

Miljøstyrelsen
Vand
Miljøministeriet
Ledelsessekretariatet, EU-koordinationen

14. juni 2006
J.nr.: DEP-211-00001
TBR

GRUNDNOTAT TIL FMPU samt FEU

Kommissionens meddelelse til Rådet og Europaparlamentet vedr. temastrategi for beskyttelse og bevaring af det marine økosystem samt Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategidirektivet).

Com (2005) 504 final (Temastrategi) og
Com (2005) 505 final (Forslag til havstrategidirektiv)

Resumé

Kommissionen har udsendt ovenstående meddelelser, som er temastrategien for beskyttelse af havmiljøet, samt forslag til havstrategidirektiv, inkl. en konsekvensvurdering af forslaget. Temastrategien har udspring i EU's 6. miljøhandlingsprogram. Kommissionen fastslår, at et kommende havstrategi-direktiv skal supplere den indsats der gøres i de forskellige havkonventioner (HELCOM, OSPAR m.m.). Direktivforslaget spiller sammen med vandrammedirektivet (2000/60) og Natura 2000-direktiverne (habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne) med hensyn til beskyttelse af natur og miljø i EU's vandområder.

Direktivets formål er opnå god miljøtilstand senest 2021. Direktivforslaget forpligter medlemslandene til at opstille miljømål for medlemslandenes havområder. I fornødent omfang opstilles de sammen med de tilgrænsende medlemslande, eller med tredjelande – som f.eks. Rusland. Miljømålene opstilles på basis af parametre for miljøtilstande, som kommissionen fastsætter ved en komité-procedure. Herefter skal medlemslandene opstille indsatsprogrammer og overvågningsprogrammer. De fleste begreber svarer til begreberne i vandrammedirektivet. Der er dog ikke nogen formel interkalibrerings-mekanisme. Derimod har kommissionen mulighed for at gøre indsigelse, hvis de fastlagte mål eller programmer ikke lever op til direktivets formål. Kommissionen anfører, at indsatsen for havmiljøet kun kan nås ved samarbejde mellem landene (og tredjelande) hvorfor hensynet til nærhedsprincippet er tilgodeset.

For Danmark ventes de lovgivningsmæssige konsekvenser at være en mindre ændring af havmiljøloven og miljømålsloven. På længere sigt kan det dog vise sig hensigtsmæssigt at gennemføre lovgivning om en samlet planlægning for havområdet. Kommissionen har for EU skønnet, at de administrative udgifter vil være € 70-90 mio. pr. år for alle landene. De samfundsøkonomiske konsekvenser, der især vedrører ikke-landbaserede kilder, som fiskeri, skibsfart og offshorevirksomhed, er ikke skønnede. Regeringen er ved at udarbejde en samfundsøkonomisk konsekvensanalyse dækkende de danske omkostninger og gevinster. Herefter kan der tages politisk stilling til forslaget.

Forslaget ventes først realitetsbehandlet i september 2006 under det finske formandskab.

1. Status

Kommissionen sendte den 24. oktober 2005 meddelelsen om en tematisk strategi for beskyttelse og bevaring af det marine miljø og forslaget til et havstrategidirektiv til Rådet og Europaparlamentet.

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om meddelelsen til FMPU og FEU.

Forslaget ventes først realitetsbehandlet under det finske formandskab i andet halvår 2006.

Rådet (miljø) har 4. marts 2003 i forbindelse med temastrategien fra Kommissionen: "Frem mod en strategi til at beskytte og bevare havmiljøet"(COM (2002) 539 final) vedtaget rådskonklusioner, der støtter Kommissionens arbejde med udviklingen af temastrategien.

Den 20. december 2004 vedtog Rådet(miljø) supplerende rådskonklusioner på baggrund af resultaterne fra den anden interessekonference (Marine Stakeholder Conference i Rotterdam nov. 2004).

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

2. Formål og indhold

Temastrategien

Temastrategien er Kommissionens opfølgning på EU's 6. miljøhandlingsprogram.

Den indeholder Kommissionens forslag til temastrategi for etablering af en ramme for Fællesskabets indsats for det marine økosystem.

Temastrategien skal indgå som den miljømæssige dimension i den maritime indsats, som Kommissionen (under ledelse af DG FISH) har under udvikling. Kommissionen har 7. juni 2006 fremlagt en grøn bog om maritim politik, der dog ikke indeholder politikforslag. Kommissionen har inviteret til kommentarer indtil 30. juni 2007, hvorefter en egentlig politik kan fremlægges.

