



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a paper published in *HavsUtsikt*.

Citation for the original published paper (version of record):

Karlsson, M., Gilek, M. (2015)

Vägar till en friskare Östersjö.

HavsUtsikt, (1): 8-9

Access to the published version may require subscription.

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-29082>



Problemet med överfiske är stort och förvaltningen präglas av konflikter. De vetenskapligt baserade råden bygger på försiktighetsansatsen men råden har sällan följts i besluten om fiskekvoter.

Vägar till en friskare Östersjö

Gapet är stort mellan miljömål och miljötillstånd i Östersjön. De omfattande insatser som görs av offentliga institutioner, näringsliv och allmänhet räcker inte. Samtidigt finns ett stort och växande engagemang från många politiker, företagare och enskilda för att stärka havsmiljöarbetet. När vi nu summerar ett större treårigt forskningsprojekt finner vi viktiga ledtrådar till vägar som kan leda till en förbättrad situation.

I det internationella forskningsprojektet RISKGOV har vi undersökt arbetet med fem miljöproblem och miljörisker i Östersjön: oljeutsläpp, överfiske, främmande invasiva arter, spridning av farliga kemikalier och övergödning. Vi har granskat dessa fem miljöproblem, men också tvärgående frågor som rör institutioner och regelverk, osäkerhet och konflikter, samt kommunikation och delaktighet.

Fortsatt arbete behövs

I fallet oljeutsläpp finns god kunskap och samsyn liksom relativt väl utvecklade regelverk och institutioner. Internationella sjöfartsorganisationen, EU och Östersjöländernas samarbetsorganisation Helcom är viktiga aktörer på både internationell och regional nivå. Här behövs i första hand ett fortsatt arbete.

När det gäller överfiske är orsakerna väl beskrivna, men effekterna på ekosystemnivå är mindre kända och förvaltningen präglas av konflikter. De veten-

skapligt baserade råden bygger på försiktighetsansatsen men råden har sällan följts i besluten om fiskekvoter. Även de lovvärda forum för delaktighet som har utvecklats på senare år har brister. Den nya fiskeripolitiken i EU förbättrar läget och behöver nu tillämpas fullt ut. Särskilt viktiga delar är principen om maximalt hållbar avkastning, begränsningen av utkast och regionala beslutsprocesser med bred delaktighet.

Främmande invasiva arter är också föremål för nya regler inom EU. Här är den vetenskapliga osäkerheten om långtidseffekter i ekosystemen stor, medan åtgärderna är lättare att identifiera. Ett exempel är bättre kontroll av ballastvatten. Det är av största vikt att arbetet med förebyggande åtgärder, tidig varning och snabb respons genomförs på internationell nivå.

Stora, komplexa utmaningar

Utmaningarna är större för att klara målen för farliga kemikalier. Här finns be-

tydande kunskapsbrist om både enskilda ämnen och de blandningar som finns i ekosystemen. Det finns vetenskapligt väl grundade metoder för att hantera denna osäkerhet, exempelvis att tillämpa försiktighetsprincipen i bedömning och hantering av risker, men dagens regler begränsar dessa möjligheter. En förändring av lagstiftningen inom EU är angelägen. För att skapa ett bättre beslutsunderlag är det också viktigt att lyfta fram kostnader som följer av att inte vidta åtgärder.

Övergödning är det mest komplexa fallet. Orsakerna är kända, men vad som händer på lång sikt i ekosystemen är oklart, och det är svårt att nå samsyn om åtgärder. I jordbruket är insatserna stora men inte tillräckliga, vare sig de sker frivilligt eller till följd av lagstiftning. Det behövs system där förorenaren betalar fullt ut och där produktion av ekosystemtjänster, inklusive mat, ersätts till fullo. Det i sin tur förutsätter en ny jordbrukspolitik i EU. På längre sikt krävs större jordbruksreformer, exempelvis för att skapa bättre balans mellan växtodling och djurproduktion.

Vad orsakar problemen?

I vår granskning av tvärgående frågor ser vi några grundorsaker till flera av de problem vi studerat. En är otillräcklig koordinering. Det gäller mellan olika beslutsnivåer, exempelvis nationellt kontra EU, och mellan olika sektorer och frågor, som mellan övergödning och fiske. Ibland sker riskbedömning i ett samman-

hang och riskhantering i ett annat. Sammantaget blir det svårt att tillämpa ekosystemansatsen.

Även bristen på flexibilitet och anpassning är problematisk. Inlåsnings effekter som beror på tidigare beslut är inte ovanliga, ett exempel är synen på kvoter i fiskepolitiken. Tröga strukturer för beslut är också problematiska, exempelvis fattar Helcom sällan bindande beslut som genomdrivs.

Brister i hanteringen av vetenskaplig osäkerhet är ytterligare en grundorsak till problem. Ett exempel är att offentliga institutioner, och inte förorenare, nästan alltid har bevisbördan för problem och lösningar vid beslutsfattande. Svaga krav på att ta fram data om till exempel kemikalier som används förvärrar situationen.

Vi ser även bristande delaktighet som en orsak till problem. Delaktighet ses sällan som värdefullt i sig, vilket leder till minskat engagemang. När formella och praktiska möjligheter att delta är begränsade uppstår lätt konflikter i onödan. Dessutom saknas Östersjögemensamma kommunikationskanaler.

Vad behöver göras?

Mot bakgrund av vår studie ser vi sju funktioner som behöver upprätthållas för att bättre styra förvaltningen av Östersjön i hållbar riktning: koordinering, integrering, tvärvetenskap, försiktighet, delaktighet, kommunikation och anpassning. Dessa funktioner kan säkerställas i befintliga eller nya institutioner, och för

att stimulera diskussionen lyfter vi fram tre idéer om nya strukturer.

Vi bedömer att det behövs en "Baltic Sea Policy Review Mechanism", som återkommande granskar strukturer och policy, och som ger förslag på hur exempelvis interaktioner mellan nivåer och sektorer bör hanteras. Vi föreslår även en "Baltic Sea Science Panel", som fungerar som en tvärvetenskaplig kunskapskälla inför bedömningar, och som lämnar vetenskapsbaserade råd i komplexa frågor. Till sist ser vi behov av en "Regional Marine Advisory Panel" som bygger på en rik delaktighet, och som ger stöd till genomförandet av breda överenskommelser som Baltic Sea Action Plan och EU:s marina direktiv.

Vi är givetvis medvetna om att det redan finns en tät väv av institutioner som arbetar med Östersjöns miljö, och våra förslag syftar inte till att skapa en tjockare institutionell dimma. Tvärtom hoppas vi att de ska bli ett smörjmedel för att minska gapet mellan miljömål och miljö-tillstånd i ett av världens mest förorenade hav. ☞

TEXT OCH KONTAKT:

Mikael Karlsson och Michael Gilek,
Miljövetenskap, Södertörns Högskola
mikaelka@kth.se

LÄS MER

www.bonusportal.org/about_us/history/bonus_2009-2011/bonus_projects/riskgov
www.ostersjostiftelsen.se/projekt/141-environmental-risk-governance-of-the-baltic-

Övergödning är ett mycket komplext miljöproblem. I jordbruket är insatserna stora men inte tillräckliga, och på längre sikt krävs större jordbruksreformer, exempelvis för att skapa bättre balans mellan växtodling och djurproduktion.

