

Datum
2020-09-15

Dnr
001-2020

Redovisning av arbetet i konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis 2011-2020



Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	6
1 Introduktion.....	9
1.1 Regeringsuppdraget.....	9
1.2 Antarktisdokumentationssystemet	9
1.2.1 Antarktisdokumentation	11
1.2.2 Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis	11
1.3 Internationella konventioner och organisationer	14
1.4 FAO och regionala fiskeriförvaltningsorganisationer (RFMO:er)	14
1.5 Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis, CCAMLR	15
1.5.1 CAMLR-konventionens geografiska område.....	18
2 Utveckling av CCAMLR och kommissionens arbete under 2011-2020.....	20
2.1 Internationell juridisk kontext	20
2.1.1 Suveränitet.....	20
2.1.2 Förhållande till FN och relaterade institutioner.....	21
2.1.3 CCAMLR som reglerande institution	22
2.1.4 Förhållande till Antarktisdokumentation och dess miljöprotokoll.....	22
2.1.5 EU-rätt, Antarktisdokumentation och CCAMLR	23
2.2 Internationell politisk kontext.....	23
2.2.1 Viktiga frågor inom CCAMLR.....	23
2.2.2 Medlemsstaters positioner och intressen	27
2.2.3 Andra intressenter	28
2.3 Internationellt vetenskapligt sammanhang	29
2.3.1 Vetenskapliga kommittén för antarktisk forskning.....	30
2.3.2 Rådet för förvaltare av nationella antarktiska program	30
2.3.3 Observationssystem för Antarktiska oceanen	30
2.4 Framgångar, utmaningar och visioner	31
3 Analys av det svenska medlemskapet	33
3.1 Redovisning av tidigare svenska ståndpunkter	33
3.2 Sveriges roll i CCAMLR	34
3.2.1 Svenskt deltagande i CAMLR:s vetenskapskommitté	34
3.2.2 Svenskt deltagande i CCAMLR och samverkan inom EU	35
3.2.3 Svenska bidrag till marin forskning i Antarktis.....	37
3.3 Sverige och EU i Antarktis.....	41

4	Möjligheter under det svenska ordförandeskapet 2020-2022	42
4.1	Generell utrikespolitik och hur den kan kopplas till CCAMLR ordförandeskap	42
4.2	Kopplingar till Sveriges arbete med internationella havsfrågor	42
4.3	Specifika möjligheter under ordförandeskapet	45
4.4	Möten och samarbeten av relevans under ordförandeskapsperioden	47
4.4.1	Arktisfördragets årsmöte	47
4.4.2	CCAMLR:s årsmöten	47
4.4.3	Sverige och EU	47
4.4.4	Andra EU-medlemsländer och CCAMLR	48
5	Referenser	49
	Bilaga 1: Svenska delegater på CCAMLR- och SC-CAMLR-möten 2011-2020	50

Förkortningar

ABNJ	Områden utanför nationell jurisdiktion (Areas Beyond National Jurisdiction)
ACAP	Avtalet om bevarande av albatrosser och petreller (Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels)
ASMA	Antarktis särskilt förvaltat område (Antarctic Specially Managed Area)
ASOC	Antarktis och Södra oceanen koalition (Antarctic and Southern Ocean Coalition)
ASP	Antarktis särskilt skyddat område (Antarctic Specially Protected Area)
ATCM	Antarktisfördragets konsultativa möte (Antarctic Treaty Consultative Meeting)
ATCP	Antarktisfördragets konsultativa parter (Antarctic Treaty Consultative Party)
ATS	Antarktisfördragssystemet (Antarctic Treaty System)
BBNJ	Marin biodiversitet i områden utanför nationell jurisdiktion (Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction)
CAMRL	Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)
CBD	Konventionen om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity)
CCAMLR	Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)

CCAS	Konventionen om bevarande av antarktiska sälar (Convention on the Conservation of Antarctic Seals)
CEP	Antarktisfördragets miljöskyddskommitté (Committee for Environmental Protection)
CLCS	Förenta nationernas kontinentalsockelkommission (Commission on the Limits of the Continental Shelf)
COMNAP	Rådet för förvaltare av nationella Antarktiska program (Council of Managers of National Antarctic Programs)
CRAMRA	Konventionen om reglering av mineraltillgångar i Antarktis (Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities)
EEZ	Exklusiv ekonomisk zone (Exclusive Economic Zone)
FAO	Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agriculture Organization)
IAATO	Internationella föreningen för Antarktiska researrangörer (International Association of Antarctic Tour Operators)
ICRW	Internationella valfångstkonventionen (International Convention on the Regulation on Whaling)
ICSU	Internationella rådet för vetenskap (International Council of Scientific Unions)
IMO	Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization)
ISA	Internationella havsbottenmyndigheten (International Seabed Authority)
ITLOS	Internationella havsrättstribunalen (International Tribunal for the Law of the Sea)
IUCN	Internationella naturvårdsunionen (International Union for the Conservation Nature and Natural Resources)
IUU	Illegalt, orapporterat och oreglerat (fiske) (Illegal, unreported and unregulated (fisheries))
IWC	Internationella valfångstkommissionen (International Whaling Commission)
MARPOL	Internationella konventionen om förhindrande av havsföroreningar från fartyg (International Convention for the Prevention of Pollution by Ships)
MPA	Marint skyddat område (Marine protected area)
OSO	Odens Södra oceanen (expedition) (Oden Southern Ocean (expedition))
RFMO	Regionala fiskeriförvaltningsorganisationer (Regional Fisheries Management Organisation)

SCAR	Vetenskapliga kommittéen för Antarktiskforskning (Scientific Committee on Antarctic Research)
SC-CAMLR	CAMLR:s vetenskapskommitté (Scientific Committee of the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)
SDG	Förenta nationernas globala mål för hållbar utveckling (Sustainable development goals)
SOLAS	Internationella konventionen om säkerhet till havs (International Convention for Safety of Life at Sea)
SWEDARP	Det svenska forskningsprogrammet i Antarktis (Swedish Antarctic Research Programme)
UNEP	Förenta nationernas miljöprogram (United Nations Environment Programme)
UNFSA	Förenta nationernas fiskeavtal (United Nations Fish Stock Agreement)
UNGA	Förenta nationernas generalförsamling (United Nations General Assembly)
UNCLOS	Förenta nationernas havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea)

Sammanfattning

Sverige har haft ett långt engagemang i Antarktis och en aktiv roll i Antarktisforskning sedan förra sekelskiftet. Sverige är sedan 1984 fullvärdig och röstande part i Antarktisfördraget vars främsta funktion är att säkerställa mänsklighetens intressen av att Antarktis "skall användas uteslutande för fredliga ändamål och inte skall bli skådeplats eller föremål för internationell oenighet". Sverige anslöt sig också 1984 till Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CAMLR) och dess kommission för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CCAMLR).

Sverige tar över ordförandeskapet inom CCAMLR-kommissionen vid årsmötet i november 2020. Havs- och vattenmyndigheten har fått ett regeringsuppdrag att redovisa arbetet inom CCAMLR och analysera det svenska medlemskapet mellan 2011-2020, samt beskriva möjligheter under det svenska ordförandeskapet 2020-2022. UD har utsett Havs- och vattenmyndighetens generaldirektör Jakob Granit som Sveriges kommande ordförande i CCAMLR.

CAMLR är ett fristående avtal och en del av Antarktisfördragssystemet. Syftet med konventionen är att bevara och hållbart nyttja marina levande tillgångar i Antarktis. CCAMLR-kommissionen, som etablerades genom konventionen, är dess regionala förvaltningsorganisation. Den är unik genom att den både förvaltar fiskeresurser och andra marina levande tillgångar, även tillgångar som inte nyttjas direkt (s.k. "rational use"). Undantaget är valar och sälar som förvaltas under andra konventioner. CCAMLR har framgångsrikt utvecklat och genomfört en ekosystemansats i förvaltningen av Antarktiska oceanen. Över tid har dock nyttjandaspekter ökat i omfattning till skillnad från bevarandeåtgärder i kommissionens arbete vilket skapar en ny dynamik.

Under de senaste tio åren har Sverige deltagit på CCAMLR:s årsmöten med en liten delegation bestående av en till tre personer, som deltagit på både kommissions- och de relaterade vetenskapskommitteemötena. Prioriterade frågor för Sverige har främst varit inrättande av marina skyddade områden och ekosystembaserad förvaltning, men har på senare år även inkluderat klimat och marint skräp. Sverige bidrar till största del till CCAMLR-arbetet genom EU-samarbete. Sverige medverkade aktivt i förhandlingsarbetet som ledde fram till beslutet om ett marint skyddat område i Rosshavet 2016, som är världens största marina skyddade område på internationellt vatten.

Sverige har främst bidragit till marin forskning genom internationellt samarbete och särskilt genom statsforskningsisbrytaren Odens expeditioner till Antarktiska oceanen 2006–2011, som organiserades i samverkan med Amerikas National Science Foundation. Sedan 2011 då Sjöfartsverket beslutade att isbrytaren Oden inte ska användas för expeditioner till Antarktis under svenska vinterhalvåret, har Sveriges bidrag till forskning och kunskapsuppbyggnad minskat markant. Svenska forskare från Göteborgs, Stockholms och Lunds universitet deltar dock i andra länders marina expeditioner till Antarktis för projekt inom oceanografi, biologi, geologi och paleontologi.

Under ordförandeskapet ser Havs- och vattenmyndigheten följande möjligheter:

För svensk del:

- Att tydliggöra Sveriges engagemang i Antarktis genom Antarktisfördraget och genom CCAMLR för att dra nytta av fördragets huvudsakliga mål dvs att Antarktis ska bevaras för fredliga syften; denuklearisering och frihet för vetenskaplig forskning, samt CCAMLR:s huvudmål om bevarande och rationellt nyttjande av marina levande tillgångar (hållbart nyttjande).
- Att stärka svensk Antarktisforskning genom att öka kunskapen och intresset för polarforskningsfrågor i Sverige och EU.
 - Organisation av konferens genom Havs- och vattenmyndigheten med fokus på svensk naturvetenskaplig, ekonomisk och politisk forskning i Antarktis i samband med att Sverige tar över ordförandeskapet.
 - Organisation av arbetsgruppsmöte i CCAMLR för att hitta synergier med andra initiativ inom jordobservation med syftet att säkerställa en heltäckande och effektiv miljöinformationsförsörjning som stöd konventionens arbete.
 - Organisation av arbetsgruppsmöte i CCAMLR kring ekosystembaserad förvaltning med fokus på konnektivitet, jämförande arbete mellan Antarktis och Arktis.
- Att utveckla en nationell forskningsstrategi för Antarktis.
- Att stärka samordning mellan myndigheter och processer inom regeringskansliet för tydligare riktlinjer i svenskt engagemang i Antarktisfrågor generellt.
- Att söka samverkan med andra EU medlemmar i sakfrågor där Sverige har starka intressen.
- Att förtydliga kopplingar mellan CCAMLR, och andra globala havsprocesser för en sammanhållen internationell havsförvaltning (Agenda 2030 och mål 14 om hållbara hav), särskilt FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) och förhandlingarna kring marin biodiversitet utanför nationell jurisdiktion (BBNJ) processen.
- Att nyttja tillfället som det svenska ordförandeskapet ger att organisera ett högnivåmöte på politisk nivå formellt utanför CCAMLR för att föra en dialog om att bevara och skydda Antarktis för framtida generationer.

För ordförandeskapet:

- Att säkerställa grundläggande principer som är vägledande för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken i genomförandet av uppdraget. Respekt för folkrätten inklusive mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer, jämställdhet och ett faktabaserat agerande. Viktiga områden för Sverige i polarsammanhang är internationellt samarbete, säkerhet och stabilitet, klimat och miljö, polarforskning och miljöövervakning.
- Att stödja processer i CCAMLR genom förnyade ansträngningar att inrätta ytterligare marina skyddade områden i Antarktiska oceanen för att uppnå målet om ett representativt och sammanhängande nätverk av marina skyddade områden.
- Att stärka klimatarbetet inom CCAMLR.
- Att arbeta för att minska marin nedskräpning i Antarktis.
- Att verka för att tillgängliggöra data och samordna databaser inom CCAMLR:s verksamhetsområde, framförallt för frågor om IUU fiske.
- Att beakta ovan frågor noterade för svensk del i ordförandeskapet.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att UD är representerat på kommissionens årsmöten för att stärka kopplingen till den politiska ledningen i Sverige och utveckla ett nätverk, som kan ge synergier med andra internationella processer inom havsrättsfrågor och havsmiljöområdet, bland annat FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) och Antarktisfördraget som helhet. Det finns också tydliga kopplingar mellan Antarktis och Arktis vad avser både miljö- och klimatfrågor, samt nyttjande av naturresurser vid båda polerna. Vidare föreslår Havs- och vattenmyndigheten en förstärkning genom svenskt deltagande i CCAMLR:s arbetsgrupper som då behöver ske på instruktion och också resurssättas.

Havs- och vattenmyndigheten ser fördelar med att utveckla samarbetet med Polarforskningssekretariatet för att samla och stärka Sveriges arbete i Antarktis och stödja svensk forskning i båda polarområdena.

1 Introduktion

1.1 Regeringsuppdraget

Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CCAMLR) är sedan 1982 den regionala förvaltningsorganisationen för marina levande tillgångar i Antarktis med sammanlagt 25 stater samt EU-kommissionen, som medlemmar, samt tio anslutna stater. Sverige tar över ordförandeskapet för CCAMLR vid årsmötet i november 2020. Uppdraget har tilldelats Havs- och vattenmyndighetens generaldirektör Jakob Granit. Ordförandeskapet är tvåårigt och innebär att leda kommissionsmötena, vara regelbunden kontaktperson till kommissionens sekretariat, hantera vissa administrativa frågor, samt att underhandla för en dialog med kommissionens parter för att stärka genomförandet av konventionens mål.

Havs- och vattenmyndigheten har fått följande regeringsuppdrag i 2020 års regleringsbrev:

”Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa hur arbetet i konventionen för bevarandet av levande marina resurser, CCAMLR, fortskridit under 2011-2020. Redovisningen ska innehålla en analys av det svenska medlemskapet och vid behov belysa eventuella möjligheter under det svenska ordförandeskapet 2020–2022. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utrikesdepartementet) senast den 15 september 2020.”

Myndighetens övergripande mål för regeringsuppdraget har varit att ge regeringskansliet god kännedom om hur arbetet i CCAMLR har fortskridit, särskilt med fokus på det svenska medlemskapet under de senaste tio åren, och att rapporten ska kunna användas som underlag till förberedelserna av det svenska ordförandeskapet i CCAMLR 2020-2022 på regeringskansliet liksom för den svenska ordföranden.

Projektmålen för regeringsuppdraget är att:

1. Redovisa hur arbetet i CCAMLR fortskridit under 2011-2020.
2. Redovisa en analys av det svenska medlemskapet.
3. Belysa eventuella möjligheter under det svenska ordförandeskapet 2020-2022.

På uppdrag av Utrikesdepartementet representerar Havs- och vattenmyndigheten Sverige på CCAMLR:s årliga kommissionsmöten och kommer att stödja arbetet med det svenska ordförandeskapet i CCAMLR 2020-2022. Pia Norling, utredare på Havs- och vattenmyndigheten, är Sveriges kommissionär sedan 2019.