Kommissionen konstaterer i den foreliggende meddelelse, at den hidtidige indsats til løsning af problemerne har været udviklet sektor for sektor, samt at der på EU-niveau ikke eksisterer nogen sammenfattende, integreret indsats for beskyttelsen af havmiljøet.

EU har imidlertid i udstrakt grad etableret programmer og lovgivning, som direkte eller indirekte har indflydelse på kvaliteten af havmiljøet. Hovedparten af den EU-lovgivning, der kan bidrage til beskyttelsen af det marine økosystem, er dog ikke i sig selv målrettet til dette formål.

Gennem havkonventionerne er der gjort en stor og målrettet indsats, men der har i nogle lande været problemer med håndhævelsen af de aftalte foranstaltninger, selvom de i nogle tilfælde er juridisk bindende. Endelig påviser Kommissionen, at den nødvendige information for at udvikle en endelig og helhedsorienteret indsats for beskyttelse af havmiljøet endnu ikke til stede.

For at kunne bygge på de fremskridt, der er gjort gennem eksisterende institutioner, politikker og konventioner er der efter Kommissionens mening behov for at formulere en klar overordnet vision for det marine miljø. En klar EU-politik vil komplementere og støtte det eksisterende netværk af institutionelle arrangementer ved at skabe en lovgivningsmæssig ramme, der kan håndhæves og hvori medlemmerne kan agere med støtte fra EU institutionerne.

Kommissionen konstaterer, at den nuværende forringelse af det marine økosystem sætter velfærd og beskæftigelse med tilknytning til havet på spil. For at imødegå denne udfordring og i konsekvens af

allerede vedtagne målsætninger finder Kommissionen, at målsætningen for havstrategien er ”at beskytte, genoprette og forvalte Europas havområder”.

Desuden anføres, at det er væsentligt ”at sikre at menneskelige aktiviteter udføres på en bæredygtig måde således at nuværende og fremtidige generationer kan nyde biologisk mangfoldige og dynamiske havområder, som er sikre, rene, sunde og produktive.”

Et nyt policy-instrument må således sikre et højt beskyttelsesniveau, og en økosystembaseret¹ tilgang til forvaltningen af havmiljøet, hvor de menneskelige påvirkninger af det marine økosystem forvaltes samlet ud fra hensynet til en bæredygtig udvikling. Kommissionen understreger desuden behovet for samarbejde mellem alle relevante interessenter og et øget samarbejde med de regionale havkonventioner.

For at sikre strategiens overordnede mål finder Kommissionen, at en juridisk bindende forpligtelse er nødvendig. Med hensyn til valget af virkemidler for at opnå disse mål er Kommissionen af den opfattelse, at en smidig tilgang er nødvendig i lyset af nærhedsprincippet. Kommissionen har derfor fremlagt et forslag til havstrategidirektiv, der er ambitiøst i sin målsætning, men uden at foreskrive detaljerede krav til redskaberne for at nå disse mål.

Forslaget til Havstrategidirektiv

Forholdet til andre EU-reguleringer og politikker.

Kommissionen peger på, at det nye havstrategidirektiv skal spille sammen med vandrammedirektivet og Natura-2000-direktiverne (habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne) og disses implementeringsprocesser, idet havstrategidirektivet indholdsmæssigt korresponderer med disse. Havstrategidirektivet anvender en seksårig kadence i sine planlægningsmæssige processer. For at bringe disse i takt med vandrammedirektivets frister, er der således i direktivet stillet forslag om at der skal være opnået en god miljøtilstand i 2021.

Direktivet spiller desuden sammen med en række andre direktiver, fx spildevandsdirektivet og nitratdirektivet. Hertil kommer, at direktivet støtter og bygger på indsatsen i rekommandationen om integreret kystzoneforvaltning (ICZM) og fysisk planlægning samt arbejdet med at imødegå klimaændringerne, herunder vindmølleprogrammer mv. Der forventes endvidere synergi med de øvrige temastrategier under 6. miljøhandlingsprogram.

Forholdet til ikke EU-aktører.

Temastrategien fremhæver samarbejdet med tredjelande dels indenfor de regionale havkonventioner dels med andre tredjelande. Havstrategidirektivet vil medvirke til et forbedret og mere målrettet samarbejde med tredjelande, såsom Rusland, så der bliver en bedre sammenhæng imellem miljømål og de konkrete indsatser.

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 sikrer opretholdelse af økosystemets funktioner.

Overordnet kvalitetsmålsætning - god miljøstatus.

