EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.2.2025
COM(2025) 3 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om Kommissionens vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer som ajourført i henhold til artikel 17 i havstrategirammedirektivet (2008/56/EF)

{SWD(2025) 1 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING 1

2. HAVENES TILSTAND I EUROPA 4

3. IMØDEGÅELSE AF DEN TREDOBBELTE VERDENSOMSPÆNDENDE KRISE 9

3.1 PÅ VEJ MOD NULFORURENING I HAVENE OG OCEANERNE 11

3.2 HAVNATUREN SKAL BRINGES TILBAGE I VORES LIV 15

3.3 IMØDEGÅELSE AF KLIMAKRISEN 20

4. SIKRING AF SOCIOØKONOMISK SOLIDITET 22

5. FORVALTNING OG REGIONALT SAMARBEJDE 22

6. KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER 26

7. ANBEFALINGER 28

1. INDLEDNING

Havene og oceanerne er afgørende for kvaliteten af vores – og kommende generationers – liv, levebrød og økonomier. De spiller også en vigtig rolle med hensyn til kulstofbinding, regulering af klimaet og reduktion af virkningerne af klimaændringer. Havenes sundhed kan gøre en forskel for vores modstandsdygtighed over for den tredobbelte verdensomspændende krise, dvs. klimaændringer, biodiversitetens sammenbrud og forurening. Den nuværende udnyttelse af Europas have er imidlertid ikke bæredygtig. Et uformindsket pres på og forringelsen af de marine økosystemer gør det vanskeligt at nå vores overordnede mål om rene, sunde og produktive have.

I de seneste 12 år har EU-medlemsstaterne udviklet havstrategier for at overholde havstrategirammedirektivet[1]. I henhold til direktivet skal de vurdere deres havmiljøs tilstand, udarbejde overvågningsprogrammer, fastsætte miljømål og gennemføre foranstaltninger for at nå direktivets centrale mål om at sikre en "god miljøtilstand" i alle EU's havområder. Dette skulle være opnået inden 2020. Direktivet fastsætter specifikke deskriptorer[2], der definerer begrebet god miljøtilstand, f.eks. bevarelse af biodiversiteten eller håndtering af menneskeskabte belastninger såsom undervandsstøj, eutrofiering, havbundsskader, havaffald og forurenende stoffer.

En kommissionsafgørelse [3], der har været i kraft siden juni 2017, kræver, at medlemsstaterne opfylder fælles kriterier og metodiske standarder, når de fastlægger "god miljøtilstand" kvantitativt for deres havområder. Hvad der er vigtigere kræver havstrategirammedirektivet kræver, at medlemsstaterne samarbejder med deres naboer i hver havregion eller subregion, helst gennem eksisterende regionale institutionelle samarbejdsstrukturer [4], for at sikre, at de gennemførte foranstaltninger er sammenhængende og koordinerede[5].

Den europæiske grønne pagt[6] fastsætter overordnede prioriteter, herunder beskyttelse af vores biodiversitet og økosystemer, og styrker derfor dette arbejde ved at forfølge ambitionen om at:

- mindske luft-, vand- og jordforurening
- overgå til en cirkulær økonomi
- forbedre håndteringen af affald
- sikre bæredygtigheden af vores blå økonomi og fiskerisektorer.

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet). Se EUR-Lex – 32008L0056 – DA – EUR-Lex (europa.eu).

[2] De 11 kvalitative deskriptorer er defineret i bilag I til havstrategirammedirektivet og nærmere specificeret i Kommissionens afgørelse 2017/848/EU. De omfatter D1 – biodiversitet, D2 – ikkehjemmehørende arter, D3 – erhvervsfisk og skaldyr, D4 – fødenet, D5 – eutrofiering, D6 – havbundens integritet, D7 – hydrografiske ændringer, D8 – forurenende stoffer, D9 – forurenende stoffer i fisk og skaldyr, D10 – affald, D11 – energi, herunder undervandsstøj.

[3] Kommissionens afgørelse (EU) 2017/848 om fastlæggelse af kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand i havområder samt specifikationer og standardmetoder for overvågning og vurdering. Se: EUR-Lex – 32017D0848 – DA – EUR-Lex (europa.eu).

[4] Herunder de strukturer, der er oprettet i henhold til regionale havkonventioner.

[5] Artikel 4 i direktiv 2008/56/EF indeholder en oversigt over de relevante EU-havregioner og -subregioner. De fire EU-havregioner er Østersøen, det nordøstlige Atlanterhav, Middelhavet og Sortehavet.

[6] Den europæiske grønne pagt (europa.eu).

EU's biodiversitetsstrategi[7], handlingsplanen for nulforurening[8] og havhandlingsplanen[9] er de vigtigste politiske instrumenter, der er vedtaget for at forfølge disse mål.

Havstrategirammedirektivet er en del af en bredere dagsorden for vandresiliens. I de politiske retningslinjer for 2024-2029 for det næste kollegium udmeldes der en vedtagelse af en ny europæisk strategi for vandresiliens med henblik på at styrke Europas vandsikkerhed ved at bevare vandkvaliteten og -kvantiteten i og uden for EU, styrke vores vandindustris konkurrencedygtige innovative forspring og tackle de grundlæggende årsager til udfordringer i forbindelse med vand, herunder forurening, tab af biodiversitet og virkningerne af klimaændringer. Rene, sunde og produktive have og oceaner er centrale for vores grønne og digitale omstilling og for EU's velstand på lang sigt. Havstrategirammedirektivet kan også yde et direkte bidrag til at nå målene i den kommende havpagt, som kommissionsformand Ursula von der Leyen bebudede i sine politiske retningslinjer for det næste mandat fra Kommissionen til at *"styrke den blå økonomi og sikre god forvaltning af og bæredygtighed i vores have i alle deres dimensioner*".

Det er første gang under den nye politiske ramme, at Kommissionen vurderer anden runde indsatsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet. Vurderingen foretages i tæt koordination med vurderingerne af tredje runde vandområdeplaner og anden runde risikostyringsplaner for oversvømmelser i henhold til vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet [10] . For at fremskynde en effektiv gennemførelse sigter Kommissionen mod at tilskynde til en mere integreret og sammenhængende tilgang til gennemførelsen af lovgivningen om ferskvand og havvand i overensstemmelse med en "kilde-til-hav"-tilgang[11].

Vurderingen fokuserer derfor navnlig på at sikre, at gennemførelsen af havstrategirammedirektivet er i overensstemmelse med vandrammedirektivet. Det skal imidlertid bemærkes, at kravene i de to direktiver er forskellige. I rapporten om vandrammedirektivet/oversvømmelsesdirektivet foretages der en grundig vurdering af tilstanden af EU's ferskvandsområder på grundlag af data indberettet af medlemsstaterne og de foranstaltninger, de har truffet for at forbedre den. I henhold til havstrategirammedirektivets artikel 16 indeholder rapporten om havstrategirammedirektivet derimod kun en vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer. De to rapporter adskiller sig derfor lidt med hensyn til omfang, så sammenligningerne foretages på grundlag af de fælles elementer.

---

[7] Biodiversitetsstrategien for 2030 (europa.eu).

[8] Meddelelse fra Kommissionen, Vejen til en sund planet for alle – EU-handlingsplan: "Mod nulforurening for vand, luft og jord" (COM(2021) 400 final). Findes på: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_da.

([9]) Meddelelse fra Kommissionen – En EU-handlingsplan: Beskyttelse og genopretning af marine økosystemer med henblik på et bæredygtigt og modstandsdygtigt fiskeri (COM/2023/102 final). Findes på: EUR-Lex – 52023DC0102 – DA – EUR-Lex (europa.eu).

