

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2007 rd

ÖSTERSJÖN OCH DEN NORDLIGA DIMENSIONEN

Berättelse av Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2006

Verksamhetsberättelse från Finlands delegation i Nordiska rådet 2006

Berättelse från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2006

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 maj 2007 berättelsen från Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2006 (B 2/2007 rd), verksamhetsberättelsen från Finlands delegation i Nordiska rådet 2006 (B 3/2007 rd) och berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2006 (B 5/2007 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagsledamot, ordförande Susanna Huovinen och utskottsråd Marja Ekroos, riksdagens miljöutskott
- riksdagsledamot, vice ordförande 1995—2007 Kimmo Kiljunen och sekreterare Gunil-

la Carlander, Finlands delegation i OSSE:s parlamentariska församling

- riksdagsledamot, vice ordförande Antti Kaikkonen och sekreterare Gunilla Carlander, Finlands delegation i Europarådet
- ordförande 1999—2007 Outi Ojala, Finlands delegation i Nordiska rådet
- utrikesminister Ilkka Kanerva
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Päävo Väyrynen
- migrations- och Europaminister Astrid Thors
- miljöminister Kimmo Tiilikainen
- Europaparlamentsledamot Alexander Stubb
- avdelningschef Kirsti Eskelinen, avdelningschef Kare Halonen, ambassadör, Östersjösamordnare Ole Norrback, ambassadör Matti Anttonen och ambassadråd Maimo Henriksen, utrikesministeriet

- statssekreterare Risto Volanen och statssekreterare för EU-frågor Jari Luoto, statsrådets kansli
- kanslichef Harri Pursiainen, kommunikationsministeriet
- miljödirektör Veikko Marttila, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kristiina Isokallio och konsultativ tjänsteman Martti Poutanen, miljöministeriet
- chef Pekka Sutela, Finlands Banks forskningsinstitut för transitionsekonomier
- forskare Hiski Haukkala, Utrikespolitiska institutet
- professor Saara Bäck, Finlands miljöcentral
- generalsekreterare Timo Tanninen, WWF — Världsnaturfonden
- expertsekreterare Kaj Forsius, Helsingforskommissionen för Östersjöns miljö Helcom
- vattenvårdskoordinator Hannele Ahponen, Finlands naturskyddsförbund
- filosofie doktor Ilkka Herlin och ansvarig för samhällsrelationer Saara Kankaanrinta, projektet Ett rent Östersjön, John Nurminens Stiftelse
- doktor Esko Antola, Balticum-keskus
- verkställande direktör Matthias Warnig, vice verkställande direktör Dirk von Ameln och chef för konsessionsfrågor och samhällsrelationer Sebastian Sass, Nord Stream AG
- professor Erik Bonsdorff.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behandlingen av berättelserna från delegationerna sågs över 2006. I överensstämmelse med talmanskonferensens beslut behandlar utskottet berättelsen från Finlands delegation i OSSE:s parlamentariska församling, Finlands delegation i Europarådet och Finlands delegation i Nordiska rådet gemensamt. I betänkandet förbereder utskottet ett internationellt specialtema för debatt i plenum. På förslag av riksdagens forum för internationella frågor är årets debatttema Östersjön och den nordliga dimensionen. I föl var temat migration och invandring (UtUB 10/2006 rd).

Östersjön och den nordliga dimensionen

Inledning

Finlands geografiska läge präglas av två faktorer, dels är Finland en kuststat vid Östersjön, dels går merparten av vår utrikeshandel via Östersjön. Ryssland är vår viktigaste grannstat och dess mest utvecklade del, nordvästra Ryssland med S:t Petersburg som centrum, ligger ett stenkast från Finland.

När Finland gick med i EU 1995 var det viktigt att göra unionen uppmärksam på vårt närom-

råde och dess särskilda behov. Följaktligen togs den nordliga dimensionen fram och den sågs över i samband med finländska EU-ordförandeskapet 2006. Den nordliga dimensionen blev då ett likvärdigt partnerskap mellan EU, Ryssland, Norge och Island. Partnerskapet har nu en etablerad ställning och i planerna ingår insatser inom miljö, hälsa och socialt välbefinnande, men också nya öppningar inom området transport, logistik och energieffektivitet. Betänkandet fokuserar på Östersjöpolitiken eftersom den behöver preciseras och förbättras parallellt med den nordliga dimensionen, som redan är etablerad.

På 2000-talet genomgick Östersjöområdet en stor omvandling. När den nordliga dimensionen kom till, gränsade Östersjön fortfarande till EU och dess grannar. Sedan 2004 är alla Östersjöstater utom Ryssland medlemmar i EU. Östersjön är den viktigaste beröringsytan mellan EU och Ryssland.

I takt med EU-utvidgningen har Östersjön ändrat karaktär och samtidigt fått en mer framskjuten roll för Ryssland. En stor del, enligt vissa bedömningar 40 procent, av Rysslands utrikeshandel går via Östersjön och Östersjön har i

snabb takt blivit en viktig transportled för den ryska energiexporten.

Östersjön är inte bara en transportled utan har också ett stort naturvärde. Men tillståndet i Östersjön försämrats hela tiden. Jämfört med flera andra hav är Östersjön mycket grunt med långsam vattenomsättning till följd av de smala danska sunden. Följaktligen är Östersjön sårbart och det krävs målmedvetna insatser från alla Östersjöländer för att tillståndet ska bli bättre.

