



Bryssel den 15 december 2025
(OR. en)

16829/25

COJUR 99
COMAR 53
JUR 851

LÄGESRAPPORT

från: Rådets generalsekretariat

till: Delegationerna

Föreg. dok. nr: 16719/25

Ärende: Förklaring från Europeiska unionen och dess medlemsstater om att fullt ut utnyttja ramen för den internationella havsrätten när det gäller hot från ”skuggflottan” och skydd av kritisk undervattensinfrastruktur

För delegationerna bifogas förklaringen från Europeiska unionen och dess medlemsstater om att fullt utnyttja ramen för den internationella havsrätten när det gäller hot från ”skuggflottan” och skydd av kritisk undervattensinfrastruktur, som godkändes av utrikesrådet vid mötet den 15 december 2025.

**FÖRKLARING FRÅN EUROPEISKA UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER OM
ATT FULLT UT UTNYTTJA RAMEN FÖR DEN INTERNATIONELLA HAVSRÄTTEN
NÄR DET GÄLLER HOT FRÅN ”SKUGGFLOTTAN” OCH SKYDD AV KRITISK
UNDERVATTENSINFRASTRUKTUR**

EUROPEISKA UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER,

SOM ERINRAR OM att det, i enlighet med Europeiska unionens strategi för sjöfartsskydd av den 24 oktober 2023, ”med tanke på hoten mot kritisk sjöfartsinfrastruktur och konsekvenserna av Rysslands olagliga och oberättigade militära angrepp mot Ukraina krävs fler åtgärder från EU:s sida som internationell säkerhetsgarant”, och att det i den europeiska världshavspakt som antogs av Europeiska kommissionen den 5 juni 2025 också erinras om att ”kritisk sjöfartsinfrastruktur är hotad”,

SOM KONSTATERAR att hoten mot kritisk undervattensinfrastruktur inte enbart härrör från ”skuggflottan”,

SOM NOTERAR att Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) i sin resolution A.1192 (33) av den 6 december 2023 uppmanade medlemsstaterna och alla berörda parter att främja åtgärder för att förhindra olaglig verksamhet inom sjöfartssektorn som bedrivs av ”skuggflottan”; i den resolutionen noterade IMO:s församling med oro information om de fartyg som ägnar sig åt olaglig verksamhet i syfte att kringgå sanktioner eller ägna sig åt annan olaglig verksamhet,

SOM BETONAR att Förenta nationernas generalförsamling i sin resolution 79/144 av den 12 december 2024 erkände att ”undervattenskablar och undervattensrörledningar är av avgörande betydelse för den globala ekonomin och den nationella säkerheten i alla stater och är medvetet om att dessa kablar och rörledningar är utsatta för uppsåtliga skador och skador genom olyckshändelse” och uppmanade staterna att ”vidta åtgärder för att skydda undervattenskablar och undervattensrörledningar och att fullt ut ta itu med frågor som rör dessa kablar och rörledningar, i enlighet med internationell rätt, såsom den återspeglas i” Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (*Unclos*),

SOM DELAR den uppmaning som staterna framförde under den öppna debatt om sjöfartsskydd som hölls i FN:s säkerhetsråd den 20 maj 2025 under Greklands ordförandeskap om att bättre verkställa befintligt internationellt rättsligt skydd, särskilt för kritisk infrastruktur såsom undervattenskablar och undervattensrörledningar,

SOM ERINRAR OM att andra arbetsflöden, utöver de åtgärder som vidtas inom Förenta nationerna och IMO, bidrar till hanteringen av dessa hot; efter det gemensamma uttalandet från toppmötet mellan Natos allierade i Östersjöområdet den 14 januari 2025 identifierades alternativ för att hantera riskerna för kritisk undervattensinfrastruktur och de utmaningar som ”skuggflottan” medför; EU och tio europeiska stater enades den 16 maj 2025 om ett samförståndsavtal om skydd av kritisk undervattensinfrastruktur i Östersjön; den 14 mars 2025 utfärdade G7-ländernas utrikesministrar en förklaring med titeln *Maritime Security and Prosperity: work is underway on protecting critical undersea infrastructure and a Shadow Fleet Task Force has been set up* (Sjöfartsskydd och sjöfartsvälstånd: arbete pågår med att skydda kritisk undervattensinfrastruktur och en arbetsgrupp för skuggflottan har inrättats),

SOM NOTERAR att Europeiska rådet den 19 december 2024 antog slutsatser där åtgärder mot ”skuggflottan” välkomnades och att medlemsstaterna efterlyste ytterligare åtgärder i detta avseende vid Europeiska rådets möten den 26 juni och den 23 oktober 2025; Europeiska unionens råd antog den 6 juni 2025 slutsatser om tillförlitlig och resilient konnektivitet, där man betonade det akuta behovet av omfattande stöd till undervattenskabelinfrastruktur, i enlighet med EU:s handlingsplan för kabelsäkerhet,