Underlag till regeringsuppdraget har inhämtats från Polarforskningssekretariatet, Göteborgs universitet och tidigare svenska delegater i CCAMLR.

1.2 Antarktiskfördragssystemet

Antarktiskfördragssystemet (ATS) är ett sammansatt arrangemang skapat för att hantera relationer mellan stater i Antarktis och Antarktiska oceanen (Figur 1).

Sverige är medlem i Antarktisfördraget och konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CAMLK-konventionen) sedan 1984.

Konventionen om bevarande av antarktiska säl (CCAS) reglerar kommersiell säljakt, skyddar vissa säl helt från jakt och reglerar kvoter för andra arter. Ingen säljakt har dock ägt rum i Antarktis sedan signering av konventionen 1972. Sverige är inte en part till CCAS. Konventionen om reglering av mineraltillgångar i Antarktis (CRAMRA) ratificerades aldrig. Istället antog parterna i Antarktisfördraget Miljöskyddsprotokollet, även kallat Madrid-protokollet, som ägnar Antarktis till ett naturreservat och förbjuder alla gruv- och mineralresursaktiviteter i Antarktisfördragets område söder om 60 grader sydlig bredd.

Utöver ATS finns andra förvaltnings- och regleringssystem som bidrar till den övergripande förvaltningen av Antarktiska oceanen, till exempel Internationella valfångstkommissionen (IWC), som antog ett globalt moratorium för kommersiell valfångst 1982.

1.2.1 Antarktisfördraget

Antarktisfördraget undertecknades 1959 av 12 stater som hade aktiva forskare i regionen under det internationella geofysiska året (1957–1958) och trädde i kraft 1961 (SÖ 1984:5). Antarktisfördragets främsta funktion är att säkerställa mänsklighetens intressen av att Antarktis ”skall användas uteslutande för fredliga ändamål och inte skall bli skådeplats eller föremål för internationell oenighet”. Den centrala åtgärden är Artikel IV som fryser alla historiska (Argentina, Australien, Chile, Frankrike, Nya Zeeland, Norge och Storbritannien) och potentiella nya territoriella anspråk till Antarktis (Artikel IV). Antarktisfördraget gäller både land- och marina områden söder om latitud 60° S.

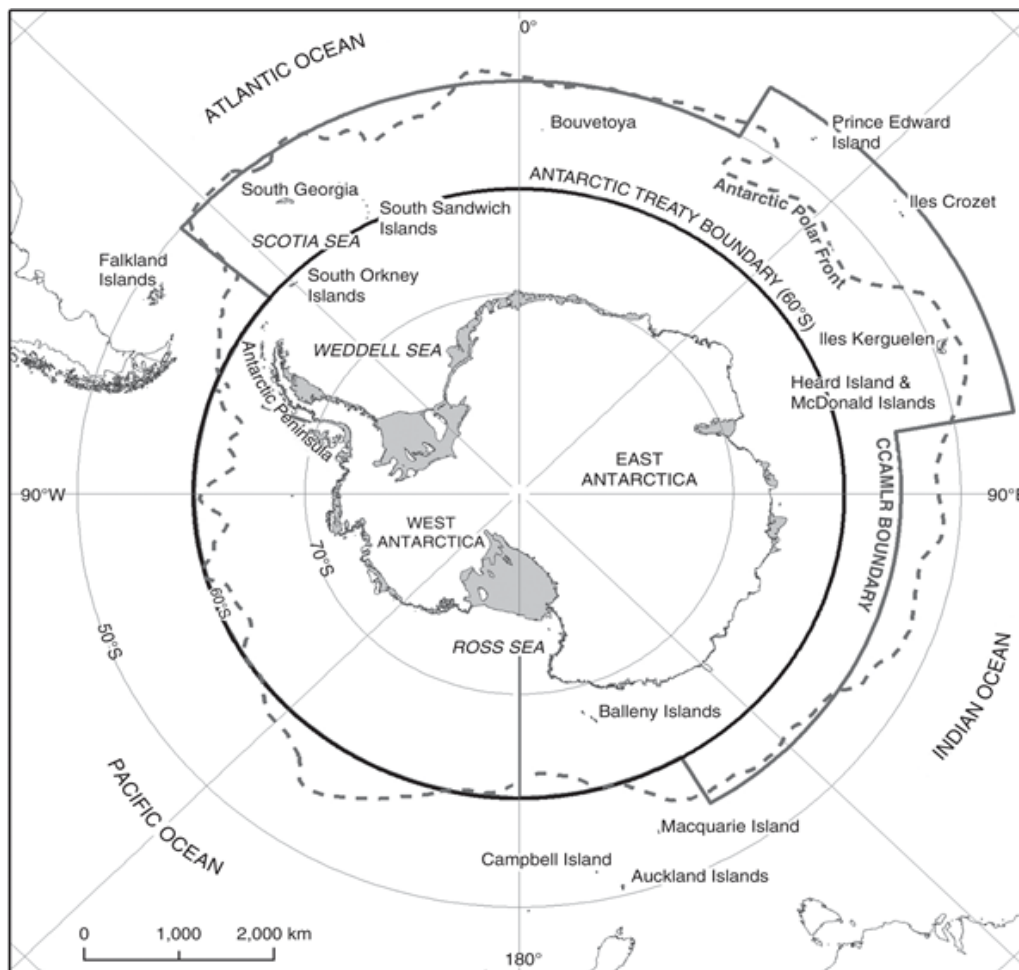
1.2.2 Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis

Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CAMLK-konventionen) antogs 1980 och är det rättsliga ramverket för bevarande och hållbart nyttjande av marina levande tillgångar i Antarktiska oceanen (SÖ 1984:21).

Konventionen förhandlades fram i slutet av 1970-talet som respons på historiskt överfiske, den snabba utvecklingen av fiskerinäringen i Antarktiska oceanen sedan slutet av 1960-talet (särskilt på krill (*Euphausia superba*). Andra bakomliggande orsaker var oro över överutnyttjande av detta unika och känsliga ekosystem, som redan var skadat av mer än ett sekel av valfångst, samt förberedelse för Förenta Nationernas (FN) tredje havsrättskonferens som påbörjades 1973.

CAMLK-konventionens syfte är bevarande av antarktiska levande marina tillgångar, där bevarande även innefattar hållbart nyttjande eller direktöversatt rationellt utnyttjande (rational use). Den engelska termen ”rational use” betonar användarperspektivet. Konventionen är tillämplig på alla levande marina tillgångar i området söder om 60 grader sydlig breddgrad och även i området mellan denna breddgrad och den antarktiska konvergens (Figur 2). Den säsongsmässigt växlande antarktiska konvergens är en zon som ligger mellan 50° och 60° S, där varmare och

saltare havsströmmar möter kallare och mindre salt vatten på väg norrut. Valar och sälar är undantagna från konventionens tillämpningsområde. Dessa täcks istället av den internationella konventionen för reglering av valfångsten (SÖ 1979:41, 1957:55, 1949:48) och ovannämnd konventionen om bevarande av antarktiska sälar.



Figur 2. Karta över Antarktisfördragets och CAMLR-konventionens geografiska områden. Den streckade linjen visar antarktiska konvergensen (Antarctic Polar Front) (Probert 2017).

Konventionen har idag 36 parter, inklusive EU. Av dessa är 26 medlemmar (inklusive EU) och har beslutanderätt i CCAMLR (Tabell 1). Sverige betalar en årlig medlemsavgift till CCAMLR, som administreras av Utrikesdepartementet.

Tabell 1. Parter i CAMLR-konventionen och medlemmar i CCAMLR, samt parter i Antarktisfördraget.

Parter i CAMLR-konventionen	Medlemmar i CCAMLR ¹	Parter i Antarktisfördraget ²
Argentina	*	C
Australien	*	C
Belgien	*	C
Brasilien	*	C
Bulgarien		C
Chile	*	C
Cook-öarna		
EU	*	
Finland		C
Frankrike	*	C
Grekland		Nc
Indien	*	C
Italien	*	C
Japan	*	C
Kanada		Nc
Kina	*	C
Korea	*	C
Mauritius		
Namibia	*	
Nederländerna	*	C
Norge	*	C
Nya Zeeland	*	C
Pakistan		Nc
Panama		
Peru		C
Polen	*	C
Ryssland	*	C
Spanien	*	C
Storbritannien	*	C
Sverige	*	C

¹ * = medlem i CCAMLR

² C = konsultativ part med beslutanderätt i ATCM, Nc = icke-konsultativ part i ATCM

Sydafrika	*	C
Tyskland	*	C
Ukraina	*	C
USA	*	C
Uruguay	*	C
Vanuatu		

1.3 Internationella konventioner och organisationer

FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) samlar havsrättsfrågorna i ett enda politiskt avtal. Konventionen täcker in frågor om bland annat sjöfart, fiske, beräkning av kuststaters ekonomiska zoner och hur havsmiljön ska skyddas. Konventionen utarbetades vid FN:s tredje havsrättskonferens, undertecknades 1982 och trädde i kraft 1994. FN:s kontinentalsockelkommission (CLCS), Internationella havsbottenmyndigheten (ISA) samt Internationella havsrättstribunalen (ITLOS) är tre viktiga organ som alla inrättats av parterna i UNCLOS.

CAMLR-konventionen förhandlades samtidigt som FN:s tredje havsrättskonferens antog dokumentet för UNCLOS. Liksom alla instrument som ingår i ATS, syftar inte CAMLR-konventionen till att ändra statusen för rättigheter eller anspråk i territoriell suveränitet eller kustjurisdiktion för någon stat, inom det område som det omfattas av. CAMLR-konventionsområdet omfattar både internationellt vatten och områden mellan 60 grader sydlig breddgrad och den antarktiska konvergensen där enskilda stater har/hävdar obestridd jurisdiktion över öar som till exempel Crotzetöarna. Alla de sju historiska territoriella anspråkstaterna i Antarktis (Storbritannien, Norge, Australien, Frankrike, Nya Zeeland, Chile och Argentina) har anslutit sig till och ratificerat UNCLOS. Dessa stater har dock agerat på olika sätt när det gäller att beskriva sina kontinentalsockelanspråk i området.

Viktiga folkrättsliga instrument för Antarktis som reglerar fartygstrafik är Polarkoden och MARPOL 73/78 (SÖ 1980:7), om förhindrande av havsföroreningar från fartyg. Båda instrumenten ligger under Internationella sjöfartsorganisationen (IMO).

1.4 FAO och regionala fiskeriförvaltningsorganisationer (RFMO:er)

I syfte att motverka överutnyttjande av gränsöverskridande fiskbestånd finns ett särskilt avtal under havsrättskonventionen - Avtalet om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande bestånd (UNFSA), som undertecknades 1995 och trädde i kraft 2001. Genom de åtaganden som gjordes i fiskbeståndsavtalet utvecklades den internationella havsrättens regler i flera viktiga avseenden. Skyldigheter för staterna att samarbeta i förvaltningen av gränsöverskridande bestånd utformades, särskilt i form av ett regelverk för hur detta skulle ske inom ramen för regionala fiskeriförvaltningsorganisationer (RFMO:er). FN:s nästa översyn av fiskeavtalet UNFSA genomförs 2021.

Både CCAMLR och FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation) arbetar med bevarande och hållbart nyttjande av fiskbestånd. FAO:s arbete sker i enlighet med UNFSA. CCAMLR som delvis inspirerade utvecklingen av UNFSA har emellertid ett bredare mandat och inkluderar inte bara ett specifikt geografiskt område, som för fiskeriförvaltningsområden och organisationer skapade under FAO, utan omfattar ett område som är definierat av ekosystemgränser som beror av antarktiska konvergensen.

Även om det inte är etablerat under fiskebeståndsavtalet framhävs CCAMLR ofta som en förebild för RFMO:er. Det finns emellertid oenighet mellan CCAMLR-medlemmar om den ska kategoriseras som en RFMO, bland annat då CCAMLR inte är etablerad enligt bestämmelser i UNCLOS eller tillhörande avtal som UNFSA. CCAMLR:s omfattning och mandat för bevarande går också utöver förvaltning av fiske och tillhörande aktiviteter.

FAO anser inte att CCAMLR är en RFMO eftersom dess uppdrag är bredare. EU listar emellertid den som sådan i en del av sin kommunikation (EU-kommissionen 2020). För att lösa denna tvetydighet använder CCAMLR uttryck som visar att man anser sig ha "attribut som en RFMO" eller med andra ord att den är "mer än en RFMO". Frågan är inte obetydlig eftersom CCAMLR-medlemmar använder de olika definitionerna för att till exempel argumentera för CCAMLR:s bredare uppdrag vid utpekande av förslag för marina skyddade områden.

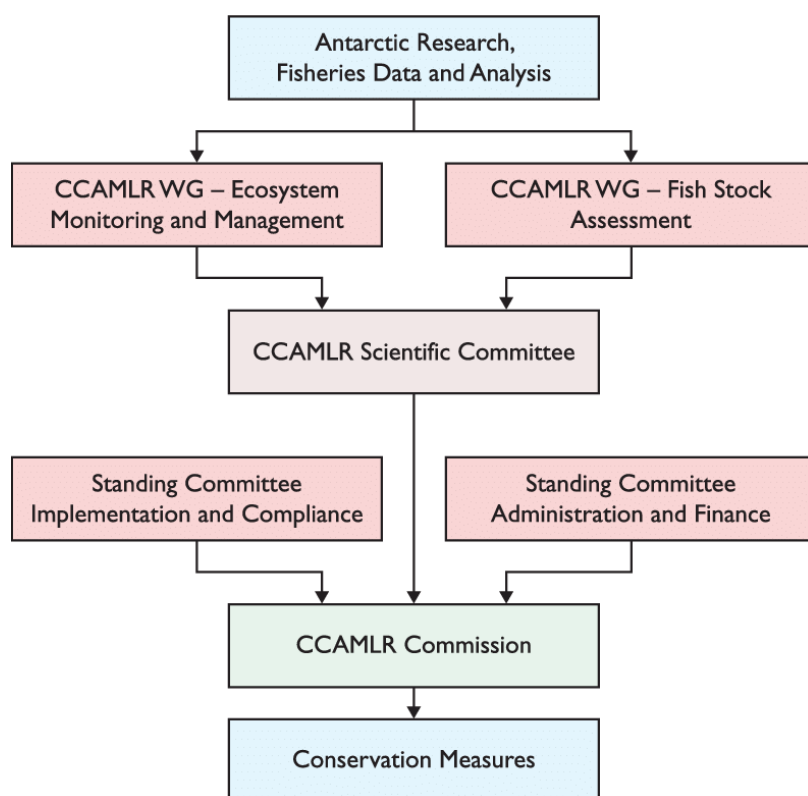
1.5 Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis, CCAMLR

CAMLR-konventionens beslutsfattande organ är kommissionen, CCAMLR, som har till uppgift att förverkliga de ändamål och principer som anges i konventionen:

- främja forskning och studier om levande marina tillgångar i Antarktis och det antarktiska ekosystemet
- sammanställa uppgifter om bestånden av levande marina tillgångar i Antarktis och om faktorer som påverkar dessa bestånd,
- säkerställa statistik över fångster
- analysera, sprida och offentliggöra information om levande marina tillgångar i Antarktis och det antarktiska ekosystemet,
- fastställa behovet av skyddsåtgärder
- utforma, besluta och omarbeta skyddsåtgärder på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga uppgifter
- genomföra det system för observation och inspektion som upprättas av konventionen

CCAMLR var den första internationella organisationen som införde och utvecklade ekosystembaserad förvaltning, som innebär att alla dess aktiviteter regleras genom en ekosystembaserad ansats och försiktighetsprincipen. Kortfattat strävar CCAMLR efter ett hållbart fiske som tar hänsyn till effekter på andra delar av ekosystemet liksom skydd av ekosystemet som är basen för fisket.

