



Den 24. juni 2020

NOTAT TIL FOLKETINGETS MILJØ- OG FØDEVAREUDVALG

om fastlæggelse af tærskelværdier for marint affald under havstrategidirektivet

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Som led i implementeringen af EU's havstrategidirektiv er medlemsstaterne forpligtede til at udarbejde kvantitative tærskelværdier, der fastsætter god miljøtilstand i havmiljøet. Der skal p.t. tages stilling til to konkrete tærskelværdier for marint affald: Affald på strande og plastik i mallekukmaver. Tærskelværdien om affald på strande skal fastlægges på EU-plan, mens tærskelværdien for plastik i mallekukmaver skal fastlægges i den regionale havkommission, OSPAR (dækker havområdet i Nordøst-Atlanten, herunder Nordsøen og Kattegat). Efter fastlæggelsen af tærskelværdier for marint affald vil tærskelværdierne skulle anvendes i den nationale gennemførelse af havstrategidirektivet. Tærskelværdierne vil fastsætte grænser, der er lavere end de nuværende målte mængder affald på strande og plastik i mallekukmaver. På den baggrund kan det ikke udelukkes, at vedtagelsen af tærskelværdierne vil medføre væsentlige erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser. Begge tærskelværdier er naturfagligt velbegrundede og i overensstemmelse med EU-forpligtelserne i henhold til Kommissionens GES-afgørelse¹ under havstrategidirektivet. Forslagene forventes at medføre et højere beskyttelsesniveau. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslagene.

Baggrund

Der er fremsat forslag om to tærskelværdier for marint affald: Affald på strande og plastik i mallekukmaver.

Tærskelværdien om affald på strande på EU-plan fastlægges i en koordinationsgruppe (*Marine Strategy Coordination Group*, der understøtter implementeringen af havstrategidirektivet) med deltagelse af medlemsstaterne og Kommissionen, hvilket sker med simpelt flertal, jf. koordinationsgruppens forretningsorden af 4. februar 2013.

Tærskelværdien for mallekukmaver fastlægges i den regionale havkommission, OSPAR (dækker havområdet i Nordøst-Atlanten, herunder Nordsøen), hvilket forventes at ske med konsensus eller $\frac{3}{4}$ flertal; jf. OSPAR konventionens artikel 13.

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.

Forslaget om tærskelværdien for affald forventes sat til skriftlig afstemning i begyndelsen af juli 2020. Forslaget om tærskelværdien for mallekukmaver forventes sat til beslutning i 2. halvår 2020.

Formål og indhold

I henhold til havstrategidirektivet har EU's medlemsstater siden 2008 været forpligtede til at opnå god miljøtilstand i deres havområder. Som led i implementeringen af EU's havstrategidirektiv er medlemsstaterne forpligtede til at udarbejde kvantitative tærskelværdier¹, der fastsætter god miljøtilstand i havmiljøet. Der skal p.t. tages stilling til to tærskelværdier for marint affald: Affald på strande og plastik i mallekukmaver. Tærskelværdien om affald på strande er den første tærskelværdi, der skal vedtages i EU og er derfor principiel, mens tærskelværdien for mallekukmaver skal vedtages i den regionale havkommission, OSPAR (dækker havområdet i Nordøst-Atlanten, herunder Nordsøen). Over 100 tærskelværdier skal vedtages i enten EU eller de regionale havkommissioner i de kommende år. Det følger af EU-Kommissionens GES-afgørelse, at fastsættelse af tærskelværdierne sker ud fra et naturfagligt grundlag.

Den første EU-tærskelværdi drøftes i en EU-koordinationsgruppe inden for rammerne af det EU-uformelle samarbejde om havstrategidirektivet, Common Implementation Strategy (CIS). I CIS-samarbejdet indgår medlemsstaterne og EU-Kommissionen med det formål at håndtere fælles udfordringer og muliggøre en sammenhængende og ensartet implementering af havstrategidirektivet på tværs af EU.

Efter vedtagelse af tærskelværdier for marint affald vil tærskelværdierne skulle anvendes i den nationale gennemførelse af havstrategidirektivet. I forbindelse med udarbejdelse af nationale basisanalyser, miljømål og tærskelværdier skal der tages stilling til national anvendelse af tærskelværdierne og udformning af trinvis miljømål, som på sigt vil føre til opnåelse af tærskelværdierne. I forbindelse med udarbejdelse af indsatsprogrammer skal der tages stilling til indsatser og evt. anvendelse af undtagelser.

Forslaget til tærskelværdien for affald på strande er 20 stykker per 100 meter strand. Tærskelværdien er fastsat ved at anvende overvågningsdata fra alle overvågede strande i EU og derefter anvende mængden af affald på de 10 % reneste strande som tærskelværdi, inkl. en statistisk tolerance. Metoden vurderes fagligt velfunderet og bygger på det bedst tilgængelige datamæssige grundlag.

