



Grönbok om en framtida havspolitik för EU 2006/07:FPM17

Näringsdepartementet

2006-11-28

Dokumentbeteckning

KOM(2006) 275

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - Unionens framtida havspolitik: En europeisk vision för oceanerna och haven

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat en grönbok som syftar till att skapa en debatt om en möjlig framtida havspolitik för EU. Grönboken har en konsultationsperiod på ett år, d.v.s. till 30 juni 2007.

Kommissionen menar att olika politikområden som påverkar EU:s havsområden hittills har utvecklats oberoende av varandra, utan hänsyn till hur helheten påverkas. Fragmenteringen har lett till att olika politiska mål har kolliderat med varandra, i vissa fall med negativa konsekvenser för havsmiljön eller för konkurrerande havsrelaterade aktiviteter.

Det ständigt tilltagande trycket på haven och efterfrågan på aktiviteter i anslutning till EU:s hav och havsområden gör att behovet ökar för en samordnad havspolitik.

Den framtida havspolitiken är tänkt att spänna över alla politikområden som har bäring på haven som resurs.

Regeringen är positiv till att det skapas debatt om en framtida havspolitik för EU. Under konsultationsperioden för grönboken kommer svensk ståndpunkt att tas fram.

1.1 Innehåll

1. Inledning

Europas fastland är omgärdat av ett stort antal öar och av fyra hav, Medelhavet, Östersjön, Nordsjön och Svarta havet. EU:s gräns mot tredjeländor består till mer än två tredjedelar av kust vilket i praktiken innebär att de havsområdena som faller under EU:s medlemmars jurisdiktion är större till ytan än dess landmassa. EU är följaktligen också en betydande sjöfartsregion och en betydande kompetens finns inom gemenskapen i havsrelaterad forskning, industri och förvaltning. Trots det så saknas det en gemensam havspolitik inom EU.

Politiken som påverkar EU:s hav och havsområden har hittills utvecklats oberoende av varandra, utan hänsyn till hur helheten påverkas. Fragmenteringen har lett till att olika politiska mål har kolliderat med varandra, i vissa fall med negativa konsekvenser för havsmiljön eller för konkurrerande aktiviteter till havs. Det är hög tid att EU:s och dess medlemsstaters politik förs samman så att de gemensamt kan bidra till att förvalta haven. Detta kommer att kräva ett nytt sätt att utforma och genomföra politik på såväl gemenskapsnivå, nationell och lokal nivå såväl som på internationell nivå. Kommissionen menar att en sådan politik måste basera sig på två pelare. Dels Lissabon processen, i syfte att stimulera tillväxt samt fler och bättre arbetstillfällen inom EU och dels en hållbarhetsaspekt genom att försäkra sig om att alla havsrelaterade aktiviteter baserar sig på vad havens ekosystem klarar av. I den senare delen hänvisar kommissionen till den tematiska strategi för EU som redan är fastlagd för den marina miljön.

Syftet med grönboken är att initiera en debatt om den framtida havspolitikerna för EU som behandlar EU:s hav och havsområden på ett enhetligt sätt.

2. Att vidmakthålla Europas ledarskap i hållbar utveckling för haven

i) En konkurrenskraftig havsrelaterad industri

EU är ledande inom många havsrelaterade områden såsom sjöfart, tekniskt kunnande inom fartygskonstruktion, kustturism, offshore energi, fiske m.m.

Mot bakgrund av Europas exportberoende ekonomi och Europas geografiska belägenhet, är EU också starkt beroende av en konkurrenskraftig industri inom dessa områden. Det är därför av strategisk betydelse att värna om jämbördiga villkor för dessa sektorer såväl mellan EU länderna som internationellt. Sjöfart och hamnar har också en nyckelroll att spela genom

ii) Vikten av den marina miljön för ett hållbart nyttjande av marina resurser

En hälsosam marin miljö är nödvändig för att kunna ta vara på havens fulla potential. Det är därför nödvändigt att bevara haven som resurs för att kunna förbättra EU:s konkurrenskraft, långsiktiga tillväxt och sysselsättning. Kommissionen hänvisar till sin tematiska strategi för en marin miljö som grundpelaren för miljöaspekten av havspolitik. Det pågående arbetet med förbättrad sjösäkerhet genom exempelvis kommissionens förslag inom det s.k. tredje sjösäkerhetspaketet utgör också en viktig komponent i arbetet att säkerställa en god marin miljö.