CCAMLR fattar beslut baserat på rekommendationer från CCAMLR:s vetenskapliga kommitté (SC-CAMLR) och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap i form av bevarandeåtgärder (Conservation Measures) (Figur 3). Kommittén använder en mängd olika data för att stödja sitt ekosystembaserade tillvägagångssätt. Data samlas in genom forskningsprojekt utförda av CCAMLR-medlemmar, vetenskapliga observationer ombord på fiskefartyg och från en rad forsknings- och övervakningsprogram.



Figur 3. Organisationsstruktur och beslutsfattande process i CCAMLR (Hill et al. 2014).

SC-CAMLR hanterar en stor bredd av vetenskapliga frågor och har därför inrättat ett antal arbetsgrupper som sammanträder under året och hjälper till att utforma vetenskapliga råd i viktiga frågor. För närvarande finns det fyra arbetsgrupper och en specialistundergrupp:

- Arbetsgrupp för övervakning och hantering av ekosystem (Working Group on Ecosystem Monitoring and Management, WG-EMM)

- Arbetsgrupp för bedömning av fiskbestånd (Working Group on Fish Stock Assessment, WG-FSA)
- Arbetsgrupp för statistik, bedömningar och modellering (Working Group on Statistics, Assessments and Modelling, WG-SAM)
- Arbetsgrupp för oförutsedd dödlighet associerad med fiske (Working Group on Incidental Mortality Associated with Fishing, WG-IMAF)
- Undergrupp om akustik, kartläggning och analysmetoder (Subgroup on Acoustics, Survey and Analysis Methods, SG-ASAM)

SC-CAMLR:s arbetsgrupper WG-EMM, WG-FSA och WG-SAM och SG-ASAM sammanträder vanligtvis årligen, medan WG-IMAF sammanträder på den vetenskapliga kommitténs begäran. Alla grupper rapporterar sina resultat direkt till SC-CAMLR. År 2019 kom SC-CAMLR överens om att SG-ASAM skulle bli en arbetsgrupp och att första mötet skulle hållas 2020.

CCAMLR inrättar marina skyddade områden (MPAs) som är representativa för de marina ekosystemen i konventionsområdet. CCAMLR har godkänt ett generellt ramverk för sådana områden 2011, som beskrivs i bevarandeåtgärd CM 91-04 (General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas) och har befogenheter att införa regleringar för att målen för områdets bevarandevärden ska nås. Marina skyddade områden kan ha olika zoner där olika aktiviteter tillåts eller är förbjudna, vilka inkluderar begränsade, förbjudna eller förvaltade aktiviteter. Varje område har en förvaltningsplan och ska i tillägg ha en forsknings- och övervakningsplan.

CCAMLR:s första marina skyddade området var the South Orkney Islands southern shelf 2009, som är ett 94 000 km² stort område. Det andra var Rosshavets MPA, som med sina 1,55 miljoner km² är världens största marina skyddade område på internationellt vatten 2016.

CCAMLR:s ekosystemansats för att hantera hållbart nyttjande inkluderar övervakning av fiskets effekter på målarter och på beroende och associerade arter. CCAMLR:s övervakningsprogram för ekosystem (CCAMLR Ecosystem Monitoring Program, CEMP) syftar till att upptäcka och registrera betydande förändringar i kritiska komponenter i det marina ekosystemet i konventionsområdet och skilja mellan förändringar till följd av uttag av kommersiella arter och de som beror på naturliga variationer i miljön. Indikatorarter som används i programmet är Adélie pingvin (*Pygoscelis adeliae*), hakremspingvin (*Pygoscelis antarcticus*), åsnepingvin (*Pygoscelis papua*), macaronipingvin (*Eudyptes chrysolophus*), svartbrynad albatross (*Thalassarche melanophrys*) och antarktisk pälsäl (*Arctocephalus gazella*).

Marint skräp övervakas i CCAMLR-konventionsområdet. Medlemmarna uppmanas att lämna in uppgifter från strandundersökningar, om skräp förknippade med fågelkolonier, liksom observationer av intrasslade marina däggdjur och oljeskadade däggdjur och sjöfåglar.

CCAMLR:s bevarandeåtgärder inkluderar övervaknings- och överträdelssystem (Compliance) och verktyg som säkerställer att fiske i konventionsområdet bedrivs på ett sätt som uppfyller konventionens principer för bevarande. Medlemmar är skyldiga att implementera överträdelssystem (Compliance system) som inkluderar:

- märkning av fiskefartyg och redskap
- licensiering av fartyg
- inspektion av fartyg i hamnar
- fartygsövervakning via satellit och rapportering av fartygsrörelser
- fångstdokumentation av tandnoting för att spåra tandnoting från fångsten, genom internationell handel över hela världen till slutmarknaden
- krav på anmälan och rapportering av omlastningar
- inspektionssystem som möjliggör inspektion av auktoriserade fartyg till sjöss av CCAMLR-inspektörer. Medlemmarna utser inspektörer, som får tillstånd från CCAMLR att genomföra inspektioner av fartyg inom konventionsområdet.

För att adressera problemet med illegalt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske) i konventionsområdet, som är ett hinder för att nå konventionens mål, har CCAMLR antagit specifika bevarandeåtgärder för att främja efterlevnad av fartyg och fartygsoperatörer. CCAMLR har ett förfarande för att upprätthålla IUU-fartygslistor. CCAMLR meddelar flaggstaterna för alla IUU-fartyg som ses i konventionsområdet, och staten vars medborgare har identifierats som involverade i fartygets verksamhet, och uppmuntrar dem att undersöka och ge CCAMLR information om åtgärder som vidtagits för att hantera denna motsträviga verksamhet.

1.5.1 CAMLR-konventionens geografiska område

CAMLR-konventionsområdet täcker ett 35,7 miljoner kvadratkilometer stort havsområde, vilket motsvarar cirka 10 % av världshaven (Figur 4).

Konventionsområdet sträcker sig söder om 60° sydlig bredd och området mellan denna breddgrad och den antarktiska konvergensen (polarfronten) (Figur 2). Den säsongsmässigt växlande antarktiska konvergensen är en zon som ligger mellan 50° och 60°S, där varmare och saltare havsströmmar möter kallare och mindre salt vatten på väg norrut. Denna ekologiska gräns gör att konventionsområdet i stort sett överlappar Antarktiska oceanen.

Konventionsområdet är uppdelat i olika statistiska områden, underområden (subareas) och divisionen i syfte att rapportera fångst, ansträngning och handelsstatistik (Figur 4). Varje område har specifika förvaltningskrav, som innebär att vissa områden är stängda för vissa typer av fiskeaktiviteter. Andra är öppna för fiske men omfattas av begränsningar avseende bland annat när fiske kan äga rum, säsongsbetonade

2 Utveckling av CCAMLR och kommissionens arbete under 2011-2020

CAMLR-konventionen anses vara en framgång i internationell fiskeriförvaltning genom att den har antagit åtgärder för att skydda starkt hotade målarter och associerade och beroende organismer. CCAMLR som verkar på grundval av samförståndsaserat beslutfattande har emellertid kontinuerligt utmanats av olika medlemmars intressen och aktiviteter.

Medlemmarna inkluderar stater med historiska territoriella anspråk i Antarktis, tidigare fiske- och valfångstländer, samt växande geopolitiska stormakter som Kina och EU. De sakfrågor som har orsakat mest oenighet i CCAMLR inkluderar IUU-fiske, inrättande av marina skyddade områden, innebörden av "rationellt utnyttjande" (rational use) i CAMLR:s konventionstext samt återhållsamhet att dela data om fiskbestånd och fångstresultat.

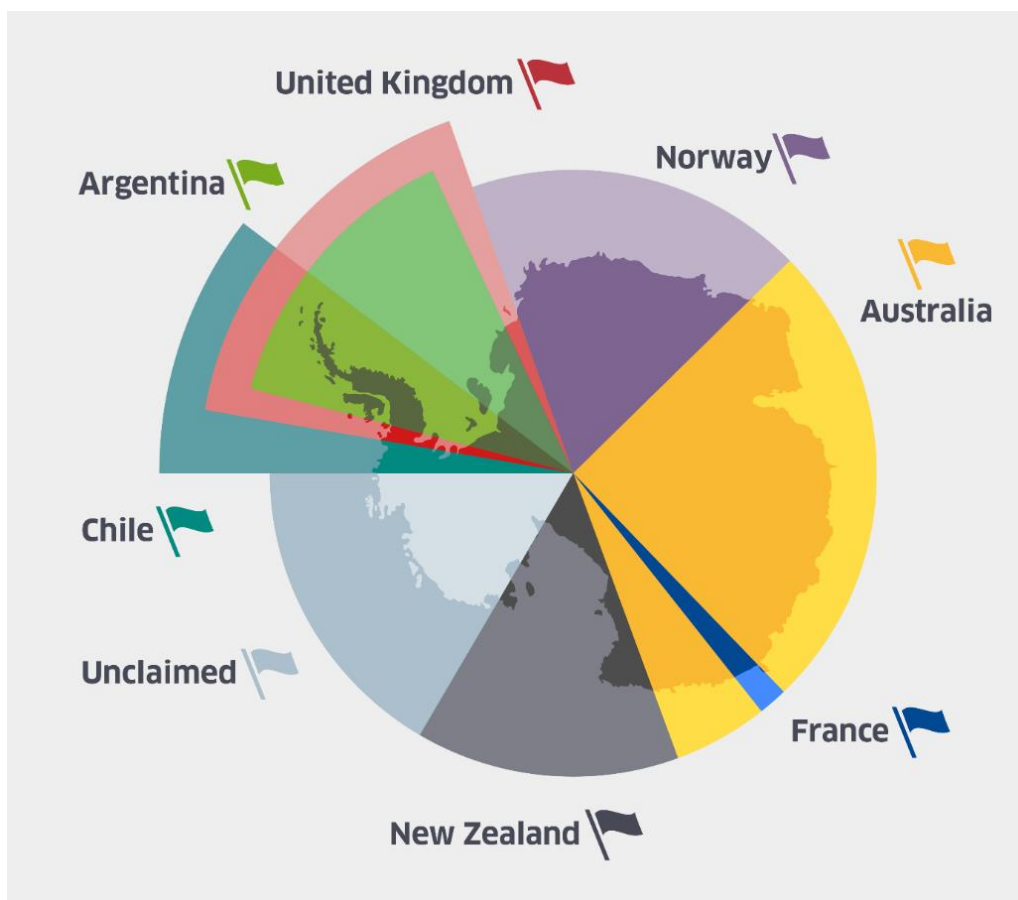
2.1 Internationell juridisk kontext

Antarktisfördragssystemet inkluderar inte bestämmelser från generella folkrättsliga principer eller andra konventioner. Det beror bland annat på hur systemet kom till och hur det utvecklats vid sidan av internationell havsförvaltning i områden utanför nationell jurisdiktion (ABNJ). Ett annat skäl är att det grundar sig i Antarktisfördraget och hur fördraget förhåller sig till FN och dess relaterade institutioner.

2.1.1 Suveränitet

Undertecknandet av Antarktisfördraget 1959 följde efter årtionden av misslyckade förslag och internationella initiativ för att lösa suveränitetsfrågan och organisera den framtida förvaltningen av Antarktis. För att begränsa potentiella konflikter om de överlappande suveräna territoriella anspråken på Antarktis förhandlades artikel IV i Antarktisfördraget fram. Artikel IV placerar alla suveränitetsanspråk i Antarktis "på is", vilket innebär att befintliga anspråk varken erkänns eller avvisas och inga nya fordringar eller utvidgning av befintliga fordringar är tillåtna.

Historiskt sett har sju (Argentina, Australien, Chile, Frankrike, Nya Zeeland, Norge och Storbritannien) av de tolv ursprungliga medlemsstaterna till Arktisfördraget gjort anspråk på territoriell suveränitet över delar av Antarktis (Figur 5). Dessa historiska anspråk är baserade på rättigheter antingen på grund av upptäckt, ockupation eller session. De geografiska gränserna av de historiska territoriella anspråken är räknade med sektor-principen från sydpolen till 60°S. Tre av dessa anspråk överlappar varandra och resten lämnar en betydande del av Antarktis, Marie Byrd Land, utan anspråk (Figur 5).



Figur 5. Historiska territoriella anspråk i Antarktis (Foreign and Commonwealth Office 2015).

2.1.2 Förhållande till FN och relaterade institutioner

Den inledande texten i Antarktisfördraget uppmuntrar de avtalsslutande parterna att stödja FN och dess principer. I praktiken tilldelade fördraget dock FN "en icke-roll" i frågorna som rör området, vilket omfattar cirka tio procent av världens havsyta och landmassa. När aktiviteterna och institutionerna inom FN expanderade under 1960-talet blockerade Antarktisfördragets konsultativa parter, det vill säga parterna med beslutsrätt vid de konsultativa mötena (ATCP:erna), systematiskt alla initiativ inom FN:s ramverk som kunde ha utmanat deras inflytande och kontroll över Antarktis. I början av 1980-talet uppmanade en grupp med 77 utvecklingsstater (G77-gruppen) FN:s allmänna kommitté att placera Antarktis på dagordningen för FN:s generalförsamling (UNGA). G77-gruppen ansåg att förvaltningen av Antarktis utgjorde ett globalt problem som behövde åtgärdas, helst med en ny, mer jämlik FN-centrerad lösning. UNGA enades om att diskutera ärendet för första gången i september 1983. Därefter blev "Frågan om Antarktis" ett återkommande FN-agendaämne tills 2006.

Resultatet av förhandlingarna i UNGA blev inte en ersättning av Antarktisfördragssystemet (ATS) med en ny FN-baserad lösning utan utveckling av ett mer inkluderande och effektivt ATS utanför FN:s ramverk. Utfallet av "Frågan om

Antarktis” i FN är ett exempel på hur de beslutsfattande parterna i ATS inte formellt erkänner makten av andra regionala och rättsliga fördrag än de som ingår i ATS i förvaltning av området syd om 60. Att ATCP:erna anser att ATS är den lämpligaste mellanstatliga förvaltningsregimen för Antarktis har inte dock hindrat dem från att anta bestämmelser från dessa författningar i Antarktis. Åtgärderna i år 1991 Miljöskyddsprotokollet till Antarktisfördraget bilaga IV, till exempel, speglar åtgärderna i den internationella konventionen för förhindrande av föroreningar från fartyg (MARPOL).

2.1.3 CCAMLR som reglerande institution

CCAMLR-kommissionen har vissa rättsliga och standardiserande befogenheter. Beslutade bevarandeåtgärder är bindande för medlemsstaterna när de träder i kraft, vilket innebär att medlemmarna ofta är skyldiga att införa bevarandeåtgärderna i sina nationella lagar och förordningar. Men stater vars öar under Antarktis ingår i CAMLR-konventionens område har möjlighet att välja om de vill undanta de maritima zonerna intill sina öar från tillämpningsområdet för bevarandeåtgärder. Resolutionerna är inte bindande, men kompletterar eller utgör tillägg till åtgärderna, och parterna uppmanas att följa/ genomföra dem.

