

Nordisk folkriktsdag i Helsingfors
Fredagen den 3.8.2007, Hotel Arthur

Helsingforsavtalet 1974 - tillbakablick

Vicehäradshövding Holger Rotkirch

1. Behovet att skydda Östersjöområdet marina miljö

Östersjön är ett mycket sårbart hav pga sina speciella hydrografiska och ekologiska egenskaper. Vattnet är bräckt, dvs ett mellanting mellan salt och sött vatten, och näringsfattigt. Det gör att Östersjöns speciella djurvärld lever under ständig ekologisk stress. Vattnet cirkulerar långsamt och oregelbundet och byts ut endast då salt Nordsjövatten vid storm pressas in i Östersjön via de danska sunden. Temperaturskillnaderna är stora mellan sommar och den långa vintern, då norra delen blir isbelagd. Östersjön är också mycket grund, medeldjupet är endast 55 m (Medelhavet 2 000m). Östersjöns folkrika strandstater är högt industrialiserade och idkar alla intensivt jordbruk. Fartygsrutterna trafikeras livligt, på senare tid med allt fler oljetankfartyg. Östersjön mottar sålunda alla slags föroreningar från de omgivande strandstaterna och den livliga fartygstrafiken.

Det marinvetenskapliga samarbetet i Östersjön har långa anor. Sedan 1902 har det Internationella havsforskningsrådet, *International Council for the Exploration of the Sea, ICES*) med säte i Köpenhamn fungerat som ett samarbetsforum för Östersjöområdet och norra Atlantens havsforskare. Det andra världskriget, som ledde till Tysklands delning och ett politiskt kyligt klimat mellan flera av Östersjöns strandstater, ledde till kontaktsvårigheter för havsforskarna i området. Småningom kunde dock samarbetet igen komma igång genom informella kontakter. På initiativ av Havsforskningsinstitutet i Finland upprättades 1957 Östersjöoceanografernas konferens, (*the Conference of the Baltic Oceanographers*) och något senare samlades Östersjöns biologer i en egen informell sammanslutning. Bilateralt hade finska havsforskare kontakt med både Sovjetunionen (från 1968) genom Finska vikens kommission, och med Sverige (från 1972) genom Bottenvikens kommission. Också på sjöfartssidan hade kollegerna kontakt. Två expertmöten ordnades i Visby 1969 och 1970 för att diskutera ett avtal om samarbete vid bekämpning av oljeutsläpp. De regler man enades om i Visby kom sedermera att ingå som bilaga 6 i Helsingforskonventionen.

Tyvärr kunde inte detta samarbete då äga rum på regeringsnivå. Förbundsrepubliken Tyskland, Danmark, Sverige och Finland erkände inte Tyska demokratiska republiken, DDR, som stat. Därigenom var det inte möjligt att ingå ett internationellt avtal mellan Östersjöns strandstater.

Samtidigt försämrades Östersjöns ekologiska tillstånd kraftigt. Inte bara forskarna kom med sina varningar, utan i den allmänna debatten fäste man allt mera uppmärksamhet vid detta.

2. Miljömedvetenhetens uppvaknande

Början av 1970-talet var innebar också på många andra sätt ett uppvaknande då det gällde miljöfrågor. FN:s stora miljökonferens i Stockholm 1972 innebar en radikal förändring i sättet att se på miljön. Man beslöt att upprätta FN:s miljöprogram (*UNEP*), vars sekretariat placerades i Nairobi. Konferensen godkände också enhälligt *deklarationen om människans*

livsmiljö, som innehöll flera principer angående havsmiljön. Man konstaterade att havsmiljön och de levande organismer som är beroende av den är livsviktiga för människans fortbestånd. Med tilltagande förorening av haven och allt större krav på att skydda dess miljö, blev behovet av internationellt samarbete allt nödvändigare.

3. Politisk avspänning

Samtidigt, som intresset för att skydda miljön växte allt starkare, minskade de politiska spänningarna i Europa. Man började tala om avspännings- eller détente-politiken, Willy Brandts nya östpolitik ledde till ökat samförstånd med Sovjetunionen. I Helsingfors inleddes i januari 1973 förberedelserna för den *Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (KSSE)*, som sedan ägde rum 1975.

Den politiska avspänningspolitiken gjorde det också möjligt att ta initiativ på regeringsnivå både rörande fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten (*Gdansk-konventionen, 1973*) och angående skyddandet av Östersjöområdetss marina miljö (*Helsingforskonventionen 1974*). När möjligheterna öppnade sig lät resultatet inte länge vänta på sig.

