

GREENPEACE

PROTECT THE OCEANS



VÅR BLÅ PLANET HOTAS.

Haven dör framför våra ögon. Rättare sagt: vi dödar haven.

I maj presenterades slutsatser från en av de största utvärderingar FN:s forskningspanel gjort av situationen för jordens biologiska mångfald. Bland annat konstaterar rapporten att:

- Ungefär hälften av det levande koralltäcket på världens korallrev har försvunnit sedan 1870, med accelererande förlust av koralltäcket de senaste decennierna
- Nästan en tredjedel av revbildande koraller, hajar och hajsläktingar och mer än en tredjedel av marina däggdjur är idag hotade.
- Populationen av ryggradsdjur har fallit kraftigt sedan 1970. För marina arter så mycket som med 35 procent
- Endast sju procent av marina fiskbestånd är underfiskade, 33 procent är överfiskade (och detta ökar). Överfiskade bestånd inkluderar ekonomiskt viktiga arter. 60 procent av fisket ligger på gränsen för vad som är hållbart
- 66 procent av världshaven påverkas av kumulativa effekter av mänsklig aktivitet.

Utredningen slår fast att det är just mänsklig aktivitet som står bakom denna förstörelse. De listar de ledande mänskliga orsakerna i storleksordning som: Direkt påverkan på arter (som fiske) förstörelse av ekosystem genom förändring av markanvändning (som till exempel infrastruktur vid oljeutvinning); klimatförändringar samt föroreningar från ett flertal källor (plast, industri och jordbruk).

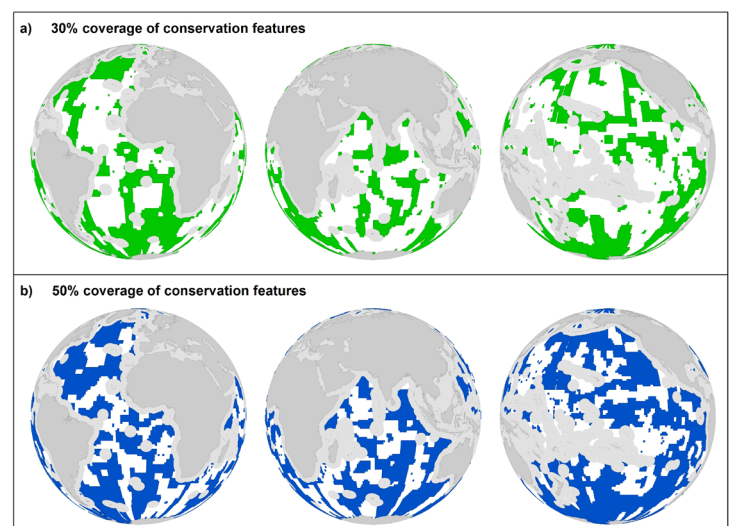
Man konstaterar också att det är avgörande att ta hänsyn till kumulativa (successivt adderande) effekter av mänsklig påverkan, med andra ord:

när man bedömer hur fisket påverkar ett visst havsområde, måste man också ta hänsyn till hur mycket det redan påverkas av klimatförändringen eller plastföroreningar.

Lösningen: Marina reservat

Det finns en vetenskaplig samsyn om att en av de viktigaste åtgärder som kan införas för att motverka denna negativa trend är att skapa ett nätverk av marina reservat som täcker minst 30% av havsytan. Detta mål antogs även i en resolution av medlemmarna i den Internationella naturvårdsunionen IUCN 2016. Resolutionen slår fast att regeringar och myndigheter bör arbeta mot ett mål om att ha minst 30% av världens havsmiljöer skyddade i ett nätverk av strikta marina reservat.

Trots målsättningar inom Konventionen om biologisk mångfald och IUCN är det hittills mindre än 1% av internationellt vatten som har fått ordentlig skydd. Anledning är främst en brist på globala institutioner och processer för att etablera marina reservat på internationellt vatten.