[10] Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af vandrammedirektivet (2000/60/EF) og oversvømmelsesdirektivet (2007/60/EF) Tredje vandområdeplaner Anden risikostyringsplan for oversvømmelser (COM(2025) 2).

[11] Kilde-til-hav-tilgang henviser til etablering af en styreform, der øger samarbejdet og sammenhængen på tværs af kilde-til-hav-systemet og reducerer ændringer i vigtige strømme (vand, forurening, sediment, materialer, biota og økosystemtjenester), hvilket resulterer i målbare økonomiske, sociale og miljømæssige forbedringer på tværs af ferskvands-, kyst-, nærkyst-, overgangs- og havmiljøer. Den tager hele kilde-til-hav-systemet i betragtning og lægger vægt på miljømæssige, sociale og økonomiske forbindelser opstrøms og nedstrøms og stimulerer koordineringen på tværs af sektorer og segmenter.

Selv om indsatsprogrammerne blev udarbejdet, inden forordningen om naturgenopretning blev vedtaget[12], vil gennemførelsen af sidstnævnte helt sikkert påvirke den tredje periode af havstrategirammedirektivets gennemførelse.

Formål og struktur

Denne rapport indeholder de vigtigste resultater af Kommissionens vurdering af anden runde indsatsprogrammer, som alle medlemsstater skulle aflægge rapport om senest den 31. marts 2022 [13] . Disse programmer er en ajourføring siden den første gennemførelsesperiode og tager hensyn til den seneste vurdering af havområdernes tilstand og Kommissionens anbefalinger fra 2018 om foranstaltningerne [14] . Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en mere detaljeret analyse af medlemsstaternes indsatsprogrammer, graden af regional sammenhæng, landespecifikke konklusioner og henstillinger[15].

Analysen er bygget op omkring den tredobbelte verdensomspændende krise med forurening, tab af biodiversitet og klimaændringer[16]. Formålet er at vurdere, om de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreslået, er tilstrækkelige til at tackle de specifikke former for belastninger i deres havområder og bidrage til at opnå en god miljøtilstand. Den indeholder også en række vigtige anbefalinger som rettesnor for yderligere forbedringer. Nogle af hovedbudskaberne og anbefalingerne i konklusionerne supplerer dem, der præsenteres i rapporten om vandrammedirektivet/oversvømmelsesdirektivet.

Kun fem medlemsstater rapporterede inden fristen i marts 2022. Yderligere ni rapporterede med op til et års forsinkelse og tre rapporterede med over et års forsinkelse, men stadig i tide til at indgå i denne vurdering[17]. I alt var Kommissionen i stand til at vurdere indsatsprogrammerne fra 17 (ud af 22) kystmedlemsstater: Belgien, Tyskland, Irland, Spanien, Estland, Frankrig, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Finland og Sverige. Forsinkelser og manglende rapportering begrænsede Kommissionens evne til at foretage omfattende vurderinger af den regionale sammenhæng.

Indsatsprogrammerne for de fem resterende medlemsstater (Bulgarien, Kroatien, Danmark, Grækenland og Malta) vil blive offentliggjort på EEA's WISE-Marine-platformen [18] . Kommissionen vil også udarbejde landespecifikke vurderinger og anbefalinger, som vil blive delt direkte med medlemsstaterne. Vurderingen af medlemsstaternes programmer vil også indgå i overvågnings- og prognoserapporten for nulforurening 2024, den igangværende revision af havstrategirammedirektivet[19] og andet arbejde med at gennemføre EU's biodiversitets- og klimatilpasningsstrategier.

---

[12] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1991 af 24. juni 2024 om naturgenopretning og om ændring af forordning (EU) 2022/869 (EUT L 2024/1991 af 29.7.2024).

[13] Se artikel 13, stk. 9, i direktiv 2008/56/EF.

[14] Rapport fra Kommissionen om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet, Bruxelles, 31.7.2018 (COM(2018) 562 final).

[15] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Kommissionens vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer som ajourført i henhold til havstrategirammedirektivets artikel 17 (2008/56/EF), SWD(2025) 1.

[16] Se What is the Triple Planetary Crisis? | UNFCCC.

[17] Til tiden: BE, IT, RO, SE, FI, op til 6 måneders forsinkelse: NL, DE, FR, PL, ES, op til 1 års forsinkelse: IE, PT, SI, EE og senest den 1. september 2023: CY, LT, LV.

[18] Rapporter og vurderinger i henhold til havstrategirammedirektivet (europa.eu).

[19] Beskyttelse af havmiljøet: revision af EU-reglerne (europa.eu).

2. HAVENES TILSTAND I EUROPA

Ca. 40 % af EU's befolkning bor i kystområder. For disse samfund er havene og oceanerne direkte forbundet med kultur, identitet og deres tilhørsfølelse[20].

Årtiers overfiskning, udledning af næringsstoffer, forurenende stoffer og affald, intens skibstrafik og flere andre former for menneskeskabt pres kombineret med de voksende virkninger af klimaændringerne har i alvorlig grad forringet de marine økosystemers tilstand.

Dette stigende pres bringer fordelene ved Europas have og oceaner, som de kommende generationer har ret til og har brug for til deres liv, levebrød og økonomier, i fare.

I 2018 foretog medlemsstaterne den første vurdering af deres havområders tilstand i henhold til havstrategirammedirektivet og analyserede, i hvilket omfang belastninger fra menneskelige aktiviteter påvirker livet og økosystemerne i havet, og hvilke fremskridt der er gjort med hensyn til at opnå en god miljøtilstand[21]. Dette gav sammen med andre informationskilder Kommissionen et omfattende billede af havmiljøets tilstand i 2020, som var fristen for at opnå en god miljøtilstand.

På trods af forbedringer på nogle områder var konklusionen klar: Der var ikke opnået god miljøtilstand i alle europæiske havområder[22]. På plussiden kan de stadigt stigende tendenser inden for visse former for belastninger i Europas have dog stadig vendes. De kan navnlig vendes ved at gennemføre effektive foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet, hvoraf nogle bygger på andre mangeårige politiske og retlige rammer (f.eks. fugle- og habitatdirektivet, direktivet om maritim fysisk planlægning, vandrammedirektivet og den fælles fiskeripolitik).

Et slående eksempel er den anslåede reduktion på 29 % af strandaffaldet mellem 2015 og 2021 i alle EU's havområder[23], med en endnu større reduktion på 45 % i Østersøen. Selv om de fleste havområder endnu ikke har opnået en god miljøtilstand, er denne reduktion på fem år en succeshistorie, der viser, at en fælles indsats fungerer. Der er en række faktorer, der forklarer dette resultat, herunder meget stærk offentlig støtte til handling, politiske tilsagn på højt plan om at vende tendensen (f.eks. plaststrategien fra 2018, handlingsplanen for nulforurening fra 2021 under den europæiske grønne pagt) og et solidt retsgrundlag for myndighederne til at træffe foranstaltninger (sammen med havstrategirammedirektivet, direktivet om engangsplast fra 2019 og direktivet om modtagefaciliteter i havne fra 2019). Merværdien af havstrategirammedirektivet i denne proces er klar:

- de offentlige og politiske kampagner for at bekæmpe affald og plast brugte havstrategirammedirektivets data til at understøtte deres budskaber

[20] Marine (europa.eu).

[21] Se meddelelse fra Kommissionen om henstillinger for hver medlemsstat og hver region vedrørende de ajourførte 2018-rapporter i henhold til artikel 8, 9 og 10 i havstrategirammedirektivet (direktiv 2008/56/EF) 2022/C 118/01. Se: EUR-Lex – 52022XC0314(01) – DA – EUR-Lex (europa.eu).

