

Till: Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE (M2021/00092)

Stockholm 2021-05-23

Svensk Sjöfart är en branschorganisation för svensk sjöfartsnäring och representerar ett 60-tal rederier med verksamhet över hela världen. Den svenska sjöfarten är en del av det europeiska sjöfartsklustret som kontrollerar drygt 40 procent av världshandelsflottan. Mer än 90 procent av Sveriges utrikeshandel går via sjöfarten.

Remissyttrande på betänkandet Havet och Människan (SOU 2020:83)

Föreningen Svensk Sjöfart önskar yttra sig på Delbetänkandet från Miljömålsutredningen (Havet och Människan, SOU 2020:83).

Bakgrund och syfte med beredningen

Miljömålsberedningen har haft i uppdrag att föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Strategin ska även bidra till att relevanta delar av Generationsmålet och de berörda miljökvalitetsmålen nås, och därmed även bidra till att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt.

I uppdraget har ingått att utreda behovet av och vid behov föreslå nya etappmål inom miljömålssystemet, analysera behovet av åtgärder och styrmedel och vid behov lämna förslag på förbättringar och nya kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder som bidrar till bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser.

Beredningens betänkande

Delbetänkandet presenterar ett antal förslag, inklusive en strategi, som omfattar verksamheter inom fler politikområden och utgiftsområden än vad som vanligtvis ingår i området havsmiljö. Detta för att fånga upp fler påverkansfaktorer på havsmiljön som behöver åtgärdas. Två särskilda frågor har genomsyrat hela arbetet med strategin, den första är kopplingen mellan hav, klimat-

förändringen och havsförsurning. Den andra ekosystemansats och ekosystembaserad förvaltning. Miljömålsberedningens förslag till strategi utgår från de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet. De generella utgångspunkterna är att strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att bidra till att nå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Beredningen har noterat att havsfrågorna är internationella till sin karaktär, inte minst de delar som berör sjöfart, där flera förslag medför att Sverige behöver lyfta frågor till Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Samtidigt har beredningen under arbetes gång erfarit att havsmiljöområdet inkluderar eller är beroende av många politikområden och omfattar en stor bredd av olika sakfrågor. Detta innebär att det i flera fall också finns målkonflikter.

Det finns också myndigheter som i dag inte arbetar aktivt med havsmiljöfrågor som behöver involveras i arbetet. Miljömålsberedningen har därför valt att särskilt fokusera sina analyser och därmed också överväganden och förslag, på ett antal områden som antingen behöver uppmärksammas mer, få en tydligare roll i havsmiljöarbetet eller där Miljömålsberedningen menar att det behövs en helhetssyn på frågorna.

Generella kommentarer från Svensk Sjöfart

Svensk Sjöfart välkomnar och uppskattar beredningens uppdrag samt det arbete som utförts överlag men i synnerhet delbetänkandets genomgång av sjöfartens påverkan på havsmiljön. Beredningens förslag på åtgärder karaktäriseras av ett behov av ytterligare kunskapsinsamling, informationsspridning, ökad myndighetssamverkan, tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter men även konkreta förslag på åtgärder som att flytta farleder från områden med höga naturvärden och att begränsa olika former av utsläpp från fartyg, allt i sig relevanta pusselbitar men *vi saknar fokus på reella lösningar.*

Vi noterar även och är eniga i beredningens beskrivning "att havsfrågor är internationella i sin karaktär och därför behöver hanteras på internationella organ, inte minst IMO". Flera av de faktorer som har en väsentlig direkt effekt på havet, såsom sjöfart, men även kabeldragningar och rörledningar, faller under antingen EU:s kompetensområde eller internationell lagstiftning. Styrkan i detta är att när överenskommelser nås så får de stor effekt, men det medför också att många regleringar kan ta väldigt lång tid att få på plats, t.ex. för fiske, naturvårdande ändamål eller för internationell sjötrafik.