Utöver den nordliga dimensionen har EU planer på att inrätta en särskild Östersjöstrategi. Europaparlamentet har ställt sig bakom en särskild strategi för Östersjön och Europeiska kommissionen håller på att undersöka frågan. Östersjöstaternas råd CBSS (Council of Baltic Sea States) består av länderna kring Östersjön och rådet håller på att omforma sin verksamhet. Sverige planerar en del Östersjösatsningar under sitt EU-ordförandeskap 2009. Det är alltså en hel del på gång kring Östersjön. För Finland är det viktigt att samarbetet genererar konkreta förbättringar i tillståndet i Östersjön, ger större samverkan i Östersjöfrågor och intensifierar gemenskapen kring Östersjön.

Östersjön är en stor ekonomisk potential och vi måste bland annat satsa mer på bättre kommunikationer. För Finland är det extra viktigt att trafiken på Östersjön fungerar bra. Polen, de baltiska staterna och Ryssland har dynamiska ekonomier och de har spelat en viktig roll för näringslivet i de övriga Östersjöstaterna. I betänkandet vill utrikesutskottet ändå fokusera på Östersjön som miljöfråga eftersom tillståndet är alarmerande och snabba åtgärder måste till.

Den nordliga dimensionen

Finland tog initiativ till den nordliga dimensionen 1997 och den införlivades i unionens politikområden 1999. Syftet med den nordliga dimensionen är att samordna unionens insatser i nordvästra Ryssland.

Bland de konkreta resultaten märks miljöpartnerskapet från 2001 och partnerskapet för hälsa och socialt välbefinnande från 2003. Miljöpartnerskapet har arbetat med en rad miljöprojekt i nordvästra Ryssland, till exempel avloppsrening

i S:t Petersburg och kärnavfallsprojekt på Kola-halvön. Partnerskapet för hälsa och socialt välbefinnande har riktat in sig på framför allt prevention av smittsamma sjukdomar. Utskottet refererar till en inkommen rapport och understryker att den nordliga dimensionen har spelat en viktig roll för projekten. Finansieringen har till största delen kommit från andra källor, till exempel Ryssland självt och utvecklingsbankerna, men tack vare den nordliga dimensionen har projekten fått vind i seglen. För tillfället är det aktuellt med tillskottsresurser till miljöpartnerskapet och utskottet ser det som angeläget att partnerskapet byggs ut med nya projekt.

Den nordliga dimensionen sågs över 2006 då Ryssland, Norge och Island blev jämbördiga parter vid sidan av EU. Reformen lades fast vid ett toppmöte i Helsingfors i november samma år. Genom reformen tillmötesgicks Rysslands kritik. Ryssland ansåg sig genom projekten ha dragits in i EU:s verksamhet utan att i tillräckligt hög grad få säga sitt om själva innehållet. Tack vare reformen visar Ryssland större intresse för den nordliga dimensionen och det är uppenbart att Ryssland nu har ett större engagemang för den nordliga dimensionen och mer förståelse för den sektorsövergripande verksamheten.

Det finns planer på nya partnerskap inom områdena transport och logistik samt insatser för att främja energieffektiviteten. Det anses allmänt att nordvästra Ryssland har en stor potential inom dessa områden. Viktigast i ett partnerskap för transport och logistik är att kommunikationerna i nordöstra Ryssland och resten av Östersjöområdet förbättras. Trafiken på Ryssland kämpar med många praktiska problem som ett partnerskap kunde åtgärda. Målet bör vara att beslutet om partnerskapet fattas nästa år, framhåller utskottet.

Energieffektivitet är viktigt både för klimatpolitiken och för ekonomin. Som känt har Ryssland en stor potential för att öka energieffektiviteten, medan EU-staterna sitter inne med kompetensen på området. Detta kunde generera nya stora samarbetsområden, antingen som ett led i miljöpartnerskapet eller som ett fristående partnerskap.

Samtidigt kan det framhållas att den nordliga dimensionen sett i ett finländskt perspektiv innebär att genomföra EU:s samarbete med Ryssland i de nordvästra delarna av landet. I tidigare sammanhang (UtUU 5/2005 rd) har utrikesutskottet understrukit vikten av att den nordliga dimensionen förblir en självständig process inom EU:s yttre förbindelser för att det konkreta samarbetet mellan EU och Ryssland i de nordvästra delarna av landet inte ska komma på fallrepet om det uppstår problem i relationerna mellan EU och Ryssland.

Sambandet mellan den nordliga dimensionen och Östersjöstrategin

Sambandet mellan den nordliga dimensionen och Östersjöstrategin har varit uppe till debatt. Å ena sidan har man velat se Östersjöstrategin som ett komplement till den nordliga dimensionen, å andra sidan som ett politikområde underställt den nordliga dimensionen, och i vissa sammanhang som ett fristående politikområde.

Det är uppenbart, menar utrikesutskottet, att Östersjöstrategin och den nordliga dimensionen, bör ses som fristående politikområden, som stöder och kompletterar varandra. I Östersjöstrategin är det av stor vikt att EU har kapacitet att bygga upp en effektiv politik för Östersjöområdet dels för att främja umgänget, dels för att målmedvetet förbättra tillståndet i Östersjön. En viktig grundpelare i strategin är att samtliga kuststater utom Ryssland är medlemmar i EU. Därmed är Östersjöstrategin huvudsakligen ett EU-internt politikområde.

Däremot spelar den nordliga dimensionen den mest framträdande rollen i ansträngningarna för att främja umgänget mellan nordvästra Ryssland och de angränsande områdena. Konkret yttar sig umgänget i miljöpartnerskapet och partnerskapet för hälsa och socialt välbefinnande. Den nordliga dimensionen opererar till viss del i Östersjöområdet, men sträcker sig ännu längre bort. Exempelvis Barentsområdet och Kolahalvön är självfallet väsentliga inslag i den nordliga dimensionen och viktiga för Norge och Island. Dessutom ligger det i Finlands intresse att den nordliga dimensionen sträcker sig bortom Öster-

sjön. Den tangerar också Östersjön och har förankringar i Östersjöstrategin när det behövs EU-samverkan med Ryssland i Östersjöområdet.