[22] Rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet (direktiv 2008/56/EF) (COM/2020/259 final), EUR-Lex – 52020DC0259 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

[23] Europa-Kommissionen, Det Fælles Forskningscenter, havstrategirammedirektivets tekniske gruppe om affald i havet, G. Hanke, D. Walvoort, L. F. Ruiz-Orejón, W. M. G. M. van Loon, A. Giorgetti, M. E. Molina-Jack og M. Vinci, *European Coastline Litter Trends 2015–2021 – Methodology development and trend results for the Marine Strategy Framework Directive*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2024, JRC138907.

- de samme data blev anvendt i konsekvensanalysen og vedtagelsen af direktivet om engangsplast og bidrog til at øge offentlighedens bevidsthed
- eftersom reduktionen på 29 % fandt sted, allerede inden direktivet om engangsplast trådte i kraft, kan i det mindste en del af reduktionen tilskrives de foranstaltninger, der var planlagt under den første gennemførelsesperiode for havstrategirammedirektivet
- reduktionen på 29 % kan vurderes og kommunikeres klart på grund af medlemsstaternes, EU-institutionernes og -agenturernes [24] og civilsamfundets kollektive indsats for at indsamle og producere sammenlignelige data af høj kvalitet.

Analysen af anden runde indsatsprogrammer for havaffald viser, at medlemsstaterne træffer yderligere foranstaltninger for at løse problemet med strandaffald: Dette bør understøtte den positive tendens til fortsatte reduktioner (se afsnit 3.1).

For andre emner såsom havforurening eller tab af biodiversitet vil fremskridtene hen imod god miljøtilstand siden 2018 blive vurderet, efter at medlemsstaterne har rapporteret deres tredje vurdering af havområdernes tilstand i oktober 2024. I mellemtiden giver de regionale vurderinger, der er udarbejdet af de fire regionale havkonventioner – dvs. Helsingfors [25] -, Ospar [26] -, Barcelona [27] - og Bukaretskonventionen [28] – et væld af oplysninger om tilstanden af EU's have.

- *Østersøområdet*

Den tredje holistiske HELCOM-vurdering[29], der blev offentliggjort i oktober 2023, giver et samlet overblik over tilstanden af Østersøens økosystem fra 2016-2021. Den viser ringe eller ingen forbedring i denne periode, hvilket understreger behovet for fortsatte og forbedrede koordinerede foranstaltninger.

- **Forureningsbelastningen** ligger fortsat på et højt niveau. Eutrofiering er stadig et stort problem, der påvirker forskellige niveauer af fødenettet og bidrager til forringelse af økosystemet. Der er tegn på forbedringer i nogle områder, navnlig i de sydvestlige deloplande, men der har været en alarmerende yderligere forværring i de centrale dele af Østersøen. Belastningen fra farlige stoffer er fortsat højt i de fleste områder i regionen, med høje koncentrationer af visse forurenende stoffer [30] hovedsagelig fundet i fisk og muslinger. Der er tegn på visse forbedringer, idet der ses reduktioner i kemiske koncentrationer hos dyr i en række områder. For strandaffald ligger 11 ud af 16 delbassiner over tærskelværdien på 20 stykker affald pr. 100 m strand[31] og har derfor ikke en god miljøtilstand. En af hovedårsagerne til undervandsstøj er skibsstøj, hvor der er betydelige variationer i rum (skibsruter er de mest berørte) og tid (skibsstøj er mere udbredt om vinteren end om sommeren).

[24] F.eks. Det Europæiske Miljøagentur (EEA), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA) og Det Europæiske Havobservations- og Datanetværk (EMODnet).
[25] Se https://helcom.fi/.
[26] Se https://oap.ospar.org/en/.
[27] Se https://www.unep.org/unepmap/who-we-are/barcelona-convention-and-protocols?%2Ffr%2Fwho-we-are%2Fbarcelona-convention-and-protocols=.
[28] Se http://www.blacksea-commission.org/_convention.asp.
[29] Se State of the Baltic Sea 2023 – HELCOM.
[30] Polybromeret diphenylether (PBDE), tributyltin (TBT), kviksølv og kobber.
[31] EU Member States agree on threshold value to keep Europe's beaches clean - Europa-Kommissionen (europa.eu).

- Med hensyn til **biodiversitet** er flere marine arter (herunder pattedyr og fugle) og levesteder ikke i en god tilstand i hele Østersøen og på alle niveauer af fødenettet. Tre kommercielle fiskebestande er faldet siden den seneste vurdering, og kun én er forbedret. Indsatsen for at bevare biodiversiteten er imidlertid øget, og regionen er på vej til at nå det globale mål om at beskytte 30 % af områderne senest i 2030.
- Virkningerne af **klimaændringer** er allerede tydelige, og den prognosticerede opvarmning, der forventes snart at føre til yderligere skadelige virkninger, fremskynder det presserende behov for at træffe foranstaltninger til at opbygge økosystemernes modstandsdygtighed og afbøde de negative virkninger.

På trods af den overordnede konklusion om, at Østersøens tilstand ikke har forbedret sig, viser vurderingen, at når de koordinerede foranstaltninger til reduktion af belastningen er velgennemtænkte og gennemføres effektivt, giver de håndgribelige resultater. Statusrapporten om de forpligtelser, der er indgået i henhold til "Our Baltic"-erklæringen, som blev offentliggjort med henblik på den anden "Our Baltic"-konference i september 2023[32], bekræfter, at der er tale om grundlæggende skridt.

- *Middelhavsområdet*

I december 2023 blev der med Barcelonakonventionen foretaget en omfattende vurdering af Middelhavets tilstand [33] baseret på data indsamlet siden den seneste kvalitetsstatusrapport i 2017. Selv om mange emner ikke kunne vurderes på grund af uensartet datatilgængelighed, viser de tilgængelige indikatorvurderinger et blandet billede.

- Med hensyn til **forurening**, navnlig forurenende stoffer og eutrofiering, selv om der ikke er nogen klare budskaber, der gælder for hele Middelhavsområdet, foreligger der detaljerede resultater for specifikke vurderingsområder og indikatorer[34]. Kun 16 % af de overvågede middelhavsstrande har opnået god miljøtilstand for affald. Subregionen Det Ægæisk-Levantinske Hav er hårdest ramt af akutte forureningshændelser, navnlig olieudslip, hvilket afspejler, at den er en af de travleste maritime ruter i Middelhavsområdet. Hele Middelhavet synes at have en god miljøtilstand med hensyn til impulsstøjniveauer, der påvirker udvalgte hvaler, men ikke med hensyn til vedvarende støj, navnlig i det vestlige Middelhav og Det Ægæisk-Levantinske Hav.
- Med hensyn til **biodiversitet** er overudnyttelsen af fiskebestandene heldigvis faldet i løbet af det seneste årti, hvor indsatsen er vokset i løbet af de sidste to år, og har nået det laveste niveau siden 2003. Denne tendens er konsekvent i alle subregioner[35]. De fleste kommercielle arter overudnyttes imidlertid stadig, og fiskeritrykket er stadig dobbelt så stort som det niveau, der anses for at være bæredygtigt. Ødelæggelse af levesteder er fortsat en af de mest udbredte trusler mod økosystemers struktur og funktion ved Middelhavets kyster. Ned til 1 000 meters dybde forårsages

[32] https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/2e76afa1-5695-11ee-9220-01aa75ed71a1.
[33] 2023 Mediterranean Quality Status Report, 23. møde mellem de kontraherende parter i konventionen om beskyttelse af Middelhavets havmiljø og kystområder og protokollerne hertil, Portorož, Slovenien, 5.-8. december 2023, UNEP/MED IG.26/Inf.10.
[34] Subregionen Adriaterhavet har f.eks. en god miljøtilstand for kvælstof, fosfor og klorofyl-a, og 80 % af subregionerne har en god miljøtilstand for metaller, polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH'er) og polychlorerede biphenyler (PCB'er) i sedimenter.
[35] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Bæredygtigt fiskeri i EU: status og retningslinjer for 2025, Bruxelles, 7.6.2024, COM(2024) 235 final.

de mest omfattende skader på levesteder på havbunden af bundfiskeri med trawl og skrabere. Mange bestande af havfuglearter har nået en god miljøtilstand med visse undtagelser. De fleste hvaler er stadig opført som kritisk truede på IUCN's rødlistevurdering, men status for udbredte arter som almindelig øresvin og stribede delfiner er blevet forbedret siden midten af 2000.

