



Den 2. februar 2023

RAMMENOTAT TIL FOLKETINGETS MILJØUDVALG om tærskelværdier 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. Størstedelen af tærskelværdierne skal udarbejdes i de regionale havkonventioner, HELCOM (bl.a. Østersøen) og OSPAR (bl.a. Nordsøen), mens de resterende fastsættes i EU.

Danmark skal tage stilling til vedtagelse af seks indikatorer, med underliggende tærskelværdier vedrørende biodiversitet, eutrofiering og undervandsstøj. Danmark tog et forbehold grundet den parlamentariske situation efter folketingsvalget 2. november 2022 for en række tærskelværdier til godkendelse på møde i HELCOM den 30. november 2022. Danmark skal give en tilbagemelding vedr. undersøgelsesforbeholdet snarest muligt. Der orienteres desuden om EU-tærskelværdier for undervandsstøj, som blev godkendt ved flertals afstemning 14. november 2022. Danmark afstod fra afstemningen grundet den parlamentariske situation.

Tærskelværdierne vil i relevant omfang blive anvendt i de regionale tilstandsvurderinger, som udarbejdes i havkonventionerne i løbet af 2022/2023. Der er ikke taget stilling til den nationale anvendelse af tærskelværdierne. Dette sker ved første del af havstrategi III i 2024, hvor der skal laves en national tilstandsvurdering og fastsættes miljømål. Fra dansk side lægges der vægt på, at foreslåede tærskelværdier generelt er naturfagligt velbegrundede ud fra bedst tilgængelige viden, og at de tager højde for de potentielle risici for havmiljøet samt forsigtighedsprincippet. Danmark agter på den baggrund at støtte forslagene i HELCOM, hvor Danmark skal give en tilbagemelding.

Baggrund

Der skal løbende tages stilling til tærskelværdier i takt med udarbejdelsen af dem i HELCOM, OSPAR og EU.

To EU-tærskelværdier for hhv. impulsiv og vedvarende undervandsstøj blev godkendt ved flertals afstemning den 14. november 2022, hvor Danmark afstod fra afstemningen grundet den parlamentariske situation efter folketingsvalget den 2. november 2022. Der er nogle delelementer i tærskelværdien, som skal besluttes i regionalt regi. Disse er endnu ikke blevet vedtaget, men ifm. HELCOMs tilstandsvurdering HOLAS III (for perioden 2016-2021), er der udarbejdet en indikator for vedvarende støj og impulsstøj, der anvender foreløbige værdier i sin analyse (se tabellen nedenfor).

På HELCOM møde den 30. november 2022 blev fire tærskelværdier og de to del-tærskelværdier vedtaget mhp. at indgå i de regionale tilstandsvurderinger, som udarbejdes i 2022/2023. Der blev på mødet taget et dansk forbehold pga. udestående national koordinering grundet den parlamentariske situation. Danmark skal nu melde tilbage i forhold til, hvorvidt forbeholdet kan ophæves.

Formål og indhold

I henhold til havstrategidirektivet har EU's medlemsstater siden 2008 været forpligtede til at opnå god miljøtilstand i deres havområder. I 2017 vedtog Kommissionen GES-afgørelsen i tillæg til havstrategidirektivet. Denne forpligter medlemsstaterne til bl.a. at fastsætte kvantitative tærskelværdier på EU og regionalt niveau, og disse skal indgå i medlemsstaternes beskrivelse af en god miljøtilstand for deres havområder¹.

Tærskelværdierne er en præcisering af de eksisterende hovedsagligt kvalitative kriterier for god miljøtilstand i havstrategidirektivet og skal iflg. GES-afgørelsen fastsættes bl.a. på grundlag af forsigtighedsprincippet, de potentielle risici for havmiljøet samt det bedste tilgængelige videnskabelige grundlag.

Tærskelværdierne skal indgå i medlemslandenes beskrivelse af god miljøtilstand og danner dermed grundlag for den tilstandsvurdering, som medlemslandene hvert 6. år skal indrapportere til Kommissionen (næste gang i 2024). Heri fastsættes endvidere de miljømål, som er bindende for danske offentlige myndigheder. Der vil blive taget stilling til den konkrete nationale anvendelse af tærskelværdierne i forbindelse med udarbejdelse af den nationale tilstandsvurdering og fastsættelse af miljømål i 2024.