Exempel på nätverksutformningar av marina skyddade områden för (a) 30 % och (b) 50 % täckning av varje ingående bevarandefunktion med befintliga förvaltningsenheter in/utlästa, baserade på de "bästa" lösningarna som identifierats av dataprogrammet Marxan.

VÅR BLÅ PLANET HOTAS.

Laglösa hav

Mänsklig aktivitet på internationellt vatten regleras av FN:s generalförsamling genom FN:s Havsrättskonvention - UNCLOS (United Nation Convention on the Law of the Seas). FN har också antagit tilläggskonventionen som har etablerat internationella organisationer för att reglera vissa aspekter av mänsklig aktivitet på internationellt vatten. Till exempel, Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) som har mandat att reglera sjöfart på internationellt vatten. Internationella havsbottens myndigheten (ISA) är en motsvarande organisation med ansvar för reglering av gruvdrift på havsbotten utanför nationella gränser.

Fisket på internationellt vatten eller fisket av arter som migrerar över större områden såsom tonfisk regleras genom Fiskebeståndsavtalet. Ländernas åtaganden och skyldigheter att samarbeta om förvaltningen av gränsöverskridande fiskbestånd sker inom ramen för regionala fiskeriorganisationer (RFMOs). RFMOs inkluderar representanter för regeringar från de stater som har intresse av fiske i just dessa områden. Deras jobb är att förvalta de kommersiella fiskbestånden, godkänna fiskekvoter och stoppa olagligt fiske i området. Huvudsyftet för RFMOs är att se till att kommersiella fiskeintressen hos medlemsländerna är en hållbar verksamhet. Deras geografiska ansvarsområde är tydligt begränsat. Deras mandat är också ofta begränsat till en eller några specifika kommersiella arter.

Utöver dessa industriella sektorsbaserade organisationer finns några regionala, geografiskt baserade organisationer som kan ha som mandat att skydda marina miljöer. Ett exempel på en sådan organisation i vårt närområde är Oslo-Pariskonventionen (OSPAR). Dessa organisationer har dock inte rätt att begränsa eller förbjuda mänsklig aktivitet som regleras av de sektorsbaserade organen. En djupare diskussion

om inbyggda svagheter i deras organisation finns i ett särskilt avsnitt längre ner.

Ett undantag är Antarktiskommissionen som har mandat att skydda och reglerar mänsklig aktivitet i havsområdena i Antarktis.

Idag saknas en global struktur eller organisation under UNCLOS som har ett helhetligt ansvar för att skydda allt liv i havet utanför nationsgränser. Med andra ord: Om UNCLOS är en sorts grundlag för havet, så har man på internationell nivå skapat en motsvarighet till Minerallagen och SGU - Sveriges geologiska undersökning för att reglera gruvdrift. Man har stiftat Fiskerilagen och tillsatt en Fiskerimyndighet. Man har skapat Trafikverket och trafikförfordningar.

Däremot har man fortfarande inte skapat en internationell motsvarighet till Miljöbalken, Miljödepartementet eller Naturvårdsverket.

Det är just denna brist på regler och institutioner som ligger bakom en sådan stor diskrepans mellan visionen: ett minst 30-procentigt skydd av haven, och verkligheten: de mindre än en procent av internationellt vatten som är skyddat idag.

Ett nytt regelverk

Det är också denna brist som har lett till att FN:s Generalförsamling tillsatt en förhandlingsprocess för att ta fram ett nytt tilläggsavtal till UNCLOS: *Avtalet om skydd och hållbart användande av marinbiologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction - BBNJ).*

Om förhandlingarna lyckas kommer man att skapa ett bindande internationellt regelverk och inrätta ett internationellt organ som skulle ha som syfte att skydda livet i havet, med ett mandat att etablera och upprätthålla regler för

VÅR BLÅ PLANET HOTAS.

marina reservat på internationellt vatten. Ett sådant organ kan bestå, till exempel, av en CoP - conference of parties (alla staters representanter som träffas regelbundet), ett permanent sekretariat, ett vetenskapligt råd eller en liknande konstellation. Det skulle då ålägga alla regeringar att se till att deras medborgare och fartyg under deras flagg inte bryter mot regler som det nya organet instiftar för de reservat som de etablerar. Den internationella Tribunalen för Havsrätt skulle kunna hålla länder ansvariga för att de lever upp till dessa regler.