Östersjöstrategin är i första hand en EU-intern strategi och den nordliga dimensionen ett gemensamt politikområde för EU och partnerskapsländerna. Därmed täcker den in samarbetet kring Östersjön och de nordliga områdena.

Östersjöstrategin

Europaparlamentet har lyft fram behovet att inrätta en EU-politik för Östersjöområdet, en Östersjöstrategi. Enligt vad utskottet har fått veta utreder kommissionen frågan. Det är viktigt att Finland aktivt försöker påverka beredningen i kommissionen, framhåller utrikesutskottet.

Östersjöstrategin bör fokusera på att nyttiggöra den enormt stora ekonomiska dynamiken i Östersjöområdet, men också på att målmedvetet förbättra tillståndet i Östersjön. Östersjöstrategin är i första hand ett EU-internt politikområde. Den kunde innefatta åtgärder inom transport, miljö, energi, jordbruk och strukturpolitik. Extra viktigt är det att EU i motsats till de övriga Östersjöorganisationerna är kapabelt att anta bindande rättsakter och den vägen bli effektivare än de övriga aktörerna.

Finland har ett särskilt intresse av att utveckla Östersjöområdet. Området är ett av de mest dynamiska i EU eftersom det kantas av såväl utvecklade ekonomier som snabbt växande övergångsekonomier som är en bra stöttepelare för ekonomiska aktiviteter. Dessutom har området en stor forsknings- och innovationspotential tack vare den höga utbildningsnivån. Därför måste vi satsa på att utveckla Östersjöområdet och rasera begränsande skrankor. Infrastrukturen räcker inte till för att förena hela området. Det finns en hel del felande länkar, till exempel elnätet. Vår egen trafik spelar en framträdande roll när kommunikationerna byggs ut och tillträdet till världsmarknaden förbättras. För oss i Finland är en säker och smidig sjötrafik angelägen, bland annat via projektet Motorvägar till sjöss.

Inslagen för att förbättra tillståndet i Östersjön kan därför företrädesvis omfatta åtgärder för att minska näringsbelastningen och före-

ningarna med hjälp av EU:s miljö- och jordbrukspolitik. Det finns tecken som tyder på att till exempel utsläppen från jordbruket ökar när den gemensamma jordbrukspolitiken fullt ut inbegriper de nya medlemsstaterna. Inte minst det intensifierade jordbruket i Polen kommer att vara en stor fråga för tillståndet i Östersjön.

I detta läge har det stor dignitet att vi med hjälp av nya instrument i den gemensamma jordbrukspolitiken och strängare miljöregler kan minska de skadliga utsläppen och näringsläckaget. Enligt vad utskottet har fått veta kräver EU nog att medlemsstaterna ger miljöstöd till jordbruket. Däremot är det frivilligt för jordbrukarna att delta i programmen. Med avseende på miljöpolitiken fungerar inte miljöstöden tillräckligt bra och de går inte till rätt ändamål. Bristerna kan avhjälpas om miljöstöden ses över och kriterierna stramas åt utan att jordbruket som näring eller dess överlevnadsvillkor i sig ifrågasätts, påpekar utrikesutskottet.

Vi ska komma ihåg att Östersjön inte är EU:s innanhav och att det i Östersjöstrategin är viktigt att Ryssland involveras i aktiviteterna när de har starka kopplingar till landet. Tack vare det nya partnerskapet i den nordliga dimensionen har Ryssland kunnat engageras bättre i arbetet. Också Östersjöstrategin måste eftersträva dialog och samverkan med Ryssland i de fall då ett ryskt engagemang är viktigt för måluppfyllelsen.

Tillståndet i Östersjön

Östersjön hör till de mest förorenade haven i världen och är mycket sårbart på grund av sin beskaffenhet. Östersjön är ett grunt, nästan slutet bräckvattenhav med kallt vatten. Tillståndet i bräckvattenområdet påverkas och förändras i första hand av att avrinningsområdet förändras. Havet har förorenats mycket snabbt, på ungefär femtio år. På grund av de enormt ökade utsläppen räcker det inte med små omställningar för att ens behålla status quo, än mindre för att vända utvecklingen.

Det bor omkring 85 miljoner människor vid Östersjöns avrinningsområde och avrinningsområdet har större yta än kuststaterna. De senaste decennierna har näringsbelastningen minskat,

men tillståndet i Östersjön förändras ändå mycket långsamt bland annat på grund av de långa uppehållstiderna för vattnet. Dessutom är havsbotten hårt ansatt och lider av utbredd syrebrist. Detta har gett upphov till en havsintern fosforbelastning. Enligt uppgift har den interna belastningen gjort att det marina ekosystemet så att säga har gått i baklås. Det är ett stort, men långsamt arbete att låsa upp systemet på nytt. På sikt är intensifierade åtgärder för att minska belastningen utifrån det enda sättet att påverka den interna belastningen på ett hållbart sätt.

Övergödning. Enligt uppgift till utskottet är övergödningen det största miljöproblemet i Östersjön och det har inte gått att stoppa den negativa utvecklingen trots att näringsbelastningen utifrån har minskat de senaste decennierna. Eutrofieringsprocessen har gått så långt att ekosystemet styrs av systeminterna processer. Övergödningen beror på den stora näringsbelastningen från kommunalt avloppsvatten, jordbruket, trafiken och industrin. Finska viken är den del av Östersjön som är mest utsatt. Det går att bekämpa övergödning med framgång men då måste de närsalter som hamnar i Östersjön minska radikalt. Ändå kommer återhämtningen att vara en långdragen process.

