



Den 13. maj 2024

RAMMENOTAT TIL FOLKETINGETS MILJØ- OG FØDEVAREUDVALG

om tærskelværdi for friholdelse af havbund under havstrategidirektivet

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

EU-Kommissionen har foreslået en tærskelværdi for beskyttelse af havbund under havstrategidirektivet. Med tærskelværdien foreslås, at minimum 10 pct. af hele havbunden og heraf 5-15 pct. af hver havbundshabitattype friholdes fra forvaltningsbare menneskeskabte påvirkninger af havbunden. Beskyttelse af havbunden er centralt for den samlede beskyttelse af havet og har mange positive effekter. Den konkrete tærskelværdi for havbunden vurderes at kunne opnås med udpegningen af 10 pct. strengt beskyttet havareal jf. Danmarks Havplan fra juni 2023. Regeringen agter at støtte forslaget.

Baggrund

EU's medlemsstater er med havstrategidirektivet forpligtet til at opnå god miljøtilstand i havet. EU-Kommissionen har dertil truffet en juridisk bindende afgørelse om, at der skal fastsættes fælles tærskelværdier til brug for vurdering af, om god miljøtilstand er opnået (GES-afgørelsen)¹.

For havbunden findes på nuværende tidspunkt to tærskelværdier. Den ene indebærer, at for hver havbundshabitattype må maksimalt 2 pct. være tabt, mens den anden indebærer, at maksimalt 25 pct. af hver havbundshabitattype må være i dårlig tilstand. EU-Kommissionen har foreslået en yderligere tærskelværdi for havbunden, der indebærer friholdelse fra såkaldte *forvaltningsbare* menneskeskabte påvirkninger af havbunden. Forslaget vedtages ved simpelt flertal, og skal til afstemning på et møde i EU's koordinerende gruppe for implementering af havstrategidirektivet (MSCG, Marine Strategy Coordination Group), forventeligt den 22. maj 2024.

Formål og indhold

Havbunden udgør grundlaget for et sundt havmiljø, bl.a. grundet sin rolle som levested for tusindvis af marine arter og disse arters centrale rolle som fødegrundlag for f.eks. fiskeproduktionen i de danske farvande. Havbunden bidrager desuden positivt til at regulere klimaforandringer. Der er stærk videnskabelig evidens for naturgevinsten ved uforstyrret havbund, idet havbundens økosystemer rummer størstedelen af den marine biodiversitet, og fordi havbunden spiller en central rolle i de fleste økosystemprocesser. Et sundere økosystem vil styrke havets generelle evne til f.eks. at optage CO₂ og vil

¹ Kommissionens afgørelse (EU) 2017/848 af 17. maj 2017 om fastlæggelse af kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand i havområder samt specifikationer og standardmetoder for overvågning og vurdering og om ophævelse af afgørelse 2010/477/EU.

bl.a. få positiv betydning for de danske fiskebestande. Opnåelse af tærskelværdien vil således gavne biodiversitet og økosystemer i havet, og vil umiddelbart kunne bidrage til gennemførelsen af en potentielt kommende naturgenopretningsforordning, da friholdelse af påvirkninger af havbunden må forventes at kunne bidrage til at opnå god tilstand og genopretning af havbunden.

Med tærskelværdien foreslås, at minimum 10 pct. af hele havbunden og heraf 5-15 pct. af hver havbundshabitatype friholdes fra *forvaltningsbare* menneskeskabte påvirkninger af havbunden. Forvaltningsbare menneskeskabte påvirkninger er f.eks. VE, olie- og gasproduktion, fiskeri, råstofindvinding og klapning. Spændet på de 5-15 pct. skal sikre, at de 10 pct. samlede friholdelse fordeles jævnt over alle havbundshabitattyper, således at ingen havbundshabitattyper hverken undlades for beskyttelse (0 pct.) eller dominerer beskyttelsen (over 15 pct.). *Ikke-forvaltningsbare* menneskeskabte påvirkninger er i denne sammenhæng f.eks. marint affald, invasive arter og diffuse kilder, såsom udledninger fra landbrug. Der foreligger ikke fra EU-Kommissionens side forslag til en udtømmende liste over forvaltningsbare påvirkninger.

