

Utlåtande om förslaget till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022 - 2027

106/11.03.03/2021

Bygg- och miljönämnden 14.04.2021 § 70

Beredare

Miljövårdsinspektör Tomas Kull, tfn 040 488 5970

FöredragandeMiljövårdschef Carl-Sture Österman, tfn 044 458 5927
förnamn.efternamn@pargas.fi

Förslaget till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022 - 2027 finns framlagt till allmänt påseende 1.2 - 14.5.2021. Myndigheter och andra intressenter har möjlighet att ge utlåtande eller framföra åsikter om förslaget senast 14.5.2021. Åtgärdsprogrammet utgör den tredje och sista delen av Finlands havsförvaltningsplan. Den första delen av havsförvaltningsplanen, Havsmiljöns tillstånd i Finland, uppdaterades 2018 och den andra delen, Övervakningsprogram för Finlands havsförvaltningsplan, uppdaterades 2020. Nu pågår en uppdatering av åtgärdsprogrammet. Den uppdaterade havsförvaltningsplanen kommer att överlämnas till statsrådet för godkännande i slutet av 2021.

I Finland styrs planeringen av havsvården av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) och statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen (980/2011), genom vilka EU:s ramdirektiv om en marin strategi (2008/56/EG) har genomförts på nationell nivå. Miljöministeriet ansvarar för havsvården i samarbete med Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland och Finlands miljöcentral. Målet för havsvården har varit att uppnå god status i den marina miljön, från kustlinjen till den ekonomiska zonens yttre gräns, senast 2020 eller att upprätthålla god status ifall den redan uppnåtts. Eftersom god status inte har uppnåtts till alla delar har man i förslaget till åtgärdsprogram valt att inkludera 65 nya åtgärder i syfte att uppnå god status i den marina miljön senast 2027. De övergripande miljömålen från 2018 har använts för att stödja valet av åtgärder. De nya åtgärderna är följande:

Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen

1. Minskning av matproduktionens och -konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan
2. Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk
3. Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion
4. Hållbar användning av avloppsslamprodukter i grönbyggande
5. Minskning av diffus belastning från specialväxt- och pälsdjursproduktion i skärgårds- och kustområden
6. Havtorn för att minska näringsutflödet från avrinningsområdet, pilotprojekt och konsekvensstudie
7. Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön
8. Utredning av mängden gråvatten som uppkommer på fartyg och orsakad

näringsbelastning i Östersjön

9. Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön

10. Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön

11. Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnarna

12. Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen

13. Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet

14. Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag

Minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen

15. Reglering och hantering av giftig båtbottnfärg

16. Undersökning av effekterna av vattenutsläppen från svavelskrubbar och utveckling av internationell reglering av utsläpp

Hållbar användning och förvaltning av förnybara marina naturresurser

17. Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter

18. Skydd av havsharren

19. Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder för kustfiskarter

20. Åtgärder för ålbeståndets återhämtning

Åtgärder mot invasiva främmande arter

- Inga nya åtgärder

Åtgärder mot nedskräpning

21. Utveckling av de områdevisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av de illegala avstjälningsplatserna

22. Snabbare avfallshantering av övergivna glasfiberbåtar

23. Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl

24. Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båthamnar och inom båtlivet

25. Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor

26. Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken

27. Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar

28. Minskning av nedskräpningen som sjöfarten orsakar

29. Minskning av belastningen av skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokräp i dag- och avloppsvatten

30. Plastpellettutsläppen i Östersjön: mängd och källor

31. Dumpning av snö i havet

Minskning av undervattensbuller

32. Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller

33. Minskning av undervattensbuller från havsbyggnad och annan verksamhet

34. Minskning av undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell)

35. Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj)

Förbättring av havsbottens fysiska integritet och livsmiljöernas tillstånd

36. Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten
37. Återinföring av bandtång och kransalger
38. Uttag av vass för att öka mångfalden
39. Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten
40. Planmässighet och effektivare styrning kontroll av småmuddringar
41. Bästa miljöteknik i gräv- och sugmetoder för muddring och upptag av sand
42. Siltgardiner runt muddringar och deponeringar
43. Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar

Åtgärder mot störningar orsakade av hydrografiska förändringar

- Inga nya åtgärder

Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering

44. Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald
45. Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden
46. Utredning av havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet i skyddet av havsnaturen
47. Återställnings- och restaureringsåtgärder i havsnaturen
48. Åtgärdsprogram för hotade marina arter och naturtyper
49. Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer
50. Fågelinventering vid utsjögrunden
51. Utveckling av fågelövervakningen i inner- och mellanskärgården
52. Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena
53. Utredning av reviderings- och informationsbehov avseende havsplanerna
54. Program för bedömning och uppföljning av havsplanernas effekter
55. Förnyelse av kuststrategin

Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd

56. Förstärkning av beredskapen inom olje- och kemikaliebekämpning
57. Ekologisk vägledning och användning av miljöinformation vid olje- och kemikalieolyckor samt beaktande av riskobjekt för planering av bekämpningsåtgärder
58. Säkerställande av insamlingskapaciteten för nya typer av olja och lägesmedvetenhet om transporterade kemikalier
59. Effektivare bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och på stränder
60. Uppdatering av avfallslagen med avseende på avfallsbehandling vid olje- och kemikalieolyckor
61. Förnyelse av proceduren för bekämpning av fartygskemikalieolyckor till en HELCOM-kompatibel verksamhetsmodell
62. Statusbedömning och sanering av problematiska vrak
63. Förnyelse av övervakningsflygplan som används för att upptäcka fartygsutsläpp
64. Naturbaserade lösningar per avrinningsområde för att minska konsekvenserna av översvämningar

Kommunikation och rådgivning om åtgärdsprogrammet

65. Förstärkt kommunikation om havsvårdens mål

Näringsbelastningen och därav följande eutrofiering är det som mest av allt

försämrar tillståndet i havsmiljön. Även om det redan skett vissa förbättringar krävs ytterligare minskning av belastningen för att uppnå god status. Förbättringarna beror i huvudsak på minskad punktbelastning medan förändringarna i den diffusa belastningen har varit mindre. De nya åtgärderna syftar till att minska både belastningen och näringsmängden i havet bl.a. genom att påverka människans matvanor och genom att öka konsumtion av växt- och fiskföda. Syftet är också att främja återvinning av näringsämnen genom att minska näringsbelastningen från bl.a. husdjursgödsel samt minska diffus förorening särskilt vid kusten och i skärgården.

Beträffande **farliga och skadliga ämnen** är målet att uppnå koncentrationer i enlighet med fastställda miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammet har två nya åtgärder. Minska mängden tungmetaller som frisätts från giftig båtbottnfärg, samt utreda hur havsmiljön påverkas av skadliga ämnen i vattenutsläpp från fartygens svavelskrubbar och frågor relaterade till begränsning av utsläpp av skrubbvatten.

Beträffande **hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser** är det övergripande miljömålet att naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppnåendet eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd. Fiskekontroll tryggar ett hållbart fiske och fiskbeståndens biologiska mångfald. Jakten regleras så att bytesmängden är hållbar. De viktigaste nuvarande åtgärderna är verkställandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik och nationell reglering av fisket. Åtgärdsprogrammet har fyra nya åtgärder som syftar till att förstärka fiskbestånden.

Målet med **bekämpningen av främmande arter** är att förhindra deras ankomst och bromsa ankomsttakten. Finlands havsområden bedöms ha god status i fråga om främmande arter eftersom inga nya främmande arter kommit in i det finska havsområdet under den senaste granskningsperioden. Sammantaget anses de nuvarande åtgärderna vara tillräckliga för att förhindra ankomsten av nya invasiva arter och främja skadebekämpningen. Därför föreslås inga nya åtgärder i åtgärdsprogrammet.

Det övergripande målet beträffande **nedskräpning** är att marint avfall inte på grund av sina egenskaper skadar kust- och havsmiljön. När det gäller synligt skräp anses god status ha uppnåtts när en minskning med 30 % jämfört med 2015 års nivå uppnås fram till 2025. Målet för mikroskopiskt skräp är att uppnå en fallande trend i mängden skräp. En förbättring av nuläget förutsätter nya åtgärder som syftar till att förbättra hanteringen av avfall och avloppsvatten, samt minska skräp- och mikroplastbelastningen från sjöfart, båthamnar, vägtrafik, jordbruk och konstgräsytor. Dessutom vill man påskynda avfallshanteringen av övergivna glasfiberbåtar och minska den mängd skräp som kommer ut i havet via dagvatten och från dumpning av snö.

Med **undervattensbuller** avses av människan orsakat buller i vattnet som kan ha negativa effekter på den marina miljön, särskilt marina djur. Kontinuerligt buller orsakas främst av sjöfart medan impulsivt, dvs kortvarigt och oregelbundet buller, orsakas främst av undervattensbyggande. Havsmiljöns status i fråga om undervattensbuller och annan tillförsel av energi i vattnet är tills vidare inte känd.