Direktivets formål (art. 1) er at etablere en ramme for udviklingen af marine strategier, der har til formål at opnå "god miljøtilstand" [good environmental status] i det marine miljø senest i 2021, og at sikre fortsat beskyttelse af det marine økosystem.

Direktivets geografiske område.

Direktivforslaget omfatter alle de marine områder fra basislinien² og udefter, som er under medlemslandenes jurisdiktion, inklusiv havbund og grunden derunder (art. 2). De marine områder opdeles i marine regioner, hvor de danske farvande hører under hhv. Østersøen og det nordøstlige Atlanterhav. De marine regioner kan yderligere underdeles i forbindelse med implementeringen af direktivet (art. 3).

Det betyder, at havstrategidirektivet især er relevant udenfor vandrammedirektivets område, der er 1 sømil fra basislinien mht. den økologiske tilstand og 12 sømil fra basislinien mht. den kemiske tilstand. Natura 2000 direktiverne gælder for hele det marine område.

Strategier for marine regioner.

Den centrale bestemmelse (art. 4) er, at medlemslandene skal udvikle en marin strategi for deres marine områder efter en i direktivet nærmere fastlagt plan. Denne plan omfatter følgende elementer (1) Status for tilstanden i det marine økosystem samt kortlægning af menneskeskabte påvirkninger, (2) Fastlæggelse af kriterier for god miljøtilstand (senest efter 4 år), (3) Fastlæggelse af miljømål (5 år efter), (4) Etablering af et overvågningsprogram (6 år efter), (5) Udvikling af indsatsprogram til at opnå målene (senest i 2016) og (6) Det samlede program vil være operativt (senest i 2018).

Medlemslandene skal samarbejde om fælles farvande og skal så vidt muligt udnytte eksisterende institutionelle strukturer, eksisterende programmer og aktiviteter i tilknytning til internationale aftaler, som gælder i de marine regioner (art 5).

Kapitel II (art. 7-11) indeholder en række krav til udarbejdelsen af de marine strategier. En vigtig bestemmelse er art. 8, hvor det i stk. 3 fremgår, at beskrivelsen og fastlæggelsen af detaljerede kriterier og krav for "god miljøtilstand" fastlægges i komitéprocedure, jf. art. 22. Det fremgår videre (art. 9), at medlemslandene ved fastlæggelse af miljømål skal tage hensyn til eksisterende miljømålsætninger, som er fastsat nationalt, i EU eller internationalt for de respektive farvande. Endelig fremgår det (art. 11), at Kommissionen skal have underretning om de marine strategier og har mulighed for at afvise dem under henvisning til at de ikke opfylder direktivets krav. I en række annex'er er det nærmere specificeret hvad der skal lægges til grund for god miljøtilstand, for fastlæggelse af målsætninger, for overvågningsprogrammerne og for indsatsprogrammerne.

Kapitel III (art. 12-15) indeholder bestemmelser om indsatsprogrammerne. Det fremgår, at indsatsen skal tilrettelægges under hensyn til bæredygtig udvikling og særligt de socioøkonomiske virkninger, der kan forudses. Det skal endvidere sikres, at indsatsen er omkostningseffektiv og der skal gennemføres cost-benefit analyser ved inddragelse af nye virkemidler (art. 12). Der er endvidere bestemmelser, som tillader medlemsstaterne at fravige målsætningerne, hvis dette skyldes parter uden for EU, naturlige grunde, force majeure eller tungtvejende offentlige interesser. Kommissio-

² Som hovedregel er basislinien identisk med lavvandslinien langs kysten som angivet på officielt anerkendte søkort i stor målestok. I overensstemmelse med Havretskonventionen benyttes i Danmark såkaldte rette basislinier. Formålet med rette basislinier er at muliggøre inddragelse af sådanne vandområder, som på grund af den nære forbindelse til landterritoriet har karakter af indre farvande.

nen skal informeres om indsatsplanerne og har mulighed for at afvise dem under henvisning til at de ikke opfylder direktivet.

Som det fremgår af ovenstående skal de af medlemsstaterne fastsatte tiltag om miljømål, overvågningsprogrammer, indsatsprogrammer fremsendes til Kommissionen, der kan beslutte, at disse ikke opfylder direktivets krav. De nævnte tiltag må således antages at have en bindende karakter for medlemsstaterne.

Rapportering og offentlighedens inddragelse.

Medlemslandene skal holde de marine strategier opdateret og revidere dem hvert 6. år (art. 16). Offentligheden skal inddrages ved, at myndighederne sender resuméer af de forskellige dele af de marine strategier i offentlig høring. Kommissionen udarbejder løbende en række rapporter om planerne og reviderer direktivet efter 15 år.