- **Klimaændringer** er en af de mest kritiske udfordringer, som Middelhavsområdet står over for. I løbet af de sidste tre årtier har marine hedebølger forårsaget massedødshændelser på tværs af forskellige marine arter og kritiske tab for fiskeindustrien. Stigningen i havvandstemperaturen fremskynder spredningen af ikkehjemmehørende arter. Hydrografiske ændringer medfører, at marine habitater i Middelhavet i stigende grad trues, og nogle er i fare for fuldstændig udryddelse. De centrale og østlige Middelhavsområder anses for at være mere sårbare over for klimaændringer på grund af øget pres fra invasive arter, højere vandtemperaturer og mindre havcirkulation, hvilket fører til lavere niveauer af opløst ilt[36].

- *Det nordøstlige Atlanterhavsområde*

Kvalitetsstatusrapporten, der blev offentliggjort i juni 2023 af Ospar[37] og er baseret på data for perioden 2009-2021, er den mest autoritative vurdering af tilstanden i hele det nordøstlige Atlanterhav. Der er gjort betydelige fremskridt for bedre at forstå og begrænse de negative virkninger af menneskelig aktivitet. På trods af visse forbedringer tyder tendenserne på, at biodiversiteten er faldende, og at levesteder forringes i mange dele af Ospars maritime område.

- **Forurening** fra en lang række farlige stoffer, overdrevne næringsstoffer (der fører til eutrofiering) og havaffald er ikke blevet fuldt ud håndteret. Der er registreret reduktioner i udledninger af farlige stoffer fra olie- og gassektoren og af radioaktive stoffer fra den nukleare sektor. Koncentrationerne af mange af de alvorligste farlige stoffer (f.eks. PAH'er og PCB'er fra afstrømning, industriudledninger og gamle byggepladser samt visse insekticider) er faldet betydeligt siden 1980'erne og 1990'erne. De fleste subregioner har imidlertid en dårlig tilstand med hensyn til farlige stoffer i marine arter, hovedsagelig forårsaget af kviksølv og PCB'er, mens situationen er noget bedre med hensyn til sedimentforurening. Der er sket en betydelig reduktion af de næringsstoffer, der når frem til havmiljøet, navnlig fra landbrugskilder, spildevand og industrielle og atmosfæriske kilder. Forureningen fortsætter imidlertid i flodfaner og i nogle kystområder. Resultaterne for havaffald er ligeledes blandede: Mængden af havaffald er fortsat høj, men den er faldet. Mængden af affald på strande er også faldende, men havbundsaffald er fortsat udbredt, hovedsagelig affald fra fiskeri og plastmaterialer. Støjforurening er et voksende problem.
- Trods ubestridelige fremskridt med hensyn til at reducere overfiskning siden 2003[38] er fiskeriets og andre menneskelige aktiviteters indvirkning på **biodiversitet** stadig dybt foruroligende. Alle vurderinger af de vigtigste komponenter (havfugle, pattedyr, fisk, bentiske og pelagiske levesteder) og fødenet viser et fald i biodiversiteten på trods af de fremskridt, der er gjort med hensyn til at identificere og håndtere

[36] Som ovenfor.
[37] Se https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/.
[38] "I 2003 lå den gennemsnitlige fiskeridødelighed i det nordøstlige Atlanterhav 53 % over FMSY-målet. Den seneste vurdering viser, at dødeligheden gradvist er faldet til 42 % under FMSY i 2022", jf. Kommissionens meddelelse om bæredygtigt fiskeri i EU: status og retningslinjer for 2025, som ovenfor.

belastninger. Navnlig er havfuglenes tilstand blevet forværret siden den seneste vurdering i 2017.

- **Klimaændringer** og havforsuring er drivkraften bag store ændringer, der bringer en stor del af det nordøstlige Atlanterhavs biodiversitet i fare. På grund af andre vedvarende former for menneskelig belastning er de marine økosystemer generelt ved at miste modstandsdygtighed over for klimaændringer.

Konklusionerne i kvalitetsstatusrapporten gør to forhold klart:

1) Der er behov for yderligere foranstaltninger for at ændre den nuværende kurs.
2) De foranstaltninger, der hidtil er truffet, skal gennemføres mere effektivt.

- *Sortehavsområdet*

Der foreligger ingen regional vurdering for Sortehavet, men der foreligger visse data, hovedsagelig for perioden 2016-2021, fra det EU-finansierede EMBLAS-projekt[39], suppleret med analyser foretaget af Kommissionens Fælles Forskningscenter.

- Hvad angår **forurening** bekræfter observationer, at alle Sortehavsområder indeholder havaffald, hovedsagelig plast- og mikroplastaffald. Dataene viser, at strandene ved Sortehavet er de mest affaldsbelastede i Europa og har den højeste andel af engangsplast (652 stykker affald pr. 100 m). Havet er fortsat forurenet med tungmetaller, PAH'er og visse pesticider, og PFOS-koncentrationen overstiger den sikre grænse. En videnskabelig undersøgelse fra 2021 viste faktisk, at den kumulative forurening af Sortehavet med kemiske forurenende stoffer var ca. tre til otte gange højere sammenlignet med Middelhavet og to-syv gange højere end i det nordøstlige Atlanterhav[40]. Nogle kystregioner synes at have en god miljøtilstand med hensyn til eutrofiering, men de fleste af de centrale østlige dybhavsområder havde ikke en god miljøtilstand i 2019 på grund af fytoplanktonopblomstring og høje koncentrationer af forurenende stoffer.
- Hvad angår **biodiversitet** er biomasseniveauerne for flere fiske- og skaldyrarter klart faldet mellem 1995 og 2021, nogle ganske dramatisk (f.eks. hvilling, almindelig pighaj, ansjos eller havsneglen Rapana venosa). Kyst- og kontineltalsokkelvandene blev vurderet til have en god miljøtilstand for fytoplanktonbiodiversitet, men ikke det åbne farvand. Desuden forværredes miljøforholdene mellem 2016 og 2019 i havreservatet "Zernov's Phyllophora Field", som er Sortehavets største beskyttede havområde i ukrainske farvande. Nylige undersøgelser har også konstateret mulige invasive arter, der migrerer til Sortehavet[41].
- Hvad angår **klimaændringer** viser scenarier en stigning i vandtemperaturen og andre ændringer, der vil ændre transporten og spredningen af næringsstoffer og

[39] J. Slobodnik, M. Arabidze, M. Mgeladze, A. Korshenko, A. Mikaelyan, V. Komorin og G. Minicheva, 2020, EMBLAS Final Scientific Report – Joint Black Sea Surveys 2016-2019.
[40] Videnskabelig undersøgelse af det nordøstlige Atlanterhav, Middelhavet og Sortehavet fra 2021 med titlen "The Cruise of Three European Seas" udført inden for rammerne af EU4EMBLAS-projektet med støtte fra JRC.
[41] Den videnskabelige undersøgelse fra 2021 af det nordøstlige Atlanterhav, Middelhavet og Sortehavet.

forurenende stoffer i Sortehavet[42] og øge akkumuleringen af forurenende stoffer i det østlige område[43].