Indsatserne fastlægges efterfølgende i et nationalt indsatsprogram. De konkrete tærskelværdier vil således tidligst få betydning for indsatsprogrammet under havstrategi III, som skal udarbejdes i 2027. I indsatsprogrammet skal der iflg. havstrategidirektivet tages hensyn til bæredygtig udvikling og til de sociale og økonomiske konsekvenser af de påtænkte foranstaltninger. Der kan i forbindelse med fastlæggelsen af indsatsprogrammet anvendes visse undtagelser, og der er mulighed for at tilrettelægge indsatser, så der samtidig tages samfundsmæssige hensyn.

Hovedparten af tærskelværdierne skal iht. GES-afgørelsen fastsættes via regional koordination, mens tærskelværdier vedrørende havbund, marint affald og undervandsstøj fortrinsvist skal fastsættes i EU. Den regionale koordination foregår i de to havkonventioner, som Danmark er medlem af, hhv. OSPAR fsva. Nordsøen, Skagerrak, Nordlige Øresund og Kattegat, og HELCOM fsva. Østersøen, Bælthavet og Kattegat. Kattegat indgår i begge havkonventioners områder.

Nærværende høring vedrører tærskelværdier i forhold til biodiversitet, eutrofiering og undervandsstøj. De konkrete tærskelværdier, hvor Danmark agter at tilslutte sig, fremgår af tabel 1-2 forneden i rammenotatet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

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.

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

Fastsættelsen af kvantitative tærskelværdier er en del af implementeringen af GES-afgørelsen og har til formål at beskrive god miljøtilstand og gøre denne målbar. Tærskelværdierne medfører ingen konsekvenser i sig selv, men kan føre til, at der på sigt træffes beslutninger om indsats, som kan medføre behov for ændringer af gældende ret eller har økonomiske konsekvenser, såfremt den nationale tilstandsvurdering viser et indsatsbehov.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af tærskelværdier kræver ikke lovændring.

Økonomiske konsekvenser

Vedtagelse af tærskelværdier medfører som udgangspunkt ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Tærskelværdierne udgør i sig selv ikke en ny forpligtelse, men de kan synliggøre et indsatsbehov, som skal adresseres mhp. at opnå god miljøtilstand i havet, hvilket EU's medlemsstater er forpligtet til at opnå iht. havstrategidirektivet. De økonomiske omkostninger forbundet med efterlevelsen af tærskelværdierne afhænger af en række forhold, som ofte er ukendte på tidspunktet for vedtagelsen af tærskelværdien, herunder den konkrete miljøtilstand, egnede indsatser, påvirkninger fra andre landes aktiviteter og indsatser, samt hvilke indsatser og forvaltningsmodel, der politisk tages beslutning om at iværksætte. Derfor er det i mange tilfælde vanskeligt at skønne mulige økonomiske konsekvenser på tidspunktet for godkendelsen af tærskelværdien. Dette gælder også for de konkrete tærskelværdier, som denne sag vedrører, jf. tabel 1 og 2 forneden.

Tærskelværdierne vil senere indgå i vurderingen af, om der er opnået god miljøtilstand og kan dermed anvise et konkret indsatsbehov, der kan have væsentlige statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvis der tages politisk beslutning herom ifm. indsatsprogrammet for havstrategi III. Der er ikke taget stilling til den nationale anvendelse af tærskelværdierne. Dette sker i 2024 ved næste nationale tilstandsvurdering og fastsættelse af miljømål og det efterfølgende indsatsprogram i 2027. Alt afhængigt af hvilke miljømål, der nationalt fastsættes og anvendelse af undtagelsesbestemmelser kan det ikke udelukkes, at opnåelse af tærskelværdier for vedvarende undervandsstøj kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser for skibsfarten. Ift. international skibsfart vil regulering primært skulle ske gennem FNs søfartsorganisation IMO og der skal desuden tages højde for retten til fri passage gennem de danske stræder.

Ligeledes kan det ikke udelukkes at opnåelse af tærskelværdierne for bifangst kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser for fiskeriet.

Det bemærkes, at vurderingen af tilstanden for impulsstøj ift. marsvin er god for nuværende. Med planerne om udvidelse af havvind og CCS lagring, samt anlægsprojekter kan der dog blive behov for planlægning af aktiviteterne og forvaltning heraf.