Åtgärdsprogrammet föreslår fyra nya åtgärder för minskning av undervattensbuller.

Havsbottens integritet och statusen för bentiska livsmiljöer försämras av många tryck. Störningar orsakade av eutrofiering, såsom anoxi, bedöms vara den största orsaken till den dåliga statusen för bentiska livsmiljöer och naturtyper. Muddringar, deponeringar av muddermassor, undervattenskablar och -rörledningar och annat byggande samt förankring orsakar fysisk störning och förlust av havsbotten. Åtgärdsprogrammet föreslår åtta nya åtgärder för att förbättra situationen.

Med **hydrografiska förändringar** avses av människan orsakade förändringar i vattenströmmar, vågbildning, salthalt och temperatur, t.ex. när vägbankar och brokonstruktioner påverkar vattenströmmar eller när kraftverk leder ut kylvatten i havet. Mänsklig verksamhet i Finlands havsområden har bara lokala effekter på hydrografen, så i fråga om hydrografiska förändringar bedöms statusen i den marina miljön vara god. De nuvarande åtgärderna bedöms vara tillräckliga för att upprätthålla god status lokalt, men det finns behov av en övergripande utredning av återställningsbehoven som täcker hela kustområdet.

Beträffande **havsnaturens mångfald** har god status inte ännu uppnåtts i Finlands havsområden. Eutrofiering, muddring, deponering, störningar och annan mänsklig verksamhet förändrar havsnaturen så att känsliga arter och naturtyper drabbas och i värsta fall försvinner från områden där trycket är störst. Åtgärdsprogrammet syftar till att förbättra mångfaldsstatusen genom åtgärder inom områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering. Tolv nya åtgärder föreslås.

Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd är med i åtgärdsprogrammet för första gången som en egen helhet. Risker uppstår av bl.a. sjötransporter med olja och farliga ämnen, vrak som släpper ut olja och översvämningar. Syftet är att minska eller eliminera risker innan de realiserar eller minska skadorna ifall riskerna realiserar. Nio nya åtgärder föreslås för hantering av risker med avseende på havsmiljöns tillstånd.

Kommunikationsåtgärden såsom information, rådgivning och miljöfostran liksom kommunikationsinsatserna för de tematiska åtgärderna syftar till att öka medvetenheten bland medborgare och olika yrkesgrupper om havsvården och de faktorer som påverkar havets goda tillstånd samt till att främja god praxis och tillvägagångssätt som minskar det tryck på havet som orsakas av mänsklig verksamhet.

Förslaget till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022 – 2027 omfattar 248 sidor. Dokumentet är indelat i åtta kapitel. I **kapitel 1** ges en allmän introduktion till havsvården, havsförvaltningsplanen och Finlands havsförvaltningsområde.

I **kapitel 2** redogörs för åtgärdsprogrammets utgångspunkt och mål. Havsmiljöns nuvarande tillstånd och miljöbelastningen beskrivs inledningsvis. Tillståndet i havsmiljön bedöms med hjälp av 11 kvalitativa deskriptorer. Varje deskriptor har

definitioner av god status som följs upp och bedöms med hjälp av indikatorer. En genomgång av nuläget och belastningar görs för varje deskriptor. Några deskriptorer och deras komponenter visar god status, men för många deskriptorer är den fortfarande dålig. För två deskriptorer (nedskräpning, energi och undervattensbuller) har statusen ännu inte kunnat bedömas. De allmänna miljömålen som ligger till grund för åtgärdsprogrammet går igenom. Med hjälp av miljömålen kan man fastställa den maximala belastningsnivån som möjliggör uppnåendet av god miljöstatus. Kapitlet avslutas med en genomgång av de bestämmelser och anvisningar som berör åtgärdsprogrammet.

I kapitel 3 redogörs för utarbetandet av åtgärdsprogrammet, både på nationell och internationell nivå. Åtgärdsprogrammet har beretts av en arbetsgrupp utsedd av miljöministeriet. Vid sidan av miljöministeriet har jord- och skogsbruksministeriet och kommunikationsministeriet deltagit i beredningen av åtgärdena. Viktiga samarbetsparter i gruppen har varit Närings-, trafik- och miljöcentralerna, Finlands miljöcentral, Forststyrelsen, Naturresursinstitutet, Transport- och kommunikationsverket, Gränsbevakningsväsendet, Trafikledsverket, Livsmedelsverket, Tukes och räddningsverken. Även andra organisationer och intressenter har varit med i arbetet.

