



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

International havforvaltning: En dagsorden for havenes fremtid

1. Resumé

Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (Mogherini) fremsatte den 10. november 2016 fælles meddelelsen "International havforvaltning: En dagsorden for havenes fremtid" (JOIN (2016)49).

Meddelelsen bygger blandt andet videre på EU's integrerede havpolitik, EU's regionale strategier og arbejdet med bæredygtig blå vækst.

EU ser behov for en sammenhængende tværsektoriel international tilgang til forvaltningen af havene baseret på regler, der skal sikre, at havene er sikre, rene og forvaltes bæredygtigt. EU skal have en central rolle i udformningen af en ny tilgang til forvaltning af havene på internationalt plan.

Tilgangen er baseret på detaljerede tiltag og indsatsområder til at fremme og forme international styring inden for tre prioriterede områder:

- 1) Forbedring af den internationale havforvaltningsramme;*
- 2) mindre pres på havene og oprettelse af betingelser for en bæredygtig blå økonomi;*
- 3) styrkelse af international havforskning og – data.*

Regeringen hilser meddelelsen velkommen.

Meddelelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske, statsfinansielle eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

FN's havretskonvention (UNCLOS) udgør den overordnede ramme forvaltning af udnyttelsen af havene og deres ressourcer, og den støttes af en ramme af regionale og internationale institutioner og fora, der er ansvarlige for de sektorspecifikke aktiviteter på havet.

Det internationale rammeværk ses ifølge Europa-Kommissionen som utilstrækkeligt og sikrer ikke bæredygtig forvaltning af havene. Det skyldes blandt andet, at jurisdiktion, institutioner og specifikke rammer oprettet til

at organisere arbejdet med havene er ufuldstændige, og der er en uens gennemførelse og håndhævelse af de vedtagne regler.

Derudover er der en begrænset koordinering mellem internationale organisationer med ansvar for havene, og de enkelte sektorer er ofte reguleret individuelt.

Der er ifølge Europa-Kommissionen behov for en sammenhængende tværsektoriel international tilgang til forvaltningen af havene baseret på regler, der skal sikre, at havene er sikre, rene og forvaltes bæredygtigt.

Her står EU ifølge Europa-Kommissionen godt rustet til at forme international havforvaltning i kraft af sin erfaring med at udvikle en bæredygtig metode til havforvaltning.

Den fælles meddelelse er blandt andet baseret på EU's arbejde med at fremme bæredygtig blå vækst, EU's regionale strategier, EU maritime sikkerhedsstrategi, EU-midler til havforskning, eksisterende miljøkrav til marine ressourcer og EU's engagement i internationale fora. Meddelelsen er desuden baseret på den integrerede EU-havpolitik og arbejdet med maritim fysisk planlægning, hvoraf blandt andet den kommende danske havplan udspringer.

3. Formål og indhold

Den fælles meddelelse om international havforvaltning bygger på en bred fælles forståelse, om at rammerne for forvaltning af havene skal styrkes, at presset på havene skal reduceres, og at havene skal anvendes bæredygtigt.

I meddelelsen understreges det også, at der er behov for en bedre forståelse om havene for at nå disse mål.

Formålet med den fælles meddelelse er at forbedre den internationale forvaltning af havene baseret på en tværsektoriel, regelbaseret international tilgang.

I den fælles meddelelse foreslås der måder, hvorpå EU kan intensivere og spille en stærkere rolle på globalt og regionalt plan i udformningen af måden, hvorpå havene forvaltes og anvendes. Den indeholder detaljerede tiltag og indsatsområder til at fremme og forme international styring inden for tre prioriterede områder:

- 1) Forbedring af den internationale havforvaltningsramme;
- 2) Mindre pres på havene og oprettelse af betingelser for en bæredygtig blå økonomi;
- 3) Styrkelse af international havforskning og -data.

Forbedring af den internationale havforvaltningsramme

I forbedringen af den internationale havforvaltningsramme vil Europa-Kommissionen i samarbejde med medlemslandene og internationale partnere fortsætte arbejdet med at fremme gennemførelsen af multilaterale instrumenter, der er vedtaget, men som endnu ikke er trådt i kraft.

Det gælder for instrumenter, såsom den planlagte gennemførelsesaftale under UNCLOS om områder, der er uden for national jurisdiktion og ILO's konvention om arbejdsforhold for fiskerisektoren.