De miljømæssige virkninger af Ruslands angrebskrig mod Ukraine har haft vidtrækkende og grænseoverskridende virkninger for Sortehavet. Disse virkninger stammer fra miner og andre sprængstoffer, olieudslip og emissioner af giftige stoffer, forurenende stoffer og plast som følge af ødelæggelsen af havne og skibe samt den forurening, som floderne har med sig til havet. Selv om den langsigtede overvågning er meget vanskelig på grund af de igangværende fjendtligheder, er der klare beviser for, at disse skader har en negativ indvirkning på biodiversiteten, levesteder og arter, herunder havpattedyr og fiskebestande.

Bruddet på Kakhovkadæmningen i juni 2023 har navnlig haft hidtil usete miljømæssige konsekvenser for det sydlige Ukraine, der strækker sig til den større Sortehavsregion. Alle kemiske forurenende stoffer var i betydeligt højere koncentrationer på alle prøvetagningssteder efter ødelæggelsen af dæmningen i 2023 sammenlignet med 2020. Desuden førte den 2000-dobbelte stigning i fytoplanktonvækst af blågrønalger til, at 40 % af en af muslingebestandene i Sortehavet døde[44]. Selv om genopretningen allerede finder sted, skal de langsigtede virkninger af denne forurening på menneskers sundhed og økosystemernes sundhed undersøges nærmere.

3. IMØDEGÅELSE AF DEN TREDOBBELTE VERDENSOMSPÆNDENDE KRISE

Eftersom havområderne i Den Europæiske Union ikke opnåede en god miljøtilstand i 2020, forventedes medlemsstaterne at ajourføre deres første indsatsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet for yderligere at tackle belastninger og opnå en god miljøtilstand så hurtigt som muligt.

I deres ajourføring vurderede de 17 medlemsstater 2046 rapporterede foranstaltninger, der dækker alle havregioner, deskriptorer og belastninger[45]. Af disse er kun en tredjedel nye foranstaltninger, der specifikt er medtaget i denne anden ajourføring, idet langt de fleste blot er en udvidelse af de foranstaltninger, der tidligere er rapporteret om, med visse ændringer. Da der ikke blev opnået en god miljøtilstand i 2020, kunne der have været forventet flere nye foranstaltninger.

Næsten halvdelen af de indberettede foranstaltninger er udformet med henblik på at opnå eller opretholde en god miljøtilstand specifikt i henhold til havstrategirammedirektivet.

---

[42] S. Miladinova m.fl., 2020, "Seasonal and Inter-Annual Variability of the Phytoplankton Dynamics in the Black Sea Inner Basin", Oceans 1, nr. 4, s. 251-273. https://doi.org/10.3390/oceans1040018, D. Macias m.fl., 2022, "Water/marine zero pollution outlook: a forward-looking, model-based analysis of water pollution in the EU", Luxembourg. https://doi.org/10.2760/681817.

[43] S. Miladinova m.fl., 2020, "Identifying distribution and accumulation patterns of floating marine debris in the Black Sea", Marine Pollution Bulletin, 153, 110964, doi:10.1016/j.marpolbul.2020.110964, D. Macias m.fl., 2022, som ovenfor.

[44] Konsekvenser af eksplosionen ved Kakhovka vandkraftværksdæmningen for Sortehavet: nye data – EMBLAS-projektet.

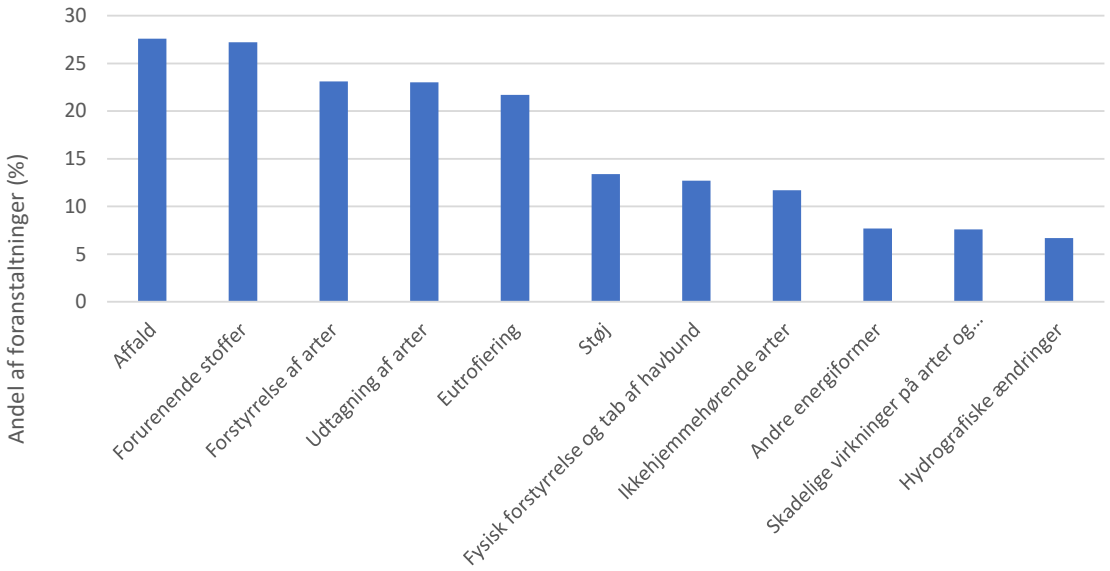
[45] For en tilbundsgående analyse af oplysningerne om de ajourførte indsatsprogrammer, som de 17 medlemsstater har indberettet elektronisk, henvises til: Europa-Kommissionen, Fælles Forskningscenter: E. Louropoulou, E. Alonso Aller, A.C. Cardoso, A. Carravieri, J. Druon, C. Magliozzi, E. Martini, C. Mendes, M. Palma, C. Piroddi, L.F. Ruiz-Orejón, M. Zupan og G. Hanke, "Programmes of Measures under the Marine Strategy Framework Directive to achieve or maintain Good Environmental Status", Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2024, JRC139180.

Dette er en betydelig stigning siden de første indsatsprogrammer, hvor kun en fjerdedel af foranstaltningerne var "specifikke for havstrategirammedirektivet"[46]. De resterende foranstaltninger stammer fra krav i henhold til anden EU-lovgivning, regionale havkonventioner, internationale aftaler eller national lovgivning.

I anden runde indsatsprogrammer er næsten 50 % af foranstaltningerne udformet med henblik på *direkte* at forebygge yderligere belastninger, mindske eksisterende belastninger eller genoprette arter eller levesteder. Over 35 % af foranstaltningerne er udformet med henblik på *indirekte* at bidrage til disse mål (f.eks. gennem forvaltningsmekanismer, finansielle incitamenter eller oplysningskampagner). Foranstaltninger i forbindelse med vidensforbedring udgør ca. 15 % af de samlede foranstaltninger.

De rapporterede foranstaltninger dækker alle de forskellige typer belastninger, der er relevante for EU's havmiljø[47]. Affald og forurenende stoffer er de hyppigst behandlede belastninger, som hver især er genstand for næsten 30 % af foranstaltningerne. Over 20 % af foranstaltningerne vedrører forstyrrelser og udtagning af arter samt eutrofiering. Over 10 % tackler støj, havbundsforstyrrelser og ikkehjemmehørende arter, og mindre end 10 % af foranstaltningerne tackler andre former for energi, skadelige virkninger på arter og levesteder og hydrografiske ændringer (figur 1).