Opnåelse af god miljøtilstand i havet kan også have positive økonomiske konsekvenser f.eks. i form af produktive fiskebestande for fiskerierhvervet og værdien af et rent og mangfoldigt havmiljø for

turismeerhvervet. Et sundt havmiljø kan desuden bidrage til at fremme havets naturlige evne til CO₂-optag og gøre det mere modstandsdygtigt i forhold til klimaforandringer.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Vedtagelse af tærskelværdier på EU- eller regionalt niveau forventes at forbedre kvaliteten af og sammenhængen i EU-medlemsstaters beskrivelser af god miljøtilstand. De vil endvidere sikre konsistens og sammenlignelighed på havregionsniveau. Der er tale om en præcisering af en eksisterende forpligtelse, men tærskelværdierne kan medføre et højere beskyttelsesniveau i Danmark, afhængigt af den konkrete værdi m.v.

Høring

Sagen har været i høring i EU Miljøspecialudvalget.

Tænketanken Hav er enige med regeringen i, at fastsættelsen af tærskelværdier i de regionale havkonventioner og EU er et vigtigt led i forhold til implementeringen af havstrategidirektivet, der skal føre til god miljøtilstand i havet. Tænketanken Hav er positive overfor, at regeringen lægger vægt på, at de foreslåede tærskelværdier er naturfagligt velbegrundede ud fra bedst tilgængelige viden, at tærskelværdier generelt skal tage højde for potentielle risici for havmiljøet samt forsigtighedsprincippet, og at tærskelværdier er i overensstemmelse med EU-forpligtelserne. Den finder det derfor positivt, at regeringen agter at støtte tærskelværdierne. Tænketanken Hav opfordrer til, at Miljøministeriet eller Miljøstyrelsen offentliggør alle vedtagne tærskelværdier (i henhold til havstrategidirektivet) på deres hjemmeside med henblik på at gøre oplysningerne tilgængelige for offentligheden, da man ellers finder det vanskeligt at følge med i området for interessenter. Tænketanken Hav bemærker, at der fortsat mangler at blive fastsat mange tærskelværdier for god miljøtilstand i HELCOM, OSPAR og/eller EU. Man finder derfor, at Danmark generelt bør fastsætte nationale tærskelværdier i Havstrategi III, idet omfang der findes data i Danmark til at underbygge nationale tærskelværdier.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Tærskelværdierne for undervandsstøj er vedtaget i EU-regi ved flertal den 14. november 2022, hvor Danmark afstod fra afstemningen grundet den parlamentariske situation. Ift. HELCOM-tærskelværdierne har de øvrige lande i HELCOM godkendt tærskelværdierne. Forslagene skal vedtages ved enstemmighed.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter det regionale og internationale samarbejde på havmiljøområdet og finder samarbejdet væsentligt i forhold til at opnå et sundt havmiljø. Regeringen anser endvidere fastsættelsen af tærskelværdier i de regionale havkonventioner og EU som et vigtigt led i forhold til implementeringen af havstrategidirektivet, der skal føre til god miljøtilstand i havet. Samtidig finder regeringen det vigtigt, at der ift. undervandsstøj fraskibs fart tages højde for søfartens globale karakter, og at der arbejdes for at finde globale fagligt begrundede løsninger i regi af IMO. Regeringen bemærker desuden, at EU's havstrategidirektiv ikke omfatter aktiviteter, der alene tjener forsvarsformål eller den nationale sikkerhed.

Regeringen anser de foreslåede tærskelværdier som naturfagligt velbegrundede ud fra bedst tilgængelige viden på nuværende tidspunkt. Regeringen finder det vigtigt, at der løbende tages bestik af den bedst tilgængelige viden, og at der arbejdes for at tilvejebringe et veldokumenteret grundlag at basere indsatser på. Regeringen finder, at de tager højde for de potentielle risici for havmiljøet samt forsigtighedsprincippet. Regeringen finder endvidere, at tærskelværdierne er i overensstemmelse med EU-forpligtelserne i henhold til GES-afgørelsen. Regeringen agter på den baggrund at støtte

tærskelværdierne. Der vil blive taget stilling til den konkrete nationale anvendelse af tærskelværdierne i forbindelse med udarbejdelse af den nationale tilstandsvurdering og fastsættelse af miljømål i 2024.