FN-förhandlingen har alltså som syfte att skapa en motsvarighet till Miljöbalken, Miljödepartement, Naturvårdsverket och Miljödomstolen för internationellt vatten.

Sveriges position

I motsats till flera progressiva länder så har Sveriges regering varit väldigt passiv. Det har förekommit väldigt lite kommunikation om vilken ambition Sverige har, både gällande det globala havsskyddet och vad man vill få ut av FN-förhandlingarna. Det lilla som har presenterats är oroväckande, då den svenska utgångspunkten verkar vara inte att öka skyddet för livet i havet utan att snarare minimera förändringar i dagens regelverk.



Arctic tern
© Bernd Roemmelt/
Greenpeace

I en [promemoria från 2018](#) som lämnades till riksdagen som en del av en formell begäran om att Sverige deltar i förhandlingarna skriver regeringen att Sveriges ståndpunkt är att avtalet ska "samla relevanta principer för skydd av miljön". Regeringen nämner däremot ingenting om att avtalet ska etablera nya organ med kraftiga mandat. Däremot värnar regeringen att avtalet inte ska "inverka på eller förändra existerande instrument".

Man ser samma tendens i andra officiella referenser till avtalet. I skrivelse: [Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030](#) skrivs att "Ett viktigt syfte med det nya avtalet är att utveckla samarbetskyldigheten och skapa samordning och samarbete mellan berörda organisationer". Återigen så refereras bara till existerande strukturer (med erkännandet att de inte fungerar) men det logiska steget som är att kräva att nya institutioner med ett starkt mandat införs, tas inte.

Slutligen, och mest markant, är texten i Naturvårdsverkets [Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019](#) där man i detalj beskriver de prioriteringar som Sveriges regering och svenska myndigheter har för sitt miljöarbete. Avsnittet om prioriteringar för havsarbete på internationell- och EU- nivå nämner inte ens BBNJ-förhandlingarna. OSPAR, däremot, nämns specifikt.

Hur kan detta ha hänt? En förklaring är att BBNJ-förhandlingarna på något sätt lyckats segla under radarn för svenska miljöpolitiska diskussioner. Riksdagsledamöter i alla partier har knappt hört talas om avtalet. Den partipolitiska debatten har präglats av andra frågor. Bland miljöorganisationer har havsmiljöfrågor nedprioriterats eller begränsats till närområden.

VÅR BLÅ PLANET HOTAS.

Nationella positioner

Några få länder, bland andra våra nordiska grannar; Norge och Island, motsätter sig tyvärr ett nytt regelverk och propagerar för att bibehålla den existerande förvaltningen av internationellt vatten. En förvaltning som är både splittrad och ineffektiv. Trots en stark vetenskapligt enighet fortsätter de ifrågasätta behovet av att skapa ett storskaligt nätverk av marina reservat. Efter långa diskussioner har dessa länder börjat acceptera skapandet av nya internationella organ, men dessa organ ska, enligt opponentstaternas mening, bara ha en rådgivande roll, utan mandat och rätt att fatta beslut om etablering av reservat och de skyddsåtgärder som ska gälla där. Dessa uppgifter ska fortsatt ligga på regional- och sektorsbaserad nivå. Business as usual, med andra ord.

Regeringar och parlament i ett flertal progressiva länder har däremot aktivt arbetat för att ge stöd för etablering av ett storskaligt nätverk av marina reservat och ett starkt havsavtal.