Svensk Sjöfart vill i detta sammanhang påpeka att det därför är ytterst angeläget att tillräckliga och nödvändiga resurser och kompetens inom berörda myndigheter säkras för att dels påverka utveckling av internationell lagstiftning men även för beredning och införlivning av dessa i svensk lagstiftning. Bristen av det sistnämnda är påfallande och det finns flertalet exempel på internationella konventioner som Sverige undertecknat men som inte införlivats i svensk rätt samt EU-lagstiftning som endast införlivats först efter att kommissionen inlett formella överträdelseförfaranden, på grund av resursbrist på svenska myndigheter vilket inte bara allvarligt, det är oacceptabelt systemfel som måste hanteras av regeringen omedelbart.

Avsnittet Sjöfarten och Havet redogör övergripande för sjöfartens påverkan och konstaterar att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem måste beaktas för att kunna nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen och det transportpolitiska målet. Vidare konstateras att

tillståndet i havsmiljön runt Sveriges kuster i dag inte uppnår god miljöstatus med avseende på exempelvis näringsämnen, miljögifter och främmande arter och att sjöfarten bidrar till den negativa situationen. Beredningen påpekar att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är en fråga som ännu inte har blivit tillräckligt uppmärksammas och analyserad vare sig i den nationella miljöpolitiken eller den nationella transportpolitiken. Därtill menar man att många regelverk, inklusive MARPOL, handlar om att t.ex. ta hänsyn till sjöfartens säkerhetsaspekter, fartygens tekniska utformning, passagerarna, lastkrav m.m. och att dess egentliga syfte är att minska risken för olyckor och miljöpåverkan till följd av sådana olyckor men att det är svårt att få en bild av regleringen av sjöfartens samlade miljöpåverkan och om dessa regleringar är tillräckliga.

Miljömålsberedningens bedömning är att det finns luckor och brister i regelverk och kunskapsunderlag som behöver åtgärdas och att det saknas relevanta beslutsunderlag i form av uppföljningar och utvärderingar av sjöfartens påverkan på havsmiljön. Bedömningen härstammar i stora delar från Havsmiljöinstitutet och dess underlag till beredningen.

Vidare pekar beredningen på att analyser av sjöfartens miljöpåverkan kräver djup kunskap och förståelse, såväl om sjöfartsnäringen som fartygsoperationer, som om miljön, i synnerhet havsmiljön. I detta sammanhang kan Havsmiljöinstitutet's kompetens om det förstnämnda ifrågasättas och *Svensk Sjöfart bedömer det därför som rimligt att beredningen i sitt förslag till att Havsmiljöinstitutet får ett förnyat regeringsuppdrag till 2030 även borde ställa krav på att kompetens om sjöfartsnäringen och fartygsoperationer säkras i lämplig form.*

Svensk Sjöfart välkomnar i princip förslagen till ändringar i de förordningar som syftar till ökad samverkan mellan relevanta myndigheter beträffande uppfyllnad av miljö kvalitetsmålet samt frågor i övrigt som rör sjöfartens påverkan på de marina ekosystemen. *Svensk Sjöfart vill dock understryka behovet av en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter samt att samverkan genom exempelvis samråd med relevanta delar av näringslivet är önskvärt i detta sammanhang vilket med fördel bör inbegripas i föreslagna förordningsförändringar.*

I tillägg till ovan generella kommentar önskar vi framföra följande:

Beredningens förslag till ändringar i förordningar till specifika myndigheter.

Beträffande förslaget på ändring i förordningen 2010:186 (instruktion till Trafikanalys) att regelbundet följa upp och utvärdera effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem så välkomnar Svensk Sjöfart en sådan uppföljning men *vi ställer oss frågande till om inte uppdraget bör ske i samråd med exempelvis Havs och Vattenmyndigheten, Naturvårdsverket eller motsvarande expertmyndighet med kompetens inom effektbedömning av olika former av påverkan på ekosystem.*

Beträffande förslaget på ändring i förordningen 2011:619 (instruktion till Havs- och vattenmyndigheten) så ifrågasätter vi att myndigheten föreslås ges ansvar för att "frågor om sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem, integreras och beaktas i internationellt, nationellt och regionalt arbete med strategier, planer och förvaltning" givet att *det förefaller som att Transportstyrelsen redan har detta i sin instruktion samt att Transportstyrelsen därtill har mer än enbart miljömålen att ta hänsyn till, som exempelvis sjösäkerhet, tillgänglighet och näringslivsperspektiv.*

Målet ingen gödning i havet

Miljömålsberedningen bedömer att krav på användande av spillskydd vid lastning och lossning av gödselmedel i hamnar är en enkel och kostnadseffektiv åtgärd för att minska lokal övergödning-påverkan. Miljömålsberedningen bedömer att frågan är av relevans för alla hamnar runt Östersjön där större mängder gödsel lastas och lossas och att frågan om krav på spillskydd lämpligen drivs inom Helcom med målsättningen att få beslut om en rekommendation.