4. Förberedelserna för Helsingforskonventionen

Under Stockholmskonferensen sommaren 1972 meddelade Finlands regering om sin beredskap att stå som värd för en konferens för att skydda Östersjöns miljö. I oktober samma år frågade Finlands regering Östersjöns sex övriga strandstater, dvs. Sverige, Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Tyska demokratiska republiken, Polen och Sovjetunionen om de vore villiga att delta i en konferens, som skulle sammankallas av Finland. Som bilaga till denna förfrågan fanns en promemoria som skisserade upp principerna för innehållet i en kommande internationell överenskommelse. Då alla parter svarade jakande, sammankallade Finland i maj 1973 det första mötet med regeringsexperter. Mötet godkände enhälligt *Finlands förslag* om att uppgöra en internationell konvention om skyddet för Östersjöområdets marina miljö, *som skulle omfatta alla föroreningskällor*. Man enades också om de riktlinjer enligt vilka konventionen skulle uppgöras.

Konventionen skulle godkännas på en konferens, som Finland skulle sammankalla före den 1 april 1974.

Samtidigt med förberedelserna för Helsingforskonventionen pågick förberedelser för skyddandet av andra regionala havsområden, såsom t.ex. Medelhavet och Nordsjön rörande förorening från land. För Nordsjöns del hade redan 1971 uppgjorts en överenskommelse med regler rörande dumpning av avfall från fartyg, den sk. *Oslo konventionen*.

FN:s mat och jordbruksorganisation FAO med säte i Rom hade tagit initiativet för att uppgöra en konvention om skyddet av Medelhavet, som senare år 1975 ledde till den sk. *Barcelonakonventionen*. FAO:s representanter inbjöds därför att som observatörer följa med förberedelserna för Helsingforskonventionen. Detta ledde till en fruktbar växelverkan mellan experter för dessa två havsområden och Barcelonakonventionen uppgjordes enligt liknande riktlinjer som Helsingforskonventionen och kom sålunda att också omfatta alla föroreningskällor. Tre Östersjöstater, dvs Sverige, Danmark och Förbundsrepubliken Tyskland deltog samtidigt aktivt i arbetet för att uppgöra en konvention om skyddandet av Nordsjön och nordöstra Atlanten från landbaserade föroreningskällor. Finland följde

förberedelserna som observatör. Detta arbete ledde till den sk. *Pariskonventionen* som godkändes i juni 1974.

5. Diplomatkonferensen i Helsingfors i mars 1974

Under hösten 1973 och vintern 1974 hölls fyra möten med olika regeringsexperter, tre i Helsingfors och ett, gällande förorening av fartyg, i Stockholm. Konventionens struktur följde nära de riktlinjer, som godkänkts vid det första expertmötet i maj 1973. Det är anmärkningsvärt att förberedelserna för konventionen ägde rum inom en så kort tid, ett knappt år. Inga omröstningar förekom på regeringsexperternas möten, utan alla beslut fattades med consensus.

I mars 1974 samlades representanter för samtliga Östersjöstater på ministernivå till en sk.diplomatkonferens i Finlandiahuset i Helsingfors med fullmakter att godkänna konventionen om skyddet av Östersjöområdets marina miljö. Samtidigt godkändes enhälligt en resolution om konventionens tillämpning efter diplomatkonferensen. Man insåg att ratificeringen av konventionen i de olika Östersjöländerna skulle komma att ta lång tid i anspråk. För att kunna tillämpa konventionen på det nationella planet krävdes ny lagstiftning på olika områden i samtliga stater. Men man önskade omedelbart komma igång med förberedelserna för det kommande samarbetet. Man beslöt därför att upprätta en interimistisk kommission för att ta hand om brådskande frågor och för att förbereda arbetet inom Östersjöns miljöskyddskommission eller Helsingforskommissionen.

Interimskommissionens sekretariat fungerade som en del av Finlands utrikesministeriums rättsavdelning. Interimskommissionen sammankom till sex årliga möten innan konventionen trädde i kraft 1980 och den mellanstatliga Helsingforskommissionen började fungera.

6. Helsingforskonventionens uppbyggnad och innehåll

Som jag tidigare konstaterade var Helsingforskonventionen den första överenskommelsen i världen rörande skyddet av den marina miljön, som täckte alla olika föroreningskällor. Konventionen ersattes med en förnyad konvention år 1992, men jag kommer inte nu att ta upp dess bestämmelser.