Bevarandeåtgärderna (Conservation Measures) indelas i fyra övergripande kategorier:

- Efterlevnad ”Compliance” (tio bevarandeåtgärder beslutade 2019)
- Allmänna fiskefrågor (26 bevarandeåtgärder beslutade 2019)
- Fiskeregleringar (28 bevarandeåtgärder beslutade 2019)
- Skyddade områden (fem bevarandeåtgärder beslutade 2019)

Specifika rumsliga bevarandeåtgärder omfattar utpekande av regioner baserat på fördelningen av populationer av marina levande resurser i Antarktis, angivelser av kvantitet som kan tas ut från populationerna i regioner och subregioner. Här ingår även bestämmelser av öppnande och stängning av områden för vetenskapliga studier eller bevarande, inklusive specialområden för skydd och vetenskapliga studier.

2.1.4 Förhållande till Antarktisfördraget och dess miljöprotokoll

CAMLR-konventionen, Antarktisfördraget och dess Miljöskyddsprotokoll har delvis överlappande geografisk omfattning (Figur 2). För att förhindra inkonsekvenser mellan dessa har olika typer av samarbete och förebyggande arbete tagits fram - framför allt i Bilaga V till Miljöskyddsprotokollet, som handlar om områdesskydd och förvaltning. Bilaga V i Miljöskyddsprotokollet utgör grunden för två olika typer av rumsliga skyddsområden i Antarktis - Antarktis särskilt skyddade områden (ASPA) och Antarktis särskilt förvaltade områden (ASMA). Artikel 6.2 av Bilaga V föreskriver att inget havsområde ska utses till en ASPA eller ASMA utan ”förhandsgodkännande” av CCAMLR. Ett område som har fått förhandsgodkännande är ASPA-området vid

Inexpressible Island i Rosshavet, som har en marin del som överlappar med Rosshavet MPA.

Samarbetet mellan CCAMLR och de andra ATS-konventionerna är ett återkommande tema för diskussioner i Antarktisfördragets årliga konsultativa möten (ATCM) och Antarktisfördragets Miljöskyddskommittén (CEP) och har lett till flera ATCM-resolutioner. När det gäller CCAMLR är det viktigt att notera att ATCM och CEP håller kvar och använder sin autonomi för att utöka skyddet av både land- och havsmiljöer med avseende på frågor under deras kompetens.

2.1.5 EU-rätt, Antarktisfördraget och CCAMLR

De rättsliga grunderna för EU:s kompetens när det gäller fiske har sedan länge fastställts. EU:s föregångare, Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) deltog i CAMLR-förhandlingar och blev part i CAMLR-konventionen när den trädde i kraft. Grunderna för först EEG:s och sedan EU:s deltagande i CCAMLR drivs både av fiske- och miljöintressen. EU kan inte driva dessa intressen i Antarktis och Antarktiska oceanen genom ATCM:s eftersom endast stater kan vara part i Antarktisfördraget.

Trots att både CCAMLR och ATCM syftar till att uppnå Antarktisfördragets grundläggande mål, så är de separata institutioner som i praktiken fungerar oberoende och har relativt få kopplingar förutom årlig rapportering till varandra. När det gäller kompetensfördelningen mellan EU och EU:s medlemsstater, hindrar EU-fördragen medlemsstaterna från att anta sina egna regler för "bevarande av marina biologiska resurser" enligt den gemensamma fiskeripolitiken. För andra fiskerirelaterade frågor delar EU kompetens med medlemsstaterna. EU:s regelverk är inte tillämplig på EU medlemsstaternas subantarktiska regioner.

2.2 Internationell politisk kontext

2.2.1 Viktiga frågor inom CCAMLR

CCAMLR använder en vetenskapligt baserad försiktighets- och ekosystembaserad ansats för fiske som innehåller hållbart nyttjande (rational use) som implementeras i ett "olympiskt" kvotsystem. Detta innebär att fisket i CAMLR-konventionsområdet har ett öppningsdatum och en fast fångstkvot som kan tas från fisket. Alla fartyg som är berättigade att fiska i området tävlar sedan om den tillgängliga kvoten inom tidsperioden. De viktigaste enskilda frågorna förknippade med detta tillvägagångssätt för att bevara marina levande tillgångar och hur frågorna har behandlats inom CCAMLR mellan 1980 - 2017 presenteras i Tabell 2. Tabellen togs fram i en fallstudie om CCAMLR och internationell god praxis för gränsöverskridande havsplanering av Europeiska kommissionen (EU-kommissionen 2017).

Tabell 2. Huvudsakliga frågor adresserade av CCAMLR (EU-kommissionen 2017).

Fråga	Hur CCAMLR har adresserat frågan
Illegalt, orapporterat och oreglerat (IUU) fiske	IUU-fiske var en viktig fråga före CCAMLR och den främsta drivkraften till upprättandet av konventionen. Efter upprättandet av CCAMLR sköts fisket i Antarktiska oceanen genom bevarandeåtgärder för CCAMLR-medlemmar och anslutande stater. I ett försök att upptäcka, avskräcka och eliminera IUU-fiske har CCAMLR antagit en rad bevarandeåtgärder, inklusive fångst- och ansträngningsrapportering, fartygslicensiering (CM 10-02), övervakning av fartygsrörelser (CM 10-04), övervakning av omlastning av fartyg till havs (CM 10-09), CCAMLR-inspektionssystem, fartygsövervakningssystem (CM 10-04), fångstdokumentationsschema (CM 10-05), avtalsslutande part och icke-avtalsslutande part IUU-fartygslistor (CM) 10-06 och 10-07), kontroll av medborgare (CM 10-08) och överträdelseutvärdering (CM 10-10).
Överfiske	Överfiske av Antarktis fenfiskbestånd (inklusive tandnoting) och därmed potential för överfiske av krill var en annan viktig fråga under de första åren efter antagandet av CCAMLR. Som ett resultat har krillbestånd hanterats på ett försiktigt sätt genom upprättandet av en "triggernivå" som fixerar den reglerade fångsten till 620 000 ton, betydligt lägre än den totala tillåtna fångsten beräknad av CCAMLR. CCAMLR-medlemmar måste lämna in fångst- och ansträngningsdata med jämna mellanrum. För att säkerställa att gränsen inte överskrids, kräver CCAMLR fångst- och ansträngningsrapportering och VMS-data (såväl som åtgärder som definierats ovan). CCAMLR har upprättat ett schema för internationell vetenskaplig observation (SISO) som placerar en observatör på varje fartyg för att bland annat övervaka redskap, ansträngning och biologiska data.
Sjöfågel bifångst	Utvidgningen av långlinefiske till områden nära häckande sjöfågelskolonier och födosöksområden resulterade i höga nivåer av sjöfågeldödlighet. Flera bevarandeåtgärder har antagits, inklusive att lägga till vikter på lång-linekrokar, minimera fartygsljus på natten, förbjuda dumpning av avfall och slaktbiprodukter vid placering av lång-linor; sätta fast vimplar (streamer lines) på långlinor för att avskräcka fåglar, använda fågelexkluderande anordningar, göra alla ansträngningar för att släppa tillbaka fåglar som fångats levande (CM 25-02), vilket har reducerat detta problem till nära noll förekomst.
Marina däggdjur fastnat i skräp	Kasserade fiskeredskap eller tillbehör har orsakat en betydande seldödlighet inom konventionsområdet. Bevarandeåtgärder för att fasa ut vissa material, undvika att fiskeredskap kastas överbord, kräva användning av fångstbegränsande åtgärder (t ex rymningspaneler i nät), samt att ha observatörer ombord för att säkerställa att åtgärder används effektivt har haft en positiv påverkan. Seldödlighet har reducerats till noll observationer där åtgärder och observatörer har använts effektivt.
Effekterna av fiske på havsbotten	Bottentrålning har en betydande effekt på bentisk fauna och flora. Bevarandeåtgärder har vidtagits för att reglera bottentrålning, vilket är förbjudet i hela konventionsområdet (med undantag för Heard & McDonald Islands EEZ under australisk jurisdiktion).
Bevarande av biodiversitet	Bevarande av marin biodiversitet i brett avseende för att bevara de antarktiska ekosystemen och mildra de framtida riskerna för klimatförändringar och havsförurning, har tagits upp genom inrättandet av marina skyddade områden, både enskilda och i biogeografiskt representativa områden inom ett nätverk av skyddade områden.

Även om CCAMLR har varit framgångsrik med att ta fram bevarandeåtgärder kring dessa sakfrågor, så finns det delar i dem som man har inte lyckats att lösa genom samförståndsaserat beslutsfattande. De svåraste och mest känsliga ämnesområden som har diskuterats inom CCAMLR under de senaste tio åren inkluderar:

- Ekosystembaserad förvaltning och försiktighetsprincipen
- Hållbart nyttjande (rational use) och bevarande

- Fiske, inklusive fiske för bevarande
- IUU-fiske och fartygs flaggstater (inklusive medlemmars IUU-fiske)
- Övervakning och genomdrivande
- Informationsdelning särskilt från vetenskapliga studier och industrin
- Klimat

Vissa av oenigheterna kring dessa ämnesområden har sitt ursprung i CAMLR-konventionens text, andra i den parallella utvecklingen av internationell fiskerilagstiftning, samt andra internationella instrument för skydd av biologisk mångfald i havet. Medlemsstaternas är inte heller eniga om hur frågor kring dessa ämnen borde hanteras. Deras olika ståndpunkter i dessa frågor är till exempel förknippade med olika intressen och praxis för stater som bedriver fiske och de som inte gör det, samt stater som har historiska territoriella anspråk. Även utvecklingen av dynamiken och samverkan mellan nyare och äldre CCAMLR-medlemsstater påverkar, särskilt Kina, som anslöt sig till CAMLR-konventionen 2007.

En av de stora utmaningarna inom CCAMLR är dragkampen mellan bevarande och hållbart nyttjande (rational use) av marina levande resurser. Fisket i Antarktis riktar sig främst mot två arter av tandnoting Antarctic toothfish (*Dissostichus mawsoni*) och Patagonian toothfish (*Dissostichus eleginoides*), Mackerel icefish (*Champscephalus gunnari*, saknar svenskt namn) och krill (*Euphausia superba*). Tandnoting fångas främst med bottenfatta långlinor, men också med trål och bur. Mackerel icefish och krill fiskas med trål. Viktiga fiskerationer är bland annat Chile, Japan, Norge, Ryssland, Spanien, Sydkorea, och Ukraina. 2019 uppgick den totala fångsten av tandnoting till ca 15 000 ton och ca 390 000 ton krill.

Även om bevarandeåtgärder som nämns i Tabell 2 har hjälpt till att betydligt minska IUU-fisket sedan 1990-talet, så finns det fortfarande stor osäkerhet kring omfattningen av IUU fisket i konventionsområdet. Information tyder på att det finns aktiva IUU-fartyg inom konventionsområdet som stöds av frysfartyg och att de samarbetar med varandra. Problemet med IUU-fisket i konventionsområdet inbegriper stor avsaknad av information om fiskeverksamheten, brist på detaljerad information om IUU-fartygens rörelsemönster och effekterna av IUU-aktiviteten på arter som i övrigt tas med i beståndsuppskattningarna och ekosystembaserade förvaltningen. CCAMLR-parterna fortsätter att arbeta aktivt för att eliminera IUU-fiske från konventionsområdet.

Processen för att utvärdera överträdelser är ett viktigt verktyg för att upprätthålla efterlevnaden av bevarandeåtgärderna. Detta kopplar också till listning av IUU-fartyg och korslistning av flaggstater. Det är upp till medlemmarna att själva redovisa överträdelser, men också att meddela observationer av överträdelser av andra fartyg. Detta kan ibland ge upphov till svåra diskussioner.

Rosshavets MPA tillsammans med de nationella marina skyddade områdena runt öarna i CAMLR-konventionsområdet utgör nästan 13 % av konventionsområdet (Tabell

3). De marina skyddade områdena fördelar sig till hälften på internationellt vatten och till hälften på nationellt vatten (6% high sea MPA and 7% subantartic island MPAs).

Tabell 3. Inrättade och föreslagna marina skyddade områden i CAMLR-konventionsområdet (modifierad från SC-CAMLR-XXXVII Annex 7, Table 1).

	Area (10 ³ km ²)	Havsbasäng	# bentiska ekoregioner representerade	# pelagiska kluster representerade ¹
CCAMLR MPAs				
SOISS MPA	93,8	Atl	1	0
RSRMPA	2060,0	Pac	3	6
Subantarktiska MPAs				
HIMI	70,8	Ind	1	1
Prince Edward Island	161,3	Ind	1	2
Crozet Island	574,7	Ind	1	2
Kerguelen	567,2	Ind	1	3
SG & SSI	1069,9	Atl	3	4
Föreslagna MPAs				
Antarktiska halvön	447,1	Atl, Pac	2	6
Östra Antarktis	1095,0	Ind	5	8
Weddellhavet (Fas 1+2)	1800,0	Atl	4	7
Total existerande CCAMLR MPAs	2154 (6%)	Atl, Pac	4 (17%)	6 (31%)
Total existerande MPAs	4598 (13%)	Atl, Ind, Pac	8 (35%)	15 (79%)
Total föreslagna MPAs	3432 (10%)	Atl, Ind, Pac	10 (43%)	12 (63%)
Total existerande och föreslagna	8030 (23%)	Atl, Ind, Pac	17 (74%)	16 (84%)
Total konventionsarea	35724	Atl, Ind, Pac	23	19

¹ från Douglass et al (2014) och Raymond (2014)

CCAMLR har uppnått 10 %-arealmålet för marina skyddade områden i enlighet med konventionen om biologisk mångfald (CBD) Aichimål 11 och mål 14 för FN:s globala mål för hållbar utveckling (SDGs). Däremot har inte målet om ett representativt och sammanhängande nätverk av marina skyddade områden ännu uppfyllts, som ingår i dessa globala mål. Forskare har påpekat att de nuvarande skyddade områdena inte utgör ett representativt urval av Antarktiska biologiska mångfald. Inrättandet av ytterligare föreslagna men inte beslutade marina skyddade områden i Weddellhavet, östra Antarktis och Domain 1 (Antarktiska halvön) skulle öka denna representativitet för nätverket av skyddade områden i Antarktis.

CCAMLR:s två beslutade skyddade områden saknar forsknings- och övervakningsplaner (RMP), som är ett krav för marina skyddade områden i CCAMLR.

På SC-CAMLR 2017 antogs en RMP för Rosshavet, men som sedan inte antogs av CCAMLR med argumentet att den vetenskapliga delen inte var tillräckligt underbyggd. Förslag på RMP för South Orkney Islands southern shelf MPA lades fram av UK 2019, men antogs inte av CCAMLR.

Som påpekats i Tabell 2, har även bifångst av framförallt fåglar varit ett stort problem som CCAMLR arbetat framgångsrikt med. Det lagliga och reglerade fisket inom CCAMLR-området utgör inte längre ett hot mot fågelpopulationer eftersom ett omfattande regelverk följs för hur och när fisket får bedrivas. Däremot gäller att IUU-fisket troligen inte följer några sådana regler och att fisket utanför CCAMLR-området inte är tillräckligt väl reglerat.