Den foreslåede tærskelværdi svarer til ca. 90 % reduktion af affaldet på strande på EU-niveau i forhold til niveauet i 2015-2016. For de danske strande ved Østersøen svarer det til en reduktion på ca. 74 %, mens de danske strande ud mod Nordsøen samt Kattegat vil skulle opnå en reduktion på ca. 90 %, idet affaldsmængden er højere her blandt andet havstrømmene. Forslaget indeholder en fælles erkendelse blandt EU medlemslandene og Kommissionen, at det vil tage en længere årrække, før affaldsmængderne er reduceret svarende til god miljøtilstand. Af forslaget fremgår derfor, at en trinvis tilgang til opnåelse af tærskelværdien kan være relevant.

I regi af havkommissionen OSPAR er der udarbejdet forslag til en tærskelværdi for plastaffald i mavesækken på mallekukker. Den indebærer, at maksimalt 10 % af fuglene må have over 0,1 g plastik i maven. Tærskelværdien vurderes at være fagligt velfunderet og bygger på det bedste datamæssige grundlag, der findes på nuværende tidspunkt. Forslaget vil gælde for OSPAR's region II ("Greater North Sea") og er dermed ikke relevant for Grønland og Færøerne.

I den seneste vurdering fra OSPAR (2017) havde 58 % af mallekukkerne i Nordsøen over 0,1 g plastik i maven. Fuglene indeholdt primært mindre plaststykker fra nedbrudte plastprodukter og i mindre grad

råvaremateriale brugt i plastproduktionen. Hvis de nuværende nedadgående trends fortsætter, vil tærskelværdien formentlig kunne nås inden for de næste 20-30 år. Målopfyldelse vurderes samlet for hele Nordsøen.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

Nærhedsprincippet

Der er tale om regionale 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

Havstrategidirektivet er implementeret i dansk ret ved lov om havstrategi (jf. lovbekendtgørelse nr.1161 af 25. november 2019). GES-afgørelsen er direkte gældende, jf. TEUF art. 288.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af tærskelværdierne kræver ikke lovændring. Det kan dog ikke udelukkes, at det i forbindelse med fastsættelse af indsatser for at nå tærskelværdierne kan være nødvendigt at ændre gældende ret.

Økonomiske konsekvenser

Vedtagelse af tærskelværdierne vil fastsætte grænser, der er lavere end de nuværende målte mængder affald på strande og plastik i mallestukmaver. På den baggrund kan det ikke udelukkes, at vedtagelsen af tærskelværdierne vil medføre væsentlige erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser, idet omfanget af indsatser til opnåelse af tærskelværdierne er ukendte. Indsatsernes omfang og udformning er vanskelige at bestemme, idet en stor del af affaldet på danske strande pt. ikke kan kildekarakteriseres og affaldet stammer fra mange forskellige aktiviteter. En medlemsstat er dog ikke forpligtet til at træffe specifikke foranstaltninger, hvis omkostningerne ikke står i et rimeligt forhold til risikoen for havmiljøet forudsat, at der ikke sker nogen yderligere forringelse.

Forud for fastsættelse af indsatsprogram under Havstrategi III i 2027 forventes det via en kommende EU-model at være kortlagt, hvilken andel af affaldet fra udenlandske kilder, der kan regnes fra. Det forventes, at især EU's Engangsplastikdirektiv vil levere en væsentlig reduktion af affaldet på strande frem mod 2030. Omfanget af supplerende indsatser i indsatsprogrammet vil afhænge af:

- 1) hvor store reduktioner, der planlægges opnået i forbindelse med indsatsprogram II i 2021
- 2) om et evt. resterende indsatsbehov vælges at fordeles over endnu en cyklus, idet indsatsprogrammerne fastlægges for en 6-årig periode ad gangen
- 3) størrelsen af bidraget fra andre lande og effekten af andre landes indsatser i samme periode samt
- 4) omfanget af relevante og gennemførlige indsatser.

Indsatser i forhold til affald på strande vurderes at bidrage til langt størstedelen af reduktionskravet for affald i mallestukker. Der kan dog være et behov for tiltag herudover, eksempelvis ift. at reducere tab af plast pellets/granulat til miljøet, såfremt industriens frivillige initiativ ikke er tilstrækkeligt.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Vedtagelse af tærskelværdier på EU-eller regionalt niveau vil forbedre kvaliteten af og sammenhængen i EU-medlemsstaternes beskrivelser af god miljøtilstand. De vil endvidere sikre konsistens og sam-

menlignelighed på havregionsniveau. Uanset at der er tale om en præcisering af en eksisterende forpligtelse, forventes tærskelværdierne at medføre et højere beskyttelsesniveau i Danmark, fordi det bliver nemmere at vurdere, hvorvidt god miljøtilstand er opnået.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

WWF Verdensnaturfonden støtter tærskelværdierne, som man finder at være et ambitiøst udspil til gavn for havmiljøet. WWF bemærker, at man allerede på nuværende tidspunkt kan forvente, at plast i mallekumkaver og på strandene vil falde i løbet af de næsten 20-30 år, da det nuværende plastaffald vil blive gradvist nedbrudt til mikroplast. WWF understreger, at selvom man får reduceret mængden af plastaffaldsudledning til havmiljøet, finder man det vigtigt at have fokus på de eksisterende mængder og medtænke, at disse med stor sandsynlighed vil ende som mikroskopiske små plastpartikler. WWF mener, at der bør sættes ind ved kilden og fokuseres på at reducere det affald, der kommer direkte fra det maritime erhverv og nævner som eksempel de såkaldte "dolly ropes". WWF forslår et integreret system til at reducere og i højere grad indberette tabte fiskeredskaber, hvilket man finder vil medvirke til en bedre miljøtilstand i havet.

