

MILJØstyrelsen
Internationalt kontor

JB/UCB/HEW/LBO

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

Vedrørende meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europaparlamentet "Imod en strategi til at beskytte og bevare det marine miljø."

Doc. Kom (2002) 539 endelig

1. Status

Kommissionen sendte den 8. oktober 2002 ovennævnte meddelelse til Rådet og Europaparlamentet.

Meddelelsen er Kommissionens opfølgning på EU's 6. miljøhandlingsprogram, som blev vedtaget i marts 2002. Heri er målsætningen bl.a. at beskytte og genoprette natursystemernes normale funktion og standse nedgangen i biodiversitet i Den Europæiske Union og globalt. Samtidig skal der sikres en bæredygtig udnyttelse af fornybare, marine ressourcer. Det indgår i miljøhandlingsprogrammet at beskyttelsen af havmiljøet skal prioriteres højere og at der skal udvikles tematiske strategier, herunder en integreret strategi for beskyttelse af havmiljøet.

I konklusionerne fra Det europæiske Råds møde i Gøteborg i juni 2001 indgår tilsvarende, at der skal sikres en opretholdelse af biodiversiteten og bevarelse af økosystemerne. Målsætningen er således at bringe forringelsen af biodiversiteten til ophør inden 2010. Ligeledes opfordrer Johannesburg topmødet bl.a. til i 2010 at anvende en økosystembaseret tilgang i forvaltningen af havens ressourcer, og til at der i 2010 skal ske en væsentlig nedgang i tabet af biodiversitet.

Meddelelsen er første skridt på vej mod at udvikle en europæisk strategi for havmiljøet. Det danske formandskab er sammen med Kommissionen vært for en konference om strategien i december. Resultatet af konferencen forventes præsenteret på Rådsmøde (miljø) den 9. – 10. december 2002.

2. Formål og indhold

Formålet med meddelelsen er:

- at påbegynde en proces om at udvikle en fællesskabsstrategi for beskyttelse og bevarelse af havmiljøet,
- at identificere og retfærdiggøre behovet for en indsats,
- at opstille ambitiøse målsætninger og identificere de første skridt i en indsats for at gennemføre disse målsætninger, og at identificere den indsats der bør iværksættes i samarbejde med andre organisationer, og
- at identificere de vigtigste involverede parter, for der igennem,
- at lægge op til en diskussion om de aktiviteter som skal indgå i det videre arbejde, og
- at etablere grundlaget hvorpå en tematisk havmiljø strategi kan opbygges.

Kommissionen mener, at selv om 30 års arbejde med beskyttelse af havmiljøet har givet væsentlige resultater og har bragt mange forbedringer i havmiljøets tilstand, er der fortsat grund til bekymring for tabet af biodiversitet og habitater. Der er endvidere grund til bekymring over ændringer i den økologiske balance samt forurening fra miljøfarlige stoffer og næringssalte. De menneskeskabte

påvirkninger i relation hertil omfatter fiskeri, olie- og gasudvinding, skibsfart, herunder risikoen for ulykker til søs, tilførsler af næringsalte og miljøfarlige stoffer og næringsstoffer, dumpning af affald, fysisk nedbrydning af habitater, råstofindvinding mv.

Kommissionen nævner en række særlige forhold, som gælder for havmiljøet. Det er bl.a., at et antal regionale konventioner og internationale organisationer arbejder med beskyttelse af havmiljøet, at den hidtidige indsats har været udviklet sektor for sektor, og at der på EU-niveau ikke eksisterer nogen sammenfattende, integreret politik for beskyttelsen af havmiljøet. EU har imidlertid i udstrakt grad programmer og lovgivning, som direkte eller indirekte har indflydelse på kvaliteten af havmiljøet. Imidlertid er hovedparten af den EU-lovgivning, der kan bidrage til beskyttelsen af havets miljø- og naturtilstand (eksempelvis Spildevandsdirektivet, Nitratdirektivet og Habitatdirektivet) ikke i sig selv målrettet til dette formål. På den anden side kan havkonventionernes målrettede foranstaltninger generelt set ikke håndhæves, selvom de i nogle tilfælde er juridisk bindende.

