



Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

Ert datum

Er beteckning
N2007/517/TP

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Kommissionens grönbok om en havspolitik för EU

Allmänt

Med sin 270 mil långa kust har Sverige en av de längsta kuststräckorna bland EU-länderna. Över de svenska hamnarna transporterades 2006 ca 160 miljoner ton gods. Ca 90 procent av all svensk export och import går på lastfartyg och färjor. Runt 30 miljoner passagerare reser till och från Sverige med färja varje år. Mot denna bakgrund torde kommissionens tankar om en gemensam Europeisk havspolitik vara av stort intresse för Sverige.

Tillgängligheten till en effektiv och välutvecklad sjöfart är en förutsättning för att handel mellan länder skall fungera. Detta till trots får sjöfarten ofta ett med negativa förtecken begränsat utrymme i debatten och tas ibland för given. Det är därför mycket glädjande att grönboken framhåller sjöfarten och dess viktiga funktion för en fungerande ekonomi inklusive dess potential att bidra till ekonomisk hållbar tillväxt och skapa arbetstillfällen.

Kommissionen har utfört ett gediget arbete och grönboken med tillhörande referensmaterial är en god grund och källa för ett fortsatt arbete kring en gemensam havspolitik. Kommissionens intentioner kan dock stundtals vara oklara och svårtydda; ledande frågor åtföljs inte alltid av ett närmare förklarande resonemang. Kommissionen har under 2006 antagit en rad dokument av policykaraktär. Vid sidan av grönboken har kommissionen t.ex. också antagit en halvtidsöversyn av vitboken om en gemensam transportpolitik. Sammantaget visar dessa dokument emellertid att kommissionen har en tydlig dagordning och målinriktning. Man torde i ljuset av detta dra slutsatsen att en gemensam europeisk havspolitik är här för att stanna, men att det återstår att se vad denna kommer att fyllas med.

Det kan i sammanhanget konstateras att flertalet av de punkter som Sverige tog upp i sitt positionspapper hösten 2005 återfinns i en eller annan form i kommissionens dokument – miljöns centrala roll, vikten av utveckling av

Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

FoU, sjöfartsklustrens betydelse, sjöfartens globala natur, behovet av att konventioner ratificeras och att befintlig lagstiftning införlivas i nationell lagstiftning på ett effektivt sätt m.m.. Sjöfartsverket väljer mot denna bakgrund att beröra ett mindre antal områden som i dagsläget bedöms vara angelägna att särskilt lyfta fram.

En integrerad havspolitik

Kommissionens ambition är att skapa en sektorövergripande integrerad havspolitik. Behovet av en större integration mellan relevanta sektorer påvisas i grönboken och ambitionen kan stödjas. Den stora utmaningen är dock att gå ”från ord till handling” och finna ingredienser i en politik som tar ett helhetsgrepp, är sektorsöverskridande och bedöms bäst kunna hanteras på EU-nivå. Grönboken påvisar i viss mån själv på svårigheten med en sektorsövergripande ansats då sektorerna ofta beskrivs var och en för sig.

Integration mellan sektorer har många fördelar. Man skall dock vara medveten om att integrationen av olika sektorsfrågor i detta sammanhang kan påverka integrationen i andra riktningar. I vissa sammanhang är en integrerad syn på havsfrågor efterfrågad, i andra fall är integrering av frågor som berör olika trafikslag efterfrågad. Ett exempel på detta är effektivisering av transportsystemet genom ökad intermodalitet. Skärningen på integreringen av frågor är inte lätt att göra. Det är inte nödvändigt att det behöver vara en konfliktsituation mellan dessa skärningar. Det beror på i vilket sammanhang en fråga ses, men man bör vara medveten om att olika typer av integrering av exempelvis sjöfartsfrågor ger olika fokus.

En effekt av att försöka att integrera havsfrågorna är att eventuella målkonflikter blir tydligare; kostnads- och tillgänglighetsaspekter/konkurrenskraft kontra miljöskydd och säkerhet m.fl. Ett sätt att överbrygga detta och för att säkerställa integrering av de olika frågeställningar som rör havsfrågorna är att kommissionen i samband med att nya lagstiftningsförslag tas fram närmare analyserar hur förslaget påverkar andra sektorer med bäring på havspolitiken.