Figur 1. Andel af foranstaltninger i anden runde indsatsprogrammer til afhjælpning af belastningen på de marine økosystemer



Denne statistiske analyse giver imidlertid ikke et indblik i, hvor effektive de foreslåede foranstaltninger er. På trods af at der er truffet mange foranstaltninger til at bekæmpe

[46] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet, Bruxelles, 31.7.2018 (COM(2018) 562 final).

[47] Foranstaltningerne omfatter også alle deskriptorerne for god miljøtilstand i bilag I til havstrategirammedirektivet. Over 30 % af foranstaltningerne vedrører biodiversitet (deskriptor 1), 28 % havbundens integritet (deskriptor 6), 24 % forurenende stoffer (deskriptor 8) og 22 % havaffald (deskriptor 10). De deskriptorer, der er mindst hyppigt forbundet med foranstaltningerne, er hydrografiske forhold (deskriptor 7 – 8 %), forurenende stoffer i fisk og skaldyr (deskriptor 9 – 9 %), ikkehjemmehørende arter (deskriptor 2) og undervandsstøj (deskriptor 11) på hver 10 %. Biodiversitetsdeskriptorer (1, 4 og 6) er bedst dækket, fordi enhver foranstaltning, der træffes for at reducere en bestemt kategori af belastning, f.eks. eutrofiering eller forurenende stoffer, også vil have en indvirkning på tilstanden af havets biodiversitet.

kemisk forurening og næringsstofforurening, er medlemsstaternes indsats stadig ikke tilstrækkelig til at reducere forureningen væsentligt og i sidste ende opnå en god miljøtilstand.

3.1 PÅ VEJ MOD NULFORURENING I HAVENE OG OCEANERNE

Reduktion af vandforurening er en central dimension i EU's grønne pagt og handlingsplanen for nulforurening. Forurening er en af de fem største trusler mod biodiversiteten[48].

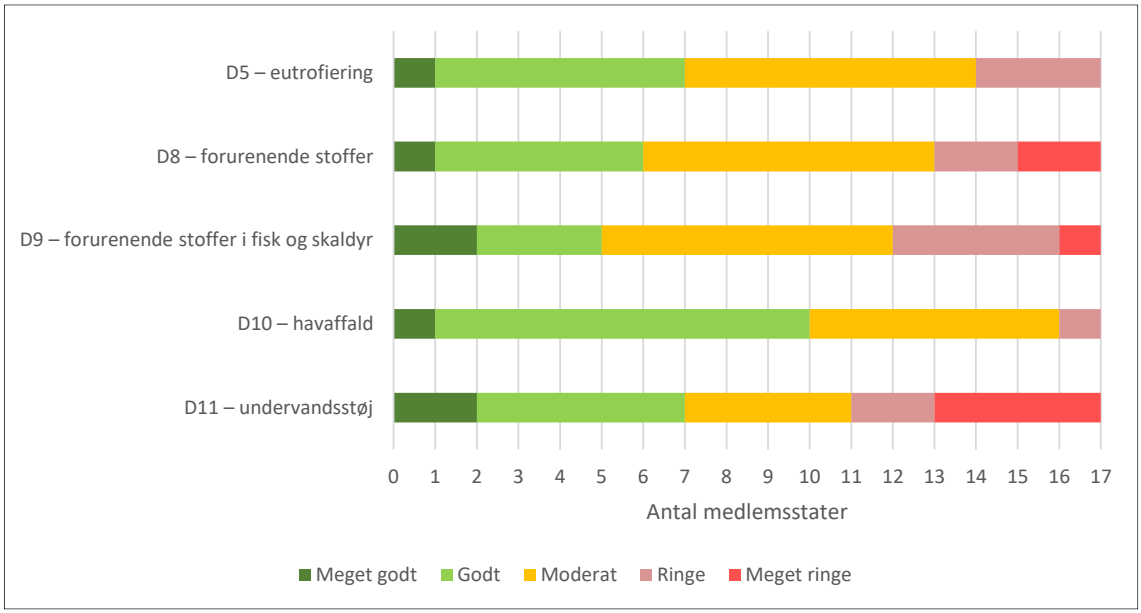
Baseret på de data, som medlemsstaterne indberettede i henhold til havstrategirammedirektivets artikel 8 i 2018[49], opnåede 80 % af EU's havområde ikke en god miljøtilstand for forurening med allestedsnærværende, persistente, bioakkumulerende og giftige stoffer såsom kviksølv. 87 % opnåede ikke en god miljøtilstand for eutrofiering, 90 % for affald og 97 % for kontinuerlig undervandsstøj.

I løbet af de seneste år har Kommissionen fremsat flere forslag til bekæmpelse af vandforurening, senest om revision af direktivet om rensning af byspildevand, direktivet om industrielle emissioner og ajourføring af listen over vandforurenende stoffer i henhold til vandrammedirektivet. Vedtagelsen i 2020 og 2022 af tærskelværdier i henhold til havstrategirammedirektivet for affald[50] og støj[51] er også et vigtigt skridt i retning af en bedre forvaltning af havforureningen.

Dette afsnit dækker de fire vigtigste kategorier af forurening, der påvirker havmiljøet: havaffald (deskriptor 10), eutrofiering (deskriptor 5), skadelige forurenende stoffer (deskriptor 8 og 9) og undervandsstøj (deskriptor 11).

[48] Rapport fra Kommissionen, Første overvågnings- og perspektivrapport om nulforurening "Veje til renere luft, vand og jord i Europa", Bruxelles, 8.12.2022 (COM(2022) 674 final).
[49] WISE Marine: https://water.europa.eu/marine.
[50] EU Member States agree on threshold value to keep Europe's beaches clean - Europa-Kommissionen (europa.eu).
[51] Zero pollution and Biodiversity: First ever EU-wide limits for underwater noise – Europa-Kommissionen (europa.eu).

Figur 2. Tilstrækkeligheden af medlemsstaternes anden runde af indsatsprogrammer til bekæmpelse af forurening



I gennemsnit løser medlemsstaternes foranstaltninger kun delvist de problemer, der er nødvendige at løse for at reducere forureningen (figur 2). Selv om de foranstaltninger, der er truffet for at reducere mængden af havaffald, går i den rigtige retning, er foranstaltningerne til bekæmpelse af eutrofiering, kemisk forurening og undervandsstøj stadig utilstrækkelige.

Havaffald (deskriptor 10):

Generelt blev kvaliteten af foranstaltningerne til bekæmpelse af havaffald forbedret mellem de to perioder.

En analyse bekræfter den positive tendens, der er set i de seneste år med hensyn til foranstaltninger til bekæmpelse af havaffald. 22 % af alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne har indberettet, vedrører deskriptor 10 – havaffald – og en fjerdedel supplerer de eksisterende retlige forpligtelser.

Foranstaltningerne dækker de vigtigste kilder til affaldstilførsel, begyndende med aktiviteter i forbindelse med spildevand fra byområder og andre landbaserede kilder (f.eks. industri og landbrug). Tilførsel fra floder er også identificeret som en af de vigtigste forureningskilder. Foranstaltningerne omfatter også havbaserede kilder. Flere foranstaltninger tager direkte hånd om affald fra fiskeri (herunder spøgelsesnet), herunder oprydningsforanstaltninger og foranstaltninger til at forhindre yderligere tilførsel (baseret på kravene i direktivet om modtagefaciliteter i havne og direktivet om engangsplast). Skibsfart, fritidsaktiviteter og turisme er også vigtige kilder til affald, og akvakultur i mindre grad. Affald fra søtransport håndteres hovedsagelig gennem initiativer i forbindelse med IMO, MARPOL og direktivet om modtagefaciliteter i havne.