Miljögifter. Trots många åtgärder har Östersjön flera gånger högre halter av miljögifter än oceanerna. Ett exempel på riskerna är att lax och större strömmingar innehåller höga dioxinhalter. Tack vare förbuden och begränsningarna i konventionen om skydd för Östersjön har halten av vissa miljögifter sjunkit och säl- och havsörnsstammen återhämtat sig tydligt.

Sjösäkerhet. Olje- och kemikalietransporterna på Finska viken och Östersjön har ökat kraftigt och kommer fortsatt att öka, vilket medför större risker för skador. Oljetransporterna på Finska viken har ökat från 20 miljoner ton 1995 till 140 miljoner ton 2006, det vill säga med det sjudubbla. De ökade transporterna är en följd av Rysslands beslut att förlägga oljetransporterna till utlandet till sina egna hamnar. Enligt vissa upp-

skattningar kommer transportvolymen att vara uppe i hela 240 miljoner ton 2015.

Riskerna med den växande fartygstrafiken hanteras i första hand med förebyggande åtgärder. Det är ett steg framåt att kravet på dubbla skrov för tankfartyg har införts internationellt, påpekar utskottet. Fartygen med enkla skrov ska enligt reglerna vara ur trafik senast 2010 men redan nu är det mestadels fartyg med dubbla skrov som seglar på Finska viken.

År 2004 infördes ett rapporteringssystem för fartygstrafiken på Finska viken (Gulf of Finland Reporting System, Gofrep). Systemet fungerar utmärkt och vidareutvecklas. I överenskommelse med rekommendationerna från Helcom, kommissionen för skydd av Östersjön, satsar staterna på större navigeringssäkerhet genom att förbättra tillgången till och öka användningen av tillförlitliga och uppdaterade sjökort. Vidare uppmuntras djupmätningar och elektroniska navigeringssystem. Det är viktigt att Östersjöstaterna förbättrar samarbetet kring utbyte av marina lägesbilder för att minska olycksrisken, framhåller utskottet. Enligt vissa bedömningar ska upp till 80 procent av alla statistiskt möjliga sammanstötningar på de internationella farvattenen i Finska viken kunna förhindras med Gofrep och andra nya system. Dessutom bör lotstvänet utvidgas.

Sjöfarten vintertid är en stor fråga för sjösäkerheten på grund av isförhållandena i Östersjön. Utskottet påpekar dessutom att isen är en extra riskfaktor för oljetransporterna.

Avslutningsvis framhåller utskottet vikten av att oljebekämpningen förbättras i hela Östersjön och särskilt i Finska viken. Enligt uppgift krävs det ny utrustning för oljebekämpning, vilket kommer att innebära gigantiska investeringar inom hela Östersjöområdet. Om det sker en stor oljeolycka kommer vi inte att kunna hantera situationen med de nuvarande resurserna för oljebekämpning i Finska viken. En olycka där ett 100 000 tons tankfartyg är inblandat kan förstöra tillståndet i Östersjön för upp till 30 år framåt, menar vissa bedömare.

Belastningskällor. Belastningen på Östersjön beror bl.a. på näringsämnen och bekämpningsmedel från jordbruket, obehandlat eller bristfälligt behandlat avloppsvatten från samhällen samt utsläpp i luften och vattnet från energiproduktion, industri och trafik. Den s.k. punktbelastningen från bl.a. industrianläggningar och samhällen har minskat betydligt sedan 1970-talet. Det beror på tekniska förbättringar och nya reningsverk. De gamla EU-länderna (EU-15) satte in åtgärder redan på 1970-talet medan övergångsekonomierna fick igång en utveckling först 1990.

Största delen av belastningen är för närvarande s.k. diffus belastning som främst härstammar från jordbruket. Jordbruksproduktionen i övergångsekonomierna minskade kraftigt i början av 1990-talet, vilket förde med sig att också belastningen minskade. Men i takt med att ekonomin och jordbruket åter tagit fart i länderna ökar belastningen från jordbruket igen. I de gamla EU-länderna har näringsbelastningen från jordbruket inte minskat lika tydligt som punktbelastningen. Tungmetallbelastningen har minskat sedan 1990-talet, särskilt i fråga om bly, kvicksilver och kadmium. I synnerhet blyhalterna har också sjunkit i levande organismer.

Finlands andel av totalbelastningen med ursprung i mänsklig verksamhet är 12 procent av fosforbelastningen och 9 procent av kvävebelastningen. I vårt land hänger de största problemen samman med den diffusa belastningen. Jordbruket förorsakar 60 procent av fosforbelastningen och 52 procent av kvävebelastningen med ursprung i mänsklig verksamhet i vårt land. Vi har gjort en del insatser som har resulterat i en betydligt minskad användning av gödsel (kväve, fosfor). Men skyddszonerna som ska förebygga avrinning är smala. För att effektivt förebygga avrinning i åar och älvar som utmynnar i Östersjön behövs det större skyddszoner och våtmarker. Vi måste få särskilt stöd för att kunna anlägga sådana. Avrinningen härstammar inte bara från jordbruket utan också i hög grad från skogsbruket och glesbygden. Även den kraftigt ökade fiskuppfödningen på 1980-talet bidrog till den lokala belastningen men är i dag mer kontroller-

rad. Vår egen minskade belastning visar sig som en gradvis förbättring i de kustnära vattnens tillstånd. Även om den största belastningen på Östersjön kommer från andra håll bör vi själva föregå med gott exempel och vara beredda att tillämpa miljöstöden för jordbruket mer effektivt.

Möjliga lösningar. Miljötillståndet är så allvarligt i Östersjön att det inte kan ske någon övergripande förbättring enbart genom nationella insatser för att minska belastningen. Eftersom situationen är kritisk och de reparativa insatserna är dyra och långsamma behövs det effektivt, internationellt samarbete mellan stater, internationella organisationer, finansinstitut och privata.