Danmarks Naturfredningsforening støtter fastsættelsen af tærskelværdierne. Man bemærker, at selvom disse vil kunne resultere i erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser, vil mangel på tærskelværdierne og handling for at opnå disse have om muligt endnu større konsekvenser for naturen og dyrelivet i og omkring havet samt for de erhverv der lever af havet. Danmarks Naturfredningsforening finder det utroligt vigtigt, at havområderne sikres mod marint affald, særligt plast, og dermed organismerne i havet.

Rådet for Grøn Omstilling ser meget positivt på, at bekæmpelse af plastforurening er en prioritet for regeringen, og Rådet støtter vedtagelsen af tærskelværdierne. Rådet for Grøn Omstilling bemærker, at man er bekendt med, at tærskelværdierne vil kunne have erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser, men finder, at hvis der ikke bliver igangsat en meget seriøs indsats snarest muligt, vil de miljø- og sundhedsmæssige (herunder samfundsøkonomiske) konsekvenser være endnu større. Rådet for Grøn Omstilling understreger, at selvom man umiddelbart finder tærskelværdierne ambitiøse og nyttige, bør man sikre, at mallekumken er en god og repræsentativ indikatorfugl, der giver et retvisende billede af forureningsgraden i og omkring Danmark. Rådet for Grøn Omstilling understreger vigtigheden af, at tærskelværdierne fremadrettet løbende vurderes med henblik på muligheden for at sænke dem yderligere. Man finder, at ambitionen må være, at der ikke findes plastaffald (og affald i det hele taget) på strandene og i havet. Rådet for Grøn Omstilling mener overordnet set, at der bør gøres langt mere for at sænke det materielle forbrug samt øge muligheden for genbrug af materialer bl.a. med henblik på at reducere risikoen for affald i miljøet. Rådet for Grøn Omstilling mener derfor, at Danmark bør skubbe på for, at der på EU-plan igangsættes initiativer, som nedsætter forbrug og fremmer direkte genbrug (snarere end genanvendelse) så affaldsmængderne falder.

Jægerforbundet støtter fastsættelsen af tærskelværdierne. Jægerforbundet bakker generelt op om indsatsen, der er med til at reducere mængden af plastik affald i naturen. Jægerforbundet bemærker, at man langs danske kyster med fordel kunne overvåge mængden af plastik på strandene i større omfang (på flere strande), end der er lagt op til i overvågningsprogrammet for den danske havstrategi.

Danmarks Fiskeriforening finder umiddelbart, at det kan virke hensigtsmæssigt at udarbejde tærskelværdi for den tilladte mængde affald på strande. Danmarks Fiskeriforening stiller dog spørgsmålstegn ved grundlaget for fastlæggelsen af værdierne, som man ikke nødvendigvis finder tager hensyn til,

hvornår effekten af plastikken reelt er skadelig. Danmarks Fiskeriforening finder, at en målopfyldelsesperiode på 20-30 år er meget lang og peger i modsat retning af en national gennemførelse af de øvrige elementer af havstrategidirektivet inden for overskuelig årrække. En kvantitativ tilgang med en opfyldelsesperiode på 20-30 år vækker således en vis bekymring hos Danmarks Fiskeriforening. Grundet marint affalds grænseoverskridende karakter finder Danmarks Fiskeriforening det nyttigt, at der fremover arbejdes med fælles tærskelværdier, men at det er problematisk, hvis medlemslandene reelt ikke har særlig megen indflydelse på målopfyldelsen på grund af ydre omstændigheder. Derudover bemærker Danmarks Fiskeriforening, at man ikke nødvendigvis finder, at affald på strande er en god indikator på situationen i havet, da fiskere lander store mængder affald, der aldrig bliver en del af disse opgørelser, ligesom betydelige dele af det affald, man finder på strandene, er fra landbaserede kilder, for eksempel strandgæster. Ligeledes stiller Danmarks Fiskeriforening sig skeptiske over for brugen af indhold i mallemukmaver som god og repræsentativ indikator for tilstanden i havmiljøet.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Enkelte medlemsstater forventes at være imod tærskelværdien om affald på strande. I OSPAR forventes de øvrige parter til konventionen at støtte tærskelværdien for plastaffald i mallemukmaver.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Bekæmpelse af plastforurening er en prioritet for regeringen. Begge tærskelværdier er naturfagligt velbegrundede og i overensstemmelse med EU-forpligtelserne i henhold til GES-afgørelsen. Regeringen agter på den baggrund at støtte tærskelværdierne.