I 2018 agter Europa-Kommissionen desuden at forelægge retningslinjer for efterforskning og udnyttelse af naturressourcer i områder under national jurisdiktion.

På fiskeriområdet vil Europa-Kommissionen sammen med internationale partnere styrke den regionale fiskeriforvaltning. Det skal ske ved blandt andet at oprette nye regionale fiskeriforvaltningsorganisationer for arter og områder, der endnu ikke er omfattet. Det gælder fx i det centrale Arktiske Ocean.

Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant vil benytte den eksterne politiske ramme, herunder rammen for udviklingssamarbejde, til at fremme og opbygge kapacitet til bedre havforvaltning og bæredygtige blå økonomier.

Kapacitetsopbygning vedrørende maritim sikkerhed i Guineabugten og Det Indiske Ocean samt kapacitetsopbygning vedrørende udvikling af en bæredygtig blå økonomi i Middelhavet skal understøtte dette.

Dertil vil Europa-Kommissionen fokusere på teknisk samarbejde med internationale organisationer fx med Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) med henblik på at styrke gennemførelse og håndhævelse af IMO-instrumenter.

EU vil med udgangspunkt i sin strategi for maritim sikkerhed arbejde sammen med partnerlandene om at mindske truslen mod den maritime sikkerhed og risikoen for fx pirateri og handel med mennesker, våben og narkotika.

Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant vil arbejde på at styrke udveksling af tværsektorielle maritime overvågningsoplysninger mellem fx medlemsstater.

Mindre pres på havene og oprettelse af betingelser for en bæredygtig blå økonomi

Efter Parisaftalens ikrafttrædelse vil Europa-Kommissionen arbejde for at gennemføre aftalen, og derigennem arbejde for at afbøde de skadelige virkninger som klimaforandringerne har på have, kystlinjer og økosystemer.

Internationale partnere og Europa-Kommissionen skal blandt andet vedtage en fælles aktion til at beskytte og genoprette marine økosystemer.

Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant vil fremme inklusion af tiltag vedrørende havene i nationale opfølgninger på forpligtelser under Parisaftalen. Desuden vil Europa-Kommissionen lancere internationale offentlige-private partnerskaber, der har til formål at genoprette, tilpasse og udvikle ”grøn/blå infrastruktur”.

Det er en prioritet for EU at bekæmpe ulovlig, ureguleret og urapporteret fiskeri (IUU-fiskeri). Mindst 15 % af de samlede årlige fangster på verdensplan til en værdi af mellem 8-19 mia. EUR er ulovlige.

EU vil i sin førende rolle, når det gælder bekæmpelsen af IUU-fiskeri, arbejde for multilaterale tiltag i form af oprettelse af globalt flådefartøjsregister, indføre et globalt fangstcertifikat og styrke Interpols rolle i bekæmpelse af IUU-fiskeri. Europa-Kommissionen agter derudover at styrke overvågningen af EU's eksterne fiskeriflåde, uagtet hvor den opererer.

Affald i havet udgør en stor trussel mod havene. Inden for bekæmpelse af affald i havet vil Europa-Kommissionen eksempelvis inden for rammerne af sin "handlingsplan for den cirkulære økonomi" senest i 2017 forelægge et forslag til en strategi mod plastik, som skal bidrage til at reducere mængden af affald i havet med mindst 30 % inden 2020.

Europa-Kommissionen vil arbejde på et forslag til internationale retningslinjer for maritim fysisk planlægning og bistå med udvidelsen af de beskyttede havområder på verdensplan inden for rammerne af Horisont 2020 og LIFE-programmet.

Styrkelse af international havforskning og – data

For at sikre en effektiv bæredygtig forvaltning af havene og dets ressourcer samt reducere presset på dem fra menneskets aktiviteter finder Europa-Kommissionen, at det er afgørende, at EU, medlemsstaterne og internationale partnere får større forståelse og et solidt vidensgrundlag om havene.

Det europæiske havobservations- og havdatanetværk (EMODnet) stiller data til rådighed for alle fra over 100 havforskningsinstitutter. Europa-Kommissionen vil fremlægge forslag om, hvordan denne database kan tilpasses, således at det sammenkøres med andre nationale og regionale netværk mhp. at oprette et internationalt havdatanetværk med åben adgang til data.