Kun få medlemsstater har identificeret hotspots for havforurening på trods af Kommissionens anbefaling herom i sin vurdering fra 2018[52]. Der er stadig mangler i

[52] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager dokumentet Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet, Bruxelles, SWD(2018) 393 final, 31.7.2018, s. 33.

håndteringen af mikroaffald, affald på havbunden og i vandsøjlen og indvirkningen på livet i havet. Selv om Middelhavsmedlemsstaterne har klare mål for affaldets indvirkning på caretta-caretta-skildpadder, har ingen endnu rapporteret om foranstaltninger til direkte at tackle problemet. Næsten alle medlemsstater anerkender værdien af regionalt samarbejde og det arbejde, der udføres inden for rammerne af de regionale havkonventioner

Gode eksempler

Nogle medlemsstater har truffet specifikke foranstaltninger til at bekæmpe mikroaffald, herunder udvikling af indeslutningssystemer, rensningsanlæg eller behandling af regnvand og spildevand, der specifikt er rettet mod mikroaffald og mikroplast.

Eutrofiering og forurenende stoffer (deskriptorer 5, 8 og 9)

Generelt er der gjort fremskridt med at udvikle foranstaltninger til yderligere reduktion af både organisk og kemisk forurening, men der er behov for flere tiltag.

Bekæmpelsen af eutrofiering og forurening med farlige stoffer er fortsat utilstrækkelig[53]. Medlemsstaterne har medtaget mange foranstaltninger vedrørende deskriptor 8 – forurenende stoffer (24 %), deskriptor 5 – eutrofiering (18 %) og i mindre grad deskriptor 9 – forurenende stoffer i fisk og skaldyr (9 %). De knytter ofte disse foranstaltninger til de ajourførte vandområdeplaner, men foretager en begrænset vurdering af deres effektivitet med hensyn til at opnå en god miljøtilstand.

Der er planlagt mindre konsekvente foranstaltninger til bekæmpelse af forurening fra luftbårne emissioner på trods af et væld af lovgivning om luftkvalitet og emissioner, navnlig i henhold til EU-lovgivningen om energi-, industri- og transportsektoren, direktivet om luftkvalitet og direktivet om nationale emissionsreduktionstilsagn. Medlemsstaterne har imidlertid medtaget foranstaltninger til yderligere regulering af forurening fra skibsfart i forbindelse med gennemførelsen af MARPOL- eller IMO-aftaler (f.eks. miljøvenlig antibegroning, emissionskontrol, renere skibskoncepter) med forventede positive virkninger, navnlig i offshoreområder.

Medlemsstaterne finder det stadig udfordrende at bekæmpe forurening fra nye stoffer (f.eks. lægemidler) og afhjælpe virkningerne af persistente forurenende stoffer (f.eks. kviksølv). Der findes imidlertid god praksis for håndtering af forurening fra havbaserede kilder (f.eks. håndtering af forurenende stoffer fra vrag, udfasning af brugen af bly i fiskeredskaber, sporing og genvinding af tabte beholdere) og eutrofiering (f.eks. ved at anvende genanvendt husdyrgødning i biogasproduktion). Endelig vil det, da EU-reglerne om grænseværdier for forurenende stoffer i fødevarer blev ajourført i 2023 for at dække en bredere vifte af tungmetaller og persistente organiske stoffer[54], sandsynligvis kræve yderligere foranstaltninger i fremtiden at opnå en god miljøtilstand for forurening af fisk og skaldyr.

[53] I gennemsnit anses foranstaltningerne vedrørende deskriptor 5, 8 og 9 for at være moderat tilstrækkelige.

[54] Kommissionens forordning (EU) 2023/915 af 25. april 2023 om maksimalgrænseværdier for bestemte forurenende stoffer i fødevarer og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1881/2006.

Gode eksempler

Sunde marine levesteder kan spille en afgørende rolle med hensyn til at reducere de negative virkninger af eutrofiering. Nogle medlemsstater anvender i stigende grad naturbaserede genopretningsforanstaltninger for levesteder såsom blåmuslingebanker, havgræsenge og saltmarskområder til at bekæmpe eutrofiering.

Undervandsstøj (deskriptor 11)

Generelt er medlemsstaternes foranstaltninger til reduktion af undervandsstøj blevet bedre, men de fokuserer stadig på indsamling af viden snarere end på at mindske belastningerne.

På grund af manglen på retlige rammer for undervandsstøj har havstrategirammedirektivet skabt mange nye foranstaltninger til at tackle denne form for belastning, men de er stadig utilstrækkelige til at nå en god miljøtilstand og de fastsatte mål[55], både mængdemæssigt (kun 10 % af alle foranstaltninger) og kvalitetsmæssigt.

Sammenlignet med de første programmer giver foranstaltningerne en bedre dækning af kilder og belastningstyper, men er for det meste fortsat fokuseret på indsamling af viden snarere end på at have en direkte indvirkning på reduktionen af belastningen.

For at forbedre deres viden om undervandsstøj baserer medlemsstaterne hovedsagelig deres indsats på regionale rammer og på EU-finansierede projekter. Kun få medlemsstater har udformet specifikke foranstaltninger på grundlag af resultaterne af disse projekter, f.eks. fastsættelse af hastighedsgrænser i nærheden af følsomme områder eller i følsomme perioder. De mest målrettede foranstaltninger tager fat på opførelsen af offshore- og kystinfrastruktur, enten ved at begrænse støjniveauet eller ved at medtage undervandsstøj i miljøkonsekvensvurderinger. Fastsættelse af tærskelværdier for maksimale niveauer for impulsiv og kontinuerlig støj i oktober 2022 bør støtte udformningen af flere og bedre foranstaltninger i den næste periode.

Andre energiformer (f.eks. elektromagnetisk energi, lys og varme) er der stadig ikke taget tilstrækkelig hånd om, bortset fra nogle få ad hoc-foranstaltninger, der undersøger de potentielle virkninger af elektromagnetiske felter på sårbare levesteder eller overvåger lysforurening.

Godt eksempel

Én medlemsstat optimerer skibstilgangsruterne under opførelsen eller vedligeholdelsen af havvindmølleparker eller anden offshoreinfrastruktur for at undgå høje niveauer af vedvarende støj i sårbare områder, der fungerer som hotspots for biodiversitet.

[55] I gennemsnit anses foranstaltningerne vedrørende deskriptor 11 for at have et moderat tilstrækkelighedsniveau.

3.2 HAVNATUREN SKAL BRINGES TILBAGE I VORES LIV

Europas have rummer en bred og meget forskelligartet vifte af kystøkosystemer og marine økosystemer med mange forskellige habitater og arter[56]. Hvis de er i god stand, leverer de vigtige tjenester til vores samfund, herunder fødevarer, energi, ren luft og modvirkning af klimaændringer[57]. Belastninger, der påvirker havets biodiversitet og økosystemer, svækker planetens evne til at fungere sundt og levere de væsentlige tjenester, vi er afhængige af for at overleve og opnå velstand. Efterhånden som kravene til havene stiger, bliver det endnu vigtigere at sikre, at disse tjenester fortsat er tilgængelige.

EU har intensiveret sin indsats for at beskytte havets biodiversitet. EU's biodiversitetsstrategi for 2030[58] kræver, at vi juridisk og effektivt beskytter 30 % af vores have, hvoraf en tredjedel er under streng beskyttelse. Gennem sin mission "Genopretning af vores oceaner og farvande inden 2030"[59], sigter EU mod at finde konkrete løsninger på de udfordringer, som vores have og oceaner står over for i dag, ved at give forskning og innovation en ny rolle, kombineret med nye former for forvaltning og samarbejde samt ved at inddrage borgerne. På globalt plan afspejles disse forpligtelser i vedtagelsen af to historiske aftaler: den globale biodiversitetsramme 2022 på konventionen om biologisk mangfoldighed COP 15[60] og traktaten fra 2023 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af havets biologiske mangfoldighed i områder uden for national jurisdiktion (BBNJ-traktaten)[61].