Klimat kopplat till försiktighetsprincipen i fiskebegränsningar och i MPA-sammanhang har diskuterats och meningarna går isär när det gäller betydelsen av marina skyddade områden i klimatarbetet (öka resiliensen mot klimatförändringar). Det senaste årets försök att lyfta IPCC:s (Intergovernmental Panel on Climate Change) special rapport ”Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate” för att uppdatera CCAMLR:s klimatresolution och införa klimatåtgärder har mött kraftigt motstånd av USA och Kina. På senaste kommissionsmötet inbjöds SCAR (Vetenskapliga kommittén för Antarktisforskning) att presentera 10-års uppdatering av ACCE - rapporten (Antarctic Climate Change and the Environment) för att informera om klimatförändringarna i Antarktis vid nästa årsmöte.

Bioprospektering har varit en stor fråga på ATCM-möten, men har inte tagits upp i någon större utsträckning på CCAMLR-möten de senaste åren. Denna fråga kopplar starkt till pågående förhandlingar inom FN om ett nytt tillämpningsavtal till havsrättskonventionen för att säkerställa skydd för och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i det fria havet inklusive dess botten (BBNJ-avtalet). Nederländerna, som har drivit bioprospekteringsfrågan tillsammans med bland annat Sverige i ATCM:s, kommer som ny medlem i CCAMLR (2019) antagligen att försöka ta upp frågan inom ramen för CCAMLR. Sverige har tidigare (2008) bidragit i frågan om biosprospektering i CCAMLR genom att ge sitt stöd till att dessa resurser skall hanteras som ”rational use” och därför rapporteras till CCAMLR.

2.2.2 Medlemsstaters positioner och intressen

Då CCAMLR bildades var fler medlemmar intresserade av bevarandefrågor och antalet medlemmar med fiskeintressen var färre. Sedan starten av CCAMLR har andelen medlemmar som har aktiva fiskeintressen förändrats avsevärt, från 37 % 1985 till 68 % 2017 (EU- kommissionen 2017). Traditionella/tidigare fiskerationer i Antarktis inkluderar Ryssland, Japan, Sydkorea och Ukraina. Kina som är en stor fiskeration anslöt 2007.

När det gäller vetenskapligt bidrag har de ursprungliga CCAMLR-medlemmarna i betydligt högre grad varit villiga att tillhandahålla vetenskapliga resultat och anta bevarandeåtgärder än de medlemmar som anslutit sig vid ett senare skede. Detta gäller dock inte alla originalunderskrivare. CCAMLR:s första resultatgranskning (CCAMLR

Performance Review) från 2008 visade att Korea, Norge, Polen, Spanien och Uruguay, som är bland de mest aktiva fiskemedlemmarna, har lämnat in mindre än 6% av de vetenskapliga papperna. CCAMLR-medlemmarnas olika handlande när det gäller åtaganden och intresse för CCAMLR och dess olika delar, inklusive SC-CAMLR, kan delvis förklaras av mångfalden av frågeställningar och de olika skäl som medlemmarna har haft för att bli och förbli en fördragsslutande part i CAMLR-konventionen och medlem i CCAMLR.

CCAMLR resultatgranskning visade också att endast en minoritet av medlemmarna regelbundet publicerar vetenskapliga artiklar eller är inblandade i regelbundna vetenskapliga expeditioner som samlar in data till förmån för att bevara marina levande tillgångar i Antarktis.

2.2.3 Andra intressenter

Sedan 1980-talet har både CCAMLR och ATCM tillåtit och uppmuntrat deltagande av en bredare grupp observatörer i form av icke-statliga organisationer (NGO:er) och mellanstatliga organisationer i sina möten.

Observatörerna i CCAMLR, av vilka SCAR (Vetenskapliga kommittén för Antarktisforskning) och ASOC (Antarctic and Southern Ocean Coalition) är två viktiga, hjälper till att säkerställa efterlevnad av externa aktörer, avslöja problem med överträdelser associerade till medlemmar och arbetar som experter i många frågor som till exempel klimatförändringar, skyddade områden, biogeografiska regioner, invasiva arter och IUU-fiske. Internationella naturvårdsunionen (IUCN), ASOC och flera Antarktisforskare började främja skyddade områden i CCAMLR redan på 1990-talet, men idén saknade politiskt stöd fram till mitten av 00-talet. Dessa NGO:er samt IAATO (International Association of Antarctica Tour Operators) och mellanstatliga organisationer som UNEP (United Nations Environment Programme) har många expert- och informationsfunktioner inom Antarktisfördragssystemet.

IAATO representerar turistoperatörer och är intresserade av att säkerställa att de strikta miljönormerna i Miljöskyddsprotokollet följs. De skickar in data på antal besök och besökare i Antarktisfördragsområdet och deltar i diskussioner om hur man kan säkerställa hållbarheten för denna ständigt ökande verksamhet och bransch i området.

Observatörer i CCAMLR beslutas årligen och bjuds in till CCAMLR:s årsmöte presenteras i Tabell 4.

Tabell 4. Inbjudna observatörer till CCAMLR:s årsmöte 2020.

Kategori	Länder/organisationer
Fördragsslutande parter som inte är medlemmar	Bulgarien, Kanada, Cooköarna, Finland, Grekland, Mauritius, Pakistan, Republiken Panama, Peru och Vanuatu.
Andra stater i dialog med CCAMLR	Kambodja, Indonesien och Luxemburg
Icke-fördragsslutande parter (non-Contracting Parties, NCP) som samarbetar med CCAMLR genom deltagande i Catch Documentation Scheme (CDS)	Ecuador
NCP:er som handlar med återexport av <i>Dissostichus</i> spp., som inte tidigare landats i hamnen hos en avtalsslutande part eller NCP:er som samarbetar med CCAMLR genom att delta i CDS	Singapore
NCP:er som inte deltar i CDS utan eventuellt involverat i fångst, landning och / eller handel med tandnoting i enlighet med NCP Engagement Strategy	Brunei Darussalam, Colombia, Dominikanska republiken, Libanon, Malaysia, Maldiverna, Mexiko, Filippinerna, Schweiz, Thailand, Turkiet, Förenade Arabemiraten och Vietnam.
NCP-flaggstater med fartyg listade på CCAMLR NCP-IUU-fartygslista	Angola, Gambia, Iran, Nigeria, St Vincent och Grenadinerna, Tanzania och Togo
Mellanstatliga organisationer	ACAP, CCSBT, CEP, CITES, COMNAP, FAO, IATTC, ICCAT, IOC, INTERPOL, IUCN, IWC, RPOA-IUU, SCAR, SCOR, SEAFO, SIOFA, SOOS, SPRFMO, UNEP och WCPFC.
Icke-statliga organisationer	ARK, ASOC, COLTO, IAATO och Oceanites Inc.

2.3 Internationellt vetenskapligt sammanhang

Ursprunget till Arktisfördraget i internationella geofysiska året, villkoret för att bli ATP och ekosystemansatsen i CCAMLR, samt hur den implementeras illustrerar hur viktig vetenskap är för legitimitet och makt i förvaltningsfrågor i Antarktis.

Antarktisfördraget tillskriver vetenskap en dubbel funktion, att främja ny kunskap och demonstrera ett lands allvarliga intresse och närvaro i Antarktis. Över tid har ATS utvecklats till att inkludera nya administrativa organ och möten för kunskapsbaserade beslut (Figur 1). Dessa inkluderar den rådgivande kommittén för det inrättade avtalet om bevarande av albatrosser och petreller (ACAP), som öppnade för undertecknade 2001, SC-CAMLR, ATCM-expertmöten, COMNAP-expertgrupper och SCAR:s stående grupper. Figur 1 förklarar förhållandena mellan dessa olika element inom ATS.

Sverige är representerat i de flesta vetenskapliga institutionerna och har en handfull forskargrupper som är aktiva i några av de internationella initiativen inom marin Antarktisforskning, som till exempel International Thwaites Glacier Collaboration

(ITGC), South Ocean Carbon och Heat Impact on Klimat (SO-CHICH) och paleontologi på Seymour Island.

2.3.1 Vetenskapliga kommittén för antarktisk forskning

Den vetenskapliga kommittén för antarktisk forskning, också kallad SCAR, är en organisation under ICSU (Internationella rådet för vetenskap) som syftar till att initiera, främja och samordna forskning i Antarktis. SCAR ger oberoende vetenskapliga råd till olika konventioner inom ATS och andra internationella organ. SCAR bildades 1958 och spelade en betydande roll i bildandet av CCAMLR, genom att tillhandahålla den vetenskapliga grunden, konceptuell förståelse av ekosystemet och ge stöd för bildandet av konventionen. Råden ges numera i form av exempelvis föreläsningar, informationspapper till SC-CAMLR- och CCAMLR-möten och workshops organiserade i anslutning till Arktisfördragssystemets andra institutioner. SCAR kan även föreslå ASMA- och ASPA-områden i Antarktisfördragets miljöskyddskommitté (CEP). Som angivits ovan deltar SCAR regelbundet som experter på SC-CAMLR och observatörer till CCAMLR och ATCM.

Sverige är representerat i SCAR av Vetenskapsrådet som också utnämner forskare för att representera Sverige i SCAR:s tre vetenskapliga grupper (Science Groups). SCAR utvärderar det svenska forskningsprogrammet i Antarktis (Swedish Antarctic Research Program) som ett initialt statligt forskningsprogram, vilket innebär att det fortfarande växer och utvecklar resurser som krävs för varaktig verksamhet. Målet med detta är att bli ett väl utvecklat program över tid.

2.3.2 Rådet för förvaltare av nationella antarktiska program

Rådet för förvaltare av nationella antarktiska program (COMNAP) bildades 1988. Syftet med rådet är att dela och utveckla bästa praxis när det gäller säkerhet, kommunikation och miljö. Sverige har varit en aktiv medlem i COMNAP från start genom Polarforskningssekretariatet.

2.3.3 Observationssystem för Antarktiska oceanen

Antarktiska oceanens observationssystem (Southern Ocean Observing System, SOOS) är ett internationellt program av SCAR och vetenskapliga kommittén för oceanforskning. Syftet är att samordna och leverera hållbara havsobservationer för Antarktiska oceanen genom att bygga nätverk och förbättra internationellt engagemang och samarbete. SOOS grundades 2011 efter erkännandet av att Antarktiska oceanen är fundamentalt viktig för jordsystemet som helhet och påverkar det globala klimatet, biogeokemiska och ekologiska cykler och att observationer tyder på att Antarktiska oceanen förändras. Polarforskningssekretariatet tecknade ett treårigt samarbetsavtal med SOOS sommaren 2020. Implementeringen av avtalet kommer att hanteras av Göteborgs universitet.

2.4 Framgångar, utmaningar och visioner

CCAMLR har under en längre tid ansetts som ett föredöme för regionala marina förvaltningsorganisationer, främst därför att beslutsfattandet har ansetts som effektivt och progressivt. Vanligtvis svåra beslut om totala fångstnivåer har varit relativt sett enkla, förvaltningsplanerna är ambitiösa och har dessutom en hög grad av efterlevnad. Miljö- och naturskyddsbeslut har legat i framkant globalt, med en hög ambitionsnivå för marina skyddade områden och ambitiösa bevarandeåtgärder. Åtgärder för att minska bifångster av sjöfåglar i långlinefisket omnämnt i Tabell 2 har visat mycket goda resultat.

Mångfalden i CCAMLR:s ekosystemförvaltningsverktyg har lett till att den ofta beskrivs som ett tidigt och avancerat exempel på en holistisk ekosystemansats för havsmiljöförvaltning. Bland dessa ingår bevarandeåtgärder såsom fångstkvoter som tar hänsyn till försiktighetsprincipen för krill och målarter för fiske, förvaltningsprogram för predatorer och etablering av marina skyddade områden (MPA).

Efter fyra år av förhandlingar antogs förslaget till marint skyddat område i Rosshavet, som lades fram av Nya Zeeland och USA på CCAMLR-mötet 2016. Beslutet innebär att Rosshavet undantas från allt kommersiellt fiske i 35 år. Området är världens största marina skyddade område på internationellt vatten och är mer än tre gånger så stort som Sveriges yta, med 1,55 miljoner km². 72 procent av området är helt skyddat mot allt kommersiellt fiske, i övriga delar av området är det tillåtet att ta upp fisk och krill i forskningssyfte. Detta är en stor framgång och anses som ett nytt kapitel i förvaltningen av resurserna i Antarktis.

Istället för att underlätta inrättandet av fler marina skyddade områden och uppnå målet om ett representativt nätverk av skyddade områden i Antarktis i enlighet med kommissionsbeslutet 2012, så har motståndet att inrätta områdesskydd ökat och processen har helt avstannat. Även processen för att anta forsknings- och övervakningsplaner för Rosshavets MPA och South Orkney Islands southern shelf marina skyddade område har blockerats.

På CCAMLR-mötet 2016 hade UK/EU framgångar med förslag till överenskommelse om skydd av nyligen exponerade isfria områden. Året därpå bröts ett av de största isbergen som någonsin registrerats fri i västra Antarktis. Isberget, som fick namnet A68, rörde sig norrut och lämnade ett område på nästan 6000 km² havsbotten utsatt för öppna marina förhållanden. Detta område blev det första som omfattas av överenskommelsen om att utse särskilda områden för skydd och vetenskapliga studier i utsatta havsområden efter kollaps eller reträtt av ishyllor.

När det gäller fiske, så har det under de senaste åren varit svårt att enas om fiskebegränsningar och överträdelsediskussionerna har varit problematiska. Under de senaste åren har de vetenskapliga diskussionerna försvårats i den SC-CAMLR och rekommendationerna till kommissionen har utvattnats. På de senaste kommissionsmötena har diskussionsklimatet hårdnat och det finns tendenser till att vissa medlemmar försöker underminera CCAMLR:s syfte och ambitioner att nå

uppsatta mål för bevarande av levande marina resurser, vilket riskerar att leda till att CCAMLR:s ledande roll inom ekosystembaserad förvaltning ifrågasätts.

Det finns stora utmaningar med att få till en bra balans mellan bevarande och nyttjandefrågor i CCAMLR. Det är värt att notera att då CCAMLR bildades så var det fler medlemmar som enbart var intresserade av att bevara de marina ekosystemen i Antarktis och inte fiske jämfört med idag. Denna balans har skiftat och Sverige har här ett viktigt uppdrag att stödja ett effektivt förvaltningsskydd för de unika biologiska systemen som finns i Antarktiska oceanen. Det gäller att vända den negativa trenden och få till ett bra och konstruktivt samtalsklimat, som kan lösa meningsskiljaktigheterna mellan medlemmarna och få till stånd viktiga beslut för bevarande och hållbart nyttjande.

Det finns visioner, som delas av flera parter i CCAMLR, om att återta rollen som en pro-aktiv förvaltningsorganisation för bevarande och hållbart nyttjande av marina resurser. Detta beskrivs i CCAMLR:s andra resultatgranskning (Performance Review) från 2017.