SOM ERINRAR OM att Europeiska kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik den 21 februari 2025 lanserade en EU-handlingsplan för kabelsäkerhet; i denna handlingsplan anges att EU och dess medlemsstater, i samarbete med IMO, bör skapa en samsyn kring relevanta bestämmelser i internationell havsrätt som gör det möjligt för medlemsstaterna, i egenskap av kust- och flaggstater, att mer effektivt skydda kritisk infrastruktur och vidta åtgärder när det gäller ”skuggflottans” fartyg och alla fartyg av intresse som är verksamma på det fria havet; i synnerhet bör den rättsliga ramen för ingripanden mot eller bordning av fartyg som utgör en risk för EU bedömas noggrant, i full överensstämmelse med Unclos; i handlingsplanen föreslås också att arbetet på multilateral nivå också skulle kunna omfatta en eventuell diskussion om hur man fullt ut kan utnyttja alla tänkbara handlingsalternativ i enlighet med internationell havsrätt, i syfte att öka skyddet av undervattenskabelinfrastruktur samt främja normer och bästa praxis,

SOM ERINRAR OM att Europeiska kommissionen den 6 maj 2025 lanserade en färdplan för att stoppa importen av rysk energi, inbegripet åtgärder som planerades för att ta itu med problemet med kringgående av EU:s oljesanktioner genom användning av ”skuggflottor”,

SOM ERINRAR OM att Unclos, såsom det återspeglas i ingressen, bidrar till upprätthållandet av fred, säkerhet, samarbete och vänskapliga förbindelser mellan alla nationer i enlighet med principerna om rättvisa och lika rättigheter och främjar ekonomiska och sociala framsteg för alla folk i världen, i enlighet med Förenta nationernas syften och principer såsom de anges i stadgan,

SOM BETONAR att principen om havets frihet, inbegripet friheten till sjöfart, måste utövas med vederbörlig hänsyn till andra staters intressen och att alla stater, inbegripet flaggstater, måste fullgöra sina skyldigheter enligt Unclos i god tro och utöva de rättigheter och friheter och den jurisdiktion som erkänns i konventionen på ett sätt som inte utgör missbruk av rättigheter,

SOM BETONAR att EU och dess medlemsstater måste ta itu med de risker som är förknippade med skuggflottan och risker för kritisk undervattensinfrastruktur, och som i detta sammanhang noterar att unionen i enlighet med artikel 3.5 i fördraget om Europeiska unionen ska bidra till ”strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga”,

FÖRKLARAR OCH BEKRÄFTAR följande:

1. Sitt orubbliga engagemang för Unclos, som fastställer den rättsliga ram inom vilken all verksamhet på haven måste bedrivas och som utgör ett instrument av strategisk betydelse som grund för nationella, regionala och globala åtgärder och samarbete inom den marina sektorn, och vars universella och enhetliga karaktär och integritet måste bevaras.
2. Att de risker som ”skuggflottan” och eventuellt andra farliga sjöfartsmetoder medför, inbegripet potentiella miljöskador samt risker för sjösäkerhet och sjöfartsskydd, den internationella sjöhandelns integritet, kritisk undervattensinfrastruktur, inbegripet undervattenskablar och undervattensrörledningar, livet och hälsan för sjöfolk som arbetar ombord på fartyg, och respekten för internationella regler och standarder på sjöfartsområdet, omfattar alla hav och oceaner och måste behandlas som en helhet ur ett rättsligt perspektiv, eftersom dessa risker är en del av problemen rörande havsområdena som avses i tredje inledningsklausulen till Unclos,