För Finland är det en viktig utgångspunkt att åtta av de nio kuststaterna kring Östersjön är EU-medlemmar. EU:s miljölagstiftning träder stegvis i kraft i de nya medlemsländerna och inverkar positivt på Östersjöns tillstånd. EU:s finansiella instrument har bidragit till en bättre rening av avloppsvattnet från samhällena i de baltiska länderna och Polen. Men övergångstiderna för genomförandet av avloppsvattendirektivet sträcker sig långt in på 2010-talet.

I och med EU-medlemskapet kan det intensifierade jordbruket och den ökade trafiken i de baltiska länderna och Polen föra med sig ökade näringsutsläpp i Östersjön om det inte finns några sätt att effektivt minska utsläppen. Om Polen fullföljer EU:s jordbrukspolitik kan det tänkas att belastningen från jordbruket fördubblas. Utskottet framhåller vikten av att fullt ut genomföra EU:s miljörättsakter för att i synnerhet kväve- och fosforutsläppen ska kunna minskas. Ett annat tydligt prioriteringsområde i EU är att rena avloppsvattnet från fosfor. EU:s jordbruks- och strukturfonder bör mer målinriktat användas för arbetet med att minska jordbrukets skadliga inverkan på miljön.

Östersjön är ett känsligt havsområde. Internationella sjöfartsorganisationen IMO har beviljat Östersjön officiell status som särskilt känsligt havsområde (PSSA Particularly Sensitive Sea Area). Rysslands territorialvatten hör inte till PSSA-området, för Ryssland har inte ansökt om sådan status. Men insatserna för Östersjön bör

genomföras med samlade krafter av alla kuststater, och för det krävs en politisk vilja. IMO-regleringen bör också sikta på att alla utsläpp av toalettavatten från fartyg ska bli förbjudna på Östersjön. I det här sammanhanget noterar utskottet att det finns stora skillnader i kuststaternas lagstiftning om bl.a. sjöfart och miljöskydd, vilket är en ytterligare utmaning när det gäller att förbättra tillståndet i Östersjön.

Med tanke på det regionala samarbetet har Konventionen om skydd för Östersjöns marina miljö från 1974 bibehållit sin betydelse. Alla kuststater kring Östersjön och EU-kommissionen är nämligen medlemmar i Helcom. Inom ramen för Helcom har programmet för skyddet av Östersjön funnits sedan 1992. Programmet innefattade ursprungligen 163 problemfaktorer. Nu är 80 av dem eliminerade. Den enda resterande problemfaktorn i Finland är jordbruket i de sydvästra delarna av landet. Helcom förbereder ett nytt handlingsprogram för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP) med insatser och rekommendationer för att minska utsläppen. Ryssland har inte alls på senare tid medverkat i grupperna inom Helcom som arbetar med att bedöma belastningen och tillståndet i Östersjön. I Ryssland är miljöskyddet inget prioriterat område och Östersjön prioriteras inte särskilt högt inom den ryska miljövården. Utskottet anser att Helcom bör arbeta mer effektivt, vilket förutsätter en politisk vilja och åtaganden från medlemsländernas sida.

S:t Petersburg med omgivning utgör vid sidan av det allt intensivare polska jordbruket en av de största utsläppskällorna i Östersjöområdet. De projekt för miljöpartnerskap inom den nordliga dimensionen som mest påverkar Östersjöns tillstånd är reningsverket i sydvästra S:t Petersburg som blev färdigt 2005, vatten- och avloppsprogrammet i Leningradområdet, Neva-projektet i S:t Petersburg och vattenprojektet i Kaliningrad. Finansieringen av de två sistnämnda projekten är fortfarande öppen. Det var viktigt att det sydvästra reningsverket blev klart men nu måste resten av de direkta utsläppen av avloppsvatten stoppas med hjälp av en samlingsledning i norr. En utmaning som kommit fram på

senare år är lantbruket i Nevadeltat. Till följd av den kraftigt ökade livsmedelsproduktionen i Ryssland når utsläppen från hönserierna och svinfarmarna i området upp till samma omfattning som avloppsutsläppen från S:t Petersburg.

Det behövs snabba åtgärder för att minska utsläppen från lantbruket i Nevadeltat. Utifrån en utredning lyfter utskottet fram vikten av innovativa finansieringslösningar för miljöinvesteringar. Det går att få privat finansiering för investeringarna genom samarbete av liknande typ som den nordiska dimensionens miljöpartnerskapsfond eller s.k. public-private-samarbete. Det visade sig fungera bl.a. i projektet för fosforrening i reningsverket i mellersta S:t Petersburg. Projektet finansierades av lokala instanser, Finlands miljöministerium samt finländska företag och privatpersoner via John Nurminens stiftelse. Samtidigt påpekar utskottet att Ryssland har stora möjligheter att satsa mer på miljöskyddet.

Också kärnavfallet kring S:t Petersburg utgör en ytterligare risk för Östersjön, ifall t.ex. det lagrade kärnavfallet vid kärnkraftverken i Sosnovyi Bor t.ex. skulle spridas ut i miljön och i havet.

Östersjön som kontaktyta mellan EU och Ryssland

I och med EU:s och Natos utvidgning har den politiska och ekonomiska geografin i Östersjöområdet omvandlats i hög grad. Den kompletterande utvidgningen i Östersjöområdet 2004 har befäst stabiliteten i våra närområden. Utvecklingsskillnaderna mellan kuststaterna har så småningom jämnats ut under de två senaste decennierna.