Kommissionen anfører, at den institutionelle og lovgivningsmæssige kompleksitet vedrørende beskyttelse af havmiljøet er en af hovedudfordringerne i udviklingen af en EU-strategi.

Kommissionen anfører endvidere, at den nødvendige information for at udvikle en endelig og helhedsorienteret politik for beskyttelse af havmiljøet endnu ikke til stede. Meddelelsen er det første skridt i udviklingen af en strategi for havmiljøet og derfor afgrænset til at være handlings- og sektororienteret med henblik på i første omgang at beskrive kompleksiteten på området for derigennem at skabe grundlag for det videre arbejde med udvikling af en egentlig strategi.

Meddelelsen indeholder således:

1. En gennemgang af den nuværende information vedrørende miljøtilstanden af havområderne og identifikation af de største trusler.
2. En gennemgang af den nuværende situation i relation til udvikling og gennemførelse af politikker for regulering af truslerne, både inden for EU og på regionalt og internationalt niveau.
3. Identifikation af manglende viden og en gennemgang af den nuværende situation vedrørende overvågning, miljøvurdering og forskning.
4. Operationelle konklusioner vedrørende behovet for indsats til forbedring af havmiljøet i relation til:
 - EU og regionale/internationale foranstaltninger til beskyttelse af havmiljøet.
 - Overvågning og vurdering af påvirkninger og miljøtilstand, rapporter samt forskning.
 - Fastsættelse af målsætninger og indsats for at nå disse.
5. Identifikation af behørig operationelle og institutionelle målsætninger for EU.
6. Handlingsplan og arbejdsprogram for Kommissionen, medlemsstaterne, ansøgerlande og alle relevante parter med henblik på i 2004 at have defineret og udviklet en tematisk strategi for beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af havmiljøet.

Målsætninger

Sammenfattende konkluderer Kommissionen, at havmiljøstrategien bør fastlægge et ambitiøst, klart og sammenhængende sæt af målsætninger, samt at de aktiviteter, der iværksættes for at opfylde målsætningerne, bør indeholde følgende elementer:

- Udvikling af en sammenhængende havmiljøpolitik, idet der tilstræbes en økosystem-baseret tilgang¹ der bygger på de eksisterende politikker.
- En forbedring af gennemførelsen og håndhævelsen af både eksisterende og ny lovgivning på en integreret måde.
- Mekanismer og indsats med henblik på at fremme koordinering af indsatsen blandt de forskellige organisationer og andre parter.
- Initiativer til at forbedre viden om tidligere udviklinger og sandsynlige fremtidige scenarier for tilstanden i de europæiske havområder samt procedurer og metoder til at vurdere denne information.
- Anvendelse og forbedring af koordineringen mellem de forskellige økonomiske støtteinstrumenter til beskyttelse af havmiljøet.
- Anvendelse af disse strategielementer både regionalt og globalt.

Kommissionens forslag til målsætninger bygger på det relativt høje ambitionsniveau, som bl.a. findes i traktaten, i EU lovgivningen, i de internationale havkonventioner, det 6. miljøhandlingsprogram og i formandskabets erklæring fra topmødet i Göteborg.

Heri indgår for eksempel målsætningen om stop for forringelse af biodiversiteten i 2010, generationsmålsætningen om miljøfarlige stoffer og anvendelse af en økosystem-baseret tilgang i forvaltningen af havets ressourcer. Desuden indgår målene i topmødeerklæringen fra Johannesburg. Her blev der vedtaget målsætninger om inden 2015 at genoprette og regulere fiskebestande, som kan sikre et bæredygtigt fiskeri. Der blev også vedtaget målsætninger om inden 2020 at sikre, at brugen og produktionen af kemikalier har et absolut minimum af risici og effekter på sundhed og miljø, og at man inden 2010 vil reducere tabet af biodiversitet væsentligt.

