



EUROPA-
KOMMISSIONEN

UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 10.11.2016
SWD(2016) 352 final

FÆLLES ARBEJDSDOKUMENT FRA TJENESTEGRENENE

Sammenfattende rapport over høringen om international havforvaltning

Ledsagedokument til

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

International havforvaltning: En dagsorden for havenes fremtid

{JOIN(2016) 49 final}

Indledning

Opfordringen til at handle med hensyn til havforvaltning har opnået internationalt momentum, især på 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling. International havforvaltning hænger sammen med tre politiske områder i EU: bæredygtig udvikling, vækst og beskæftigelse samt EU's rolle som global aktør. For Europa er betydningen af den maritime økonomi og internationale konkurrenceevne lige så relevant i denne sammenhæng som den stadig mere bekymrende tilstand af verdens have og menneskelige aktiviteters påvirkning af dem. Vellykket forvaltning er en udfordring i begge tilfælde. Den skal håndteres på internationalt plan, og ved at EU og medlemsstaterne står stærkere, når de handler sammen.

Karmenu Vella, Kommissær med ansvar for miljø, maritime anliggender og fiskeri, har prioriteret dette emne i overensstemmelse med sit mandat fra formand Juncker (»for at deltage i udformningen af international havforvaltning i FN, i andre multilaterale fora og bilateralt med centrale internationale partnere«).

Høringsprocessen beskrevet herunder blev iværksat for at udarbejde et initiativ om international havforvaltning, der foreslår de første skridt til at løse ovennævnte udfordringer. Processen bestod af en formel høring og en »lytterunde«, som kommissæren deltog i personligt for at udveksle synspunkter om emnet med interessenter.

1. HØRING

Kommissionen iværksatte en offentlig høring om international havforvaltning den 4. juni 2015. Den henvendte sig til alle private og offentlige interessenter samt internationale statslige og ikke-statslige organisationer. Formålet med den var at samle input om, hvordan EU kan bidrage til at forbedre den internationale forvaltning af oceaner og have. Høringsperioden udløb den 15. oktober 2015. Teksten i høringsrapporten er vedlagt.

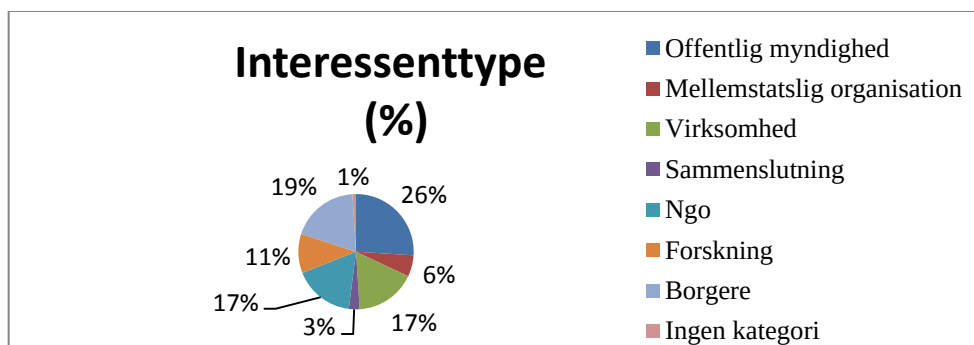
Formålet med høringen af interessenterne var at høre alle deres synspunkter om effektiviteten af den nuværende havforvaltningsramme, om eventuelle lakuner, samt hvordan begge dele kan forbedres på internationalt og regionalt plan.

Der indkom i alt 154 bidrag. Respondenterne omfattede regeringer, offentlige organer, repræsentanter for erhvervslivet, foreninger, ngo'er, akademikere og borgere.

Ud over høringen gennemførte kommissær Karmenu Vella en »lytterunde« for at indsamle interessenternes og de internationale partneres synspunkter på højeste politiske niveau og drøfte mulige løsninger.

2. PROFIL AF RESPONDENTERNE

Som det fremgår af diagrammet nedenfor var den største gruppe af respondenter offentlige myndigheder (26 %), efterfulgt af borgere (19 %), ngo'er (17 %) og virksomheder (17 %).