Arbetsgruppen har utsett undergrupper för behandling av åtgärder mot näringsbelastningen och eutrofieringen, åtgärder mot farliga och skadliga ämnen, hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser, åtgärder mot nedskräpning, åtgärder mot undervattensbuller, åtgärder mot fysisk skada på och förlust av havsbotten, störningar orsakade av hydrografiska förändringar, natur- och miljöskydd baserat på områdesplanering och -skydd samt återställning och hantering av havsmiljörisker. Undergrupperna har haft till uppgift att identifiera nuvarande åtgärder, bedöma tillräckligheten av dem samt bereda nya åtgärder och utarbeta programinnehåll. I arbetet medverkade även experter inom olika områden.

I kapitel 4 redogörs för omvärldsförändringar 2022 - 2027. Klimatförändringens och vädervariationers påverkan på Östersjön beskrivs. Klimatförändringen förväntas öka nederbörden och tillförseln av näringsämnen i Östersjön framförallt under vintern. Vattenuppvärmningen ökar å andra sidan nedbrytningen av organiskt material och förvärrar syrebristen. Detta kan öka frisättningen av fosfor på syrelösa bottenar och förvärra den onda cirkeln av eutrofieringen och leda till svårare algbloomingar.

Bland lagstiftningsprojekten kan ändringar i avfallslagen, miljöskyddslagen för sjöfarten, markanvändnings- och bygglagen och REACH-förordningen samt reformering av naturvårdslagen öka förutsättningarna för att uppnå havsvårdens mål.

Betydande byggprojekt och vattenhushållningsprojekt som genomförs eller eventuellt genomförs under åtgärdsprogramperioden bedöms ha främst lokala konsekvenser. Kapitlet avslutas med en bedömning av olika näringsbranschens förväntade utveckling. Branschernas tillväxt eller tillbakagång påverkar även de belastningar och konsekvenser som berör havsmiljön.

I kapitel 5 redogörs ingående för havsvårdens åtgärder. Kapitlet är det mest omfattande i hela åtgärdsprogrammet och har indelats i olika avsnitt enligt viktigaste miljöbelastningar och teman. De negativa effekterna av den aktuella belastningen i den marina miljön, särskilt deras effekter på arter och livsmiljöer i Östersjön, samt tryckrelaterade eller tematiska statusmål och övergripande miljömål presenteras. Därefter presenteras de viktigaste nuvarande åtgärderna och en bedömning av deras tillräcklighet för att uppnå miljö- eller statusmålet.

I kapitel 6 redogörs för genomförande av åtgärdsprogrammet. För varje ny åtgärd anges en tidtabell, eventuella finansieringskällor, ansvariga och deltagare samt indikatorer för genomförandet.

I kapitel 7 bedöms måluppnåendet och behovet av undantag från att uppnå målen. Med hjälp av en modell har man analyserat vilken statusförbättring varje enskild åtgärd åstadkommer. Modellen bygger på experternas bedömningar av vilka tryckminskningar som behövs och av åtgärdernas effekt på trycken. Eutrofieringen anses enligt Östersjöexperter vara den enskilt största orsaken till det dåliga tillståndet i Finlands havsområden och därför har åtgärder med koppling till eutrofiering den viktigaste rollen i havsvårdens åtgärdsprogram.

I åtgärdsprogrammet för Finlands havsförvaltningsplan 2022 - 2027 behöver undantag införas i fråga om följande deskriptorer för god status i marin miljö: 1 (biologisk mångfald) avseende havsfåglar, öringen och tumlaren, 3 (hållbar användning av naturresurser) avseende gösen i Skärgårdshavet, älvsiken i Bottenviken, ålen och torsken, 5 (eutrofiering) avseende eutrofieringen på öppna havet och 8 (skadliga och farliga ämnen) avseende bromerade flamskyddsmedel (PBDE) och Cesium-137. Undantagen med motiveringar ska meddelas EU-kommissionen som en del av åtgärdsprogrammet. Den främsta orsaken till avvikelser från uppnåendet av god status i havsvården är att naturförhållandena inte tillåter en förbättring av havsvattnets tillstånd inom den utsatta tidtabellen. En sekundär orsak till avvikelser från målen är en åtgärd eller brist på åtgärder som Finland inte är ansvarig för. För att påverka eutrofieringen på öppna havet (deskriptor 5), krävs likaså att alla stater i Östersjöns avrinningsområde vidtar åtgärder för att minska näringsbelastningen.

