

2. november 2016
MFVM 157

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til afgørelse om fastsættelse af kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand samt specifikationer og standardmetoder for overvågning og vurdering, samt ophævelse af afgørelse 2010/477/EU. (Komitesag).

Resumé

Kommissionen har med hjemmel i havstrategidirektivet fremlagt den 27. oktober 2016 et forslag til ny afgørelse vedrørende, hvilke konkrete kriterier og metodiske standarder medlemslandene skal anvende, når de vurderer, om der er god miljøtilstand i havmiljøet. Endvidere indeholder forslaget specifikationer og standardmetoder for overvågning og vurdering af havmiljøet. Det centrale i forslaget er et krav om øget regional koordinering, og at der for en lang række af de foreslåede kriterier efterfølgende skal fastsættes såkaldte kvantitative "tærskelværdier". Tærskelværdierne skal hovedsageligt fastsættes via samarbejde i de regionale havkonventioner – for Danmarks vedkommende er det i OSPAR (for Nordsøen) og HELCOM (for Østersøen). I enkelte tilfælde skal tærskelværdierne fastsættes i det uformelle koordinationsprogram under havstrategidirektivet (Common Implementation Strategy) – det gælder for undervandsstøj, marint affald og forstyrrelse/tab af havbunden. Kommissionens forslag er udtryk for en mere stringent tilgang til vurdering af god miljøtilstand og er på nogle områder en skærpelse af den nuværende afgørelse fra 2010 (2010/477/EU), som ikke stillede krav om fastsættelse af tærskelværdier. Afgørelsen kan endvidere vise sig at udgøre en mulig skærpelse i forhold til det, der ellers gælder vedrørende tilstandsvurdering og indsatsprogrammer under vandrammedirektivet og habitatdirektivet. Årsagen er, at det på nogle områder forudsættes, at man vurderer enten de samme eller yderligere elementer under disse direktiver med henblik på opnåelse af god miljøtilstand senest i 2020. Forslaget vurderes at ville hæve beskyttelsesniveauet i Danmark på en række områder. Forslaget vurderes samtidig potentielt at kunne få væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser for både staten og erhvervslivet. De konkrete økonomiske udgiftsberegninger for staten og erhvervslivet kan først foretages efter vedtagelse af forslaget, idet de beror på de enkelte konkrete tærskelværdier, der først efterfølgende skal fastlægges på regional- og unionsniveau. Værdierne skal primært aftales via de regionale havkonventioner, såsom HELCOM, hvor beslutningsstrukturen indebærer betydelige muligheder for dansk indflydelse. Således kræver vedtagelser i HELCOM enstemmighed. Danmark vil således i den videre proces med fastlæggelse af tærskelværdierne søge at minimere de økonomiske konsekvenser. Forslaget forventes sat til afstemning i havstrategidirektivets forskriftkomité den 10. november 2016 og skal vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol.

Regeringen lægger bl.a. afgørende vægt på, at forslaget ikke indeholder krav om fastsættelse af kvantitative tærskelværdier, og kan således ikke støtte forslaget så længe det fortsat indeholder dette krav.

Baggrund

Havstrategidirektivet (Direktiv 2008/56/EF) har til formål at skabe en ramme, inden for hvilken medlemslandene skal træffe de fornødne foranstaltninger til at opnå eller opretholde en god miljøtilstand i havmiljøet senest i år 2020. Hvert medlemsland skal hvert 6. år udarbejde dele af en havstrategi, som består af en analyse af havmiljøets tilstand, en beskrivelse af god miljøtilstand og opstilling af en række miljømål (næste gang i 2018), et overvågningsprogram (næste gang i 2020) og et indsatsprogram (næste gang i 2021).

Kommissionen har udarbejdet forslaget til afgørelse på baggrund af medlemsstaternes første basisanalyse (tilstandsvurdering af havområderne), beskrivelse af god miljøtilstand og miljømål. Kommissionen har på dette grundlag vurderet, at der er behov for, at medlemslandene gør sig større anstrengelser og øger den regionale koordinering, hvis målet om god miljøtilstand i 2020 skal nås.

På den baggrund har Kommissionen fremlagt et nyt forslag til afgørelse, der skal erstatte Europa-Kommissionens afgørelse af 1. september 2010 om kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand i havområder (2010/477/EU).