Tabel 1

Tærskelværdier vedtaget i EU 14. november 2022		
Indikator	Tærskelværdi (tal/trend)	Kort beskrivelse
<p>UNDERVANDSSTØJ</p> <p>Maksimal udbredelse af impulsstøj over et niveau, der har negative effekter på havdyr</p>	<p>I EU regi er der udarbejdet en todelt tærskelværdi hhv. for kortsigtede og langsigtede tab af habitat:</p> <p>Op til 20% habitatareal per dag tolereres at have impulsstøj over et niveau, der kan forårsage forstyrrelse af individer fra en indikatorart.</p> <p>Op til 10% habitatareal per år tolereres, at have impulsstøj over et niveau, der kan forårsage forstyrrelse af individer fra en indikatorart.</p>	<p>Tærskelværdien definerer den accepterede arealmæssige udbredelse af impulsstøj over et vist lydniveau på kort sigt (1 dag) og på lang sigt (1 år). Dette kan ses som det habitat-tab, der accepteres som følge af forringet habitatkvalitet eller direkte udelukkelse fra habitat som følge af støjeksponering.</p> <p>Støjen vurderes for en eller flere indikatorarter, som er regionalt udvalgte arter af særlig relevans eller sensitivitet for området. Der kan således være forskellige vurderinger for forskellige arter i det samme område.</p> <p>Det bemærkes, at det støjeksponerede areal ikke nødvendigvis er det samme geografiske område over hele året. Arealet opgøres per dag, og gennemsnittet af den daglige procent over et år udgør det årlige areal-tab. Dette giver fleksibilitet i forhold til støjledende aktiviteter til havs.</p>
<p>UNDERVANDSSTØJ</p> <p>Maksimal udbredelse af vedvarende støj over et niveau, der har negative effekter på havdyr</p>	<p>I EU regi er der udarbejdet følgende tærskelværdi:</p> <p>Op til 20% habitatareal accepteres per måned at have vedvarende støj over et gennemsnitligt niveau, der forårsager forstyrrelse eller maskering af dyrenes lydsignaler, f.eks. signaler til kommunikation.</p>	<p>Tærskelværdien definerer den accepterede arealmæssige udbredelse af vedvarende støj, der gennemsnitligt for en måned overstiger et niveau, der har negative effekter på individer af en indikatorart.</p> <p>Støjen vurderes for en eller flere indikatorarter, som er regionalt udvalgte arter af særlig relevans eller sensitivitet for området. Der kan således være forskellige vurderinger for forskellige arter i det samme område.</p> <p>Det bemærkes, at det støjeksponerede areal ikke nødvendigvis er det samme geografiske område over hele året, men eftersom den primære kilde til vedvarende støj er skibsfart, er det de store skibsruiter, der fylder mest i opgørelsen.</p>

Kilde: Miljøministeriet

Tabel 2

Tærskelværdier til vedtagelse i HELCOM		
Indikator	Tærskelværdi (tal/trend)	Kort beskrivelse
<p>BIODIVERSITET (PATTEDYR)</p> <p>Bifangst af sæler</p>	<p>Spættet sæl Kattegat/Bælthavet: maks. 417 dyr årligt</p> <p>Gråsæl Østersøen: Maks. 1330 dyr årligt</p>	<p>Tærskelværdierne er baseret på en model, som tager højde for en række parametre inkl. bestandsstørrelse og bestandsvækst. Baseret på kendskabet til bestanden og data for bifangst vurderes det at være den mest retvisende model på nuværende tidspunkt. Tærskelværdien omfatter også dyr nedlagt ved jagt.</p> <p>Det vurderes i HELCOM, at den nuværende årlige bifangst og jagt på gråsæl udgør ca. 2000 dyr, hvorfor tærskelværdien vurderes overskredet. For spættet sæl er der ikke tilstrækkelig data til at foretage en vurdering af bifangst i forhold til tærskelværdien.</p>
<p>BIODIVERSITET (PATTEDYR)</p> <p>Bifangst af marsvin i Bælthavet</p>	<p>Marsvin i Bælthavsbestanden: maks. 73 dyr årligt.</p>	<p>Tærskelværdierne er baseret på en model, som tager højde for en række parametre inkl. bestandsstørrelse og bestandsvækst. Baseret på kendskabet til bestanden og data for bifangst vurderes det at være den mest retvisende model på nuværende tidspunkt.</p> <p>Det vurderes i HELCOM, at den nuværende årlige bifangst af marsvin i bælthavsbestanden udgør mere end 800 dyr, hvorfor god miljøtilstand ikke opnås.</p>
<p>EUTROFIERING</p> <p>Iltindhold på lavt vand</p>	<p>Kattegat: 1752 km²</p> <p>Storebælt: 348 km²</p> <p>Øresund: 57 km²</p> <p>Kiel Bugt: 684 km²</p> <p>Mechlenborg Bugt: 710 km²</p> <p>Arkonabassinet: 1730 km²</p>	<p>Lave iltkoncentrationer i bundvandet betragtes som en indirekte effekt af næringsstofpåvirkning. Indikatoren finder anvendelse i de mere lavvandede af HELCOMs åbenvandsområder (dvs. de fleste danske havarealer i HELCOM, men uden for kystvandene). Tilstanden opgøres som et middel af arealudbredelsen af iltkoncentrationer under 2, 4 og 6 mg O₂/l i september måned. Dette sammenlignes med de fastsatte tærskelværdier. Metoden bygger på DK's nationale iltvindsovervågning under NOVANA og indikatoren med tilhørende tærskelværdier er udviklet til brug i HELCOM af Aarhus Universitet/DCE.</p>