iii) Vidmakthålla positionen i frontlinjen för kunskap och teknik

En medveten forskningsstrategi är nödvändig inte bara för att vidmakthålla europeisk konkurrenskraft inom avancerad marin produktion utan också för att ge underlag för medvetna politiska beslut och för att undvika utarmning av marina miljöer. Kommissionen pekar på de prioriteringar som har gjorts genom gemenskapens sjunde ramprogram för forskning härvidlag och uppmanar till ökad dialog mellan forskningsorgan och forskningsinstitut med inriktning på havsrelaterade frågor. Kommissionen menar att forskningen inom havsrelaterade frågor är fragmenterad och skulle vinna på en högre grad av tvärsektorieell dialog mellan såväl forskningsinstitut som teknikutvecklare.

iv) Innovation under föränderliga villkor

Haven har en nyckelroll för vädersystemen och därmed också för klimatförändringen. EU påverkas i hög grad av klimatpåverkan dels genom sin långa kustlinje och sårbarhet vid förhöjd havsnivå och dels genom golfströmmens roll att värma upp västra och norra Europa. Haven har också en viktig roll att spela genom sin kapacitet att absorbera koldioxid. EU har därför strategiska intressen i att utveckla ny teknik som kan reducera effekterna av klimatpåverkan eller lindra effekterna av klimatförändring.

Haven bär stora mängder utnyttjad och hållbar energi i form av vindkraft, havsströmmar, vågkraft och tidvattenrörelser. Utvinningen av dessa nya former av energi kräver emellertid ett samspel med annan resursanvändning i havsområden såsom fiske, sjöfart och livskvalitet för boende utmed kusterna.

Haven bär också på framtida utnyttjade resurser genom s.k. blå bioteknik med vilket menas produkter som kan framställas från marinbiologisk mångfald. Ca 80 % av världens levande organismer återfinns i haven, vilket innebär att många framtida produkter kommer att utvecklas från haven. Detta stärker ytterligare behoven av att skydda den marinbiologiska mångfalden

och dess miljö. Kommissionen efterlyser ökade insatser för forskning på området.

2006/07:FPM17

v) Utveckling av Europas kompetens och utökning av hållbar sysselsättning

För att säkerställa en hög kompetens i EU inom de havsrelaterade sektorerna, krävs en långsiktig försörjning med kvalificerad arbetskraft. Kvalificerad arbetskraft är central för sjöfartssäkerheten, överlevnaden av en livskraftig sjöfarts- och annan havsrelaterad industri samt för att vidmakthålla Europas konkurrenskraft. Idag rekryteras bl.a. ett stort antal anställda inom sjöfarten från tredjeland. Många sektorer inom sjöfartsrelaterade näringar och förvaltning är beroende av sjöfartserfarenhet i praktisk handling. Insatser har därför inriktats på att främja en ökad rörlighet och rekrytering inom EU och bör ges ytterligare stöd och stimulans.

vi) Klustring

Ett sätt att stärka sjöfarten och andra havsrelaterade sektorer, dess produktivitet och konkurrenskraft, är att förstärka samarbetet mellan intressenter genom kunskapsdelning, forskningssamarbete, yrkesutbildning, metodutveckling, marknadsföring med mera. Metoden går under samlingsnamnet kluster konceptet och har införts med framgång i flera medlemsstater.

vii) Ramverk för reglering

Kommissionen framhåller att det är viktigt att skapa en stabil regleringsmiljö för ekonomisk aktivitet, särskilt inom sektorer som kräver stora och långsiktiga investeringar såsom sjöfart, hamninfrastruktur och offshore verksamhet. Det är därför angeläget att upprätta ett omfattande system för utvecklingsplanering för Europas kustvatten. Mycket kan åstadkommas genom att förbättra och förenkla nuvarande regelverk. Kommissionen uppmanar alla parter att delta i arbetet att identifiera områden där konsolidering och förenkling behövs. Ett viktigt kriterium för ett effektivt regelsystem är att rätt signaler ges till industrin för kvalitetsarbete genom incitament för kvalitetsprestationer och strängare krav på lågpresterande verksamhet. Inom sjöfartssektorn pekar kommissionen särskilt på vikten av åtgärder för att motverka bekvämlighetsflagg. Kommissionen anger tre vägar att komma till rätta med problemet. För det första bör Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna gemensamt verka internationellt för att alla flaggstater förmås förbättra kvaliteten. För det andra bör nya verktyg och ny teknik användas i syfte att stärka övervakningen av efterlevnaden av internationella regler i öppet hav och genom hamnstatskontroller. För det tredje föreslås en grundlig analys av möjliga sätt att stärka konkurrenskraften för europeisk flaggade fartyg.