I fråga om Helsingforskonventionens utsträckningsområde omfattades inte avtalsparternas inre vatten av konventionens bestämmelser, men avtalsparterna åtog sig att verkställa konventionens bestämmelser också på dessa områden.

Bestämmelserna, som gäller förhindrande av **förorening från land** uppdelades i *farliga* ämnen, vars utsläpp totalförbjöds, (*den sk. svarta listan*) samt *skadliga* ämnen, vars utsläpp kunde tillåtas på vissa villkor efter särskilt tillstånd av en nationell myndighet (*den sk. grå listan*) Den *svarta listan* innehöll två ämnen: DDT och dess derivat DDE och DDD samt PCB-föreningar. Den *grå listan* innehöll kvicksilver, kadmium och dess sammansättningar samt 15 andra skadliga ämnen av olika natur.

Luftburen förorening betraktades som en del av föroreningen från land. Avtalsparterna förband sig till att använda de i praktiken bästa metoderna för att minska den luftburna föroreningen av Östersjön särskilt med beaktande av de skadliga ämnen, vilka ingår i den grå listan.

Förhindrandet av **föroreningar från fartyg** reglerades mycket detaljerat i bilaga 4, som nästan ordagrant följer bestämmelserna i den globala *MARPOL konventionen* från år 1973 om Östersjön som särskilt område. Konventionen innehöll också som första konvention i världen en bestämmelse om särskilda åtgärder för att förhindra skadliga utsläpp i Östersjön från **fritidsbåtar**.

Beträffande **dumpning av avfall i havet** gick Helsingforskonventionen längre än någon då gällande överenskommelse genom att införa ett totalförbud, med endast två undantag: a) dumpning av muddermaterial tilläts också i fortsättningen, men krävde förhandstillstånd av vederbörande nationella myndighet, och b) dumpning tilläts i händelse av sjönöd om människoliv är i uppenbar fara och dumpning verkar vara det enda alternativet för att förhindra faran och dumpandet av avfallet skulle utgöra en mindre skada än vad något som helst annat förfarande skulle innebära. Frågan om **dumpning av radioaktiva ämnen** i havet diskuterades överhuvud inte under förberedelserna för Helsingforskonventionen, eftersom man från första början gick in för ett totalförbud för dumpning av allt avfall i Östersjön.

Här vill jag konstatera att ifråga om dumpning av avfall i havet så hade det nyligen ingåtts två internationella överenskommelser. Det första, den sk. *Oslo konventionen*, som ingicks 1971 gällde dumpning av avfall i nord-ost Atlanten och den andra, *London konventionen*, som ingicks 1972, i huvudsak enligt samma struktur som Oslo konventionen, reglerade dumpning av avfall i havet globalt. Vardera konventionen innehåller en *svart lista* över ämnen, vars dumpning är totalförbjuden, häribland högaktiva radioaktiva ämnen och övriga starkt radioaktiva ämnen, som det internationella atomenergiorganet IAEA klassificerat som olämpliga att dumpas i havet. Ytterligare fanns det en *grå lista* över ämnen vars dumpning krävde ett särskilt tillstånd av en nationell övervakningsmyndighet. Härefter ingår lågaktiva radioaktiva ämnen eller andra radioaktiva ämnen, vilka inte ingår i den svarta listan. Vid beviljandet av särskilda tillstånd för dumpning av sådana ämnen bör den nationella tillståndsmyndigheten beakta IAEA:s rekommendationer. Övriga ämnen kunde dumpas i havet i stöd av ett allmänt tillstånd av den nationella tillståndsmyndigheten. Härvid måste tillståndsmyndigheten följa vissa i konventionen angivna villkor och bestämmelser.

Men som sagt, dessa bestämmelser gäller inte för Östersjön.

Prospektering och utvinning av havsbotten och dess underlag utgjorde vid den tiden en relativt ny företeelse som föroreningskälla. Enligt Helsingforskonventionen bör avtalsparterna vidta lämpliga åtgärder för att hindra förorening av Östersjön från sådana aktiviteter på sin del av havsbotten. De bör också garantera att lämpliga redskap finns tillhands för att omedelbart inleda bekämpning av sådan förorening.