Forslaget er udarbejdet med hjemmel i havstrategidirektivets artikel 9, stk. 3 og artikel 11, stk. 4 og skal vedtages efter forskriftproceduren med kontrol. Forskriftkomitéen under havstrategidirektivet træffer således afgørelse i sagen efter forskriftprocedure med kontrol (artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512 af 17. juli 2006), jf. art. 25, stk. 2 i havstrategidirektivet.

Hvis der i forskriftudvalget er kvalificeret flertal for forslaget, udsteder Kommissionen beslutningen, når Europa-Parlamentet og Rådet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget inden for tre måneder. Opnås der ikke kvalificeret flertal i forskriftudvalget, forelægger Europa-Kommissionen sagen for Rådet og underretter samtidig Europa-Parlamentet. Hvis der i Rådet er kvalificeret flertal imod et forslag, skal Kommissionen behandle sagen på ny. Vedtager Rådet forslaget med kvalificeret flertal, eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede beslutningen, når Europa-Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget inden for fire måneder fra Kommissionens forelæggelse.

Forslaget forventes sat til afstemning i havstrategidirektivets forskriftkomité den 10. november 2016.

Formål og indhold

Formålet med forslaget er at sikre konsistens mellem landenes implementering af havstrategidirektivet og at sikre sammenlignelighed på tværs af havregioner.

Forslaget angiver konkrete kriterier (se tabel 1) og metoder, der skal anvendes til at vurdere, om havmiljøet er i god tilstand. Endvidere angiver forslaget, hvilke elementer i havmiljøet der skal overvåges.

Det centrale i forslaget er et krav om øget regional koordinering, og at der for en lang række af kriterierne efterfølgende skal fastsættes såkaldte kvantitative "tærskelværdier". En tærskelværdi er en målbar enhed (fx et tal eller et geografisk område), der beskriver den nedre grænse for god miljøtilstand for et givent element. Tærskelværdierne skal hovedsageligt fastsættes via samarbejde i de regionale havkonventioner – for Danmarks vedkommende er det i OSPAR (for Nordsøen) og HELCOM (for Østersøen). I enkelte tilfælde skal tærskelværdierne fastsættes i det uformelle koordinationsprogram under havstrategidirektivet (Common Implementation Strategy) – det gælder for undervandsstøj, marint affald og forstyrrelse/tab af havbunden. Her vil Marine Strategy Coordination Group (MSCG) være det koordinerende forum. MSCG består af repræsentanter fra medlemsstaterne, havkonventionernes sekretariater og de europæiske interesseorganisationer, der har anmodet om at blive medlem.

De kvantitative tærskelværdier, som er eller vil blive fastsat i de regionale havkonventioner vil blive af afgørende betydning for de enkelte landes implementering af havstrategidirektivet. Ved fastsættelse af tærskelværdier, forudsætter Kommissionen, at niveauer, der allerede er fastsat i havkonventionerne, bringes i anvendelse.

For mange af emnerne foreslår Kommissionen, at der efterfølgende under Common Implementation Strategy fastsættes fælles EU-retningslinjer for, hvordan tærskelværdierne skal anvendes. Det vil sige, at man i fællesskab skal blive enige om, i hvilket omfang, de fastsatte tærskelværdier skal opnås, for at der samlet set er opnået god miljøtilstand inden for et emne.

Under direktivets 11 deskriptorer indeholder forslaget 42 kriterier, der er opdelt i 29 såkaldte *primære* og 13 *sekundære* kriterier. De primære kriterier *skal* anvendes, mens de sekundære kriterier kan anvendes som supplement. Dog *skal* de anvendes, hvis der er risiko for, at god miljøtilstand ikke kan opnås/opretholdes (i 2020) inden for det specifikke emne. I praksis vil dette betyde, at også de sekundære kriterier kan blive obligatoriske.

Tærskelværdierne for de enkelte kriterier skal som udgangspunkt fastsættes tids nok til at kunne anvendes i den basisanalyse, som skal fremsendes til Kommissionen i oktober 2018. Hvis dette ikke er muligt, skal de fastsættes så hurtigt som muligt derefter. Der er dog mulighed for, at et medlemsland i særlige tilfælde kan vurdere, at det ikke er relevant at anvende et bestemt kriterie og dermed heller ikke fastsætte en tærskelværdi. I så fald skal Kommissionen have forelagt en begrundelse herfor.