Kommissionen efterlyser också bättre förståelse för sambanden mellan fiskenäringen och annan form av resursanvändning såsom hamn- och infrastruktur planering samt miljöfarliga utsläpp.

2006/07:FPM17

3. Maximera livskvaliteten i kustområden

i) Det ökade intresset för kustområden för boende och som arbetsplats

I takt med ökad ekonomisk tillväxt och ökad fritid, ökar också efterfrågan på den livskvalitet som kustnära miljöer kan erbjuda. Uppskattningsvis hälften av Europas befolkning lever nära eller utmed kusten. Nya tjänster utvecklas också ständigt för att tillgodose den ökade efterfrågan på kustnära fritidsupplevelser. Utarmningen av marina miljöer utgör ett hot mot denna livskvalitet och den tillväxtpotential som de kustnära miljöerna kan erbjuda. Som exempel nämns algblomning i Östersjön och snabb tillväxt av maneter i Medelhavet. Kommissionen menar att bättre statistiskt material kan bidra till ett bättre beslutsunderlag vid markexploatering och vid ekonomiska aktiviteter i kustområden eller i haven. Bättre beslutsunderlag är nödvändigt för att förstå samspelen mellan olika mänskliga aktiviteter och miljön bättre.

ii) Anpassning till kusternas risker

I takt med ökad markexploatering utmed kusterna och investeringar i marina aktiviteter, ökar också behovet av att skydda oss mot hoten som kommer från haven. Detta skall dessutom ses i ljuset av hoten om ändrade klimatförhållanden med anledning av den globala uppvärmningen. Hoten utgörs dels av återkommande allvarliga stormar och översvämningar och dels av naturkatastrofer orsakade av exempelvis jordbävningar. Tsunamin som drabbade Sydostasien och Indiska oceanen Annandagen 2004 visar på kusternas sårbarhet, inte minst i jordbävningsdrabbade områden i Medelhavet och den Iberiska halvön. Kommissionens förslag på respons mot dessa hot är dels att bekämpa orsakerna för hoten, t.ex. den globala uppvärmningen och dels att förebygga skador eller lindra konsekvenserna av katastroferna. Som exempel på det senare hänvisar kommissionen till behovet av ett ökat samarbete för att upprätta olika former av tidiga varningssystem.

Andra havsrelaterade hot och risker omfattar föroreningar från fartyg och kriminell aktivitet i form av allt från människohandel och smuggling till terrorism. Ett antal åtgärder vidtas såväl internationellt som inom EU för att möta dessa hot inom sjöfart och handel.

För att EU bättre skall kunna rusta sig för framtiden behövs en bättre samordning och ett utbyte av bästa erfarenheter om riskhantering, inventering av politiska insatser för riskminimering och respons på EU nivå, inklusive mekanismer för kustförsvar. Förbättrat civil/militärt samarbete för katastrofhjälp bör också beaktas. Den militära databas som redan finns för

iii) Utveckling av kustturismen

Kustområden och öar utgör i sig en viktig grund för attraktionskraften och framgångarna för kustturismen. En hållbar utveckling för turism är en förutsättning för att Europa skall vidmakthålla sin ställning som den främsta turistdestinationen i världen. Genom diversifiering av turisttjänster och produkter, kan konkurrenskraften i kustregionerna och på öarna stärkas ytterligare. Genom att sprida turistaktiviteter från stränder till lite längre in i inlandet eller ut till havs genom exempelvis valskådning, havsfiske, dykning m.m., kan trycket på de hårt belastade stränderna lindras. Diversifiering är också viktig för att sprida inkomstmöjligheterna för lokalbefolkningen jämnare över året.