3 Analys av det svenska medlemskapet

Historiskt sett har utrikesdepartementet (UD) haft ansvar för Antarktisfördraget och CCAMLR. Ett politiskt skifte skedde 2007, vilket ledde till att Antarktisfrågorna prioriterades ned samtidigt som Arktisfrågorna prioriterades upp. Detta resulterade i att Polarambassadörsposten gjordes om till en Arktisambassadör. En förändrad nationell fartygspolicy 2011 och Sjöfartsverkets beslut om att forskningsisbrytaren Oden inte skall användas till expeditioner till Antarktis under svenska vinterhalvåret gjorde att forskningsexpeditioner med Oden till Antarktis stoppades och därmed satsningen på marin svensk Antarktisforskning. Ansvar för Antarktisfördraget flyttades till Utbildningsdepartementet i samband med säkerhetsrådskampanjen och påföljande ordförandeskap, men gick tillbaka till UD 2020.

3.1 Redovisning av tidigare svenska ståndpunkter

När Sverige anslöt till Antarktisfördraget och CAMLR-konventionen i 1984 var syftet att:

- uttrycka stöd för de grundläggande principerna i Antarktisfördraget - fred, denuklearisering och frihet för vetenskaplig forskning.
- bidra till skyddet av den antarktiska miljön - särskilt med erfarenheterna från FN: s konferens om mänsklig miljö (Human Environment) i Stockholm 1972.
- delta i utvecklingen av en mineralresursregim för Antarktis (CRAMRA), särskilt med kunskap och erfarenheter som uppnåtts från Arktis.

Efter det att mineralresursregimen inte trädde i kraft, men blev ersatt av Miljöskyddsprotokollet, har Sveriges aktivitet inom ATCMs bland annat handlat om att tillstyrka ratificering av Miljöskyddsprotokollets Bilaga VI (skyldighet uppstående från miljönödlägen), utredning av frågor kring bioprospektering, bevarande av svenskt kulturarv i Antarktis (lämningar från svenska vetenskapliga expeditioner i Antarktis före 1961), samt delta i diskussioner om framtidens miljöutmaningar i Antarktis.

Sveriges övergripande position i CCAMLR är att bevaka frågor som kan få implikationer för de grundläggande elementen i Antarktisfördraget, i synnerhet suveränitetsaspekterna. Det är också viktigt att bevaka att bevarandaspekterna framhålls och ges företräde i förhållande till krav på hållbart nyttjande (rational use).

Sverige har länge uttryckt sitt stöd för områdesskydd i CCAMLR, särskilt för marina skyddade områden. Viktiga principer för Sverige är att ta hänsyn till försiktighetsprincipen, en ekosystembaserad förvaltning, och en transparent och kunskapsbaserad beslutsprocess.

Sverige har i stort sett delat EU:s ståndpunkter i CCAMLR och samarbetar nära med EU-kommissionen och EU-medlemsländerna för att ta fram gemensamma ståndpunkter. För fiskefrågor har detta varit en självklarhet då EU-kommissionen har

exklusiv kompetens, men också i många bevarande- och miljöfrågor där varje medlem har egen kompetens driver EU-kommissionen förhandlingarna med stöd från EU-medlemsländerna.

3.2 Sveriges roll i CCAMLR

Svenskt medlemskap och aktivt deltagande i CCAMLR har ansetts som en viktig komponent i Sveriges engagemang i Antarktisfördraget, trots att den svenska delegationen är liten (oftast bara 1-2 personer). Inga svenskflaggade fartyg nyttjar marina resurser i Antarktis, men svenska forskare bedriver forskning i CAMLR-konventionens område. Sverige har en potentiellt viktig roll att balansera bevarande och nyttjande intressen i CCAMLR. Sveriges synpunkter har alltid bemötts med stor respekt eftersom vi är ett av de få länder som inte har egenintresse av fiske i regionen. Som icke-fiskenation i CCAMLR har Sverige en neutral ställning, och kan på så sätt facilitera diskussionerna.

Sedan 2011 har Sverige inte tillgång till ett eget forskningsfartyg för expeditioner till Antarktis, vilket gör att vi inte längre är fysiskt närvarande i Antarktiska oceanen i samma mån. Detta har bidragit till att vårt inflytande i CCAMLR har minskat de senare åren och vi har fått en nedtonad roll i SC-CAMLR. Sveriges bidrag till kunskapsuppbyggnad och forskningsdiskussioner i CCAMLR är därför begränsat.

Sedan Havs- och vattenmyndigheten bildades 2011 har myndigheten varit ansvarig för att representera Sverige i CCAMLR och delta på CCAMLR:s årsmöten. CCAMLR:s årsmöten är två veckor långa och under mötets första vecka pågår tre parallella kommittémöten samtidigt. Följande kommittéer håller möten: vetenskapliga kommittén (SC-CAMLR), Standing Committee on Implementation and Compliance (SCIC) och Standing Committee on Administration and Finance (SCAF). Sverige har inte kunnat delta på alla möten på grund av det begränsade antalet delegater.

3.2.1 Svenskt deltagande i CAMLR:s vetenskapskommitté

Den vetenskapliga kommittén (SC-CAMLR) sammanträder årligen veckan före CCAMLR-kommissionens möte och tar fram rekommendationer till kommissionen. De senaste nio åren har den svenska delegationen bestått av utredare från Havs- och vattenmyndigheten och forskare från Naturhistoriska riksmuseet och Göteborgs universitet (Bilaga 1). 2017 deltog Sverige inte på SC-CAMLR. Sverige har i stort sett inte deltagit på några arbetsgruppsmöten (WG-EMM, WG-SAM, WG-FSA och WG-IMAF), som bereder frågor och underlag till SC-CAMLR.

Diskussionerna på SC-CAMLR rör till stor del fiskerelaterade frågor där EU har kompetens och företräder EU:s medlemsländer. Sverige har deltagit i EU-förberedande möten i rådsarbetsgruppen för interna och externa fiskefrågor (Näringsdepartementet) och har aktivt deltagit på koordineringsmöten under CCAMLR:s årsmöten.

När det gäller bevarande- och miljöfrågor, så har Sverige bidragit genom att stötta EU:s linje i de flesta frågor under de senaste tio åren. EU-arbetet har främst fokuserat på att

ta fram vetenskapligt välunderbyggda förslag på marina skyddade områden (MPA). De senaste åren har präglats av diskussioner kring inrättande av MPA-områden i Weddellhavet, Östra Antarktis och Domain 1 (Antarktiska halvön). Kina och Ryssland har starkt motsatt sig fler skyddade områden efter det att Rosshavets MPA beslutades 2016 och har ibland även ifrågasatt legaliteten av de två skyddade områden som redan finns. Sverige har på kommitténs möten och i EU:s koordineringsmöten på plats stöttat EU:s linje om att de förslag på MPA:er som presenterats är vetenskapligt motiverade och i enlighet med CCAMLR:s föresatser. Sverige har de senaste åren även stöttat Frankrikes initiativ kopplat till känsliga marina ekosystem (VMEs) och bidragit i diskussionerna.

Sverige har inte inom ramen för SC-CAMLR bidragit med forskningsresultat eller publicerat några vetenskapliga papper de senaste tio åren. Vi har dock bidragit med forskningsdata i några sammanhang, som till exempel oceanografiska data till förslaget om marint skyddat område i Weddellhavet.

3.2.2 Svenskt deltagande i CCAMLR och samverkan inom EU

Sveriges delegation på kommissionsmöten har varit liten (oftast 1-2 personer) och bestått av utredare från Havs- och vattenmyndigheten och forskare från Naturhistoriska riksmuseet och Göteborgs universitet (Bilaga 1). På enstaka möten (2013 och 2014) har svenska ambassadörer ingått i delegationen.

Sveriges arbete i CCAMLR har främst skett genom nära samarbete med EU. Sverige har aktivt deltagit på förberedande EU-möten och på EU-koordineringsmöten under kommissionsmötena. Genom att Sverige bidrar och stöttar EU:s linje på mötena så har EU och dess medlemsländer en stark gemensam röst i många frågor under förhandlingarna. Sverige stöttar generellt de bevarandeåtgärder som utgår från ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen, samt väl underbyggda vetenskapliga förslag.

Sveriges insatser i CCAMLR har främst fokuserat på marina skyddade områden, men har under 2011-2016 också kännetecknats av arbete för större kontroll av bifångster, full täckning av observatörer på alla fiskefartyg inklusive krillfiskande fartyg och betonande av internationellt samarbete bland annat med USA runt isbrytaren Oden.

Sverige största bidrag under de senaste tio åren har varit att stödja flera förslag till inrättade av marina skyddade områden. De fyra förslagna marina skyddade områdena är:

- Rosshavet – lades fram första gången 2012 av USA och Nya Zeeland och antogs 2016;
- Östra Antarktis – lades fram första gången 2011 av Australien och Frankrike/EU och dess medlemsländer;
- Weddellhavet - lades fram första gången 2013 av Tyskland/EU och dess medlemsländer;

- Domain 1 (Antarktiska halvön) - lades fram första gången 2017 av Argentina och Chile.

Sverige var med och förhandlat fram Rosshavets MPA 2016, som först efter långa förhandlingar på politisk nivå kunde godkännas. MPA-förslagen för Östra Antarktis och Weddellhavet, som lagts fram flera gånger de senaste åren, har omarbetats och förbättrats i omgångar för att bemöta utestående frågor. De senaste åren har Sverige bidragit i processen med att arbeta fram ett kompromissförslag för Weddellhavet för att få ombord Norge, som tidigare var motståndare av förslaget tillsammans med Kina och Ryssland. Kompromissen blev en tvåstegsnomineringsprocess för inrättande av MPA i Weddellhavet. I första steget (Phase 1) nominerades ett MPA-förslag, som omfattar den västra delen av planeringsområdet (Domain 3 och västra delen av Domain 4) 2019. I andra steget (Phase 2) kommer ett kompletterande förslag att läggas fram 2022/23, som omfattar den östra delen av Domain 4. Detta förslag bygger på tidigare data och ny data som Norge har samlat in under en expedition med sitt forskningsfartyg Prins Haakon till Weddellhavet (Maud Sea) 2019.

Sverige har liksom många andra medlemmar lyft fram vikten av att få på plats ett representativt och sammanhängande nätverk av marina skyddade områden i Antarktis. Sverige har i detta sammanhang även gjort uttalanden om viktiga kopplingarna till SDG-målen och CBD. Under senare år har Sverige genom EU stöttat förslag på forsknings- och övervakningsplaner (RMP) för de inrättade MPA:erna: Rosshavets MPA och South Orkney Islands southern shelf MPA.

Andra viktiga bevarandefrågor där Sverige gett sitt stöd är inrättandet av speciella områden för vetenskapliga studier (Special area for Scientific study) och känsliga marina ekosystem (VMEs). 2017 stöttade Sverige EU:s förslag om skydd av ett nyligen exponerat isfritt område vid Larsen Ice shelf i Västra Antarktis, som utsågs till ett särskilt skyddat område för vetenskapliga studier. Sverige stöttade EU:s förslag att utse Pine Island glaciär till ett speciellt område för vetenskapliga studier 2019, men förslaget godkändes inte.

Bifångst av hajar är något som EU drivit tillsammans med USA och andra medlemsländer. Detta är något som Sverige även driver i andra internationella konventioner och har gett starkt stöd för inom CCAMLR. Förslaget har gällt att införa ett förbud mot att skära fenorna från hajkroppar i enlighet med gällande EU-policy när det gäller finning (Europaparlamentets och Rådets förordning 605/2013). Detta innebär att hajar som inte kan släppas tillbaka levande, måste landas med fenorna "naturligt fastsatta" (fins naturally attached). Sverige och EU har även stöttat förslag om förbättrad datainsamling av bifångst av hajar.

De senaste åren har Sverige tillsammans med EU och andra medlemsländer bidragit i arbetet med att integrera klimatfrågan i arbete inom CCAMLR. Sverige arbetar aktivt tillsammans med framför allt Belgien och UK för att ta fram ett nytt förslag till klimatesolution. I detta sammanhang har Sverige lyft fram vikten av att ta hänsyn till IPCC:s (Intergovernmental Panel on Climate Change) specialrapport "Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate" och IPBES (Intergovernmental

Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) globala tillståndsrapport för biologisk mångfald "Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services".

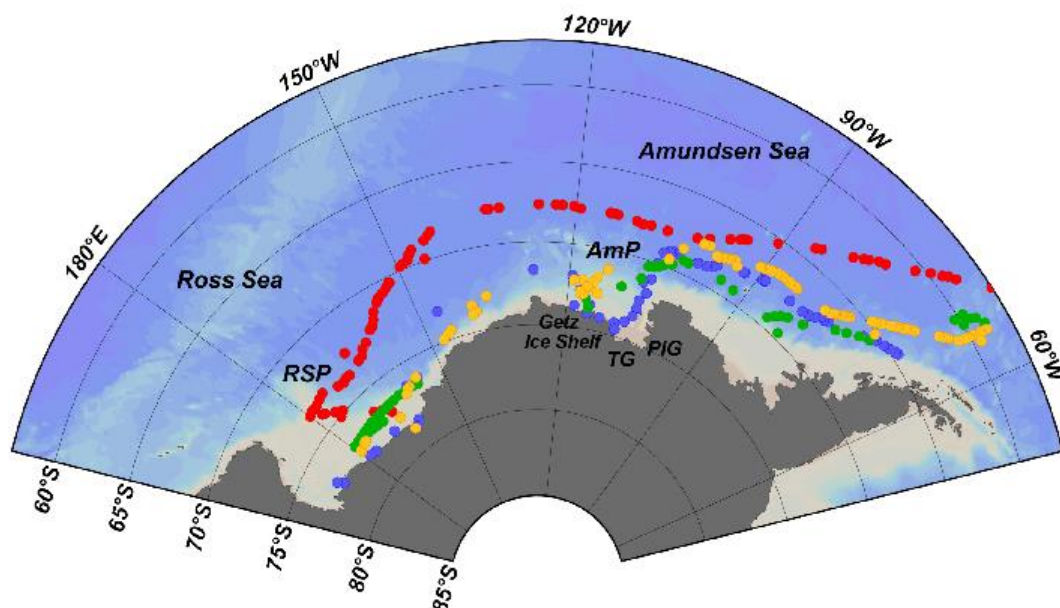
Sverige har också stöttat EU:s förslag om utökat förbud mot marint skräp och deltar aktivt i det fortsatta arbetet med att minska nedskräpning och förbättra övervakningen av marint skräp i CCAMLR:s konventionsområde.

Sverige har också stöttat EU:s förslag till procedur för listning av IUU-fartyg och förslag om att stärka övervakning och kontroll av omlastning till havs (transshipment), vilket är viktigt för att kunna bekämpa IUU-fiske i CCAMLR-området. Sverige var också med och stöttade ett satellit-övervakningsprojekt sponsrat av EU, som komplement till existerande informationskällor om IUU-aktiviteter i konventionsområdet.

3.2.3 Svenska bidrag till marin forskning i Antarktis

Sverige har en lång tradition av forskning i Antarktis. Enskilda svenska forskare har varit aktiva i Antarktis och Antarktiska oceanen sedan bildandet av Svenska vetenskapsakademin 1739. Den första svenskledda expeditionen till kontinenten var Otto Nordenskjöld-expeditionen till Antarktishalvön 1901-03 där även en station upprättades på Snow Hill Island. Många geografiska platser i detta område av Weddellhavet som vikar, sund och öar kartlades och namngavs av Otto Nordenskjöld, till exempel Vega Island döpt efter fartyget Vega, som var det första att segla genom Nordostpassagen, och den enorma Larsen-isen döpt efter expeditionens kapten.