Figur 1: Svar efter interessenttype (%)

Der indkom bidrag fra repræsentanter fra 13 medlemsstater, Island, Norge, USA, Korea og internationale organisationer, herunder UN DOALOS, UNESCO og UNEP. Ca. 15 % kom fra interessenter, der kan betragtes som internationale eller fra lande uden for Europa.

3. LYTTERUNDE

Kommissær Karmenu Vella deltog i 27 arrangementer med partnere og interessenter for at drøfte international havforvaltning¹. Der blev afholdt en række almindelige møder på service-niveau med de maritime interessenter og medlemsstaterne for at undersøge de emner, der kom frem i høringssvarene, yderligere.

Der fandt især specifikke drøftelser af international havforvaltning sted ved lanceringen af høringen² og på havets dag i Europa 2016³.

4. SAMMENFATNING AF SVAR OG BIDRAG

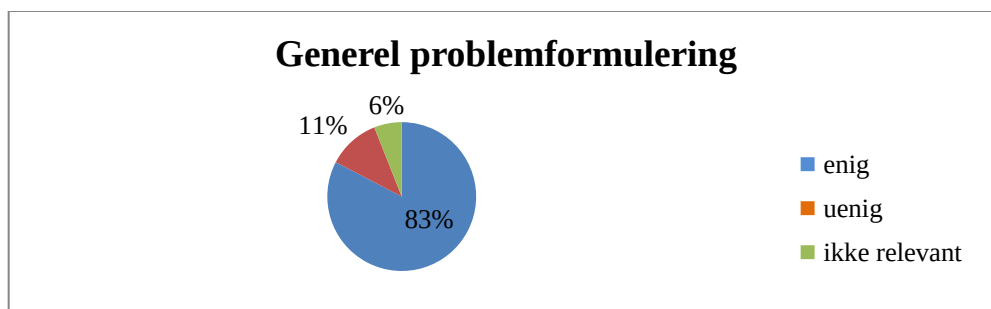
4.1. Havforvaltningsrammen

Næsten alle bidragsydere mener, at den nuværende ramme for havforvaltning ikke er tilstrækkeligt effektiv med hensyn til at sikre en bæredygtig havforvaltning. De fremfører, at dette ikke skyldes selve rammen men ineffektiv gennemførelse og utilstrækkelig samordning.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ocean-governance/doc/ocean-governance-summary_en.pdf

² [World Ocean Summit](#) (3.-5. juni 2015); Meddelelse om offentlig høring og lytterunde om havforvaltning (Lissabon, den 4. juni 2015); https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/announcements/announcement-ocean-governance-public-consultation-and-listening-tour-world-ocean-summit-lisbon-4_en

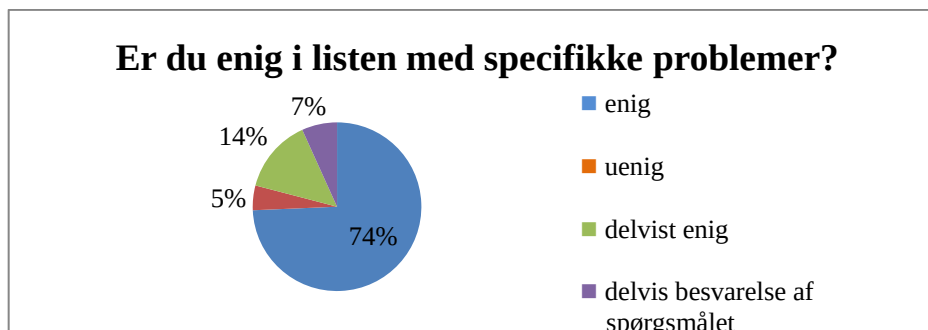
³ Temasession II: Bedre havforvaltning; <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/en/programme-items/thematic-session-ii-improving-ocean-governance>
Konferencerapport: <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/sites/mare-emd/files/2016-emd-conference-report.pdf>