Forslaget lægger ligeledes op til, at der skal fastsættes tærskelværdier for god miljøtilstand vedr. eutrofiering i kystvande. Hvor der allerede foreligger relevante værdier under vandrammedirektivet, skal disse anvendes. Derudover kan det muligvis komme på tale at anvende en række sekundære kriterier for næringsstofpåvirkning, som ikke i dag anvendes under vandrammedirektivet, hvor den aktuelle tilstand vurderes i regi af de danske vandområdeplaner. Endvidere skal der fastsættes tærskelværdier vedr. miljøfarlige stoffer i territorialfarvande, som også er dækket af vandrammedirektivet. Hvis det findes relevant, kan der ifølge forslaget fastsættes tærskelværdier for yderligere miljøfarlige stoffer eller stoffer i andre elementer (sediment, vand, organismer), som ikke allerede er dækket af vandrammedirektivet. God miljøtilstand under havstrategidirektivet skal opnås i 2020.

Derudover skal der mhp. at opnå god miljøtilstand i 2020 fastsættes regionale tærskelværdier for arter dækket af habitatdirektivet. Habitatdirektivet indeholder ikke et krav om, at gunstig bevaringsstatus skal nås inden en bestemt dato. Habitatdirektivets bestemmelser om, at der skal iværksættes bevaringsforanstaltninger må dog anses for at indebære et krav om foranstaltninger, som er egnede til at nå målsætningen inden for et rimeligt åremål.

Ved manglende opnåelse af tærskelværdierne (integreret vurdering) skal medlemslandene vurdere, om det er nødvendigt at iværksætte nye indsatser eller yderligere undersøgelser.

Tabel 1. Oversigt over forslagets 42 kriterier

Deskriptor (fastsat i direktivets bilag 1)	Kriterier (fastsat i Kommissionens forslag til afgørelse)
1: Biodiversitet	6 primære kriterier. Der stilles krav om tærskelværdier for bifangst af ikke kommercielt-udnyttede arter, populationers forekomst, demografiske karakteristika, geografiske udbredelse, levestedernes tilstand og udbredelse samt pelagiske naturtypers tilstand.
2: Ikkehjemmehørende arter	1 primært og 2 sekundære kriterier. Det primære kriterie stiller krav om fastsættelse af en tærskelværdi for antal nyintroducerede ikkehjemmehørende arter i en periode på seks år.
3: Kommercielle fiskebestande	3 primære kriterier. Der stilles krav om, at fiskeriet ikke udnytter fiskebestandene mere end den bæredygtige mængde (MSY) og krav om fastsættelse af tærskelværdier for de enkelte bestande vedr. deres alder- og størrelsesfordeling, som skal indikere sunde bestande.
4: Havets fødenet	2 primære og 2 sekundære kriterier. Primære kriterier stiller krav om fastsættelse af tærskelværdier for fødenettets diversitet og balance, som ikke må påvirkes negativt af menneskelige aktiviteter.
5: Eutrofiering (tilførsel af næringsstoffer)	3 primære og 5 sekundære kriterier. Primære kriterier stiller krav om tærskelværdier for mængden af næringsstoffer, alger og ilt i vandet.

6: Havbundens integritet (anført både under part I og II)	5 primære kriterier, der stiller krav om opgørelser af hhv. tab og fysisk forstyrrelse af havbunden, fastsættelse af tærskelværdier for maksimal negativ påvirkning fra fysisk forstyrrelse på hver habitattype, for maksimalt tab af havbunden, for maksimal negativ påvirkning af hver habitattype fra de samlede menneskelige aktiviteter (herunder invasive arter, eutrofiering, fysisk forstyrrelse af havbunden, hydrografiske ændringer og miljøfarlige stoffer) og for maksimal geografisk udbredelse af de negative påvirkninger på habitattyperne.
7: Hydrografi (havstrømme, dybdeforhold, saltholdighed, temperatur mv.)	2 sekundære kriterier vedr. negative påvirkninger på havmiljøet fra hydrografiske ændringer. (Kriterierne skal bidrage til vurderingerne under 1. biodiversitet og 6. havbundens integritet og der stilles ikke særskilt krav om tærskelværdier under denne deskriptor).
8: Miljøfarlige stoffer	2 primære og 2 sekundære kriterier. Primære kriterier stiller krav om tærskelværdier for koncentrationen af en række miljøskadelige stoffer, herunder regional stillingtagen til evt. yderligere stoffer, som ikke er dækket af gældende EU-lovgivning. Samt minimering af akutte forureningshændelser med miljøskadelige stoffer.
9: Forurenende stoffer i fisk og andre spiselige organismer	1 primært kriterie, der stiller krav om tærskelværdier for indholdet af forurenende stoffer i spiselige organismer fra havet, herunder regional stillingtagen til evt. yderligere stoffer, som ikke er dækket af den gældende fødevarelovgivning.
10: Marint affald	2 primære og 2 sekundære kriterier. Primære kriterier stiller krav om tærskelværdier for sammensætning, mængder og udbredelse af affald og mikro-affald i havmiljøet (på havbunden, i havoverfladen og på strande).
11: Undervandsstøj	2 primære kriterier, der stiller krav om tærskelværdier for impulsiv og vedvarende støj fra menneskelige aktiviteter.
Antal kriterier i alt	42 kriterier i alt - 29 primære kriterier og 13 sekundære kriterier.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt det endelige forslag til afgørelse som et led i forskriftproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol.