Ett av de största svenska bidragen till forskning i Antarktiska oceanen har varit de fem svenskledda vetenskapliga expeditionerna med forskningsisbrytaren Oden (Odens Södra oceanen expeditioner, OSO) som baserades på ett samförståndsavtal (MoU) mellan Amerikas National Science Foundation, Sjöfartsverket och Polarforskningssekretariatet. OSO:s forskningsprogram gav ny information om geologin, biologin, ekologin samt de kemiska och fysiska processerna i Antarktiska oceanen, men i synnerhet Amundsenhavet (Figur 6).



Figur 6. Kryssningsspår och provtagningsplatser (prickar) för Odens Södra oceanen expeditioner 2006 (röd), 2007/2008 (blå), 2008/2009 (grön) och 2010/2011 (gul) (Björk et al. 2013).

OSO-expeditionerna avslutades efter antagandet av en ny svensk isbrytare-strategi 2011. Oavsett de logistiska utmaningarna i samband med slutet av OSO-expeditioner har de många strategiska framgångarna inom internationellt samarbete inom vetenskap och logistik lett till att svenska partnerskap har blivit eftertraktade inom Antarktis forskning, logistik och vetenskapspolitik.

Många svenska forskare som är aktiva i Antarktis fortsätter att delta i fartygsbaserade expeditioner till Arktis för att bland annat studera effekterna av klimatförändringar. Internationella rapporter som till exempel IPCC:s specialrapport "Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate" betonar att data från båda polarområden är avgörande i uppdateringen av jordsystemmodeller. Båda polarområden har långtgående påverkan på atmosfären, oceanen och land, inklusive förändringar i klimat- och vädermönstren i Europa kopplat till global uppvärmning.

Svenska forskare vid Göteborgs universitet har varit drivande i flera internationella sammanhang, till exempel i Southern Ocean Observing System (SOOS) och bidragit till att utforma agendan för FN:s Ocean Decade Southern Ocean. AUV-uppdragen (Autonomous underwater vehicle) som Anna Wåhlin och hennes team vid Göteborgs universitet genomförde som en del av den första expeditionen under ITCG-samarbetet (International Thwaites Glacier Collaboration) har använts för att sammanställa de mest detaljerade havsbottenkartor som någonsin har producerats i regionen, samt information om havsförhållanden och strömmar.

Varje år finns svenska forskare från svenska universitet, bland annat Göteborgs, Stockholms och Lunds universitet i Antarktis för projekt inom oceanografi, biologi och geologi ofta med syftet att förstå klimatförändringar och deras effekter på Antarktis

ekosystem och kulturella arv. Forskare vid Kungliga tekniska högskolan, Stockholm och Luleå tekniska universitet har haft en central roll när det gäller att driva fram socialvetenskap och humaniora i Antarktis genom att till exempel ta fram en uppsättning handböcker för antarktisk politik och humaniora. Projekt som har ingått i det svenska forskningsprogrammet i Antarktis (SWEDARP) och som koordinerats av Polarforskningssektariatet 2011-2020 presenteras i Tabell 5.

Tabell 5. Beskrivning av forskningsprojekt som ingått i det svenska forskningsprogrammet i Antarktis, SWEDARP 2011-2020. OSO = Odens Södra oceanen expeditioner.

Säsong	Projekt	Deltagande universitet i Sverige	Expedition (om lämpligt)
2011-2012	Besläktade biokemiska kretslopp för halogenerade kolväten och kvicksilver	Göteborgs universitet, Chalmers, IVL	OSO 2010/2011
	Fysisk oceanografi	Göteborgs universitet,	OSO 2010/2011
	Implikationer av ökande CO ₂ -halt	Göteborgs universitet, Stockholms universitet	OSO 2010/2011
	Hälsobedömning av Antarktis sälar	Göteborgs universitet, Naturhistoriska museet	OSO 2010/2011
	Jodisotoper och arter i Atlanten och de södra världshaven som spårämnen för havets cirkulation och interaktionen mellan vatten och atmosfär	Uppsala universitet	OSO 2010/2011
	Kartläggning av mikrobiella samhällen i Amundsenhavets polynia: variation och roll för kolomsättningen	Uppsala universitet	OSO 2010/2011
	Klimatförändring och predatorinvasion av Antarktis marina miljö	Göteborgs universitet	OSO 2010/2011
	Undersökning av källan till järn och andra spårämnen i Amundsenhavets polynia	Stockholms universitet	OSO 2010/2011
	Edens frusna lustgård: på jakt efter eocena däggdjur	Naturhistoriska museet	
	En atmosfärradar i Antarktis	IRF	MARA
	Världens största neutrino teleskop	Stockholms universitet	IceCube
2012-2013	Heta fossil från kyliga breddgrader: tidigkambriska stamgruppsbilaterier från Antarktis	Naturhistoriska museet, Uppsala universitet	
	Världens största neutrino teleskop	Uppsala universitet	IceCube
	Inflöde av varmt havsvatten smälter glaciärerna i Amundsenhavet	Göteborgs universitet	Araon Amundsenhavet
	Kardiovaskulära kontrollmekanismer	Göteborgs universitet	Araon Amundsenhavet
	En atmosfärradar i Antarktis	IRF	MARA
2013-2014	Värmetransporten mellan hav och glaciär i Amundsenhavet i Antarktis	Göteborgs universitet	Araon Amundsenhavet
	VINTERIS – den felande länken i organohalogeners biogeokemiska kretslopp i polarområden	Göteborgs universitet	VINTERIS
	Turism i polarområden	LTU	
	En atmosfärradar i Antarktis	IRF	MARA
2014-2015	Isflöden och istäckets dynamik i västra Rosshavet	Stockholms Universitet	Nathaniel B. Palmer
	En atmosfärradar i Antarktis	IRF	MARA
2015-2016	Kombinerade effekten av förhöjd temperatur och koldioxidhalt påverkar bottenlevande mikroalgsamhällen i Antarktis	Göteborgs universitet	Potter cove

	Värmetransporten mellan hav och glaciär i Amundsenhavet	Göteborgs universitet	Araon Amundsenhavet
	Fossil i Victoria land	Naturhistoriska museet	GANOVEX XI
2016-2017	Mätningar av metan och koldioxid i Rosshavet	Stockholms universitet	PIPERS
	Mapping, Measuring and Modelling Antarctic Geomorphology and Ice Change in Dronning Maud Land	Stockholms universitet	MAGIC-DML
	Mätningar av förändringar i havens förmåga att absorbera koldioxid	Lunds universitet	ACE
2017-2018	Inlandsisens volymförändringar i Dronning Maud Land i Antarktis.	Stockholms universitet	MAGIC-DML
2018-2019	Västantarktis inlandsis i förändring	Göteborgs universitet	THWAITES
2019-2020	Långtidsstudie av byggnader i trä i kallt klimat	LTU	
	Kulturarv i Antarktis	LTU, RAÄ, KTH,	CHAQ2020

Det finns många svenska forskningsprojekt i Antarktis som inte har fått operativt stöd från Polarforskningssekretariatet och är därför inte inkluderade i tabellen ovan. Detta gäller till exempel Southen Ocean Carbon and Heat Impact on Climate (SO-CHIC) och Larsen-C Benthos projektet för att förstå effekterna av förlusten av shelf-isar med deltagare från Göteborgs universitet, samt Greening the Poles: Science, the Environment, and the Creation of the Modern Arctic and Antarctic (GRETPOL) vid KTH, ett projekt om bakteriers spridning och påverkan på djurlivet inom nätverket Infection Ecology and Epidemiology med deltagare från Uppsala universitet.

Polarforskningssekretariatet vars uppgift är att samordna och främja svensk polarforskning har deltagit i många koordinerings- och samverkansprojekt både oberoende och genom internationella organisationer som COMNAP och European Polar Board. Ett nyligen avslutat projekt inom EU-Horizon 2020 ramverksprogram för innovation och forskning, var EU-PolarNet som avslutades i juni 2020. Slutprodukten från denna koordinerings- och stödaktivitet, som samlade ihop forskare och forskningsoperatörer till världens största konsortium av kunskap om polarforskning och polarforskningsinfrastruktur, var ett förslag till integrerat polarforskningsprogram för EU. Programmet har identifierat sex forskningsbehovsområden med en uppsättning viktiga frågor och data- och infrastrukturbehov. De identifierade forskningsbehovsområdena är:

1. Bättre förståelse för klimatförändringar (och väderextremer) i polarregionerna och dess länkar till lägre latituder
2. Informerade väder- och klimatåtgärder
3. Motståndskraftiga (resilienta) socio-ekologiska system
4. Välmående samhällen i Arktis
5. Utmaningar och möjligheter för polaroperationer
6. Inkluderande skapande, tillgång och användning av kunskap

3.3 Sverige och EU i Antarktis

Sverige stödjer EU-kommissionens syn på agendan för internationell förvaltning av världshaven, inklusive förslaget att förnya ansträngningarna för att etablera flera marina skyddade områden i Antarktis och att ingå ett rättsligt bindande avtal om marin, biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (BBNJ) inom ramen för UNCLOS, som finns med i EU:s nya strategi för biologisk mångfald. Denna strategi ingår i EU:s Green deal och föreslår ett globalt mål om att 30% av havet ska omfattas av marint områdesskydd till 2030.

Genom EU-samarbetet arbetar Sverige för att få politiskt stöd för att inrätta flera marina skyddade områden i Antarktiska oceanen, särskilt marina skyddade områden i östra Antarktis och i Weddellhavet som sponsras av EU. Målet är att uppnå ett representativt nätverk av marina skyddade områden i Antarktis.

Frågor som Sverige driver genom EU-samarbete inkluderar: områdesskydd, klimat, marint skräp, känsliga marina ekosystem (VMEs), satellitövervakning av fartyg, bifångst av hajar och omlastning av fartyg till havs (transshipment). EU har en stark röst när det gäller fiskefrågor i CCAMLR.

4 Möjligheter under det svenska ordförandeskapet 2020-2022

4.1 Generell utrikespolitik och hur den kan kopplas till CCAMLR ordförandeskap

Sveriges politiska ståndpunkter avseende Antarktis tar sin utgångspunkt i de grundläggande principer som är vägledande för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Respekt för folkrätten inklusive mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer, jämställdhet och ett faktabaserat agerande är centralt. Viktiga områden för Sverige i polarsammanhang är internationellt samarbete, säkerhet och stabilitet, klimat och miljö, polarforskning och miljöövervakning.

Sedan 2010 har Sverige ingen Polarambassadör som bevakar Antarktisfrågor. Detta gör att Sveriges delegation i CCAMLR saknar en politisk representant som kan ge politisk tyngd och dra nytta av internationella relationer på plats. Det svenska ordförandeskapet i CCAMLR ger en möjlighet att stärka viktiga frågor i svenskt utrikessamarbete och inom Sverige då ett fokus på Antarktis i samband med ordförandeskapet kan gagna frågan.

4.2 Kopplingar till Sveriges arbete med internationella havsfrågor

Sveriges arbete med internationella havsfrågor grundar sig i de prioriterade områden som regeringen arbetar med efter FN:s havskonferens och som alla har bäring på delmålen i SDG 14:

- Stärka ekosystembaserad förvaltning och skydd av marina områden
- Främjande av hållbara maritima näringar
- Minska föroreningar och marint skräp
- Stärka havsfrågorna i klimatarbetet

Biologisk mångfald och områdesskydd

Sverige deltar aktivt i förhandlingarna av förslaget att ingå ett ambitiöst, rättsligt bindande avtal om marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (BBNJ) inom ramen för FN:s havsrättskonvention. De fyra huvudsakliga områden som berörs av BBNJ-förhandlingarna är 1) utvinning av marina genetiska resurser, inklusive fördelning av dess nyttor, 2) inrättandet av marina skyddsområden, 3) miljökonsekvensbeskrivningar för framtida verksamheter, samt 4) kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring. Sverige har ett särskilt intresse i frågan om reglering av en process för inrättande av marina skyddade områden i ABNJ. Denna fråga är viktig för Sverige då reglering i ett nytt globalt instrument skulle kunna bidra till att stärka processer för inrättande av skyddade områden på internationellt vatten, inte minst genom stärkt samverkan mellan olika aktörer för effektiv förvaltning.

Sverige har också särskilt engagerat sig i frågor om miljökonsekvensbeskrivningar där vi kunnat bidra med praktiska exempel från den svenska havsplaneringen. Den fjärde och avslutande regeringskonferensen i BBNJ-processen var planerad för våren 2020, men har skjutits på framtiden (sannolikt 2021) på grund av Covid 19.

Sverige följer utvecklingen inom ISA (International Seabed Authority) och stödjer ett moratorium för djuphavsutvinning av mineral på havsbotten bortom nationell jurisdiktion till dess att effekterna har utretts i tillräcklig grad (Faktapromemoria 2019/20:FPM43). CCAMLR har inget mandat att ändra statusen för rättigheter eller anspråk på territoriell suveränitet eller kustjurisdiktion för någon stat och påverkar därför inte BBNJ-processen, men BBNJ-processen och det nya avtalet kommer att påverka CCAMLR:s arbete, bland annat genom att reglera nyttjandet av resurser i områden utanför nationell jurisdiktion (ABNJ). Det är därför viktigt att följa BBNJ-processen och analysera hur avtalet kommer att påverka arbete i CCAMLR.

Sveriges arbete inom CBD (Konventionen om biologisk mångfald), som har starka kopplingar till flera globala hållbarhetsmål, syftar till att bevara biologisk mångfald och hållbart nyttja resurser, samt fördela vinster från genetiska resurser rättvist. Sverige stöder framtagande av ett nytt globalt ramverk för biologisk mångfald, det så kallade post-2020 GBF (Global framework for biological diversity), som adresserar de fem största direkta påverkansfaktorerna bakom förlusten av biologisk mångfald globalt: förändrad användning av mark och vatten, direkt övernyttjande av arter genom jakt och fiske, klimatförändringar, föroreningar och spridning av främmande arter. Även detta arbete har kopplingar till BBNJ-processen, särskilt genom arbetet med att beskriva ekologiska eller biologiska speciella marina områden (Ecologically or biologically significant marine areas EBSAs). I stort sett alla havsområden förutom Antarktiska oceanen har beskrivna EBSAs.

EU:s strategi för biologisk mångfald stödjer en höjd ambition och ökad takt med att bevara, skydda och vidta flera åtgärder för att gynna biologisk mångfald. Strategin kopplar starkt till CBD:s Post-2020 GBF och kommer att påverka Sveriges arbete med biologisk mångfald både nationellt och internationellt. Den tar särskilt upp arbetet i CCAMLR och behovet av att inrätta flera skyddade områden i Antarktis. Strategin tar också upp vikten av att få på plats ett havsrättsavtal för BBNJ.

Sverige stödjer ett globalt mål om att 30 % skydd av marina områden införs för att bevara biologisk mångfald. Det är viktigt med ett representativt skydd i sammanhängande system, som är väl integrerade i omgivande landskap. Det är också viktigt med funktionalitet i skyddet och en ekosystembaserad förvaltning som säkerställer bevarade och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Detta kopplar starkt till ambitionerna inom CCAMLR att inrätta ett representativt nätverk av marina skyddade områden i Antarktis. Sverige bör därför fortsätta att stödja arbetet med att etablera marina skyddade områden i Antarktiska oceanen. Sverige bör arbeta aktivt tillsammans med EU och andra medlemsländer för att få politisk acceptans för de tre föreslagna marina skyddade områden på hög politisk nivå. Detta arbete kopplar starkt

till Sveriges arbete med de globala hållbarhetsmålen, särskilt SDG 14.5 marina skyddade områden, som Sveriges havsambassadör ansvarar för.