Östersjön är världens mest trafikerade havsområde och en livsviktig trafikled för Finland. Cirka 85 procent av vår utrikeshandel går sjövägen. Östersjön är inte bara den främsta förbindelsen från Finland och de andra Östersjöländerna till Europa och Atlanten, utan bildar också en naturlig rutt till Asien. I fråga om trafikförbindelser och logistik har kuststaterna inte alltid samstämmiga intressen. Därför är det nödvändigt att Ryssland åtar sig att samverka och att

EU-länderna kring Östersjön förbättrar sitt samarbete.

Samverkan mellan EU och Ryssland utgör en viktig utgångspunkt för den politiska och ekonomiska dynamiken i Östersjöområdet. Den ryska ekonomin har vuxit och under Putins andra presidentperiod har utrikespolitiken skärpts till den grad att Ryssland visar större aktivitet i Östersjöfrågor än på 1990-talet. Det är ytterst viktigt att Ryssland medverkar i och bidrar till att lösa problemen med Östersjön, anser utskottet.

Den ryska ekonomin befann sig i en vågdal på 1990-talet men har senare tagit sig upp ur den tack vare att priset på olja och gas stigit på världsmarknaden. Energin är en mycket viktig faktor i landets ekonomi trots att tjänstesektorn och den övriga ekonomins har utvecklats. Energin står för mer än 60 procent av exportinkomsten och hälften av federationens budgetinkomster. De här omständigheterna har lett till att Östersjön blivit den viktigaste enskilda trafikleden för den ryska energiexporten.

Infrastrukturen för energiexporten gick i arv från Sovjetunionen och omfattade oljehamnarna i Lettland, Litauen och Novorossisk vid Svarta havet och oljeledningen Druzjba som går genom Centraleuropa. I början av 2000-talet beslutade Ryssland koncentrera oljeexporten till sina egna hamnar. Kapaciteten i oljehamnen i Primorsk har gradvis ökat till 75 miljoner ton olja per år och ska öka med ytterligare 50 miljoner ton. Ryssland har slutat exportera råolja via ledningarna genom Lettland och Litauen men transporterar nu oljeprodukter dels via egna hamnar, dels via hamnar i de baltiska länderna.

Ryssland utökar för närvarande också sin kapacitet för gasexport. Genom Vitryssland byggs den s.k. Jamalledningen och genom Svarta havet har en ledning byggts till Turkiet. Det projekt som kommit längst bland de övriga är projektet Nord Stream som går genom Östersjön mot Tyskland. Det innebär att västra Europa kommer att få en ny, direkt åtkomst till de ryska gastillgångarna. På finländskt initiativ var också en gasledning via Finland aktuell men projektet hade krävt en koppling till Sverige.

Nord Stream är ett internationellt samföretag som har grundats för att planera och genomföra en gasledning under Östersjön. Den största delägaren är ryska Gazprom. Bolaget har meddelat att de två planerade parallella ledningarna kommer att ha en årlig överföringskapacitet om totalt 55 miljarder kubikmeter gas från och med 2013. Det är fortfarande osäkert om detta kommer att leda till ökad totalimport på den europeiska marknaden eller om ledningarna kommer att användas för att transportera gas som nu transporteras via ledningarna i söder. Nord Stream kommer att länka samman den ryska och den tyska Östersjökusten.

Ledningen kommer att dras så rakt som möjligt med beaktande av naturförhållandena, områden som är särskilt känsliga för miljöskador, militärområden och de kända platser där krigsförnödenheter är nedsänkta. Nord Stream har förbundit sig att undersöka området längs ledningen innan byggarbetet startar. Estland har avslagit en begäran om undersökning i samband med planeringen. Det betyder att ledningen kommer att få en nordligare sträckning.

Hittills har det inte funnits någon gasledning under Östersjön. Men ledningar nedsänkta i havsbotten har använts i ca 30 års tid och under Nordsjön går det ca 5 000 kilometer långa ledningar. Ledningarna i havsbotten har inte förorsakat några allvarliga miljöskador. För Finland är Nord Stream en miljöfråga, för ledningen under havet har inte varit tänkt att få någon förgrening till Finland. Den har alltså ingen effekt på vår energiförsörjning.

Östersjöns ökande betydelse som transportled återspeglas också i säkerhets- och försvarspolitik. Ryssland ser för närvarande över sina väpnade strykor på och vid Östersjön. De försvagades betydligt på 1990-talet på grund av den ekonomiska krisen. Men den ökade militära aktiviteten på Östersjön beror inte på gasledningen. Tack vare den kraftiga ekonomiska tillväxten har Ryssland kunnat öka sina resurser till de väpnade styrkorna på grund av sina intressen kring S:t Petersburg och Östersjön överlag.

Finlands riktlinjer och insatser

Enligt regeringsprogrammet kommer Finland att stärka Östersjöområdets betydelse inom Europeiska unionen och förtydliga strukturen för de regionala samarbetsnätverken i Östersjöområdet och de nordliga regionerna. Utrikesutskottet påpekar att det finns många organisationer och nätverk som är aktiva i Östersjöområdet och i de nordliga regionerna och som har liknande medlemsunderlag och uppgifter. En del koncentrerar sig på Östersjön, andra på den nordliga regionerna. Vissa har ett allmänt arbetsfält, andra ett specifikt. En del omfattar Norge och Island, andra Ryssland.

Utskottet framhåller i varje fall att det är befogat att ta hänsyn till två grundläggande principer när samarbetsnätverken i Östersjöområdet och de nordliga regionerna förtydligas. För det första behövs det inga nya strukturer utan det är mer väsentligt att vi har en klar vision för vilka frågor vi vill främja inom ramen för samarbetet. Institutionerna är instrument. Men vi bör ocksåakta oss för att gallra ut de nätverk där Ryssland är med. Rysslands regionala politik är mottaglig för de politiska relationernas generella utveckling. Det är viktigt att dialogen i alla situationer kan ske via olika kanaler för praktiska frågor som gäller Östersjön och de nordliga regionerna. Den viktiga egenskapen hos t.ex. Östersjörådet CBSS är just att det förenar Ryssland med andra berörda aktörer. CBSS har också en viktig uppgift som gemensamt forum för Östersjöstaternas regioner. Regionerna har fått delta i CBSS-mötena.