Nærhedsprincippet

Regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, fordi det overordnede mål med direktivet kun kan opnås ved at harmonisere kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand i havområder.

Gældende dansk ret

Havstrategidirektivet er implementeret i dansk ret ved lov om havstrategi (LBK nr. 1582 af 10/12/2015). Jf. havstrategilovens § 16, nr. 1, 2 og 4 har miljø- og fødevareministeren hjemmel til at fastsætte nærmere regler om analysemetoder, kriterier og metodiske standarder i en bekendtgørelse. Det fremgår af lovforslaget, at § 16 bl.a. vil blive anvendt til at gennemføre komitéretsakter eller andre tekniske forudsætninger, som skal lægges til grund for de enkelte dele af havstrategierne.

Konsekvenser

De konkrete økonomiske udgiftsberegninger for staten og erhvervslivet kan først foretages efter vedtagelsen af forslaget, idet de beror på de enkelte konkrete tærskelværdier, der først efterfølgende skal fastlægges på regional- og unionsniveau. Værdierne skal primært aftales via de regionale havkonventioner, såsom HELCOM, hvor beslutningsstrukturen indebærer betydelige muligheder for dansk indflydelse. Således kræves vedtagelser i HELCOM enstemmighed. Danmark vil i den videre proces med fastlæggelse af tærskelværdierne søge at minimere de økonomiske konsekvenser.

1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget giver ikke anledning til ændringer i havstrategiloven. Det vurderes derimod, at forslaget vil have betydning for fortolkningen af havstrategidirektivets forpligtelser, som skærpes, hvis forslaget vedtages.

2. Statsfinansielle og administrative konsekvenser for det offentlige:

Som led i forslaget skal der efterfølgende udvikles og vedligeholdes regionale tærskelværdier for god miljøtilstand på en lang række områder. Endvidere skal der udarbejdes og vedligeholdes regionale lister over relevante arter, naturtyper, stoffer mv. Dette arbejde vil kræve en væsentlig opnormering af den danske indsats i arbejdet i de regionale havkonventioner. De forøgede udgifter for staten hertil skønnes at være ca. 34 mio. kr. i 2017-2022 og derefter ca. 6 mio. kr. pr. år.

Som led i forslagets gennemførelse vurderes der behov for at ændre/udvide statens overvågning af havets natur og miljø (fx visse arter, naturtyper, miljøfarlige stoffer, marint affald). Samtidig vil der være et behov for, at den øgede mængde/nye type data skal lagres i nye/tilpassede databaser og anvendes i havstrategiernes enkelte dele, hvilket forventes at forøge udgifterne til at udarbejde havstrategierne. Der kan endvidere være øgede udgifter til afrapportering til Europa-Kommissionen. Vurderingen af de forøgede udgifter til overvågning, databaser mv. skønnes at være 41 mio. kr. i 2017-2020 og derefter ca. 6 mio. kr. pr. år.

Samtidig vil der være udgifter for staten i forbindelse med iværksættelse af nødvendige indsatser, fx udpegning af beskyttede havområder. Udgifterne hertil er meget vanskelige at estimere på nuværende tidspunkt, men et foreløbigt skøn for perioden 2017-2022 lyder på ca. 20 mio. kr. Derudover kan der fx være omkostninger til fiskerikontrol. Disse omkostninger vil blandt andet afhænge af de tærskelværdier, der skal fastsættes for påvirkningen af havbunden, samt implementeringen heraf, men udgifterne kan blive betydelige.