Sverige bör också fortsätta att delta i CCAMLR:s arbete med känsliga marina ekosystem (VMEs). Arbetet med att utse VMEs skall ses som ett komplement till att etablera marina skyddade områden och inte på något sätt ersätta inrättandet av marina skyddade områden. Det är därför viktigt att arbeta för att hålla isär dessa processer och tydliggöra syftet och betydelsen av de olika skyddstyperna.

Klimat

Sverige har höga ambitioner i arbetet med klimatfrågor och vill stärka havsfrågorna i klimatarbetet. Klimatfrågorna diskuteras i flera internationella konventioner och kommer att bli allt viktigare. Det finns också tydliga kopplingar mellan klimat och biologisk mångfald. Klimatfrågan är extra viktig för polarområdena där temperaturhöjningen går som fortast och effekterna är som störst.

Inom CCAMLR sker arbetet med effekter av klimatförändringar främst inom den vetenskapliga kommittén, men det finns ett uttalat behov av att ta arbeta med klimatfrågor på alla nivåer inom kommissionen. Sverige samarbetar med framförallt Belgien och UK för öka klimatarbetet inom CCAMLR och arbeta för en uppdaterad klimatesolution. Detta arbete kan dra nytta av arbetet i SC-CAMLR och SCAR.

Marint skräp

Sverige arbetar på bred front när det gäller marint skräp, både internationellt (t. ex. UNEA, OSPAR, Helcom och Arktiska rådet) och nationellt. Inom CCAMLR arbetar Sverige för att utöka förbudet mot marint skräp och deltar i ICG-gruppen för marint skräp där man tar fram åtgärder och ser över övervakningen för marint skräp. I detta sammanhang kan Sverige bidra med erfarenheter från arbetet i Arktiska rådet där en Aktionsplan för marint skräp håller på att tas fram inom arbetsgruppen PAME (Protection of the Arctic Marine Environment) och ett övervakningsprogram är under utveckling inom arbetsgruppen AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme).

Forskning

Sverige deltar aktivt i arbetet med att ta fram underlag till FN:s årtionde för havsforskning till stöd för hållbar utveckling 2021-2030 (UN Decade of Ocean Science for Sustainable Development). Havs- och vattenmyndigheten har haft god inblick i det planerade arbetet med havsforskningsdekaden genom tidigare avdelningschef Anna Jöborn (numera Mistra), som sitter med som svensk representant i IOC/UNESCO (Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO). Havs- och vattenmyndigheten har också ett regeringsuppdrag kopplat till dekaden där myndigheten i samarbete med Formas, SMHI och Sida ska bistå Regeringskansliet i planering av svenskt deltagande i FN:s årtionde för havsforskning (Formas 2020).

Sverige deltog i det första mötet för Southern Ocean Regional Working Group, som fokuserade på tre av sex av havsforskningsdekadens tema: Healthy and Resilient

Ocean, a Predicted Ocean, and a Sustainable Productive Ocean.

Polarforskningssekretariatet följer detta arbete och förra året anordnade de en workshop om Framtiden svenska Antarktisforskning. Underlaget som tas fram i den regionala arbetsgruppen för havsforskningsdekaden bör inkludera SC-CAMLR:s forskningsbehov för Antarktis.

4.3 Specifika möjligheter under ordförandeskapet

Havs- och vattenmyndigheten ser möjligheter att under det svenska ordförandeskapet i CCAMLR kunna stärka Sveriges arbete med Antarktisfrågor, både inom Sverige och internationellt. Vi ser även ordförandeskapet som ett bra tillfälle att lyfta och utveckla svenskt engagemang i CCAMLR och Antarktisforskning.

Under ordförandeskapet ser Havs- och vattenmyndigheten följande möjligheter:

För svensk del:

- Att tydliggöra Sveriges engagemang i Antarktis genom Antarktisfördraget och genom CCAMLR för att dra nytta av fördragets huvudsakliga mål, det vill säga att Antarktis ska bevaras för fredliga syften; denuklearisering och frihet för forskning, samt CCAMLR:s huvudmål om bevarande och rationellt nyttjande av marina levande tillgångar (hållbart nyttjande)
- Att stärka svensk Antarktisforskning genom öka kunskapen och intresset för polarforskningsfrågor i Sverige och EU.
 - Organisation av konferens genom Havs- och vattenmyndigheten med fokus på svensk naturvetenskaplig, ekonomisk och politisk forskning i Antarktis i samband med att Sverige tar över ordförandeskapet
 - Organisation av arbetsgruppsmöte i CCAMLR för att hitta synergier med andra initiativ inom jordobservation med syftet att säkerställa en heltäckande och effektiv miljöinformationsförsörjning som stöd konventionens arbete.
 - Organisation av arbetsgruppsmöte i CCAMLR kring ekosystembaserad förvaltning med fokus på konnektivitet, Antarktis och Arktis jämförande arbeten.
- Att utveckla en nationell forskningsstrategi för Antarktis.
- Att stärka samordning mellan myndigheter och processer inom regeringskansliet för tydligare riktlinjer i svenskt engagemang i Antarktisfrågor generellt.
- Att söka samverkan med andra EU medlemmar i sakfrågor där Sverige har starka intressen.

- Att förtydliga kopplingar mellan CCAMLR, och andra globala havsprocesser för en sammanhållen internationell havsförvaltning (Agenda 2030 och mål 14 om hållbara hav), särskilt UNCLOS och BBNJ processen.
- Att nyttja tillfället som det svenska ordförandeskapet ger att organisera ett högnivåmöte på politisk nivå formellt utanför CCAMLR för att föra en dialog om att bevara och skydda Antarktis för framtida generationer.

För ordförandeskapet:

- Att säkerställa grundläggande principer som är vägledande för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken i genomförandet av uppdraget. Respekt för folkrätten inklusive mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer, jämställdhet och ett faktabaserat agerande. Viktiga områden för Sverige i polarsammanhang är internationellt samarbete, säkerhet och stabilitet, klimat och miljö, polarforskning och miljöövervakning.
- Att stödja processer i CCAMLR genom förnyade ansträngningar att inrätta ytterligare marina skyddade områden i Antarktiska oceanen för att uppnå målet om ett representativt och sammanhängande nätverk av marina skyddade områden.
- Att stärka klimatarbetet inom CCAMLR.
- Att arbeta för att minska marin nedskräpning i Antarktis.
- Att verka för att tillgängliggöra data och samordna databaser inom CCAMLR:s verksamhetsområde, framförallt för frågor om IUU fiske.
- Att beakta ovan frågor för svensk del i ordförandeskapet.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att UD är representerat på kommissionens årsmöten för att stärka kopplingen till den politiska ledningen i Sverige och utveckla ett nätverk, som kan ge synergier med andra internationella processer inom havsrättsfrågor och havsmiljöområdet, bland annat FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) och Antarktisfördraget som helhet. Det finns också tydliga kopplingar mellan Antarktis och Arktis vad avser både miljö- och klimatfrågor, samt nyttjande av naturresurser vid båda polerna. Vidare föreslår Havs- och vattenmyndigheten en förstärkning genom svenskt deltagande i CCAMLR:s arbetsgrupper som då behöver ske på instruktion och också resurssättas.

Havs- och vattenmyndigheten ser fördelar med att utveckla samarbetet med Polarforskningssekretariatet för att samla och stärka Sveriges arbete i Antarktis och stödja svensk forskning i båda polarområdena.

4.4 Möten och samarbeten av relevans under ordförandeskapsperioden

4.4.1 Arktisfördragets årsmöte

Årets ATCM-möte (Antarctic Treaty Consultative Meeting) som skulle hållits i Helsingfors blev inställt på grund av Covid-19 pandemin. Nästa år planeras ATCM-mötet att hållas i Paris. I anslutning till ATCM-mötet organiseras ibland informella CCAMLR-möten. Förra året hölls till exempel ett informellt möte om marina skyddade områden.

4.4.2 CCAMLR:s årsmöten

CCAMLR:s årsmöte hålls i Hobart, Australien, där CCAMLR-sekretariatet är lokaliserat sedan 1986. Under CCAMLR-mötets första vecka pågår tre möten parallellt: vetenskapliga kommittén (SC-CAMLR), Standing Committee on Implementation and Compliance (SCIC) och Standing Committee on Administration and Finance (SCAF). På dessa möten tas rekommendationer fram för beslut på kommissionsmötet under andra veckan. Sverige deltar i SC-CAMLR-mötet och kommissionsmötet.

CCAMLR-mötet 2019 samlade mer än 300 deltagare. Alla 25 medlemsstater och EU-kommissionen var på plats, samt ett tjugotal organisationer och flera icke-medlemsstater med observatörs-status deltog.

I år 2020 kommer ett förkortat virtuellt CCAMLR-39 möte att hållas på grund av Covid-19 pandemin. Mötet är planerat att äga rum 26 oktober-6 november.

4.4.3 Sverige och EU

Sverige är medlem i CCAMLR, dels som avtalspart och dels som EU-medlem. Som tidigare nämnts finns en nära koppling mellan Antarktisfördraget och CCAMLR med viktiga suveränitetsaspekter över vilka EU inte har kompetens.

För frågor om bevarande av havets marina biologiska resurser inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik råder exklusiv EU-kompetens, vilket innebär att delegationen endast i samband med EU-samråden bör framföra ståndpunkter som rör fiske. EU:s handlingslinje är att fiskekvoter TAC (Total Allowable Catch) fastställs i linje med vetenskaplig rådgivning.

Kompetensfrågan vad gäller CCAMLR har varit kontroversiell. EU-kommissionen har tidigare hävdad att exklusiv kompetens gäller i förslag om att inrätta marina skyddsområden, MPA:s. Efter att frågan varit uppe i EU-domstolen 2018 ("Weddellhavsmålen" C-659/16 och C- 626/15) har stöd getts till rådets uppfattning om att inrättandet av MPA:s omfattas av delad kompetens.

När det gäller bevarande- och miljöfrågor inom CCAMLR råder delad kompetens mellan EU och dess medlemsländer. Dessa frågor bereds på särskilda tekniska koordineringsmöten under EU:s rådsarbetsgrupp för fiske (RAG-fiske). EU:s position i

CCAMLR förhandlas i RAG-fiske och diskuteras även i rådsarbetsgruppen för havsrättsliga frågor (COMAR). Ansvaret för EU-beredningen ligger därför främst på Näringsdepartementet.

För Sverige finns det flera fördelar med att aktivt delta i EU-arbetet, dels på grund av den stora samlade kunskapen inom EU, men också som diskussionspart och samarbete inom EU-gruppen. Detta ger mervärde i form av att kunna överblicka och bereda ett stort antal frågor och ökade möjligheter till att få igenom beslut.

4.4.4 Andra EU-medlemsländer och CCAMLR

UK och Belgien har varit sammanhållande krafter när det gäller bevarande- och miljöfrågor inom EU och haft ett brett fokus. UK har också en omfattande vetenskaplig verksamhet i Antarktis, som gett underlag till många förslag från EU. Sverige som har haft samma ståndpunkter som dessa länder i många frågor har haft bra draghjälp och kunnat vara med på en del förslag.

Tyskland bedriver mycket forskning i Antarktis och har framför allt fokuserat på arbetet med MPA-förslaget för Weddellhavet. Frankrike som också bedriver forskning i Antarktis har främst fokus på MPA-förslaget för östra Antarktis, men driver också andra frågor som till exempel marint skräp och känsliga marina ekosystem.

UK har varit en stark och viktig EU-medlem när det gäller både fiske- och bevarandefrågor inom CCAMLR och som drivit ett stort antal frågor. I och med Brexit försvinner denna viktiga resurs från EU i en rad frågor, inklusive vetenskapliga, juridiska och policyrelaterade frågor. Det finns därför ett behov av att Sverige tar ett större ansvar i prioriterade frågor, som till exempel klimat och ekosystembaserad förvaltning.

5 Referenser

Björk, M., Fransson, A., Torstensson, A., Chierici, M. (2013). Ocean acidification state in western Antarctic surface waters: Controls and interannual variability. *Biogeosciences*. 11. 10.5194/bg-11-57-2014.

ERA (2015) (Environmental Research & Assessment). Antarctic Treaty System Map. Senast uppdaterad 23 oktober 2015. Hämtad 10 juni, 2020. <http://www.era.gs/resources/atormap/index.shtml>.

EU-kommissionen (2017). The Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) in the Southern Ocean. Case Study Summary Report. Brussels: Directorate- General for Maritime Affairs and Fisheries. Hämtad 9 juni, 2020. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1483d6a9-45ae-11e7-aea8-01aa75ed71a1>

EU-kommissionen (2020). Regional Fisheries Management Organisations. Hämtad 8 juni, 2020. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo_en

Foreign and Commonwealth Office (2015). Antarctic Treaty. Hämtad 8 juni, 2020. <https://discoveringantarctica.org.uk/how-is-antarctica-governed/geopolitics/geopolitics-of-antarctica/>

Formas (2020). Ett svenskt bidrag till FN:s årtionde för havsforskning för hållbar utveckling 2021–2030. Slutrapport för ett regeringsuppdrag Formas, Havs- och vattenmyndigheten och SMHI. ISBN: 978-91-540-6123-5

Hill, S., Cavanagh, R., Knowland, C., Grant, S., Downie, R. (2014). Bridging the Krill Divide: Understanding cross-sector objectives for krill fishing and conservation. Report of an ICED-BAS-WWF workshop on Understanding the objectives for krill fishing and conservation in the Scotia Sea and Antarctic Peninsula region. WWF Living Planet Centre, Woking, UK (9-10 June 2014).

Probert, K. (2017). *Marine Conservation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bilaga 1: Svenska delegater på CCAMLR- och SC-CAMLR-möten 2011-2020

	SC-CAMLR	CCAMLR
2011 CCAMLRXXX	Bo Fernholm, NRM Jessica Nilsson, CSIRO	Bo Fernholm, NRM Jessica Nilsson, CSIRO
2012 CCAMLRXXXI	Bo Fernholm, HaV/NRM	Bo Fernholm, HaV/NRM
2013 CCAMLRXXXII	Sven-Olof Petersson, ambassadör Bo Fernholm, NRM	Sven-Olof Petersson, ambassadör Bo Fernholm, NRM Staffan Danielsson, HaV
2014 CCAMLRXXXIII	Bo Fernholm, NRM Jessica Nilsson, HaV	Pär Ahlberger, ambassadör Bo Fernholm, NRM Jessica Nilsson, HaV
2015 CCAMLRXXXIV	Bo Fernholm, NRM	Bo Fernholm, NRM
2016 CCAMLRXXXV	Bo Fernholm, NRM Staffan Danielsson, HaV	Bo Fernholm, NRM Staffan Danielsson, HaV
2017 CCAMLRXXXVI	-	Fredrik Arrhenius, HaV
2018 CCAMLRXXXVII	Thomas Dahlgren, GU	Pia Norling, HaV
2019 CCAMLR-38	Thomas Dahlgren, GU	Pia Norling, HaV