- Storbritanniens miljöminister annonserade i ett [pressmeddelande](#) att hans regering vill se en tredjedel av havet skyddat till 2030, och att detta anses vara "en nyckeldel av vår 25-årsplan för miljön" (motsvarighet till svenska miljömål).
- Storbritanniens parlament slog i en [utredning](#) fast att regeringen bör uppmuntra skapandet av ett juridiskt bindande "Parisavtal för havet" inklusive en "Conference of Parties" för att instifta marina skyddade områden" och att "Storbritannien bör använda högsta regeringsnivå, inklusive utrikesministern, för att mobilisera dess diplomatiska nätverk för att aktivt förespråka sina mål för havsskydd." Utredningen välkomnar även "ministerns bilaterala diplomatiska samtal med Norge".

- Tysklands Bundestag antog en liknande resolution och uppmanade att regeringen "på internationell nivå förespråkar och arbetar för ett instiftande av ett internationellt juridiskt bindande instrument under UNCLOS för att möjliggöra att 30% av globala havsområden är skyddade till 2030".
- Belgiens [regering](#) kommunicerade tydligt att de vill se framsteg för havsavtalet för att uppnå skydd för 30% av havet till 2030.

En historisk möjlighet?

Om ambitionen i förhandlingarna inte förändras finns en stor risk att vi missar denna historiska möjligheten att skapa förutsättningar för att stoppa den alarmerande snabba förlusten av havets kapacitet att uppehålla liv, genom att grundligt förändra systemet för hur vi reglerar mänsklig aktivitet på internationellt vatten - sådana möjligheter kommer inte oftare än en gång per generation.

Självklart sker diplomatin bakom stängda dörrar och man vill inte avslöja alla detaljer när man ingår i känsliga diskussioner. Det står också klart att Sverige i slutänden måste hålla sig till EU:s gemensamma position. Men ett land kan och bör ha en tydlig ambition när man ger sig in i förhandlingar, och kämpa aktivt för att få igenom det bästa resultatet i linje med sin övertygelse.

Ett starkt avtal skulle vara i linje med grundläggande ideologiska inställningar i svensk utrikespolitik - att lösningar för globala problem hittas genom en global ansträngning. Sverige har alltid förespråkat en gemensam global syn till skillnad från en regional eller mer "exklusiv klubb"-ansats. Sverige har också varit ledande i att insistera på att beslut fattas baserat på fakta, vetenskap och evidens.

VÅR BLÅ PLANET HOTAS.

Det är därför högst rimligt att svenska regeringen ger:

- En tydlig signal om att Sverige anser att det ska skapas ett storskaligt nätverk av marina reservat (30% till 2030), både på internationellt och nationellt vatten, i linje med vetenskaplig konsensus och internationella överenskommelser (liknande Storbritanniens ministeruttalande)
- En tydlig signal om att Sverige vill verka för ett starkt havsavtal under FN, som inkluderar bindande regelverk, och en robust institutionell struktur med mandat att etablera marina reservat på internationellt vatten (ett "Parisavtal för havet")
- En försäkran och bevis på att det görs diplomatiska ansträngningar, inte minst mot våra nordiska grannländer, i syfte att påverka deras position i riktning för ett stöd av den starka varianten av FN:s havskyddsfördrag
- En försäkran om att det görs ansträngningar inom EU-förhandlingarna för att ytterligare stärka EU:s positionen i förhandlingarna i riktningen mot ett starkt avtal.

Om detta inte sker, finns det ett stor risk att man fortsätter att förlita sig på det bristfälliga system som existerar idag, och som har visat sig inkapabelt för att införa det som krävs för att skydda livet i havet: ett storskaligt nätverk av marina reservat. Risken är att vi faller i en OSPAR-fälla, som skulle innebära ett fortsatt fragmenterat, effektivt skydd av våra internationella vatten.

OSPARisering som en falsk lösning

Bland andra de norska och isländska representanterna pekar på OSPAR som ett bra exempel på hur haven ska förvaltas. Dessa regeringar propagerar för, som den isländska delegationen presenterade under förhandlingarna: en "regional approach in the new BBNJ Instrument....based on existing legal instruments". De erkänner att OSPAR och liknande organisationer bara en täcker bråkdel av världshaven, men förespråkar en vision där man skapar ett nätverk av liknande regionala havsorgan som skulle täcka hela världen.