Östersjöns tillstånd är mycket allvarligt. Det är viktigt att avtala om skärpta normer och samverkan som verkligen minskar föroreningarna. Utskottet anser att de här insatserna kan vara:

- Minskad miljöbelastning på Östersjön i EU-länderna längs kusten med hjälp av strängare EU-regler för jordbruk och avloppsvatten. Det bör vara det viktigaste perspektivet i EU:s Östersjöstrategi. Enligt utredning är det av avgörande betydelse att minska utsläppen från det polska jordbruket.

- Miljöbelastningen från Finland bör målmedvetet reduceras bl.a. genom att miljöstöden för jordbruket förbättras så att de leder till att större skyddszoner och våtmarker bildas.
- Att förbättra sjösäkerheten och beredskapen för oljebekämpning på Östersjön. Styrnings- och anmälningssystemet för sjötrafiken bör utvidgas så att det täcker hela Östersjön. Frågan bör avtalas med alla kuststater och bli bekräftad av internationella sjöfartsorganisationen. Beredskapen för oljebekämpning kräver insatser, i synnerhet av Ryssland.
- Att minska utsläppen av närsalter och avloppsvatten från S:t Petersburgsområdet genom offentliga projekt och incitament till privata projekt t.ex. för att minska utsläppen från livsmedelsindustrin. Det kommer fortsättningsvis att vara ett av prioritetssområdena inom den nordliga dimensionen. Enligt utredning är S:t Petersburg den största enskilda förorenande faktorn i Östersjön.
- Att samarbeta med närområdena inom miljöprojekt. Enligt regeringsprogrammet ska samarbetet särskilt koncentreras till områdena miljö, kärnsäkerhet och social- och hälsovård. Målet har varit att skära ner på närområdessamarbetet, men på grund av Östersjöfrågorna bör vi överväga om det är rationellt. Alternativt bör miljöprojekten tilldelas adekvat finansiering från andra källor. Det får inte bli ett problem att närområdesstödet minskar.
- Det bör klarläggas vad som kommer att hända om ingenting görs för att rena Östersjön. Utskottet ser det som viktigt att Östersjöländerna tillsammans utan dröjsmål lägger upp ett scenario för att skydda Östersjön som det står i regeringsprogrammet. Scenariot ska klarlägga de ekonomiska och samhällseliga konsekvenserna av alternativa utvecklingsmodeller. En sådan s.k. Sternrapport om Östersjön (en rapport i stil med rapporten om de ekonomiska följderna av klimatförändringen) vore ett viktigt

instrument för att befästa en omfattande politisk samsyn för att rädda Östersjön.

Utskottet anser att det är på sin plats att regeringen siktar på att ge Östersjöområdet större prioritet i EU. Det är en naturlig utveckling till följd av utvidgningen. Men för att det ska lyckas måste staterna verkligen engagera sig för Östersjöområdet. En stor utmaning är att få både Tyskland och Polen att engagera sig. Båda ländernas politiska prioriteringar har funnits på annat håll. För Polens del är utsläppen från jordbruket en betydande faktor i Östersjön. Och på grund av sin ekonomiska betydelse är Tyskland Östersjöns centrum och landet har en stor politisk betydelse i EU. För att Östersjöstrategin ska lyckas är det väsentligt att Tyskland engagerar sig. Chanserna för strategin är dåliga om inte ens länderna i området engagerar sig.

För att fånga EU:s uppmärksamhet och väcka intresset hos viktiga kuststater så som Tyskland och Polen måste den finska regeringen vara beredd att lyfta upp Östersjöfrågorna på en högre nivå i sin egen EU-politik. Sveriges EU-ordförandeskap 2009 ger oss en bra chans att främja Östersjöpolitiken i EU. Finland bör stötta och samverka intensivt med Sverige i den här frågan.

Med tanke på en bättre Östersjöpolitik är det viktigt att Finland har en övergripande syn på vilka insatser som behövs. Våra egna synpunkter är nödvändiga för att vi ska ha inflytande över Östersjöstrategin. Insatserna är förvaltningsövergripande och kräver friktionsfritt samarbete mellan olika ministerier. Utskottet noterar att Östersjöfrågorna möjligen kräver en egen ministerarbetsgrupp för att samordningen mellan ministerierna ska bli effektiv. Vi behöver ett tydligt program för Östersjöpolitiken. Det behöver övervägas om Östersjöpolitiken bör få en samordnare vars arbetsfält i likhet med programdirektörernas uppgifter omfattar hela statsförvaltningen.

Utrikesutskottet ser det som viktigt att regeringen bereder en övergripande redogörelse om Östersjöpolitiken inklusive politiska riktlinjer, mål och metoder för att nå målen. Redogörelsen bör också handla om den nordliga dimensionens

koppling till Östersjöpolitiken. Utskottet anser att redogörelsen bör lämnas under 2008.

Utrikesutskottet ser det som viktigt med en målmedveten Östersjöpolitik och förutsätter att regeringen lämnar en redogörelse om Östersjöpolitiken till riksdagen under 2008.

Delegationernas verksamhetsberättelser

Utrikesutskottet har behandlat berättelsen av Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2006, berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2006 och verksamhetsberättelsen från Finlands delegation i Nordiska rådet 2006.