Mervärde på EU-nivå

En central fråga för en gemensam politik är att de specifika åtgärder som vidtas på EU-nivå har ett mervärde. Kommissionen framhåller själv betydelsen av detta i grönboken. I slutet av avsnitt 1 skriver kommissionen att det är nödvändigt med globala regler för sjöfarten, men att det också kan behövas regionala eller lokala regler för olika regioner där förhållandena är speciella. Kommissionen skriver vidare att åtgärder på EU-nivå skall vidtas endast då det kan ge ett mervärde i förhållande till åtgärder som vidtagits av andra.

Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

Sjöfartsverket delar denna uppfattning och tycker att det är glädjande att kommissionen anger detta som en grundförutsättning för sin havspolitik. En stor del av de EU-regler på sjöfartens område som tillkommit på initiativ av kommissionen har inte åtföljts av en tydlig motivering till vad man vill uppnå eller ordentliga konsekvensanalyser. Man bör sträva efter att endast vidta åtgärder på sådana områden där det saknas ett fungerande internationellt regelverk och/eller det kan konstateras att regler på EU-nivå är den bästa lösningen. När regler beslutas på EU-nivå och det finns ett internationellt regelverk bör man sträva efter att dessa blir så lätta som möjligt att tillämpa tillsammans med befintliga internationella regler. Som kommissionen t.ex. påpekar i avsnitt 2 är det viktigt att aktörerna i Europas exportbaserade ekonomi ges förutsättningar att konkurrera på lika villkor på den internationella marknaden. Det anges också att detta är särskilt viktigt vad gäller sjöfarten och sjöfartsrelaterade tjänster, en marknad där den internationella prägeln är extra tydlig. Om det antas regler på EU-nivå som skiljer sig från internationella regler kan detta försämra konkurrensvillkoren för aktörerna på den internationella marknaden.

Tillgång till data

Tillgång till data (kapitel 4) är ett område som verket anser vara värt att lyfta fram som ett exempel på ett område av tvärsektoriell karaktär och där vi för svenskt vidkommande ser ett reellt behov av nödvändiga satsningar och åtgärder, vilka skulle kunna stödjas genom insatser på EU-nivå. För att kunna beskriva och kartera den maritima miljön behövs tillgång till grundinformation (djupinformation) med högupplösning och kvalitet. Med stöd av bland annat djupdata kan modeller skapas över var olika växt- och djurtyper (habitat modeller) kan förekomma och på grundval av dessa data fastställa de särskilt skyddsvärda områdena. Dessa kan sedan utgöra den grund på vilket t.ex. allt övrigt miljöarbete kan bygga på. Möjligheten till finansiering på EU-nivå för att få igång en generell kartering bör därför närmre undersökas. Ett konkret utfall av grönboken med ett mervärde på EU-nivå vore få tillstånd ett gemensamt synsätt avseende grundläggande information om den marina miljön m.m. genom att t.ex. omformulera kommissionens tankar till ett konkret förslag - "A European program should be set up in order to develop the comprehensive mapping of European waters for purposes of spatial planning, security and safety" (jfr kap. 4.1, 7 stycket).

Det är viktigt att dra lärdom av redan erhållen erfarenhet. Utvecklandet av redan existerande samarbeten är därför av central betydelse, vilket också poängteras i grönboken. I fråga om tillgång till data etc. bör det arbete som utförs inom ramen för IHO (International Hydrographic Organisation) uppmärksammas. Inom denna organisation hanteras den redan existerande infrastrukturen för hydrografisk (djup) information ("Spatial Data Infrastructure"). Denna information finns i första hand för att tillgodose

Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

sjöfartens behov av högkvalitativa data, men infrastrukturen innehåller delar som skulle kunna komma till gagn även för andra sektorer.

Forskning och utveckling / innovation

Ett annat område som har utvecklingspotential i ett tvärsektorieellt perspektiv är marinrelaterad forskning. Kommissionen ställer sig frågan om ett europeiskt marint forskningsnätverk bör utvecklas och hur kan ”a European Marine Related Research Strategy” utvecklas för att fördjupa vår kunskap och främja utvecklingen av nya teknologier (se kapitel 2.3). Ett mervärde på EU-nivå skulle vara att förbättra spridningen av information om aktuella forskningsprojekt. Att skapa en portal på Internet som kommissionen föreslår kan vara en väg framåt. Sjöfartsverket har själv sett ett behov av detta och har därför utvecklat en databas för sjöfartsanknuten forskning på nationell nivå. I Sjöfartsverkets forskningsdatabas finns det möjlighet att få information om befintliga projekt och föreslå nya projekt. Databasen finns tillgänglig via verkets hemsida.