Den overordnede målsætning om bæredygtig anvendelse af havet og bevarelse af havets økosystemer foreslås gjort operationel ved indtil videre at fastlægge 14 målsætninger på 11 sektor- eller emneområder:

1. Stop for tab af biodiversitet i 2010;
2. Bæredygtig udnyttelse af biodiversitet ved beskyttelse af habitater, flora og fauna;
3. Fiskeriforvaltningen skal vende reduktionen af fiskebestandene og sikre bæredygtigt fiskeri – i Europa og globalt;
4. Miljøfarlige stoffer - generationsmålet;
5. Eutrofiering – eliminere menneskeskabte eutrofieringsproblemer i 2010;
6. Radioaktive stoffer – baggrundsniveauer eller tæt på baggrundsniveauer i 2020;
7. Olieforurening – overholde eksisterende aftaler om udledningsgrænser i 2010 og fjerne udledningerne i 2020;
8. Affald – ingen illegale affaldsudledninger i 2010;
9. Skibsfart – de miljømæssige påvirkninger reduceres ved udvikling af ”Clean Ship” konceptet²;

¹ Etablering af en økosystem-baseret tilgang i forvaltningen - "ecosystem approach" anbefales i biodiversitetskonventionen og i deklARATIONEN fra den 5. Nordsøkonference og kan beskrives som følger: En helhedsorienteret forvaltning af menneskelige aktiviteter som bygger på den bedste tilgængelige viden om økosystemet og dets dynamik, for derigennem at identificere og sætte ind over for de påvirkninger, der er kritiske for økosystemet med henblik på at opnå en bæredygtig udnyttelse af økosystemets ydelser og dets levende ressourcer, samt sikre opretholdelse af økosystemets funktioner.

10. Sundhed og miljø – forureningsniveauet skal være så lavt, at væsentlige sundhedsmæssige effekter undgås;
11. Klimaforandring – gennemførelse af Kyoto protokollen;
12. Udvidelse af koordinering og samarbejde;
13. Gennemførelse af strategien også på globalt niveau, bl.a. gennem konventioner og adfærdskodeks'er;
14. Udvidelse af vidensgrundlaget.

Handlingsplan

I lyset af at der er behov for yderligere viden på området og at en række involverede parter uden for fællesskabsregi har en rolle at spille, finder Kommissionen det for tidligt at specificere alle indsatsområder. Der fremlægges derfor et oplæg til en diskussion om en handlingsplan, som Kommissionen har til hensigt at følge i sit videre arbejde. På de 11 sektor og emnebestemte områder indeholder handlingsplanen 23 handlingspunkter med tidsplan. Handlingspunkterne reflekterer på hvert område og i større eller mindre omfang de elementer, som sammenfattende er anført ovenfor. Der fremlægges imidlertid ikke på nuværende tidspunkt nogen samlet analyse af om disse handlinger sammen med eksisterende politikker og reguleringer vil være tilstrækkeligt til at opnå målsætningerne. Det forudsættes derimod at listen over handlinger løbende suppleres med yderligere nødvendige indsatser, som led i realiseringen af strategien.

Selve strategien skal efter kommissions tidsplan kunne vedtages i foråret 2004. Tidsrammen for de aktiviteter, der indtil videre indgår i strategien, har hovedvægt på strategiens første år. En række aktiviteter rækker længere ud i fremtiden, fx implementeringen af Vandrammedirektivet og af Kyoto-protokollen samt forskningsaktiviteter. Kommissionen forudsætter desuden løbende evaluering af eksisterende virkemidler og indsatser på såvel europæisk som globalt plan.

3. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Kommissionen forholder sig generelt til at beskyttelsen og bevarelsen af havmiljøet og havets ressourcer er et anliggende der har såvel national, fællesskabs- og global karakter, og at en europæisk tematisk strategi for havmiljøet bør etableres ved at inddrage alle disse aspekter. Kommissionen anfører, at meddelelsens formål er at følge op på tilsagnet i det 6. miljøhandlingsprogram for herigennem at varetage Fællesskabets ansvar for beskyttelsen af havmiljøet. Meddelelsen vurderes at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

² "Clean Ship" konceptet er i deklARATIONEN fra den 5. Nordsøkonference beskrevet som skibe der er designet, bygget, drevet og vedligeholdt på en integreret måde med henblik på at eliminere skadelige udledninger og emissioner igennem hele deres levetid. Blandt andet indgår strategier for ballastvand, genanvendelse, affaldsforebyggelse og lukkede kredsløbsprocesser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen har ingen umiddelbare lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ingen umiddelbare økonomiske konsekvenser for Danmark.