Svensk Sjöfart tillstyrker förslaget.

Reglering av utsläpp av tvättvatten från skrubbrar

Från den 1 januari 2020 får svavelhalten i marina bränslen vara högst 0,5 viktprocent. Dessutom gäller strängare regler för Östersjön, Nordsjön och Engelska Kanalen enligt beslut av IMO. I dessa områden får endast marina bränslen med en svavelhalt om högst 0,10 viktprocent användas. Skärpningen av kraven på svavelhalten är en åtgärd som minskar påverkan på människors hälsa och skador på miljön i form av försurning och övergödning. På global basis har den skärpta regleringen inneburit att utsläppen av svaveloxider från sjöfarten minskat med 8.5 miljoner ton per år. Att globala regleringar får enorm effekt är tydligt och skall inte underskattas och argument att det tar tid att komma överens på IMO ska vägas mot resultatet.

En godkänd alternativ metod istället för att använda fartygsbränsle med lägre svavelhalt är den s.k. skrubbertekniken som tvättar avgaserna och sänker innehållet av svaveloxider som släpps ut till luften. Beredningen menar, att ur ett havsmiljöperspektiv blir konsekvensen att tvättvattnet som bildas hamnar

i havet i stället och bidrar till försurning och övergödning varför man föreslår följande:

– att regeringen ska verka inom EU och IMO för ett förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inom 12 nautiska mil från kustlinjen och verka för strängare regleringar av utsläpp generellt, och;

– att Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram underlag och förslag till ett nationellt förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på svenskt inre vatten.

Svensk Sjöfarts förhållning till den alternativa metoden är att vi förordar teknikneutralitet vilket betyder att tekniken som sådan inte bör förbjudas, men att man däremot kan justera accepterade gränsvärden. Vi tillstyrker därför ordalydelsen i första förslagets andra stycke ovan att "verka för strängare regleringar av utsläpp generellt".

Större hänsyn i känsliga kust- och havsområden

Beredningen framställer det som problematiskt att flera hårt trafikerade fartygsrutter i Sveriges närområde passerar nära eller genom marina skyddade områden som Natura 2000-områden och marina naturreservat samt andra känsliga havsområden samt att fartygens utsläpp till vatten och luft varierar i tid och rum. I detta sammanhang inkluderas undervattensbuller som utsläpp.

Beredningen föreslår därför:

-att en särskild utredare ges i uppdrag att se över relevant lagstiftning för att säkerställa möjligheten till reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart i eller nära kustområden med höga naturvärden.

– att regeringen ska verka för att IMO fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygstrafiken i särskilt känsliga områden i Östersjön ändras/läggs om. Beslutsunderlag ska hämtas in från berörda myndigheter. Följande områden avses:

- a) Över Salvorev, mellan Fårö och Gotska sandön
- b) Mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank

Havs- och vattenmyndigheten anser att områdena behöver utredas vidare för att de samlade effekterna från sjöfartens påverkan ska kunna minimeras. Beredningen anser dock inte att ytterligare utredning i frågan är nödvändig utan menar att försiktighetsprincipen bör vara vägledande. Regeringen bör därför så fort som möjligt begära att IMO fattar beslut om att områdena fredas från kommersiell fartygstrafik genom att farlederna läggs om till alternativa rutter. Regeringen bör hämta in beslutsunderlag i frågan från berörda myndigheter innan begäran görs i IMO.

Svensk Sjöfart tillstyrker förslaget att tillsätta en särskild utredare givet att en konsekvensutredning som inbegriper aspekter relaterat till bland annat sjösäkerhet och alternativa transportmönster. Därtill tillstyrker vi förslaget att regeringen ska verka för att ändra farledernas sträckning och utformning i de utpekade områdena genom IMO.