Det vurderes endvidere, at forslaget kan medføre øgede administrative konsekvenser for staten i forbindelse med udstedelse af tilladelser, da det må forventes, at værdierne for god miljøtilstand i havmiljøet i højere grad skal indgå i vurderingerne, når der gives konkrete tilladelser til aktiviteter på havet. Dette forventes at være relevant for projekter, der skal undergå en VVM (Vurdering af Virkninger på Miljøet) eller en Natura 2000-konsekvensvurdering. Disse udgifter skønnes at være begrænsede, men kan være væsentlige for større infrastrukturprojekter. F.eks. kan efterfølgende fastlagte tærskelværdier for vedvarende undervandsstøj medføre betydelige økonomiske og tidsmæssige konsekvenser for Femern Bælt-forbindelsen pga. eventuelt tysk krav om revideret vurdering af virkning på miljøet.

Der vurderes ikke at være administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhederne

Ved udøvelse af erhvervsaktiviteter, der påvirker havmiljøet, skal der fremover tages hensyn til de kvantitative grænseværdier for god miljøtilstand, der skal fastsættes efterfølgende. Dermed er der potentielt væsentlige økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Fiskeri

Der skal i henhold til forslaget fastlægges en tærskelværdi for den maksimale menneskelige påvirkning af forskellige naturtyper, hvilket kan få betydelige konsekvenser for især fiskeri med bundsløbende redskaber (bundtrawl).

Et tidligere udkast fra Kommissionen foreslog, at maksimalt 30 pct. af hver naturtype måtte være negativt påvirket. Denne værdi er nu udgået af forslaget, og de økonomiske konsekvenser vil afhænge af de tærskelværdier man kan blive enige om på Unions-niveau i et samarbejde mellem medlemslandene. Danmark vil således være med til fastsættelsen, men samtidig kan andre medlemslandes ambitionsniveauer være med til at påvirke det danske indsatsbehov.

Desuden kan forslaget, som følge af eventuelt øgede kontrolkrav, medføre eventuelle meromkostninger på ca. 20.000 kr. pr. fiskefartøj til anskaffelse af nyt VMS-udstyr (satellit-udstyr). Hertil kommer eventuelle merudgifter til hyppigere afsendelse af VMS-signaler ved fiskeri i nærheden af beskyttede områder.

Byggeri og råstofindvinding på havet

Der skal med forslaget fastsættes en tærskelværdi for det maksimale tab af forskellige naturtyper, hvilket på sigt kan medføre negative konsekvenser for anlæg på havet der inddrager havbund (fx anlæg af offshore industrier, infrastrukturprojekter, inddæmninger m.v.) og råstofindvinding. Et tidligere udkast fra Kommissionen foreslog, at maksimalt 5 pct. af hver naturtype måtte forsvinde. En sådan begrænsning på 5 pct. for hver naturtype ville have været begrænsende for den danske råstofindvinding på to af havets naturtyper. Denne værdi er imidlertid udgået af Kommissionens endelige forslag, og de økonomiske konsekvenser vil derfor afhænge af de tærskelværdier man efterfølgende skal blive enige om på Unions-niveau i et samarbejde mellem medlemslandene.

Udledning af næringsstoffer

En begrænsning af muligheden for at udlede næringsstoffer som følge af forslaget kan særligt medføre konsekvenser for marine kilder (akvakultur) og må forventes at udgøre en barriere for vækst i erhvervet. Det kan samtidig ikke udelukkes, at der kan være konsekvenser for kilder på havet til luftbåren næringsstofudledning, såsom skibe. Som udgangspunkt håndteres landbaserede kilder (landbrug og andre virksomheder samt spildevand) via allerede gældende mål under vandrammedirektivet (vandområdeplanernes indsatsprogram). På grund af uklarhed om fremtidige regionalt fastsatte tærskelværdier kan det dog ikke udelukkes, at der kan være konsekvenser for landbaserede kilder.

Miljøfarlige stoffer

Restriktive tærskelværdier for koncentration af miljøfarlige stoffer vurderes specifikt at kunne medføre økonomiske konsekvenser for offshore olie-gassektoren. Ved akutte forureningshændelser må omkostninger til øget overvågning af effekterne på arter og naturtyper påregnes, og disse kan eventuelt tænkes at tilfalde forureneren. Endvidere kan skærpede tærskelværdier begrænse muligheden for dumpning af opgravet havnesediment (klapning) og dermed medføre øgede udgifter for havne.