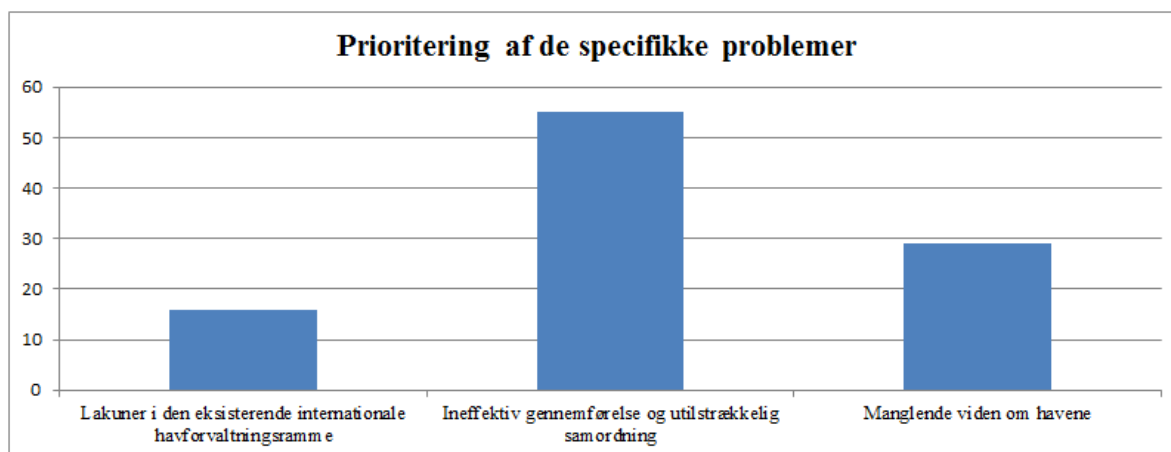
Figur 2: Svar på spørgsmålet om generel problemformulering – ineffektiviteten af den nuværende ramme for international havforvaltning

Behov for bedre gennemførelse og bedre samordning

Der er bred enighed om, at systemet er fragmenteret, og at de eksisterende instrumenter ikke bliver gennemført eller håndhævet ens. Bedre gennemførelse og samordning er afgørende for at forbedre international havforvaltning.



Figur 3: Svar på spørgsmålet om specifikke problemer, der er anført i høringen:
 (1) *lakuner i den eksisterende internationale havforvaltningsramme*
 (2) *ineffektiv gennemførelse og utilstrækkelig samordning* og
 (3) *manglende viden om havene*



Figur 4: Prioritering af de specifikke problemer (%)
 (omfatter kun respondenter, der angav en prioritering)

Mange respondenter henviser til instrumenterne, der er underskrevet, men som enten ikke er blevet ratificeret eller ikke er reelt gennemført. *Styrkelse af god anvendelse af eksisterende aftaler inden for maritime fora, sanktionsmekanismer og kapacitetsopbygning* er de oftest citerede aktioner, der er behov for til at løse problemet med gennemførelse.

Mange peger på fragmenteringen af havforvaltningsrammen, der for eksempel skyldes udbredelsen af sektorspecifikke »siloer«. Øget konkurrence om havområder betyder, at den nuværende tilgang er utilstrækkelig, og at der er behov for mere samordning, også med hensyn til at beskytte biodiversiteten i havene.

Alle respondenter efterlyste bedre samordning på internationalt og regionalt plan. Denne samordning skal være både »horisontal« (dvs. mellem FN-agenturer og -programmer og mellem regionale organisationer) og »vertikal« (dvs. mellem internationale, regionale og nationale niveauer).

En mindre gruppe respondenter taler for oprettelsen af et overordnet organ, der skal fungere som koordinator. De fleste mener, at bedre samordning bør opnås gennem bedre anvendelse af eksisterende strukturer. Alle koordinerende organer bør sikre tættere samarbejde mellem de organisationer, der er involveret i havanliggende, og på den måde reducere potentielle konflikter og overlapninger.

Flere respondenter opfordrer til mere gennemsigtighed i beslutningsprocessen og større inddragelse af interessenter i den nye forvaltningsstruktur, hvilket også er vigtigt for at forbedre strukturens funktionsmåde.

Lukning af juridiske lakuner

Mange peger på lakuner i det retsgrundlag, der finder anvendelse på områder uden for national jurisdiktion (ABNJ), og den lovramme, der finder anvendelse på nye aktiviteter.