Derudover ønsker Europa-Kommissionen øgede investeringer i 'blå' videnskab og innovation. Det skal blandt andet ske via oprettelse af en cloudpilot for blå videnskab, fortsatte investeringer i havforskning og innovation samt i G7 sammenhæng under initiativet ”havnes fremtid” forbedre forskningen om havene.

På forskningsområdet vil Europa-Kommissionen udvikle internationale forskningspartnerskaber om havforskning samt fremme bedre rammer for samarbejde om havene bl.a. via en forskningsalliance for Atlanterhavet og ved at inkludere sydlige middelhavslande i BLUEMED-initiativet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

De anbefalede tiltag er ikke juridisk bindende, og meddelelsen har derfor ingen lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at vurdere, hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser de i meddelelsen omtalte aktioner vil have.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen medfører ikke i sig selv konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien og erhvervslivet, og det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at opgøre de økonomiske konsekvenser af de aktioner, som omtales i meddelelsen.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ingen konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Meddelelsen er sendt i høring i EU Skibsfartspolitisk Specialudvalg den 14. november 2016 med frist for bidrag den 21. november 2016. Meddelelsen har desuden været i høring i § 5-udvalget (EU-fiskeriudvalget) og EU-miljøspecialudvalget med frist den 5. december 2016.

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Akvakultur, Dansk Rederiforening (DRF), Danske Maritime, Dansk Erhverv, Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPPO), Forbrugerrådet Tænk, WWF Verdensnaturfonden samt et fælles høringssvar fra Plastic Change og Det Økologiske Råd.

Som fundament for en styrket havforvaltning, finder Dansk Akvakultur det nødvendigt at opkvalificere det videnskabelige beslutningsgrundlag. I dag træffes mange beslutninger og miljøvurderinger på et mangelfuldt grundlag ofte præget af fordomsfuld og ufaglig forskning. Som eksempel nævner Dansk Akvakultur EU's egen pressemeddelelse, som ikke er ændret trods talrige henvendelser.

Derfor bør objektiv og faglig international forskning styrkes. Et mål om at styrke objektiv forskning, så fremadrettet havforvaltning kan træffes på et forbedret grundlag, bør således fremgå af meddelelsens konklusion.

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv tilkendegiver, at Dansk Erhverv ikke har særlige bemærkninger til høringen.

Danske Maritime

Danske Maritime støtter det overordnede budskab om, at det er nødvendigt at sikre en bæredygtig forvaltning af havene verden over. Det er i den forbindelse vigtigt, at der arbejdes for etablering af en effektiv og gennemsigtig ramme for international havforvaltning, og at overlappende forvaltningsaktiviteter så vidt muligt undgås. Foreningen kan i store træk tilslutte sig de 14 aktioner, der er opstillet i Europa-Kommissionens meddelelse.

Det skal dog påpeges, at Danske Maritime gerne havde set et lidt større fokus på de maritime erhvervsmæssige muligheder, der kan skabes inden for en bæredygtig havforvaltning, herunder ikke mindst i form af nye grønne maritime produkt- og teknologiløsninger, hvor især danske maritime virksomheder har speciel ekspertise.

Danske Maritime henviser i øvrigt til det bidrag, som brancheforeningen for den europæiske maritime industri, SEA Europe, har udarbejdet i samarbejde med bl.a. Danske Maritime, og som SEA Europe indsendte sidste år til Kommissionen.

Dansk Rederiforening (DRF)

DRF mener, at reguleringen af havet som udgangspunkt er underlagt UNCLOS, som er et internationalt instrument, og eventuelle udfordringer relateret hertil primært bør løses i internationalt fora, hvor retten til uskadelig passage er afgørende.

DRF ser meget positivt på Europa-Kommissionens arbejde for at styrke maritim fysisk planlægning på internationalt plan. Søfart er et globalt erhverv og i flere maritime under-segmenter arbejdes der i dag på tværs af territorialfarvandene. Dette bør ligeledes reflekteres i lovgivning relateret til havplanlov, således at en effektiv tilrettelæggelse og udnyttelse kan sikres bedst muligt.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO)

DPPO synes, at det er positivt, at EU vil forbedre og forme international havforvaltning, da fx fiskebestande og plastic vandrer frit over grænser.