Att utveckla en forskningsstrategi torde också kunna vara en viktig beståndsdel i en maritim politik. Det är viktigt även i detta sammanhang att inte uppfinna hjulet på nytt, utan ta fasta och utveckla redan fungerande verksamhet. Att bygga vidare på arbetet som WATERBORNE har utfört synes vara lämpligt. Inom ramen detta kluster har utarbetats ”a vision for the year 2020”, vilken bland annat innehåller en strategisk forskningsagenda.

Varningsflagg

EU-fartygsregister

I avsnitt 2.7 ställs frågan om det bör inrättas ett EU-fartygsregister. Något närmre resonemang kring frågan finns dock inte i texten. Sjöfartsverket har inte någon kännedom om att ett sådant register efterfrågats av sjöfartsnäringen och det är oklart om det överhuvudtaget skulle vara möjligt att inrätta ett sådant register. Ett exempel på ett grundläggande problem med ett sådant register är flaggstatsansvaret. En flaggstat har t.ex. alltid jurisdiktion över fartyg som för dess flagg, inklusive då fartygen är på det fria havet. Eftersom EU inte är en stat och EU-lagstiftningen inte är heltäckande på det sätt som en stats lagstiftning är, inte ens vad gäller sjötransporten som sådan, skulle ett fartyg i ett EU-register ändå behöva omfattas av någon medlemsstats jurisdiktion för att det inte skulle vara rättslöst i vissa avseenden.

Europeisk kustbevakning

Avsnitt 5.2 avslutas med en fråga om en europeisk kustbevakning bör inrättas. Saken har dock inte behandlats i texten i avsnittet varvid kommissionens inte närmare har beskrivit behovet eller lämpligheten. Sjöfartsverket ser inte att det finns något sådant behov utan anser att det

Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

fungerar väl med nationella myndigheter som, vid behov, samarbetar med varandra.

Erfarenheterna av samarbete över gränserna för ett bättre utnyttjande av resurser är generellt sett positiva. Gränsöverskridande samarbete kan uppmuntras genom spridning av goda exempel. Viss mått av koordinering torde också vara lämpligt i syfte att få viss struktur också i samarbetet. Eventuella initiativ bör dock ske på frivillig basis. Ett gott exempel från vår egen verksamhet är det dansk-svenska samarbetet kring en gemensam VTS och det samarbete som pågår inom räddningstjänsten och isbrytning.

Relationen EU – IMO

I avsnitt 5.3 anger kommissionen att EU:s status i internationella fora skall spegla dess roll och att så inte är fallet i dag. Kommissionen har länge verkat för att EU skall ersätta de 27 medlemsstaterna som medlem av FN:s sjöfartsorganisation IMO. Detta är olyckligt och visar på dålig förståelse för arbetet som utförs i IMO. Frågan är omfattande och kräver mer utrymme än vad som är möjligt i detta sammanhang. Kort kan dock sägas att arbetet i IMO bygger på att jämbördiga parter – stater – som har samma rättigheter och skyldigheter i sina egenskaper som flaggstat, hamnstat eller kuststat gemensamt beslutar vilka regler som skall gälla för fartyg i internationell trafik. Regionala sammanslutningar, oberoende av vilken status de har i förhållande till sina medlemsstater, har inte samma rättigheter och skyldigheter och kan därför inte ersätta en stat. Naturligtvis måste EU:s medlemsstater vara lojala mot EU-lagstiftningen vid förhandlingarna i IMO, men IMO är också ett forum för att utforska nya idéer och lösningar och i sådana fall är det viktigt att EU:s medlemsstater inte hålls tillbaka utan har möjlighet att, tillsammans med andra länder, bidra till att utvecklingen går framåt. Beaktas bör i sammanhanget att ett IMO-medlemskap för EU kan leda till ett minskat inflytande för EU-sfären i IMO.

Från miljö- och sjösäkerhetssynpunkt kan det ibland vara av intresse för Sverige att agera utifrån ett nationellt perspektiv i IMO. Om samtliga medlemsstater och kommissionen behöver vara eniga om allt man vill föreslå i IMO kan det bli svårt att nå resultat. En sådan ordning skulle t.ex. med stor sannolikhet betyda att routingåtgärder i Östersjön, dvs. en fortsättning av PSSA-arbetet, skulle behöva dras via Bryssel i stället för med grannländer kring Östersjön. Det kommer – i den mån det är möjligt att genomföra – att fördröja arbetet i IMO väsentligt.