iv) Förvaltning av gränsskiktet land/hav

I syfte att bättre samordna användningen av kustområden har flera medlemsstater infört integrerade förvaltningssystem för kustområden (ICZM, Integrated Coastal Zone Management). Under 2006 kommer kommissionen att titta närmare på dessa förvaltningssystem för att utröna om ytterligare insatser på gemenskapsnivå är motiverade. Även om lösningarna måste vara lokala eller regionala, menar kommissionen att det finns behov av en övergripande havspolitik. En viktig länk mellan inlandet och miljön i havsområden är tillflödet av vatten i form av vattendrag. Föroreningar ackumuleras i haven och drabbar i synnerhet känsliga innanhav såsom Östersjön med långsamt vattenutbyte och grunda vattennivåer. Många av de föroreningar som belastar den marina miljön är i själva verket landburna. Insatserna som krävs måste därför ske inom jordbruk, urbana områden, industriella aktiviteter m.m.

Hamnarna spelar en strategisk roll i att länka ihop inlandet med havsområden men har i sig också utvecklats till flerfunktionella centra för exempelvis turism, ekonomisk aktivitet och boende. EU:s handel med omvärlden och handeln inom EU genom s.k. närsjöfart är helt beroende av effektiva och flexibla hamnar. Den tilltagande konkurrensen mellan olika intressen i attraktiva kustområden gör det allt viktigare att planera långsiktig för att ta hänsyn till alla samhällsintressen.

4. Erbjudna verktyg i syfte att förvalta vårt förhållande till haven

i) Data för olika aktiviteter

Kunskap om konkurrerande användning av haven är nödvändig för såväl förvaltning av havsresurserna för det offentliga som för ekonomiska

intressenter. Kommissionen föreslår därför upprättandet av European Marine Observation and Data Network som skulle erbjuda systematisk observation av haven (såväl till havs som från rymden) och interoperabilitet och tillgänglighet genom ett öppet datanätverk. För att åstadkomma ett sådant nätverk skulle lagstiftning såväl som institutionella ramar och finansiering krävas. Lagstiftning skulle krävas för att exempelvis få tillgång till data som inhämtas genom den gemensamma fiskepolitiken och ramverksprogrammen för forskning. Institutionella förändringar och finansiering skulle krävas för att stärka samarbetet mellan länder och för att inrätta ett permanent sekretariat för uppgiften. Kommissionen tar också upp behovet av ett europeiskt program för en omfattande kartläggning av europeiska kustnära havsområden. Data krävs också för att följa mänskliga aktiviteter, exempelvis sjöfartstrafik. Ett antal system finns redan för att följa handelssjöfart, fiskeaktiviteter och annan sjöfart. Syftet med dessa system är dels att övervaka fiskeaktiviteter, följa säkerhetskrav och skyddsbehov. På sikt förordas en full interoperabilitet mellan systemen inom EU:s vatten såväl som med angränsande länder.

ii) Utvecklingsplanering för en växande havsrelaterad ekonomi

Kommissionen menar att ett system behövs för utvecklingsplanering för aktiviteter utmed EU:s kuster och i vatten som faller under medlemsstaternas jurisdiktion. Även om merparten av utvecklingsplaneringen bäst sköts på lokal eller regional nivå menar kommissionen att det finns tydliga gemenskapsdimensioner i vissa beslut såsom naturgasledning, dragning av farleder och andra gränsöverskridande ekonomiska aktiviteter.

iii) Tillvarata finansiellt stöd för kustområden

De olika fonder som finns tillgängliga för kustområden och i anslutning till haven bör tas till vara bättre för att nå målen med en samordnad havspolitik. Som exempel nämns sammanhållningsfonden, stöd för Transeuropeiska nät, EU:s fiskerifond, men finansiering genom europeiska investeringsbanken, EIB, bör också övervägas.

5. Styrningsfrågor

i) Policy utveckling inom EU

Några grundläggande principer bör fastställas för en framtida havspolitik och utvecklingsplanering. Procedurer måste fastställas för att säkerställa användning av bästa tillgängliga tekniska och vetenskapliga kunskap. Alla berörda intressenter bör konsulteras. All politik som får konsekvenser för hav och havsområden måste samordnas i syfte att skapa en sammanhållen havspolitik. Institutionell behörighet och metoder för samarbete, samordning respektive integrering av politiken bör identifieras. Politiska mål bör också fastställas.