Det bemærkes, at der er forskelle mellem de restriktioner, som indføres i de strengt beskyttede områder, og de restriktioner, der lægges op til i forbindelse med den ekstra tærskelværdi. Eftersom tærskelværdien ikke er eksplicit nævnt i GES-afgørelsen er det Miljøministeriets vurdering og klare forventning, at der er fleksibilitet i forhold til at opnå den. Der er ingen frist for implementering af tærskelværdien, men det er Miljøministeriets vurdering, at Danmark vil leve op til den foreslåede nye tærskelværdi i 2030, idet der allerede med aftalen om Danmarks Havplan fra juni 2023 er besluttet at udpege 10 pct. strengt beskyttede områder.

Den nationale implementering af tærskelværdien anses derfor som opfyldt ved udpegnen af de 10 pct. strengt beskyttede områder jf. havplansaftalen.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

Nærhedsprincippet

Der er tale om bidrag til gennemførelse af en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

EU's medlemsstater er med havstrategidirektivet forpligtet til at opnå god miljøtilstand i havet. EU-Kommissionen har dertil truffet en juridisk bindende afgørelse om, at der skal fastsættes fælles tærskelværdier til brug for vurdering af, om god miljøtilstand er opnået (GES-afgørelsen).

Tærskelværdien er ikke eksplicit krævet i GES-afgørelsen, men Kommissionens juridiske tjeneste har vurderet, at den er i overensstemmelse med havstrategidirektivets definition af god miljøtilstand for havbunden. Kommissionen har den 11. marts 2024 udsendt en meddelelse om anvendelse af tærskelværdier. Heraf fremgår, at hvis der er vedtaget tærskelværdier på EU-plan eller på regionalt samarbejdsniveau, skal disse anvendes ved de jævnlige ajourføringer af tilstandsvurderingen under havstrategidirektivet (hvert sjette år), og at Kommissionen vil kontrollere, at det sker.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Såfremt den ekstra tærskelværdi for havbunden vedtages, vil den (som med alle andre tærskelværdier under havstrategidirektivet) efterfølgende blive anvendt som grundlag for vurderingen af god miljøtilstand i tilstandsvurderingen til havstrategi IV.

Økonomiske konsekvenser

Opnåelse af tærskelværdien vurderes ikke at medføre yderligere erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser end dem, som følger af havplanen, idet den nationale implementering af tærskelværdien anses for gennemført ved udpegnen af de 10 pct. strengt beskyttede områder i havplansaftalen. Det bemærkes dog, at estimatet ikke tager højde for de 5-15 pct. beskyttelse af hver havbundshabitatype, som først vil kunne endeligt vurderes, når områderne er identificeret. De erhvervsøkonomiske konsekvenser herfor er dog afhængige af, hvordan tærskelværdien implementeres, dvs. hvilke indsatser regeringen beslutter sig for at gennemføre.

Det bemærkes, at der med denne sag ikke træffes beslutning om hverken placering af strengt beskyttede områder, øvrige indsatser eller miljømål.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Det forventes, at tærskelværdien vil bidrage positivt til beskyttelsen af havbunden i det danske havområde idet den vil blive anvendt i den næste nationale tilstandsvurdering (havstrategi IV), ligesom den i perioden frem mod 2030 vil kunne bruges vejledende når der iht. havplansaftalen skal udpeges 10 pct. strengt beskyttede områder.

Det vurderes, at tærskelværdien ikke påvirker udbygningen af f.eks. VE og andre klimatiltag, da havstrategidirektivet giver mulighed for at anvende undtagelser, hvis god miljøtilstand ikke kan opnås pga. ændringer i havområdets fysiske karakteristika, som skyldes foranstaltninger truffet af hensyn til overordnede samfundsinteresser, herunder f.eks. udbygning af VE. Direktivet giver desuden mulighed for, at der i forbindelse med fastlæggelse af miljømål og indsatser bl.a. inddrages samfundsmæssige og økonomiske hensyn. Det bemærkes derudover, at forsvarsaktiviteter, der forstyrrer havbunden, ikke begrænses af tærskelværdier, idet de er undtaget havstrategidirektivet.

Eftersom tærskelværdien ikke er eksplicit nævnt i GES-afgørelsen, vurderer Miljøministeriet at der vil være tilstrækkelig fleksibilitet i den nationale opnåelse af tærskelværdien til, at Danmark ikke er forpligtet til at indføre yderligere restriktioner, end hvad der kommer til at følge af udpegnen af de 10 pct. strengt beskyttede områder jf. havplansaftalen fra 2023. Det betyder, at der ikke foretages yderligere foranstaltninger efter udpegnen af de 10 pct. strengt beskyttede områder, selvom der i forbindelse hermed ikke opnås 5-15 pct. beskyttelse af hver havbundshabitatype.