DPPO mener, at EU især bør sikre, at den europæiske fiskeflåde får adgang til fiskeri ved Svalbard på lige fod med Norge og andre ikke EU-medlemslande, som beskrevet i Paris-aftalen fra 1920. Forvaltningen af bestandene bør ske på baggrund af videnskabelig rådgivning, og EU bør have del i fiskerirettighederne efter fx lodde.

DPPO henviser i øvrigt til den anbefaling, som Long Distance Advisory Council for nylig har sendt til Europa-Kommissionen vedrørende sammen emne, som de henviser til her.

Plastic Change og Det Økologiske Råd

Plastic Change og Det Økologiske Råd opfordrer til, at EU-Kommissionen i hovedteksten, som United Nations Environment Programme (UNEP) i sin 2016 rapport¹, inkluderer, at plastik nu anses som "Common concern of humankind", altså et generelt udbredt problem for menneskeheden, samt at der, som af UNEP i same rapport indskrives, at det er berettiget at anvende et forsigtighedsprincip på plastikforureningen og straks handle på problemet.

Plastic Change og Det Økologiske Råd påpeger, at Europa-Kommissionen indledningsvist nævner, som et af tre hovedpunkter, at havforskning og data skal styrkes og danne grundlag for den fremtidige regulering af havene. Under punktets uddybning, aktionspunkt 12-14 nævnes intet om forskning og data på plastikforurening af havet, hvilket er en væsentlig mangel i udspillet. De mener, at;

- a) EU bør etablere en fælles overvågning af belastningen med plastik i unionens havområder. Områder som Østersøen og Middelhavet ophober, blandt andet på grund af den lave vandudskiftning, store plastikkoncentrationer. Der bør udarbejdes protokoller for målrettet overvågning af unionens havområder med hensyn til plastikforureningen. Der bør desuden udarbejdes en årlig "Hav-plastiktilstandsrapport" for EU's farvande.
- b) EU bør overvåge og opgøre sine floders bidrag til havforureningen.
- c) EU bør undersøge hvordan lossepladser, særligt åbne, bidrager til spredning af plastik til havmiljøet.
- d) EU bør tilskynde til, at der arbejdes på tværs af discipliner på universiteterne for at fastlægge metoder, der fremover kan analysere indhold af mikroplastik metodisk.
- e) EU bør have en ambition om at involvere civilsamfundet i løsningen, herunder at oplyse om problemet med plastikforurening af havene.

¹ Marine plastic debris and microplastics, UNEP 2016:

<http://www.unep.org/about/sgb/Portals/50153/UNEA/Marine%20Plastic%20Debris%20and%20Microplastic%20Technical%20Report%20Advance%20Copy.pdf>

Plastic Change og Det Økologiske Råd henviser til, at det bør fremgå, hvilke aktioner der allerede er iværksat, og hvordan disse skal styrkes fremover. De ønsker, at det præciseres hvordan, og hvornår der skal etableres foranstaltninger, der reducerer plastikaffald i hele produkternes cyklus. Det bør fremhæves eksplicit, at standarder der sikrer genanvendelse er en forudsætning for den cirkulære økonomi mht. plastik. Derudover finder Plastic Change og Det Økologiske Råd, at EU bør inddrage det danske², samt flere nordiske studier i udledning af mikroplastik samt tage aktioner der tilstræber, at der ikke udledes sekundær mikroplastik fra tekstiler, vejstriber, bildæk, maling mm.

Plastic Change og Det Økologiske Råd mener, at EU bør undersøge potentialet for at ”høste” plastikken ud af havet på udvalgte strækninger, herunder på den danske vestkyst og i øvrigt langs have hvor plastikken er nemt tilgængelig. Årlige strandrensninger, typisk op til turistsæsonen, kan på særlige hotspots, hvor plastikken samler sig, udvikles til oprensningsområder.

Det er positivt at se på direktivet for modtagefaciliteter. Fiskeudstyr er en væsentlig belastning af havmiljøet. EU bør nøje overveje en incitamentstruktur der med pantordninger tilskynder til at garn, trawl, fiskekasser mm returneres og genbruges. Ikke mindst for at undgå de såkaldte ghost nets i fremtiden.