ii) Statliga aktiviteter till havs

Medlemsstaterna skiljer sig åtskilligt i graden av samordning av samhällsfunktioner som hanterar sina territorialhav och exklusiva ekonomiska zoner. I vissa medlemsstater hanterar en enda myndighet merparten av samhällsfunktionerna genom en gemensam kustbevakning, polis eller genom försvarsmakten. I andra länder är bilden mer fragmenterad och enskilda myndigheter sköter livräddning, tull, gränskontroll, fiskeinspektion respektive miljö övervakning. Kommissionen menar att en samordning borgar för bättre effektivitet både inom medlemsstaterna och i viss mening på gemenskapsnivå. Kommissionen talar om en trend mot ett "gemensamt europeiskt havsområde", reglerat med samma uppsättning regler för säkerhet, skydd mot terrorism och miljöskydd. Ett gemensamt europeiskt havsområde skulle ge ökad effektivitet i förvaltningen av EU ländernas territorialhav och exklusiva ekonomiska zon.

iii) Internationella regler för globala aktiviteter

En stor del av havspolitikerna regleras bäst genom internationella regelverk. Därför är det viktigt att EU stärker sin roll gentemot omvärlden och använder all sin relativa styrka i internationella samarbetsorgan i syfte att få stöd för sin havspolitik. EU:s roll i FN organ som verkar inom området måste förstärkas, i synnerhet inom de fält där gemenskapen har full eller blandad kompetens. Medlemskap för gemenskapen i IMO bör återigen diskuteras. Det rättsliga systemet inom ramen för havsrättskonventionen, UNCLOS, bör utvecklas för att möta nya utmaningar. Havsrättsregimen för de exklusiva ekonomiska zonerna och internationella sund gör det svårt för kuststater att utöva sin jurisdiktion över transiterande fartyg, trots att konsekvenserna av olyckor i dessa vatten utgör omedelbara risker för kuststaterna. Detta gör det svårt att leva upp till kuststaternas förpliktelser att skydda sina marina miljöer mot föroreningar.

iv) Beakta geografiska realiteter

Förutsättningarna och betingelserna för EU:s olika havsområden skiljer sig åt, dessa skillnader bör beaktas. De geografiska skillnaderna ställer olika krav på gränskontroll, miljöövervakning, fiskereglering, farledskontroll och grannlandssamarbete.

6. Återhämta Europas arv och befästa Europas havsidentitet

Kommissionen menar att mycket kan åstadkommas genom att uppmuntra till en stärkt identitet bland dem som tjänar sitt uppehälle på havsrelaterade aktiviteter och bland dem som grundar sin livskvalitet på ett liv vid havet. En

stärkt identitet för Europa kan också bidra till att förbättra attraktionskraften för turism och havsrelaterad sysselsättning såsom exempelvis sjöfartyrsket.

2006/07:FPM17

7. Fortsättning – konsultationsprocessen

Kommissionen räknar med att grönboken kan bereda terräng för en bred debatt inom EU. Konsultationsprocessen avslutas den 30 juni 2007.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken berör ett stort antal politikområden och möjliga åtgärder som kan få konsekvenser för såväl nationell såväl som gemenskapslagstiftning. Grönboken är emellertid mer diskuterande och förslagen har inte fastställts som slutliga.

1.3 Budgetära konsekvenser

Mot bakgrund av att de idéer och förslag som diskuteras i grönboken inte är några slutliga förslag från kommissionen är det i nuläget mycket svårt att redogöra för konkreta budgetkonsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att det skapas debatt om en framtida havspolitik för EU. Under konsultationstiden för grönboken kommer svensk ståndpunkt att tas fram.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken kommer att skickas på remiss till berörda svenska intressenter.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grönboken kommer att skickas på remiss till berörda intressenter. Under konsultationsperioden kommer också ett antal regionala konferenser att anordnas eller stödjas av kommissionen i syfte att diskutera innehållet i grönboken.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Konsultationsprocessen kräver inte någon rättslig grund men många områden som diskuteras i grönboken omfattas av gemenskapskompetens såväl som medbeslutande med Europaparlamentet.

3.3 Fackuttryck/termer

Flaggstat

Den stat som utfärdar regler för fartyg som seglar under dess flagg. Flaggstaten har jurisdiktion över fartyg som seglar under dess flagg och är därmed ansvarigt för att fartygen lever upp till de internationella konventioner som staten har anslutit sig till.