förslag till nationella prioriteringar för arbetet inom havsmiljökonventionerna, men inte detaljer som skulle ingått i en "färdplan" eller liknande mer detaljerat planeringsunderlag. De myndigheter som deltagit i uppdraget har betonat att ytterligare arbete behövs för att konkretisera hur Sverige bör agera genom planering av specifika insatser i olika arbetsgrupper, samt hur resursbehovet för konventionsarbetet eventuellt kan påverkas kommande år. Dessutom efterfrågas processer för uppföljning och utvärdering av genomfört arbete.

Bilaga 1. Styrande dokument kring arbetet i Helcom och Ospar

Styrande dokument kring arbetet i Helcom och Ospar inkluderar bland annat (dokumenten tillgängliga online 20180517):

- Budgetproposition 2018 "Rent hav"
www.regeringen.se/4a5335/globalassets/regeringen/dokument/miljo--ochenergidepartementet/pdf/bp18-rent-hav-faktapm.pdf
- Helcom Baltic Sea Action Plan www.helcom.fi/baltic-sea-action-plan,
- Helcom rekommendationer www.helcom.fi/helcom-at-work/recommendations/
- Helcom Ministeriella beslut (www.helcom.fi/helcom-at-work/ministerialdeclarations/)
- Ospar NEAES 2020, www.ospar.org/convention/strategy
- Ospar rekommendationer och beslut www.ospar.org/convention/agreements
- Kopplingar till FN:s hållbarhetsmål som gjorts av Helcom, t.ex. [Measuring progress for the same targets](http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP150.pdf), www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP150.pdf samt av Ospar, tex: Ospar sekretariat (2018) United Nations Sustainable Development Goals and OSPAR, Presented to CoG(1) 18/2/4
- Sveriges åtaganden i samband med FN:s hållbarhetsmål SDG14 havskonferensen: www.regeringen.se/regeringens-politik/havskonferensen/svenska-frivilligaataganden-hittills-registrerade/
- Havs- och vattenmyndighetens verksamhetsstrategi 2018-2020:
- Havs- och vattenmyndighetens klimatstrategi 2018-2020

Bilaga 2. Mall för underlag från berörda myndigheter

Myndighet XX prioritering inom Helcom/Ospar 2018-2021 eller 2021-2030 Prio kategori x

Frågor	Svar
1. Vad ska Sverige prioritera i Helcom/Ospar ?	
2. Motivera varför (ur miljö och/eller policy perspektiv inklusive eventuella hinder som ska överkommas)	

3. Ge förslag på vad man bör göra på regional nivå inom Helcom /Ospar	
4. Ge förslag på hur Sverige bör agera	
5. Ange hur prioritering bidrar till HMD och / eller SDG och vilken SDG	
6. Vilka arbetsmoment bör insatser riktas på (datainsamling, finansiering, åtgärder, uppföljning, förhandlingar, osv)	
7. I de fall det finns konkret koppling till styr dokument ge gärna referens.	