Miljømæssige konsekvenser

Meddelelsen i sig selv har ikke umiddelbar indvirkning på beskyttelsesniveauet, idet meddelelsen i forslag til målsætninger hovedsageligt tager udgangspunkt i eksisterende fællesskabslovgivning og allerede indgåede internationale aftaler. Men det vurderes at den øgede fokus, som en kommende EU-havmiljøstrategi vil få på gennemførelsen af internationale aftaler, vil kunne øge beskyttelsesniveauet.

Mere detaljeret vurdering af konsekvenser vil kunne gennemføres i takt med at Kommissionen specificerer sin indsats i det videre arbejde med udviklingen og gennemførelsen af strategien.

5. Høring

Meddelelsen har ikke været i generel høring, men er fremsendt til Miljøministeriets nærmeste samarbejdspartner på området samt sammen med udkast til rammenotat fremsendt til medlemmerne af EU-specialudvalget for miljø med en 2 dages svarfrist.

Danmarks Fiskeriforening, Søfartsstyrelsen og Forsvarsministeriet tager på grund af den korte tidsfrist et generelt forbehold overfor indholdet i meddelelsen.

Danmarks Fiskeriforening bemærker med henvisning til identifikation af manglende viden, at visse specifikke aspekter bør medtages. Desuden støttes at udviklingen af strategien foreslås i et tæt samspil med interessenterne.

SID foreslår at "Offshore, herunder brugen af kemikalier ved borer og vandinjektioner, seismiske skydninger og undersøgelser samt direkte udledninger fra platforme" tilføjes som emne i forhold til de 14 målsætninger på 11 sektor- eller emneområder. Desuden opfordres til at aqvakultur og havvindmøller også inddrages. Endelig udtrykkes undren over at arbejdsmarkedets partner fra det udøvende fiskerierhverv ikke er inddraget i arbejdet.

Dansk Familielandbrug og Landboforeningerne udtrykker støtte til den overordnede målsætning om at beskytte og genoprette natursystemerne og standse nedgangen i biodiversitet i de europæiske og globale farvande, men stiller sig generelt skeptisk overfor det realistiske i at stoppe forringelsen af biodiversiteten i 2010 ved at undgå negative påvirkninger fra relevante landbaserede eller havbaserede menneskelige aktiviteter. Det gælder særlig m.h.t. målsætninger for eutrofiering, hvor der peges på at konsekvensanalyser for erhvervene bør indgå.

Dansk Vand- og Spildevandsforening, som også støtter de overordnede intentioner om en integreret strategi, fremhæver særlig eutrofiering, idet der peges på målsætningen og behovet for at problemløsningen inddrager både miljø og økonomi. Desuden tilkendegives, med henvisning til afsnittet om samarbejde, ønske og tilsagn om inddragelse i det fremtidige arbejde.

Søfartsstyrelsen fremhæver, at styrelsen ikke ønsker at forpligte sig til at udvikle regionale planer for håndtering af ballastvand på definerede tidspunkter, da et ordentligt vurderingsgrundlag for

yderligere initiativer først ventes at foreligge tættere på de angivne årstal. I den forbindelse er det Søfartsstyrelsens holdning, at en beslutning om de af Kommissionen foreslåede aktiviteter som minimum bør afvente den endelige udformning af en IMO konvention for regulering af skibes ballastvand. Søfartsstyrelsen henviser desuden til at det af mødereferat den 13. juni 2002 i EF-specialudvalget vedrørende skibsfartspolitiske spørgsmål fremgår, at det er etableret dansk holdning at stille sig yderst skeptisk over for Kommissionens antagelse om, at Fællesskabets medlemskab af IMO og/eller en formaliseret overgangsordning vil være den mest effektive vej til at sikre bedre beskyttelse af havmiljøet samt øget sikkerhed til søs.