Men OSPAR och liknande organisationer har inte mandat nog att ge starkt skydd till haven utanför nationell jurisdiktion. För det mesta skapas "pappersparker", där OSPAR ritar in gränser där reservaten bör ligga, men kan inte bestämma vilka begränsningar för fiske, sjöfart, gruvsdrift och dylikt som ska gälla inom dessa gränser. Dessa beslut kan bara fattas av sektoriella organ (som ISA och IMO nämnda ovan), som har som syfte att främja vissa industrisegment, inte naturskydd. För att kunna instifta ett riktigt reservat, är OSPAR beroende av dessa organisationers vilja att beordra de nödvändiga åtgärderna.

Det är som om Naturvårdsverket eller Länsstyrelsen inte själva hade rätt att bilda en nationalpark eller ett reservat för att skydda ett sällsynt art, utan måste be Skogsstyrelsen att föreslå regler för det. Men Skogsstyrelsen har ju ett annat syfte. Deras jobb är inte i första hand att se till att sällsynta skogsorkidéer mår bra.

VÅR BLÅ PLANET HOTAS.

Deras jobb är att se till att virkesproduktion sker på ett rationellt och schysst sätt.

OSPAR erkänner själva denna brist på mandat att reglera eller förbjuda sådana aktiviteter som fiske eller sjöfart. I en utvärdering av sitt arbete med att skapa skyddade områden skriver OSPAR att: [“programmes and measures cannot be adopted under the Convention on questions relating to fisheries management and there is a preference for issues related to shipping to be dealt with by the International Maritime Organisation.”](#)

En nylig bedömning av ekologisk sammanhållning och förvaltningseffektivitet av marina skyddade områden i OSPAR-området drog slutsatsen att "betydande luckor kvarstår i arktiska vattnen och på öppet hav i Atlanten", alltså - de regioner med en betydande mängd områden utanför nationell jurisdiktion. Endast 11% av de utpekade skyddade områden där är på väg till eller har uppnått sina bevarandemål.

Resultatet är att av 448 skyddade områden som skapats av OSPAR ligger bara sju på internationellt vatten.

OSPARs mandat måste göras om grundligt om det ska kunna fungera som ett organ med rätt att etablera marina reservat på internationellt vatten. Men även om detta sker skulle det återstå många svagheter i denna modell:

1. Det är troligt att beslut om begränsning av mänsklig aktivitet i av OSPAR etablerade skyddsområden bara kan gälla medlemsstaterna själva. De andra länderna är inte bundna av OSPARs regler.

2. OSPARs beslut fattas bara av medlemsstaterna - länder som ligger i närheten av havsområden i fråga. Ironiskt nog, det är just de länderna som förespråkar OSPAR som en bra modell, bland annat Island och Danmark, som tidigare har blockerat försök att etablera reservat på internationell vatten inom OSPAR.
3. För att täcka resten av världshaven med liknande institutioner, måste runt 60 nya regionala organ instiftas. OSPAR-medlemmar är alla rika länder. I andra delar av världen har många länder inte pengar och/eller kapacitet att bedriva denna typ av verksamhet. Det blir därmed stora regionala skillnader för hur havens förvaltas, beroende på hur rika medlemsländerna i varje region är.

Att välja en OSPARisering som en lösning på dagens brist av en fungerande förvaltning av livet i havet, istället för ett gediget internationellt system skulle vara oerhört krångligt och mycket mindre effektivt. Ett nytt avtal som introducerar en ny institutionell struktur med ett specifikt mandat att skydda biologisk mångfald utanför nationell jurisdiktion genom etablering av reservat med relevanta åtgärder blir mycket smidigare och enklare att introducera, mer effektivt och mer pålitligt.