Tekniske tilpasninger og komiteprocedure.

Løbende tilpasninger til den tekniske udvikling og andre opgaver, fx fastlæggelsen af kriterierne for god miljøstatus, foregår i den komité, som er nedsat til at forvalte vandrammedirektivet (art. 21).

3. Europa-parlamentets udtalelser

Europa-parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet.

Kommissionen peger i sin vurdering af nærhedsprincippet på, at målet med direktivforslaget ikke kan opnås på tilfredsstillende vis af medlemsstaterne. Baggrunden for Kommissionens vurdering er, at havmiljøet ikke er sammenfaldende med de eksisterende geopolitiske grænser men går på tværs af landegrænser og derfor forudsætter samarbejde og fælles principper. Desuden vil medlemsstater, der grænser op til samme havregion, nemt kunne nå frem til forskellige konklusioner angående tilgange, diagnoser og indsatsprogrammer, der skal iværksættes, uanset at de er rettet mod fælles, marine økosystemer. Kommissionen vurderer derfor, at en indsats på EU-plan vil udgøre et mere effektivt redskab til at nå målene med forslaget.

Da formålet med forslaget vedrører indsats overfor grænseoverskridende forurening, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark.

En række vigtige forudsætninger for bedømmelsen af omfang og rækkevidde af den indsats, der vil blive krævet for at opfylde direktivet er ikke til stede på nuværende tidspunkt. Der udestår bl.a. en bedømmelse af en række juridiske spørgsmål. Dette gælder bl.a. rækkevidden af de enkelte medlemslandes forpligtigelser, Kommissionens kompetencer (f.eks. til at forkaste indsatsprogrammer) – samt forholdet til andre EU-lande og tredjelande. Da tredjelande, herunder Rusland, også påvirker Østersøens miljøtilstand, vil dette kunne have stor betydning for vurderingen af Danmarks indsats for at sikre implementering af havstrategidirektivets miljømål.

Dette indebærer eksempelvis, at indsatsen for at sikre det marine økosystem imod udledninger fra de landbaserede kilder, f.eks. fra landbrug, byer og industri primært sker igennem implementeringen af vandrammedirektivets krav om god økologisk, henholdsvis kemisk, tilstand senest i 2015. Vandrammedirektivet implementeres efter regler i miljømålsloven. Det indebærer, at der i første etape i planlægningsprocessen gennemføres en opsamling af viden om vandområdernes tilstand og om de menneskeskabte påvirkninger af vandområderne samt en allerførste vurdering af, om der er behov for en indsats for at kunne opfylde direktivet. Dette første skridt kaldes i vandrammedirektivet for basisanalysen. Anden etape i planlægningsprocessen er udarbejdelse af vandplaner i 2009,

der fastsætter konkrete målsætninger for de enkelte vandområder, og udarbejdelse af indsatsprogrammer, som beskriver de foranstaltninger, der skal til for at nå målene. Heri indgår en økonomisk konsekvensanalyse af fordele og omkostninger af indsatsen. Foranstaltningerne gennemføres i tredje etape.

Det forventes tilsvarende at indsatsen for at beskytte naturtyper og arter for en stor dels vedkommende vil være dækket af arbejdet med gennemførelsen af Natura 2000 direktiverne, som sker efter reglerne i miljømålsloven og i en parallel proces med vandrammedirektivet. Det skal dog bemærkes, at beskyttelsen af havnaturen ifølge forslaget til havstrategidirektiv i princippet dækker hele havområdet og dermed ikke kun de naturtyper og arter, herunder de udpegede områder, som falder ind under habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet.

Kommissionen fastsætter efter en komité-procedure, hvad der kendetegner god miljøtilstand. Herefter skal medlemslandene for hver havregion opstille konkrete miljømål. Dette sendes til Kommissionen, som har til ansvar at vurdere om de konkrete miljømål er i overensstemmelse med direktivets formål. Kommissionen har således en form for veto-ret overfor landenes indspil.

Det betyder at niveauet for god miljømæssig tilstand ikke er fastlagt på forhånd, hvilket vanskeliggør bedømmelsen af konsekvenserne og betydningen for beskyttelsesniveauet.

Det er imidlertid bedømmelsen, at havstrategidirektivet først og fremmest vil have betydning for kilder som skibsfart, fiskeri, off shore olieindvinding og, -vindmøller, samt i mindre grad turisme, råstofindvinding, kabel- og rørlægning og klappning. De øvrige landbaserede kilder til forureningen af det marine økosystem er i første række omfattet af vandrammedirektivet.