Biologisk diversitet i områder uden for national jurisdiktion (BBNJ)

Der er bred enighed om behovet for et internationalt juridisk instrument under UNCLOS til bevaring og bæredygtig udnyttelse af havets biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion (ABNJ). Nogle respondenter henviser til en eventuel oprettelse af en international mekanisme til at oprette beskyttede havområder i åbent hav, metoder til at udføre miljøkonsekvensvurderinger i åbent hav og den juridiske status for havets genetiske ressourcer.

Den fremtidige formulering af et sådant instrument anses også som en god mulighed for at styrke samordningen og samarbejdet mellem internationale og regionale organisationer og på tværs af sektorer.

Nye aktiviteter

Flere respondenter fremhæver juridiske lakuner, hvad angår nye aktiviteter såsom offshore-vedvarende energikilder, udvinding af kulbrinte på dybt vand og havminedrift. Disse hænger sammen med behovet for at sikre, at sådanne aktiviteter er passende reguleret og forvaltet, bl.a. gennem styrkelse af bedste praksis. Definition af klare regler giver også erhvervslivet retssikkerhed og sikrer nye investeringer.

Principper og nye ordninger, der skal fungere som retningslinjer for fremtidige handlinger

Respondenterne opfordrer til, at fremtidige handlinger følger økosystemtilgangen, forsigtighedsprincippet og princippet om, at forureneren betaler, samt, mere overordnet, den tværsektorielle tilgang. De understreger også betydningen af miljøkonsekvensvurderinger.

Mange henviser til 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling og mere specifikt til SDG 14 (»bevaring og bæredygtig udnyttelse af oceaner, have og havressourcer«). Gennemførelsen af dagsordenen er afgørende for en bedre havforvaltning.

Den regionale havforvaltningsramme

Mange bidragsydere mener, at international havforvaltning ikke kan begrænses til den globale ramme. De beklager det faktum, at høringsdokumentet ikke henviser til den regionale ramme.

De anbefaler bedre samordning mellem internationale og regionale organisationer. Mange fremhæver betydningen af den regionale tilgang for stater, der deler et vandområde.

Alle anerkender betydningen af regionale havkonventioner (RSC) og regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO), der begge spiller en central rolle i beskyttelsen af havmiljøet og en bæredygtig forvaltning af fiskebestande. De står over for udfordringer som havforurening og overudnyttelse – og behovet for at vokse med opgaven, bl.a. gennem skabelse af bedre resultater.

Regionale havkonventioner

Mange respondenter mener, at fejlene ved de regionale havkonventioner (RSC) er geografisk fragmentering, manglende gennemførelse, manglende kapacitet og manglende koordinering mellem enhederne. Nogle understreger også det begrænsede anvendelsesområde af deres aktioner, f.eks. i områder uden for national jurisdiktion (ABNJ).

Strukturerne kan behandle spørgsmål som havforurening mere effektivt, hvis de var bedre koordinerede. Dette gælder ikke kun samarbejdet mellem de regionale havkonventioner (RSC), men også de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO). Respondenterne nævner aftalememorandummet mellem OSPAR og NEAFC og mellem UNEP/MAP/Barcelonakonventionen og Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet (GFCM) som gode modeller i denne forbindelse.

Regionale fiskeriforvaltningsorganisationer

De fleste respondenter anerkender RFFO'ernes positive rolle og deres gode arbejde. Nogle fremhæver dog, at der stadig er en overudnyttelse og IUU-fiskeri og foreslår, at kapaciteten i forbindelse med RFFO'er i udviklingslande forbedres.

Flere respondenter mener, at IUU-fiskeri skal bekæmpes på en mere tværgående måde for at omfatte hele kæden fra fangst til marked. Dette kræver, at alle interessenter forpligter sig, og et stærkt samarbejde mellem RFFO'er og IMO samt FAO, ratificering og anvendelse af eksisterende instrumenter såsom FAO's verdensregister over

fiskerfartøjer og fartøjsovervågningssystem samt anvendelsen af nye teknologier, som f.eks. satellitovervågning.