Marint affald

Tærskelværdier for udbredelse, sammensætning og mængder af marint affald vil sandsynligvis få konsekvenser for en række sektorer, da der er mange kilder til affald og mikro-affald i havet. Omfanget afhænger af de tærskelværdier, der fastsættes på EU-niveau, og de valgte indsatser.

Impulsstøj

Uhensigtsmæssige tærskelværdier for impulsstøj i havet kan i yderste konsekvens resultere i, at nødvendige indsamlingsteknikker og boremetoder i flere typer af erhverv ikke ville kunne anvendes. Sektorer, der kan blive påvirket af eventuelle ændrede regler, er være olie-, gas- og vindmølleindustrien, geofysiske selskaber, samt infrastrukturprojekter m.v. Høje krav vil kunne medføre merudgifter for sektorerne, idet planlægning og udførsel

af støjende aktiviteter kan blive besværliggjort. En skærpelse af de danske støjregler vil kunne medføre væsentligt forøgede omkostninger til opførelse af havvindmøllerparker.

Vedvarende støj

Tærskelværdier for vedvarende undervandsstøj kan i yderste konsekvens påvirke skibstrafikken (udstyr, ruter mv.), samt anlægsarbejde og råstofindvinding (tilrettelæggelse af arbejdet, tidsplan, udstyr mv).

Anlægsprojekter

I forbindelse med anlægsprojekter til havs må den enkelte bygherre generelt forvente yderligere udgifter i forbindelse med VVM-redegørelser samt eventuelle effektundersøgelser under anlægsfasen. Erhvervets administrative omkostninger vurderes generelt at være begrænsede. Såfremt der for større projekter, som Femern Bælt-forbindelsen, rejses krav om opdateret VVM-redegørelse efter fastlæggelsen af tærskelværdier, kan det medføre forsinkelse af projekterne og dermed meget betydelige merudgifter.

4. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Som det fremgår ovenfor, kan forslaget have væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser for fiskerierhvervet og følgeindustrier, afhængigt af de tærskelværdier der efterfølgende skal fastsættes. Disse konsekvenser kan især være alvorlige for en række lokale fiskeriafhængige økonomier. Opnåelse af god miljøtilstand i havet kan dog også bidrage til at skabe sunde økosystemer og produktive fiskebestande og dermed i visse tilfælde have en positiv værdi for fiskerierhvervet. Endvidere kan turisterhvervet opleve en positiv effekt af et rent og mangfoldigt havmiljø, da havet er en væsentlig turistattraktion i Danmark.

5. Konsekvenser for beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet af havmiljøet i Danmark, idet der som konsekvens af afgørelsen vil blive fastsat mere klare og præcise forpligtelser i forhold til vurderingen af god miljøtilstand. Det betyder, at det i højere grad vil være muligt at vurdere, om de iværksatte indsatser er tilstrækkelige til at opnå god miljøtilstand. Forslaget vurderes således, at kunne udløse krav om en skærpelse af de danske indsatser på en række områder.

Da der ifølge forslaget til afgørelse skal foreligge en vurdering af god miljøtilstand vedr. eutrofiering i kystvande og miljøfarlige stoffer i territorialfarvande (som ellers er dækket af vandrammedirektivet), er det på nuværende tidspunkt uklart, om tilstandsvurderingerne under havstrategidirektivet kan medføre et yderligere indsatsbehov, end der er fastsat for kystvande under vandrammedirektivet.

Mange af de arter og naturtyper, der skal fastsættes grænseværdier for, er underlagt beskyttelse i medfør af habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, hvor der ikke er en ultimativ deadline for opnåelse af gunstig bevaringsstatus. Afgørelsen kan dermed indirekte komme til at betyde en skærpelse af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne, idet det på nogle områder forudsættes, at man vurderer de samme arter og naturtyper under havstrategidirektivet, hvor der er krav om god miljøtilstand i 2020.