UNCLOS

På flera platser i grönboken förefaller det som om kommissionen föreslår ändringar av vissa av grundprinciperna i UNCLOS. I avsnitt 5.3 anges t.ex. att en kuststats jurisdiktion över fartyg i internationella sund och EEZ är för begränsad samt att principen om flaggstatens exklusiva jurisdiktion över fartyg som för dess flagg bör försvagas. UNCLOS är till stor utsträckning

Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

kodifierad sedvanerätt och många av de nyare reglerna i UNCLOS utgör i dag sedvanerätt. I UNCLOS balanseras olika staters olika intressen mycket omsorgsfullt. Att t.ex. utöka en kuststats jurisdiktion i förhållande till fartyg som passerar genom internationella sund skulle möjligen vara önskvärt ur ett miljöskyddsperspektiv, men principen om fri passage genom sådana sund är en av grundstenarna i UNCLOS som tillkommit för att skydda stater vars enda länk till havet går genom ett sund. Man bör inte föreslå ändringar av UNCLOS utan att noga utreda och ta hänsyn till samtliga de intressen som konventionen har att ta hänsyn till.

”Common European Maritime Space”

Ett begrepp som kommissionen lanserar i grönboken är ”a common European maritime space”. Vilken betydelse kommissionen lägger i detta begrepp är något oklart. I kommissionens halvtidsöversyn av vitboken och i sitt meddelande om logistik utvecklar kommissionen i viss mån sina tankar runt konceptet. Man konstaterar t.ex. i halvtidsöversynen att EU idag saknar en ”seamless internal shipping market” och som exempel anges att en sjöburen transport från ett medlemsland till ett annat medlemsland behandlas som en tredje lands transport på grund av det internationella regelverket. Att underlätta utvecklingen av närsjöfarten genom förenklingar i regelverket är mycket vällovligt, men om avsikten är att föreslå ändringar i UNCLOS måste man gå varligt fram. I första hand måste EU-interna lösningar studeras såsom ev. ändringar i tullagstiftning etc.

I halvtidsöversynens lista över kommande åtgärder finns för år 2008 angivet att kommissionen planerar att anta en vitbok ”on a common European Maritime Space”. Eftersom frågan om ”a common European Maritime Space” finns på dagordningen och därför troligen kommer att slussas igenom i en eller annan form är det viktigt att från svensk sida inta en hållning som gör att vi kan bidra till att utveckla konceptet i en för oss önskvärd riktning.

Globalt perspektiv; utvecklingsarbete

Kommissionen säger inledningsvis i grönboken att förvaltningen av våra oceaner och hav måste ske i samarbete med tredje länder och genom multilaterala fora och att en EU politik måste utvecklas i ett internationellt sammanhang. Grönboken tenderar dock att koncentrera sig på EU geografiskt som en helhet utan att blicka ut över det globala perspektivet inom vilket EU och de olika MS verkar. Det är i det globala perspektivet som det internationella normgivande samarbetet byggs upp och samstämmigheten är betydelsefull. Därför är det viktigt att detta beaktas i en kommande politik, inte minst de gemensamma processer som formar den gemensamma maritima framtiden dvs. den viktiga utvecklingen av rättesnören och konventionsarbetet inom LOS, ILO, IMO, FAO och

Datum
2007-03-12

Vår beteckning
0402-07-01068

de miljöinriktade processerna under UNEP - rekommendationer och aktionsplaner från Johannesburg, Rio-1992 Agenda 21 kap 17, Millenniemålen, Baselkonventionen etc.

Utvecklingsarbetet bör i sammanhanget uppmärksammas. Detta samarbete ges visst utrymme i grönboken, speciellt inom fiskeriområdet, men tycks inte inbegripa andra sektorer. För att kunna bekämpa fattigdomen i många utvecklingsländer måste havet förvaltas på ett klokt sätt med beaktande av sjöfart, marin miljö och marina levande resurser. Kanske kan det svenska arbetet med PGU-modellen och det marina initiativet tjäna som ett gott exempel i detta sammanhang.

I handläggningen av detta ärende, som avgjorts av generaldirektören Jan-Olof Selén, har deltagit juristen Marina Angsell och chefen för Sjöfart och samhälle Maria Gelin, den sistnämnda föredragande.



Jan-Olof Selén



Maria Gelin