Farledsavgifter och Kommunala hamnavgifter

Svensk Sjöfart tillstyrker följande av beredningens förslag:

– att när regeringen i enlighet med riksdagens tillkännagivande ser över miljödifferenteringen av farledsavgifterna så att dessa skapar incitament för ytterligare klimatåtgärder, även skapar incitament för övriga havsmiljöåtgärder.

Svensk Sjöfart delar även bedömningen att kommunerna är viktiga aktörer när det gäller att styra mot en miljövänligare sjöfart, eftersom kommunerna bestämmer hamnavgifterna och att de kommunala hamnavgifterna kan användas som ett viktigt styrmedel för minskad påverkan på havsmiljön från sjöfarten.

Fastställ fler miljö kvalitetsnormer för undervattensbuller

Beredningen påpekar att undervattensbuller och dess påverkan på havsmiljön är ett förhållandevis nytt kunskapsområde kring vilket det saknas forskning och underlag. Enligt en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, orsakar fartygstrafik i Östersjön och Västerhavet ett ständigt undervattensbuller i stora områden på grund av de speciella omständigheter som råder för ljud under ytan i i frekvensintervallet 100 till 1 000 Hz.

Med anledning av detta föreslår beredningen bland annat att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att fastställa minst en miljö kvalitetsnorm för kontinuerligt undervattensbuller, samt att fastställa miljö kvalitetsnormer av begränsningskaraktär för impulsiva bullerkällor som t.ex. pålning och sprängning senast 2023. Därtill föreslås att Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas ett övergripande ansvar för samordning av frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem.

Svensk Sjöfart välkomnar ett ökat fokus på problematiken och vill i detta sammanhang påpeka att det finns riktlinjer för hur man kan minimera undervattensbuller från fartyg utarbetade av IMO. Inom kort förväntas IMO även inleda en revidering av riktlinjerna inklusive möjligheterna att göra delar av dessa obligatoriska. Historiskt har det saknats standarder för mätprotokoll och definitioner och det är därför positivt att notera att ISO är i slutfasen av att utfärda sådana standarder. Svensk Sjöfart ser gärna att man från svenskt håll engagerar sig i frågan inklusive framtagande av miljö kvalitetsnormer men endast under förutsättning att utgångspunkten är att medverka till utveckling av globala standarder och regler vilka därefter kan ligga till grund för en svensk miljö kvalitetsnorm. Globala regler behövs eftersom sjöfarten är extremt internationell i sin karaktär och för att få maximal effekt.

Långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem

I kapitlet Sjöfarten och havet framgår att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är ett ämne som ännu inte har blivit tillräckligt uppmärksammat inom ramen för långsiktig kunskapsförsörjning och forskning. *Svensk Sjöfart är eniga med detta påpekande och menar precis som beredningen, att det dels behövs långsiktig forskning om sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem, men varför nöjer man sig med att forska om problemens effekter?*

Svensk Sjöfart menar att forskning även måste inriktas mot att hitta lösningar för att minimera påverkan på havsmiljön. Att forska om problem kan inte vara målet. Forskningsinsatserna borde rimligtvis i än högre grad jämfört med idag riktas för att lösa problemen liksom forskningsanslagen i sin helhet bör höjas från dagens nivå om cirka 100 miljoner SEK till minst det dubbla. I detta avseende bör anslag ges till forskning inom fler vetenskapliga discipliner än de som är involverade i havsmiljöarbetet idag. Exempel på sådana discipliner är exempelvis juridik, ekonomi och politik.

Statliga rederier

Sist men inte minst, givet att den statligt ägda flottan idag utgörs av flera hundra fartyg som isbrytare, lotsbåtar, kustbevakningsfartyg och forskningsfartyg så bör dessa i större omfattning testa ny teknik och nya lösningar för att minska påverkan på havsmiljön och därmed snabba på utvecklingen. Givetvis bör kostnader för den typ av tester till fullo bäras av staten, enligt principen att förorenaren betalar.

Stockholm som ovan,

FÖRENINGEN SVENSK SJÖFART



Fredrik Larsson

Miljö- och Klimatansvarig