Høring

Rammenotatet har været i høring i EU-miljøspecialudvalget. Følgende kommentarer fremkom:

Dansk Industri: ”I afsnittet om dansk holdning skitseres en relativt kritisk holdning til det foreliggende forslag. På trods heraf er det indstillingen, at Danmark er for forslaget, samtidig med, at man fra dansk side vil arbejde for at medlemslandene selv vælger målbeskrivelser og metoder. Derved underløbes i princippet ideen i at have en grænseoverskridende aftale, hvad enten det er i EU-regi eller i et internationalt forum. DI bemærker, at vi tilslutter os den generelle danske holdning, men finder at indstillingen bør skærpes.

Meningen med rammen for regelsættet i høring er velmenende set ud fra en udfyldning af havstrategiarbejdet, men risikabel. Vi savner i den grad en dybere redegørelse for emnemæssige og retslige sammenhænge med de gældende regler og aftaler på havområdet. Der findes i dag en lang række internationale og europæiske aftaler og regler, som i dag virker, f.eks. HELCOM og PARCOM. Med det foreslåede regelsæt vil der blive skabt et stort regeloverlap, som ikke fremstår som afklaret.

Det vil f.eks. være svært at håndhæve regler om undervandsstøj fra skibe al den stund, at der i dag er fri sejlades i internationalt farvand, som også omfatter danske sunde og bæltter. Sådanne spørgsmål bør ikke være emner for en komitéprocedure, men være politiske emner med folkevalgtes deltagelse. Det samme gælder relationen mellem de eksisterende natur- og miljøkvalitetsdirektiver og tilliggende regler. Her tænker vi på habitat- og vandrammedirektivernes målkrav og på den anden side f.eks. byspildevandsdirektivets kvalitetskrav.”

Dansk Rederiforening: ”Rederiforeningen støtter den danske regerings indstilling, og specielt at medlemslandene selv skal kunne vælge, om der anvendes kvantitative grænseværdier, trends eller kvalitative beskrivelser af god havmiljøtilstand.

Det faktum at de konkrete udgiftsberegninger for staten og erhvervslivet først kan foretages efter vedtagelsen af forslaget, er meget bekymrende, og risikoen for en forringet konkurrenceevne, som følge af en regional regulering, er en udfordring for erhvervet.”

Det Økologiske Råd: ”Det Økologiske Råd er glad for, at regeringen overordnet set støtter Kommissionens forslag, men vi tager afstand fra, at regeringen søger at udvande forslaget gennem de 4 punkter i indstillingen, som man vil ”lægge afgørende vægt på”.

Vi støtter derimod Kommissionens forslag, netop fordi det vil skærpe strategien for et bedre havmiljø, og fordi det konkretiserer dette i form af kvantitative mål. Kommissionens forslag indebærer 42 kriterier for god miljøtilstand, og blandt andet et forslag om kvantitative tærskelværdier for nogle af kriterierne. Vi kan derfor ikke støtte regeringen i, at ”medlemslandene selv kan vælge, om der skal anvendes kvantitative grænseværdier, trends eller kvalitative beskrivelser af god miljøtilstand”. En rent kvalitativ beskrivelse vil således være ”elastisk i metermål”, som vil forhindre en håndhævelse af overholdelse.

Regeringen fremhæver derimod som sin begrundelse for at ville udvande, at forslaget ”indebærer en potentiel risiko for, at Danmark efterfølgende forpligtes af kvantitative tærskelværdier, der kan medføre væsentlige erhvervsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser.”

Regeringen ønsker at forslaget ikke må føre til nye udgifter for staten eller erhvervene. Men der kan tværtimod på sigt være god økonomi i at prioritere at bruge penge på at forbedre havmiljøet. Regeringen nævner da også den positive økonomiske effekt af en bedre miljøtilstand på fiskebestande og dermed på fangst: ”Opnåelse af god miljøtilstand i havet kan dog også bidrage til at skabe sunde økosystemer og produktive fiskebestande og dermed i visse tilfælde have en positiv værdi for fiskerierhvervet”. Men dette er underspillet i notatet.”

WWF Verdensnaturfonden: ”Forslaget fra Kommissionen skal være med til at sikre, at målet om god miljøtilstand i havmiljøet senest i år 2020 kan nås. Dette skal bl. a. ske ved, at medlemslandene følger de kriterier og de metoder, som forslaget indeholder, samt implementerer de elementer i havmiljøet, der fremover skal overvåges. Desuden skal medlemslandene gennem de regionale havkonventioner (OSPAR og HELCOM for Danmarks vedkommende) aftale kvantitative tærskelværdier for en række negative påvirkninger af det marine miljø. Såfremt målene i havstrategidirektivet skal nås, er det indlysende nødvendigt, at medlemslandene for deres fælles

farvande indbyrdes aftaler, både hvilke kriterier der skal anvendes til at vurdere havkvaliteten, samt hvilke tærskelværdier der skal gælde for opnåelse af god miljøkvalitet.