Plastic Change og Det Økologiske Råd henviser til, at Europa-Kommissionen bør sætte særskilte grænser for udledningen af mikroplastik fra renseanlæg. Studier viser, at særligt fibre truer vores fødegrundlag³, herunder fisk og bløddyr, og der bør samtidig sættes ind ved kilder samt ses på membranfiltrering. Flere danske projekter undersøger for tiden potentialet. Hertil bør unionen inddrage den andel af mikroplastik der, via udbringning af slam på markerne, udledes til havet.

De finder, at EU snarest bør, og som minimum inddrage målsætning om at forbyde tilsætning af mikroplastik i plejeprodukter. Det er skrevet implicit tidligt under aktion 9 (”.herunder, hvor det er nødvendigt, gennem begrænsning af brugen af det i produkter”), men bør foldes ud til konkrete initiativer. Herunder er det vigtigt, at der hurtigst muligt udarbejdes en definition for mikroplastik. I dag er der ingen fælles anerkendt definition, og det er væsentligt bl.a. at afgøre, om flydende mikroplastik skal medregnes som mikroplastik, eller det kun er de faste der er inkluderet.

Endelig ønsker Plastic Change og Det Økologiske Råd, at unionen aktivt promoverer undervisningsmaterialer og understøtter finansiering af så-

² <http://mst.dk/service/publikationer/publikationsarkiv/2015/nov/rapport-om-mikroplast/>

³ <https://www.newscientist.com/article/dn28242-plastic-in-the-food-chain-artificial-debris-found-in-fish/> samt http://naturstyrelsen.dk/media/194047/microplastreportnst_dtuaqua.pdf

danne, da uddannelse af de kommende generationer anses som en væsentlig faktor i en fremtidig bæredygtig omgang med plastik. Også set i lyset af den overordnede strategi for cirkulær økonomi.

Forbrugerrådet Tænk

Forbrugerrådet Tænk gør opmærksom på, at man ikke har haft mulighed for at forholde sig til EU-Kommissionens fælles meddelelse ”International havforvaltning: En dagsorden for havenes fremtid”.

WWF Verdensnaturfonden

WWF Verdensnaturfonden meddeler, at det er glædeligt at læse Europa-Kommissionens meget direkte formuleringer, om hvordan status er for den nuværende havforvaltning – at på trods af adskillige internationale aftaler, både i EU-systemet og i IMO, er der stadig store og grundlæggende udfordringer som:

- Ufuldstændige internationale rammer for havenes forvaltning
- Regler og ordninger gennemføres ikke effektivt
- Regler og rammer håndhæves ikke ens
- For ringe samordning mellem de faglige sektorer, der omhandler havenes forvaltning
- Fortsat for mange ulovlige og kriminelle aktiviteter til søs
- Utilstrækkelig koordinering mellem EU's interne og eksterne politikker
- Utilstrækkelig inddragelse af interessenter, i ordets brede betydning.

Resultaterne er ifølge WWF Verdensnaturfonden, bl.a. at EU fortsat står langt fra de opstillede mål i fx fiskeripolitikken, bevarelse af min. 10 % af kyst- og havområder, udpegning af beskyttede områder i de åbne have m.v.

Det er derfor meget glædeligt, at Europa-Kommissionen nu melder ud, at man fremover vil agere meget mere proaktivt inden for de gældende aftaler og direktiver mht. til at sikre opfyldelse af internationale aftaler, udarbejde retningslinier vedr. nye undersøgelser og udnyttelse af naturressourcerne i havbunden, forfølge regionale initiativer vedr. bæredygtig udnyttelse af havområder, sikre større internationalt samarbejde omkring konventionerne og i samarbejde med interesseorganisationer m.v.

WWF Verdensnaturfonden hilser dette initiativ meget velkomment, og den udtrykker håb om, at både EU Miljøspecialudvalget og §5 udvalget vil udtrykke sin ubetingede støtte og opbakning til Kommissionens initiativ og på regeringens vegne yde den støtte til Europa-Kommissionens arbejde, som den måtte ønske.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Europa-Kommissionens meddelelse blev præsenteret på et møde i Rådets vennegruppe for Integreret Maritim Politik den 21. november 2016. Medlemslande hilser meddelelsen velkommen og forholder sig overordnet positive i forhold til at se på området for international havforvaltning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for at drøfte en horisontal og tværsektoriel tilgang til forvaltningen af havene.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.