Slutligen åtog sig avtalsparterna att ingå ett **samarbete vid bekämpning av marina föroreningar i Östersjön** enligt bestämmelserna i konventionens bilaga 6. Dessa motsvarar nära det avtalsutkast som utarbetades av Östersjöstaternas experter i Visby 1970 samt de bestämmelser som ingår i det nordiska samarbetsavtalet om bekämpning av förorening från olja av år 1971. Avtalsparterna strävar att upprätthålla ändamålsenlig beredskap för att kunna genomföra insatser vid föroreningsolyckor i syfte att förhindra och så långt som möjligt begränsa konsekvenserna av dessa olyckor.

Grundandet av Helsingforskommissionen var av central betydelse för att övervaka konventionens tillämpning och framtida utveckling. Kommissionens internationella sekretariat placerades i Helsingfors och dess officiella språk är engelska. Varje avtalspart är medlem i kommissionen, idag ingår också europeiska unionen däri. Kommissionen har årliga

möten och dess uppgift är särskilt att komplettera konventionen med nya bestämmelser och övervaka dess tillämpning. Kommissionen beslut fattas enhälligt, om inte konventionen bestämmer annorlunda. Kommissionens rekommendationer är inte juridiskt bindande för avtalsparterna, men de har en mycket stor moralisk och politisk tyngd. Ett undantag utgör dock förändringar i bilagorna. En sådan förändring träder i kraft om ingen avtalspart motsatt sig rekommendationen inom en viss tid (opting out).

7. Helsingforskonventionens betydelse

Helsingforskonventionen har beskrivits som en produkt av modernt miljötänkande. Den omfattade som första miljöskyddskonvention för havsområdena alla föroreningskällor och kom på detta sätt att framstå som en modell för miljöskyddskonventioner, vilka uppgjordes för andra regionala havsområden i världen.

På samma sätt som Gdansk-konventionen måste Helsingforskonventionen ses ur ett vidare politiskt perspektiv. Vardera konventionen ansågs i tiden utgöra ett modellexempel på hur ett multilateralt samarbete också i svåra sakfrågor var möjligt att upprätta mellan stater, som hörde till olika samhälls- och ekonomiska system. Det nära samarbetet för att skydda Östersjöns marina miljö skapade ett förtroende mellan avtalsparterna som onekligen också hade en vidare inverkan på de politiska förhållandena mellan dessa länder. Vad gäller skyddet av Östersjöområdets marina miljö har konventionen haft en klar inverkan på utvecklingen av avtalsparternas nationella lagstiftning. För Finland del kan t.ex. nämnas lagen om förhindrande av förorening av havet samt lagen om förhindrande av förorening av vattendrag från fartyg, vilka båda tillkom 1979. Halterna av de två farliga ämnena, som infördes på den svarta listan 1974, DDT och PCB, har också klart minskat i Östersjön.

Då kommissionen fattar alla sina beslut enligt consensus-principen (enhälligt) kan avtalsparterna genom sina representanter i kommissionen direkt påverka kommissionens beslut och rekommendationer. Härigenom strävar avtalsparterna också att följa dem och ger på det sättet ökad faktisk tyngd åt rekommendationerna. Av betydelse är också att kommissionens medlemmar oftast är högt uppsatta tjänstemän i sina respektive länder, som medverkar till att verkställa kommissionens rekommendationer på det nationella planet. Kommissionen har också flera gånger sammankommit på ministernivå för att ge tyngd åt besluten.

Genom detta ”mjuka” förfaringssätt har man kunnat få en avtalspart att godkänna kommissionens beslut, vilket kanske inte varit möjligt om det varit fråga om att godkänna ett juridiskt bindande dokument. Min helhetsbedömning är att kommissionens arbete hittills varit framgångsrikt och avtalsparterna har verkat i konstruktivt samförstånd för att skydda sitt gemensamma hav.

Men kommissionen ställs ständigt inför nya föroreningshot. Bl.a. har övergödningen av Östersjön tilltagit kraftigt sedan början av 1970-talet. Man har också upptäckt nya förorenande ämnen. Helsingforskonventionen reviderades i grunden den 9 april 1992, då avtalsparterna undertecknade en förnyad konvention med samma namn. Avsikten var att ge utvecklingen inom den internationella miljöpolitiken och miljörätten konkret form i en ny konvention i syfte att utvidga, stärka och modernisera rättsreglerna för skydd av Östersjöområdets marina miljö. Den förnyade Helsingforskonventionen trädde i kraft den 17 januari 2000.