Høring

Forslaget har været i skriftlige høring i EU-Miljøspecialudvalget med frist den 13. maj 2024.

Danske Havne finder det vigtigt, at der i forhold til opnåelse af tærskelværdien fortsat her tages hensyn til etableret og ny havneinfrastruktur af regional og national interesse, både til havs og til lands, f.eks. med muligheder for undtagelser og dispensationer.

WWF Verdensnaturfonden finder det meget positivt, at regeringen støtter forslaget om tærskelværdi for friholdelse af havbund under havstrategidirektivet. WWF savner dog dokumentation for, at de eksisterende forslag til strengt beskyttede områder sikrer fuld repræsentativitet af alle relevante havbundshabitatyperne, hvilket man finder vigtigt, hvis de strengt beskyttede områder skal udgøre den danske tilgang til opnåelse af målet om, at minimum 10 pct. af hele havbunden og heraf 5-15 pct. af hver havbundshabitatype friholdes fra forvaltningsbare menneskeskabte påvirkninger af havbunden.

Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO) finder det afgørende, at strengt beskyttede områder placeres rigtigt i det danske farvande, så både naturhensyn og aktivitetshensyn tilgodeses. DFPO finder, at rammerne omkring udpegelsen af de specifikke områder gøres langt mere realistiske og realiserbare ved at tillade et spænd på 5-15 procent af hver af de danske havbundshabitattyper. Man finder det ligeledes vigtigt at habitattyperne ikke defineres alt for detaljeret, da man finder, at den kortlægning, der eksisterer, slet ikke er nøjagtig nok i denne henseende. DFPO mener, at det er afgørende, at der ved udpegning af de 10 procent strengt beskyttede områder, laves baselineundersøgelser, samt at områderne monitoreres videnskabeligt løbende, så effekter kan dokumenteres.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) bakker op om, at regeringen vil stemme for tærskelværdien for friholdelse af havbund under havstrategidirektivet, således at det i regi af havstrategidirektivet skal sikres, at minimum 10 pct. af hele havbunden og heraf 5-15 pct. af hver havbundshabitattype friholdes fra forvaltningsbare menneskeskabte påvirkninger af havbunden. DN bemærker desuden, at man finder det vigtigt, at der for alle naturtyper friholdes areal. I udlægget af områder finder DN, at regeringen bør tage hensyn til de naturtyper, der har behov for naturgenopretning og beskyttelse, fremfor områder, hvor der stort set ikke foregår aktiviteter i dag. DN opfordrer desuden til, at der i udvælgelsen af områder sikres områder med høj biodiversitet eller højt biodiversitetspotentiale. DN finder ikke, at der bør være undtagelser for vedvarende energi inden for områderne friholdt fra forvaltningsbare menneskeskabte påvirkninger. Endvidere finder man, at der ved brug af undtagelsesbestemmelser for vedvarende energi vil være behov for etablering af erstatningsområder. DN opfordrer til, at områderne identificeres og udlægges hurtigst muligt.

Tænketanken Hav støtter, at Danmark stemmer for tærskelværdien, men finder det dog yderst kritisabelt, at eutrofiering mv. ikke er en del af tærskelværdien, da man mener, at det netop er en af de største presfaktorer i de danske kystvande. Tænketanken Hav finder dog, at tærskelværdien er et skridt i den rigtige retning og kan støtte udpegning og regulering af beskyttede havområder med henblik på at opfylde dele af havstrategidirektivets målsætninger.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes, at være opbakning blandt en række EU's medlemsstater til den foreslåede tærskelværdi, mens enkelte forventes at stemme imod, grundet tærskelværdiens manglende ophæng i GES-afgørelsen. Det er dog endnu ikke er klart, om man når det simple flertal, som er nødvendigt for vedtagelse.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Beskyttelse af havbunden er en central del af den beskyttelse af havet og har mange positive effekter. Den konkrete tærskelværdi for havbunden vurderes at kunne opnås med udpegningen af 10 pct. strengt beskyttet havareal jf. havplansaftalen. Regeringen agter at støtte forslaget.