Lovgivningsmæssige konsekvenser.

Havstrategidirektivet lægger en overordnet ramme for arbejdet med at opnå god miljøtilstand i hele det marine økosystem. Direktivet har sammenhæng med en række andre direktiver og politikker, herunder særligt vandrammedirektivet og Natura 2000 direktiverne, samt den fælles fiskeripolitik, den fælles landbrugspolitik og arbejdet med sikkerhed til søs. Eftersom Danmark har gennemført eller er midt i at gennemføre disse direktiver og politikker, antages det, at en væsentlig del af indsatsen er tilrettelagt og inkluderet heri. Havstrategidirektivet forventes derfor bedømt ud fra de nuværende forudsætninger kun at kræve mindre ændringer af den eksisterende lovgivning, det vil sige ændring af havmiljøloven og miljømålsloven, herunder miljømålslovens formål. Det bør imidlertid vurderes, om det på længere sigt vil være hensigtsmæssigt at gennemføre lovgivning om en samlet planlægning for havarealet, som ramme for afvejningen af de involverede interesser.

Økonomiske konsekvenser.

Kommissionen har gennemført en relativt omfattende analyse af omkostningerne ved gennemførelsen af direktivforslaget. Den mere præcise del af analysen behandler de administrative omkostninger for medlemslandene.

Således skønnes omkostningerne samlet for medlemslandene i en initialfase på 2 år ifølge direktivforslaget at være € 90 mio. pr. år, og herefter i driftsfasen € 70 mio. pr. år. Dette svarer til hhv. 670 mio. kr. pr. år og 520 mio. kr. pr. år. De samfundsmæssige omkostninger ved gennemførelsen af foranstaltninger til at opfylde de miljømål, der bliver fastsat efter havstrategidirektivet er ikke opgjort.

Miljøministeriet har derfor i februar 2006 igangsat et analysearbejde for så vidt angår omkostningerne for Danmark. Analysearbejdet forventes færdiggjort ultimo juni 2006.

Miljømæssige konsekvenser.

Havstrategidirektivet bygger i høj grad på eksisterende fællesskabslovgivning og allerede indgåede internationale målsætninger og aftaler, og vil som nævnt formentlig kun medføre en mindre ændring af dansk lovgivning. Der ydes allerede en stor indsats via implementering af vandrammedirektivet og Natura 2000-direktiverne. Implementering af havstrategi-direktivet vil supplere denne indsats.

Direktivet vil herudover medføre en forbedret sikring af de internationale og de åbne havområders marine økosystem ved at EU-landene vil få forbedrede muligheder for at opfylde internationale aftaler, såsom konventionerne om skibes ballastvand og antifoulingssystemer og biodiversitetskonventionen.

6. Høring.

Forslaget har været udsendt i høring den 27. februar 2006 til 37 interessenter. Der er modtaget egentlige kommentarer fra 6 høringsparter. Kommentarerne kan opdeles som følger:

Greenpeace og WWF, der også indsender svar på vegne af Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening, Dansk Pattedyrforening hilser strategien velkommen. Foreningerne finder dog ikke, at strategien er forpligtende nok, bl.a. da miljømålene ikke er definerede. Desuden er foreningerne kritisk overfor, at indgreb overfor f.eks. fiskeriet skal ske via den fælles fiskeripolitik, og ikke gennem indeværende direktiv.

Danske Regioner (Amtsrådsforeningen) anfører tilsvarende synspunkter, men kritiserer desuden, at der ikke som ved vandrammedirektivet foretages interkalibrering medlemslandene imellem.

Kommunernes Landsforening hæfter sig ved, at kommunerne formentlig først involveres, når vandrammedirektivets indsatsprogrammer er implementeret, hvorfor næringssaltsituationen formentlig er forbedret væsentligt.

Københavns Kommune finder det positivt, at der lægges op til en indsats i det åbne hav. Kommunen mener imidlertid at tidsfristen er for lang, og at overvågningsprogrammer ikke er konkrete og forpligtigende nok.

Rederiforeningen lægger vægt på, at indgreb overfor skibsfart sker internationalt (gennem FN's søfartsorganisation IMO).

7. Forhandlingssituationen.

Forslaget har endnu ikke været realitetsforhandlet.

8. Dansk holdning

Regeringen er enig i behovet for en regulering af det marine område. Regeringen vil fremsætte sine mere konsoliderede vurderinger af direktivforslaget i et revideret grundnotat til Folketinget efter gennemførelsen af den danske konsekvensvurdering.