I kapitel 8 redogörs för beräknade kostnader och ekonomisk nytta av programmet, samt ges en kostnads-nyttoanalys och bedömning av miljökonsekvenserna. Åtgärdsprogrammets beräknade kostnader är ca 384 miljoner euro för hela perioden 2022 - 2027 eller 64 miljoner euro per år. Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen samt hantering av risker för havsmiljöns tillstånd medför de största kostnaderna, 145 respektive 138 miljoner euro. Den ekonomiska nyttan av en god status i den marina miljön har uppskattats till 409 miljoner euro per år. Beloppet baserar sig på en enkätundersökning där betalningsviljan för att uppnå en god status i havsmiljön mättes hos 4,13 miljoner finländare i åldern 18 - 79 år. Enligt den miljökonsekvensbedömning som presenteras går det inte att uppnå en god status i havsmiljön utan nya åtgärder. Utan nya åtgärder kommer eutrofieringen orsakad av jordbruk, glesbebyggelse, skogsbruk och punktkällor att förbli det största problemet när det gäller försämringen av havsmiljöns tillstånd i Finland.

Kompletterande material [Förslaget till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022 – 2027](#)

Förslag

Bygg- och miljönämnden beslutar ge följande utlåtande om förslaget till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022 – 2027:

Förslaget till åtgärdsprogram utgör ett viktigt instrument för att uppnå havsvårdens mål, dvs god status i havsmiljön. Sett till helheten är förslaget till åtgärdsprogram väl utarbetat med bra sakunderlag. Användning av långsiktiga trendanalyser och annan statistik framom expertuppfattningar ökar trovärdigheten i de åtgärder som föreslås.

Så som konstateras i förslaget till åtgärdsprogram är näringsbelastningen och därav följande eutrofiering den enskilt största orsaken till det dåliga tillståndet i Finlands havsområden. Det går ändå inte att komma runt det faktum att grundorsaken till det eutrofa tillståndet beror på Östersjöns morfologi och den dubbla skiktningen av vattenmassan med syrebrist och frigörande av näringsämnen i bottenvattnet som följd. Sedimentundersökningar har visat att syrefria botten och cyanobakterieblomningar har förekommit i Östersjön i åtminstone hundratals, kanske tusentals år. Situationen har visserligen förvärrats de senaste decennierna, delvis beroende på allt färre och oregelbundna saltpulser från Nordsjön. Den under tusentals år ackumulerade näringsdepån på djupt vatten bromsar upp förbättringen av Östersjöns tillstånd oavsett effektiva nedskärningar av den externa näringsbelastningen. Det vore därför motiverat att utreda möjligheterna till att i stor skala syresätta bottenvattnet i Östersjöns djupbassänger.

Fisket tar årligen bort väsentliga mängder fosfor och kväve från havet. Åtgärder som syftar till att öka användningen av inhemska fisk, även odlad fisk, och till att stärka fiskbestånden är därför betydelsefulla. Ökad användning av Östersjöfoder inom kommersiell fiskodling till havs borde även gynnas.

Om effektiv skörd av bladvass och utnyttjandet av skördat vassmaterial från säsongen 2021 kan förverkligas så som planerat i Pargas och Skärgårdshavet, så kommer även detta ha en betydelse för att avlägsna näringsämnen som redan finns i havet och sedimenten. En effektiv, upprepad skörd av såväl färsk som torkad vass avlägsnar näringsämnen och bidrar även till ett öppnare landskap.

Bland de övriga åtgärderna som föreslås i åtgärdsprogrammet är bl.a. åtgärder som syftar till att skydda viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, samt åtgärder som syftar till att förstärka beredskapen inför olje- och kemikalieolyckor till havs viktiga och värda att noteras.

Sett till omfattningen utgör förslaget till åtgärdsprogram ett faktsäckat dokument på 248 sidor. Det stora sidantalet gör det svårt för en läsare utan specialkunskap, engagemang och gott om tid att ta del av åtgärdsprogrammets innehåll. Vid uppgörande av åtgärdsprogrammet borde man därför sträva efter att försöka hålla nere sidantalet och undvika onödiga upprepningar så att innehållet blir mera överskådligt och lättillgängligt för läsaren.

Beslut

Förslaget godkändes.

Delgivning

Egentliga Finlands NTM-central (via www.lausuntopalvelu.fi)