4.2. Viden om have

Manglende viden

Næsten alle respondenterne bekræfter, at manglende viden om havene svækker den internationale havforvaltningsramme, navnlig hvad angår vurdering af konsekvenserne af maritime aktiviteter.

Det ser ud til, at de største problemer vedrører, hvordan dataindsamlingen kan koordineres bedre, hvordan data-delning mellem interessenter kan sikres, og hvordan forskning kan sikres finansiering. EU's rolle med hensyn til sidstnævnte er fremhævet.

Områder, hvor der er behov for mere viden

Økonomiske aktiviteter

Alle økonomiske aktiviteter vil drage fordel af at have mere maritim viden til rådighed. Nogle mener, at dette primært vil påvirke nye sektorer. Andre mener, at det også vil hjælpe traditionelle sektorer med at løse udfordringer som opvarmning af havene og hjælpe dem med at reducere drivhusgasemissioner og give dem mulighed for at udvikle bæredygtige teknologier.

Bedre viden er afgørende for bæredygtig forvaltning af havressourcerne, herunder bedre estimater af fiskebestande og virkninger af visse fiskerimetoder. En bedre forståelse af havmiljøet vil i mere bred forstand hjælpe operatører med at handle på en mere oplyst måde og myndigheder med at planlægge aktiviteter til havs.

Havmiljøet

Nogle deltagere understreger behovet for bedre viden for at forbedre anvendelsen af en metode baseret på økosystemet til planlægning af aktiviteter og en bedre forståelse af den rolle, som have spiller i det globale klima, samt virkningerne af klimaforandringer på havene.

Bedre samordning og data-delning

Næsten alle respondenter nævner samordning og data-delning inden for havforskning. De fleste mener, at det handler mere om effektiv anvendelse af eksisterende data og om at gøre data tilgængelige, end om mere omfattende databaser, der er dyre, og som det tager lang tid at oprette.

Det nuværende system opfattes som fragmenteret, hvilket fører til en risiko for duplikering af data eller manglende brug af dem. Respondenter peger på EU's EMODnet som et godt eksempel og støtter oprettelsen af et globalt EMODnet med fælles standarder og bidrag fra alle dataleverandører, herunder den private sektor.

Respondenterne foreslog også andre metoder til at forbedre data-delning og samarbejde, bl.a.:

- styrkelse af Den Mellemsøstatslige Oceanografiske Kommission

- oprettelse af »videnbroer« mellem regionale og internationale organisationer (f.eks. samarbejde mellem ICES, OSPAR og HELCOM)
- internationale forskningsalliancer (såsom Galway-erklæringen)
- oprettelse af synergier mellem forskningsprogrammer og
- dialog mellem videnskabsfolk og politiske beslutningstagere.

4.3. EU's rolle i udformningen af havforvaltning

Mange af respondenterne mener, at EU bør spille en vigtig rolle med hensyn til at forbedre international havforvaltning, fordi EU:

- ✓ er en aktiv aktør i relevante internationale og regionale fora og forhandlinger
- ✓ er en global aktør i maritime aktiviteter og
- ✓ har ekspertisen til at bidrage til bedre international havforvaltning.

Lederskab

Mange respondenter opfatter EU som en vigtig aktør i alle internationale og regionale maritime organisationer. Sammen med medlemsstaterne har den evnen og legitimiteten til at spille en betydningsfuld rolle i ratificering og effektiv gennemførelse af eksisterende aftaler og i forbedring af samordningen af internationale og regionale ordninger. Et flertal af respondenterne peger på behovet for, at EU spiller en aktiv rolle i forhandlingerne om områder uden for national jurisdiktion og i at styrke SDG 14 samt andre SDG'er.

Nogle argumenterer for, at EU bør være på forkant med hensyn til at sikre lige-vilkår for maritime interessenter og støtte innovation samt sund konkurrence mellem virksomheder. Den bør udnytte sin økonomiske vægt til at deltage aktivt i udarbejdelsen af regler for nye aktiviteter.

Nogle mener også, at EU er i en god position til (fortsat) at indtage en førerposition i bekæmpelsen af IUU-fiskeri og i styrkelsen af anstændige arbejdsvilkår i maritime sektorer. EU bør fortsætte sit arbejde med især at forbedre håndhævelsen af eksisterende regler.