Hvis ikke dette sker, vil et hvert medlemsland egenhændigt ud fra ikke-miljømæssige interesser, kunne vælge andre kriterier og andre tærskelværdier, der ikke vil sikre opnåelsen af direktivets mål. På trods af, at rammenotatet indeholder en klar formulering om at *"Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet af havmiljøet i Danmark, idet der som konsekvens af afgørelsen vil blive fastsat mere klare og præcise forpligtelser i forhold til vurderingen af god miljøtilstand"*, og at *"Opnåelse af god miljøtilstand i havet kan dog også bidrage til at skabe sunde økosystemer og produktive fiskebestande og dermed i visse tilfælde have en positiv værdi for fiskerierhvervet. Endvidere kan turisterhvervet opleve en positiv effekt af et rent og mangfoldigt havmiljø, da havet er en væsentlig turistattraktion i Danmark"* er det ifølge notatet regeringens holdning, at man ikke vil acceptere de evt. øgede omkostninger ifm opfyldelsen af tærskelværdier, ej heller de evt. negative erhvervsøkonomiske konsekvenser af forslaget.

Rammenotatet viser klart, at regeringen ikke har forholdt sig til behovet for – og ønsket om - opnåelse af god miljøtilstand *sensu* Havstrategidirektivet, men ser alene på de evt. samfundsmæssige meromkostninger, der kan følge med vedtagelsen.

Det fremgår desuden klart af notatet, at regeringen ikke ønsker at deltage i et forpligtende internationalt arbejde for at forbedre forholdene bl. a. i de danske farvande.

Det er således netop ikke-miljømæssige overvejelser der ligger til grund for regeringens holdning, hvilket vi på det kraftigste må tage afstand fra."

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Foreløbige tilkendegivelser i forskriftkomitéen tyder på nogen kritik af forslaget, men at medlemslandene vil arbejde konstruktivt med henblik på at finde et kompromis, der vil kunne opnå kvalificeret flertal. De største problemstillinger har været:

- Det juridiske grundlag for forslaget, herunder om forslaget går for vidt i forhold til, hvad der kan rummes inden for en teknisk beslutning.
- Det faglige grundlag, herunder om der vil være tilstrækkelig faglig viden til at fastsætte de krævede tærskelværdier.
- De økonomiske konsekvenser af forslaget.

Omvendt finder et par lande, at forslaget er for uambitiøst, fx at der bør fastsættes strengere regler for tidsperspektivet for fastsættelse af tærskelværdierne.

Regeringens generelle holdning

Det er regeringens holdning, at Kommissionens forslag er for vidtgående. Særligt i forhold til kravet om, at der skal vedtages kvantitative tærskelværdier. Dette vurderes særdeles problematisk, idet det indebærer en potentiel risiko for, at Danmark efterfølgende forpligtes af kvantitative tærskelværdier, der kan medføre væsentlige erhvervsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser. Forslaget indebærer desuden en risiko for, at Danmarks konkurrenceevne forringes i forhold til EU-lande, der indgår i andre havregionssamarbejder, hvor der efterfølgende fastsættes mere lempelige tærskelværdier. Derudover findes det problematisk, at der endnu ikke foreligger et tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag til at fastsætte tærskelværdier for en række af kriterierne i forslaget. Endelig kan regeringen ikke støtte, at forslaget til afgørelse overlapper med andre EU-direktiver, hvorved det er uklart, om tilstandsvurderingerne under havstrategidirektivet kan medføre et yderligere indsatsbehov under vandrammedirektivet og habitatdirektivet.

Regeringen kan således ikke støtte forslaget i sin nuværende form og lægger bl.a. afgørende vægt på, at kravet om fastlæggelse af kvantitative kriterier ændres. Regeringen agter således at stemme imod forslaget, såfremt det ikke ændres på væsentlige punkter.

Såfremt forslaget vedtages uændret, vil Danmark i den videre proces med fastlæggelse af tærskelværdierne søge at minimere de økonomiske konsekvenser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.