<p>UNDERVANDSSTØJ Vedvarende lavfrekvent støj (vurderet ift. maskering af dyrs signaler, f.eks. til kommunikation)</p>	<p>LOBE (Level of Onset of Biologically adverse Effects) ift. maskering af dyrs signaler: Støjniveau fra skibe tolereres at overstige naturlig baggrundsstøj med 20dB.</p>	<p>Det samlede støj-niveau bør ikke overstige den naturlige baggrundsstøj så meget, at det akustiske råderum for f.eks. et dyrs kommunikation reduceres betydeligt. Med en foreløbig tærskel på 20dB over baggrundsstøjen reduceres den rækkevidde et dyr har til rådighed med 90% på grund af at støjen maskerer signalerne. Den foreløbige tærskelværdi hænger sammen med de vedtagne EU tærskelværdier for vedvarende støj, der siger, at lydniveauet ikke må overstige et niveau, der har negative konsekvenser for havdyr i mere end 20% af et habitat gennemsnitligt hen over en måned. Samlet set anvendes det i HELCOM for denne specifikke indikatorvurdering således, at maksimum 20% af et havområde må have støjniveauer over 20 dB over baggrundsstøjen gennemsnitligt på en måned.</p>
<p>UNDERVANDSSTØJ Vedvarende lavfrekvent støj (samme indikator som overfor, men vurderet ift. adfærdsforstyrrelse)</p>	<p>LOBE ift. adfærdsforstyrrelser: De absolutte lydtryk hvor det vurderes, at negative effekter begynder: Sæler: 110 dB re 1 uPa (500 Hz) Marsvin: 109 dB re 1 uPa (500 Hz) Sild: 110 dB re 1 uPa (125 Hz) Torsk: 110 dB re 1 uPa (125 Hz)</p>	<p>Disse foreløbige værdier er baseret på studier, om end et sparsomt udvalg. Tærsklerne hænger sammen med EU's nyligt vedtagne, således at vedvarende lavfrekvent støj ikke må overstige de angivne tærskler for lydtryk i mere end 20% af et habitatareal gennemsnitligt over en måned.</p>
<p>Impulsstøj</p>	<p>Der anvendes standardiserede påvirkningsafstande for marsvin som foreløbigt alternativ til tærskelværdier for lyd-niveauer, hvor dyrene påvirkes adfærdsmæssigt: Airgun: 12 km Generisk impulsstøj: 12 km Impact pæleramning mitigeret: 12 km Impact pæleramning umitigeret: 20 km Eksplosioner: 20 km Sonar og akustisk afskrækkelse: 20 km</p>	<p>Påvirkningsafstandene er baseret på observationsstudier, af marsvins tilstedeværelse eller afskrækkelse omkring støjende aktiviteter. Metoden med "effect ranges" omgår anvendelsen af egentlige tærskelværdier for kritiske lyd-niveauer af undervandsstøj. Metoden er anvendt, idet det ikke har været muligt at nå at udvikle lyd-niveau- tærskelværdierne i HELCOM inden for tidsrammen af HELCOMs tilstandsvurdering (HOLAS III). Metoden repræsenterer således den bedst mulige fremgangsmåde på nuværende tidspunkt. I kommende vurderinger forventes det, at egentlige tærskelværdier for kritiske lyd-niveauer anvendes. Indikatoren for impulsstøj anvender effect ranges til at estimere arealer, hvor marsvin påvirkes af støj fra aktiviteter. EU's nyligt vedtagne tærskelværdier anvendes således til at vurdere arealerne, der påvirkes af impulsstøj. EU's tærskelværdier for impulsstøj lyder, at op til 20% af et habitat accepteres at have støj over et kritisk niveau på en enkelt dag. Dette areal accepteres at være op til 10% gennemsnitligt over et år.</p>

Kilde: Miljøministeriet