Ekspertbistand

De fleste af respondenterne mener, at EU's merværdi ligger i dens ekspertise på flere områder. De mener, at den har udviklet redskaber til at forvalte maritime aktiviteter bedre, fremme bæredygtig vækst og beskytte havmiljøet. De nævner især EU's havpolitik, havstrategirammedirektivet, direktivet om fysisk havplanlægning og den reformerede fælles fiskeripolitik.

Samarbejde med ikke-EU-partnere

Flere bidragydere anerkender, at udviklingslande måske ikke har kapaciteten til at sikre korrekt anvendelse af eksisterende aftaler og bæredygtig udvikling af deres maritime aktiviteter. De opfordrer EU til at arbejde tæt sammen med udviklingslande og give dem den ekspertise, de skal bruge for at udnytte de havrelaterede muligheder fuldt ud og deltage i internationale samt regionale fora.

Nogle få respondenter nævner behovet for samarbejde med nabolande om maritime aktiviteter og aktiviteter på havet. De mener, at EU's naboskabspolitik kan være nyttig på dette område.

5. KONKLUSION

Høringsprocessen, inklusive lytterunden, bekræftede generelt antagelsen om, at handlinger vedrørende international havforvaltning skal være mere velfunderede og sammenhængende. Kommissionen har inddraget resultaterne i sit initiativ om havforvaltning.

Bidragene bekræfter, at der er huller i den internationale havforvaltning, der skal lukkes, bl.a. gennem bedre gennemførelse, mere støtte til udviklingslande, lukning af juridiske lakuner og bedre samordning.

De peger også på det vedvarende behov for mere og bedre forskning. Meddelelsen om havforvaltning tager højde for disse synspunkter, både i analysen af status over international havforvaltning og i de foreslåede handlinger.

Kommissionen har derfor foreslået 14 aktioner til at løse de problemer, som interessenterne har påpeget inden for tre prioriterede områder. Navnlige:

- Opfordringen til bedre gennemførelse og samordning af den internationale og regionale havforvaltningsramme er afspejlet i aktion 1, 2 og 3 i den fælles meddelelse. Aktion 1 har også til formål at lukke juridiske lakuner.
- Samarbejde med tredjelande er afspejlet i de fleste aktioner, især i aktion 3, 4, 13 og 14.
- Aktion 6 til 11 har til hensigt at reducere presset på havene. Et forhold, der blev fremhævet af flere interessenter.
- Aktion 12, 13 og 14 sigter på at styrke international havforskning og -data.

Disse aktioner, der er fastlagt i den fælles meddelelse, er integreret i EU's indsatser i forhold til 2030-dagsordenen, og især i SDG 14 og tilhørende SDG'er, i henhold til respondenternes opfordring til handling, på baggrund af disse aftalte forpligtelser.

BILAG: FORKORTELSESLISTE

ABNJ: område uden for national jurisdiktion

BBNJ: biologisk mangfoldighed i ABNJ

CBD: konvention om biologisk mangfoldighed

UN DOALOS: FN's afdeling for havanliggende og love til søs

EMODnet: Det europæiske havobservations- og havdatanetværk

FAO: FN's fødevare- og landbrugsorganisation

GFCM: Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet

HELCOM: Kommissionen for beskyttelse af havmiljøet i Østersøen (også kendt som Helsinki-kommissionen)

ICES: Det Internationale Havundersøgelsesråd

IMO: Den internationale søfartsorganisation

ISA: den internationale havbundsmyndighed

IUU-fiskeri: ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

NEAFC: Kommissionen for Fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav

OSPAR: Konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav

PSMA: aftalen om havnestatsforanstaltninger og effektivitet som flagstat

RFMO: regionale fiskeriforvaltningsorganisationer

RSC: regional havkonvention

SDG: mål for bæredygtig udvikling

UNEP/MAP: FN's miljøprogram/handlingsplan for Middelhavet

UNESCO: FN's Organisation for Undervisningsmæssige, Videnskabelige og Kulturelle Spørgsmål