3. Att fartyg som saknar nationalitet, inbegripet fartyg i skuggflottan, utgör en särskild risk. Fartyg som saknar nationalitet bedriver inte verksamhet under flaggstatsjurisdiktion enligt Unclos. De har varken rätt till det fria havets friheter, inbegripet friheten till sjöfart, eller till rättigheter såsom oskadlig genomfart eller transitpassage, eftersom dessa friheter och rättigheter uteslutande beviljas stater enligt havsrätten. De omfattas inte av någon stats exklusiva jurisdiktion på det fria havet. Varje stat kan borda ett fartyg på det fria havet i enlighet med artikel 110 i Unclos och i exklusiva ekonomiska zoner (*EEZ*) i enlighet med artikel 58.2 i Unclos, om det finns rimliga skäl att misstänka att fartyget saknar nationalitet. Varje stat får vidta lämpliga åtgärder ombord på ett fartyg som påträffas utan nationalitet, i enlighet med internationell rätt och statens nationella lagstiftning. Dessutom erkänner EU:s medlemsstater att varje kuststat får vidta lämpliga åtgärder i enlighet med internationell rätt och sin nationella lagstiftning med avseende på fartyg som saknar nationalitet när de seglar genom områden över vilka den utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion. I territorialhavet är kuststatens fullständiga och exklusiva jurisdiktion tillämplig på sådana fartyg.
4. Att alla stater måste fullgöra sina rättsliga skyldigheter enligt artikel 113 i Unclos när det gäller att var och en av dem antar de lagar och andra författningar som behövs för att straffbelägga handlingar, som uppsåtligen eller genom vårdslöshet vållar brott eller skada på en undervattenskabel eller undervattensrörledning, av ett fartyg som för dess flagg eller av person underkastad dess jurisdiktion, om villkoren är uppfyllda. Att EU och/eller dess medlemsstater bör bedriva utåtriktad verksamhet avseende flaggstater i syfte att förbättra det effektiva genomförandet av denna bestämmelse i sin nationella lagstiftning.
5. Att varje stat, i enlighet med artikel 94 i Unclos, har en rättslig skyldighet att med avseende på administrativa, tekniska och sociala frågor utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg. I detta avseende är det arbete som utförs inom ramen för IMO när det gäller utarbetandet av riktlinjer eller bästa praxis för registrering av fartyg av avgörande betydelse.

6. Kuststaterna får begära försäkringsuppgifter från fartyg som seglar på deras territorialhav eller i deras exklusiva ekonomiska zon och kommer att granska sådana uppgifter från dem som anlöper en av deras hamnar i enlighet med internationell rätt. De får också begära att fartyg som trafikerar viktiga trafikområden inrapporterar intyg om försäkring och skadeståndsansvar i enlighet med relevanta internationella avtal.
7. Att EU:s medlemsstater kommer att öka sina ansträngningar för att säkerställa att fartygen uppfyller sina rättsliga skyldigheter att anmäla uppgifter. Genom kommissionens delegerade direktiv (EU) 2025/811 av den 19 februari 2025 om ändring av bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG införs en skyldighet för fartyg som passerar in i områden med obligatoriska fartygsrapporteringsystem att tillhandahålla ett eller flera intyg om försäkring som utfärdats av dess tillhandahållare av ekonomisk säkerhet och som medförs ombord på fartyget, som styrker att det finns en försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk, samt intyg om skadeståndsansvar som utfärdats i enlighet med relevanta internationella konventioner.
8. Att avtal med berörda flaggstater för att säkerställa deras samtycke till förhandsgodkänd ombordstigning på deras fartyg på öppet hav eller i EU-medlemsstaternas exklusiva ekonomiska zon skulle utgöra ett viktigt verktyg. Sådana avtal skulle kunna fastställa villkoren och formerna för samarbete med varje relevant flaggstat när det gäller dess fartyg i ”skuggflottan” som ägnar sig åt olaglig verksamhet.
9. Att internationell rätt tillåter stater att vidta verkställighetsåtgärder i ett antal scenarier som kan vara relevanta för skyddet av kritisk undervattensinfrastruktur, inbegripet men inte begränsat till artiklarna 21, 73, 110, 111, 220 och 221 i Unclos samt artikel X i 1884 års Pariskonvention om skydd för undervattenskablar, i tillämpliga fall.
10. Att det, utöver de åtgärder för att motverka skuggflottans verksamhet som fastställs i punkterna 7 och 8, har blivit nödvändigt för staterna att ytterligare överväga den internationella havsrättsramen i syfte att ta itu med de växande utmaningarna och stärka skyddet av undervattenskablar och undervattensrörledningar i enlighet med Unclos, på grund av de ökande hoten mot och förstörelsen av eller skadorna på undervattenskablar och undervattensrörledningar.

11. Deras avsikt att lansera ett brett initiativ för att utveckla verktyg för att hantera hot mot kritisk undervattensinfrastruktur, inbegripet skydd av undervattenskablar och undervattensrörledningar. Dessa verktyg skulle utvecklas i respektive lämpliga forum, såsom FN-organ eller IMO, beroende på deras innehåll. Dessa verktyg kan till exempel bestå av en sammanställning av internationella standarder för gott uppförande för fartyg som navigerar i närheten av kritisk undervattensinfrastruktur och som fastställer särskilda principer och riktlinjer, ett kompendium med regler för fartyg som navigerar genom särskilt känsliga havsområden, åtgärder för att stärka skyddet av undervattenskablar och undervattensrörledningar genom förbättrat skydd, närmare övervakning av verksamhet runt känsliga platser samt mekanismer, i enlighet med internationell rätt, för att förebygga ageranden som äventyrar sådan infrastruktur, eller andra åtgärder i enlighet med Unclos. Sådana verktyg kan omfatta allt från instrument som inte är rättsligt bindande till nya bindande instrument.
-