Utskottet noterar att Finland förbereder sig inför ordförandeskapet i OSSE 2008, är ordförande i Nordiska ministerrådet i år och tar över ordförandeskapet i Nordiska rådet 2008. Det är viktigt att delegationerna samarbetar nära med utrikesministeriet och andra myndigheter, vilket framgår av berättelserna.

OSSE:s parlamentariska församling

Under året ställde delegationsmedlemmen, ledamot Kimmo Kiljunen upp som kandidat för posten som ordförande i OSSE:s parlamentariska församling men i andra omgången blev svensken Göran Lennmarker vald.

Parlamentariska församlingen har en viktig uppgift när det gäller att lösa s.k. frusna konflikter i Europa, i synnerhet i Moldavien, Transnistrien och Abchazien.

En annan av de viktigaste uppgifterna är att övervaka val i samverkan med OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR). Den etablerade arbetsfördelningen är att ODIHR har hand om övervakningen före valet och parlamentariska församlingen sänder ut övervakare till själva valförrättningen. Utrikesutskottet noterar att församlingen och ODIHR har haft vissa meningsskiljaktigheter om valövervakningen. Det har lett till bl.a.

avvikande bedömningar av parlamentsvalet i Serbien. Utskottet betonar vikten av att ODIHR och parlamentariska församlingen samverkar för att meningsskiljaktigheterna inte ska resultera i att hela valövervakningsinstitutionen ifrågasätts, vilket en del OSSE-länder siktar på.

Europarådets parlamentariska församling

Europarådet spelar en framträdande roll för att förstärka den gemensamma europeiska värdegrunden. Utrikesutskottet påpekar att församlingens utskott för uppföljning av medlemsstaternas förpliktelser utför ett systematiskt arbete av stor betydelse för bedömningen av ländernas utveckling mot demokrati och rättsstat. I slutet av 2006 var tio länder med brister i demokratiutvecklingen uppsatta på utskottets agenda (Albanien, Armenien, Azerbajdjan, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Moldavien, Ryssland, Serbien, Ukraina och Monaco).

Det finns en del överlappande verksamhet i Europarådet och OSSE, påpekar utskottet, men tillägger att det är uppenbart att båda organisationerna också framöver kommer att ha sin givna roll. Europarådet koncentrerar sig på att förstärka den rättsliga grunden för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen, medan OSSE har en mer operativ och politisk roll för att värna säkerheten i Europa, bland annat genom förtroendeskapande insatser, operationer ute på fältet och valövervakning.

I likhet med Finlands delegation i Europarådet anser utrikesutskottet det viktigt att Finland tillträder europeiska konventionen mot människohandel. Vidare anser utskottet det viktigt att alla medlemsländer ratificerar det fjortonde tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Vidare vill utrikesutskottet framhålla att den parlamentariska församlingen har arbetat aktivt för minoriteternas rättigheter.

Läget i Vitryssland har varit uppe på agendan både i OSSE:s parlamentariska församling och i Europarådets parlamentariska församling. Vitryssland är medlem i OSSE men uppfyller inte kraven för medlemskap i Europarådet. Situationen i landet måste aktivt följas upp av det inter-

nationella samfundet. I detta hänseende spelar OSSE:s parlamentariska församling och Europarådets parlamentariska församling en viktig roll, påpekar utskottet.

Allmänt taget kan det sägas att båda organisationerna skulle vinna på att koncentrera sig på sin kärnverksamhet och undvika överlappningar. Europarådet gör bäst i att koncentrera sig på demokratifrågor, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen och i mindre omfattning befatta sig med till exempel ekonomiska frågor.

Nordiska rådet

Östersjön och den nordliga dimensionen är frågor med fast förankring i Nordiska rådet. Rådet har behandlat bland annat Östersjösamarbetet, medverkat till att inrätta parlamentariska Östersjökonferensen och den anknyttande arbetsgruppen för eutrofiering och debatterat behovet av en parlamentarisk dimension i den nordliga dimensionen. Finlands delegation i Nordiska rådet har dessutom särskilt tagit upp Östersjöfrågor, till exempel trafiksäkerhet, oljeutsläpp och övergödning.

I sin berättelse påpekar Finlands delegation att Nordiska rådet har ansett det nödvändigt att den nordliga dimensionen får ett parlamenta-

riskt forum. Utrikesutskottet menar att ett parlamentariskt forum kan vara ett värdefullt tillskott när det gäller att föra fram politiska frågor, men anser att den nordliga dimensionen lämpligen kan utnyttja befintliga strukturer, framför allt parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC).

I detta sammanhang vill utrikesutskottet särskilt peka på vikten av att undanröja gränshindren mellan de nordiska länderna. Fri rörlighet för medborgarna och rätt att arbeta i Norden hör till de grundläggande frågorna i det nordiska samarbetet och uppnåddes mycket tidigt. Den fria rörligheten begränsas emellertid av en rad gränshinder som länderna målmedvetet bör undanröja. Det är positivt att Finlands delegation i Nordiska rådet har lyft fram frågan och arbetat för att avskaffa gränshindren, framhåller utrikesutskottet.

Förslag till beslut

Följaktligen föreslår utrikesutskottet att riksdagen godkänner ställningstagandet

att riksdagen inte har någonting att anmärka mot berättelserna, men förutsätter att statsrådet kommer med en redogörelse om Östersjöpolitiken.

Helsingfors den 19 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml (delvis)
Pekka Haavisto /gröna
Eero Heinäluoma /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kaikkonen /cent
Antti Kalliomäki /sd
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent (delvis)
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Nauclér /sv
Heikki A. Ollila /saml
Aila Paloniemi /cent
Tanja Saarela /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Kimmo Sasi /saml (delvis)
Erkki Tuomioja /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara,
utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.