Vedtagelsen i 2023 af havhandlingsplanen[62] bidrager også til arbejdet med at nå disse mål ved at opfordre medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til at forene fiskeri med miljøbeskyttelsesmål, navnlig ved at forbedre redskabernes selektivitet, tackle bifangst af følsomme arter, beskytte havbunden og støtte omstillingen og udvekslingen af viden.

De tærskelværdier, der er fastsat i havstrategirammedirektivet i 2023 for tab og skader på havbunden[63] er også et vigtigt skridt i retning af en bedre forvaltning af havets naturressourcer.

Ikke desto mindre er der langt fra opnået en god miljøtilstand for biodiversitetsdeskriptorerne. F.eks. vurderede medlemsstaterne, at kun 3 % af hvalerne (f.eks. delfiner og marsvin), kun 15 % af hvalerne og havbundens levesteder og kun 29 % af fugle, der søger føde i europæiske havområders vandsøjle, havde en god miljøtilstand ved begyndelsen af direktivets anden gennemførelsesperiode.

Dette afsnit omfatter de foranstaltninger, der er truffet for at beskytte arter, levesteder og fødenet mod ikke-forurenende former for belastninger såsom forstyrrelse, udvinding og ikkehjemmehørende arter. Det er knyttet til deskriptor 1 (biodiversitet), 2 (ikkehjemmehørende arter), 3 (kommercielle fisk og skaldyr), 4 (fødenet), 6 (havbundens integritet) og 7 (hydrografiske forhold).

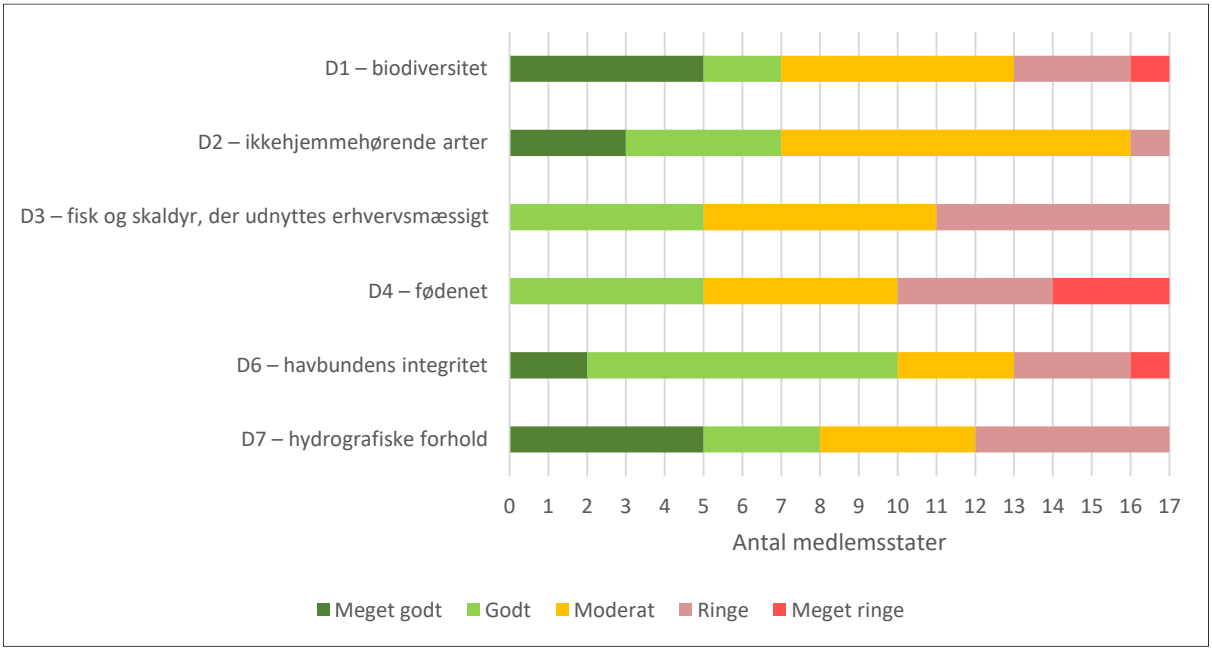
---

[56] State of Europe's seas – Det Europæiske Miljøagentur (europa.eu).
[57] Europe's marine biodiversity remains under pressure – Det Europæiske Miljøagentur (europa.eu).
[58] Meddelelse fra Kommissionen om EU's biodiversitetsstrategi for 2030 – Naturen skal bringes tilbage i vores liv (COM/2020/380 final).
[59] https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/restore-our-ocean-and-waters_en.
[60] Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (cbd.int).
[61] Regeringskonferencen om havets biodiversitet i områder uden for national jurisdiktion | (un.org).
[62] Meddelelse fra Kommissionen, En EU-handlingsplan: Beskyttelse og genopretning af marine økosystemer med henblik på et bæredygtigt og modstandsdygtigt fiskeri (COM(2023) 102 final).
[63] EU Green Week: first ever EU-wide criteria for seabed protection – Europa-Kommissionen (europa.eu).

Generelt har fremskridtene med at udforme og gennemføre effektive foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet til beskyttelse og genoprettelse af biodiversiteten været ret begrænsede siden de første indsatsprogrammer (figur 3). De foranstaltninger, der er truffet for at beskytte havbunden, er imidlertid blevet forbedret, hovedsagelig ved bedre at tackle mobilt bundkontaktfiskeri, og der er også gjort fremskridt i håndteringen af ikkehjemmehørende arter og ændringer af hydrografiske forhold.

Manglen på en omfattende mangelanalyse har begrænset Kommissionens vurdering af biodiversitetsforanstaltningerne. Stærke mangelanalyser giver en bedre forståelse af, hvordan eksisterende foranstaltninger bidrager til at opnå en god miljøtilstand, og hvilke yderligere foranstaltninger der er behov for.

Figur 3. Tilstrækkeligheden af medlemsstaternes anden runde indsatsprogrammer til håndtering af biodiversitetsspørgsmål



Generelle foranstaltninger vedrørende biodiversitet (deskriptor 1, 4 og 6)

Generelt er der kun gjort begrænsede fremskridt med foranstaltningerne vedrørende biodiversitet.

De fleste, hvis ikke alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet, vil sandsynligvis have en indvirkning på tilstanden af havets biodiversitet, hvorfor deskriptorerne for biodiversitet generelt er godt dækket af indsatsprogrammerne [64]. Foranstaltninger til reduktion af belastninger[65] vil have direkte positive virkninger på arter og levesteder og indirekte på hele økosystemet og fødenettet. Der kan træffes yderligere foranstaltninger specifikt med henblik på at beskytte og genoprette biodiversiteten.

Den mest almindelige foranstaltning er at udpege beskyttede havområder, enten for at beskytte specifikke levesteder og arter (ofte i henhold til fugledirektivet og

[64] 31 % af alle foranstaltninger er knyttet til deskriptor 1 – biodiversitet, som er den højeste andel blandt alle deskriptorer. 28 % er knyttet til deskriptor 6 – havbundens integritet, og 19 % til deskriptor 4 – fødenet.
[65] F.eks. dem, der er udformet med henblik på deskriptorerne i havstrategirammedirektivet vedrørende belastninger.

habitatdirektivet) eller for at genoprette visse økosystemfunktioner (f.eks. havbundens integritet og fødevarenettets sundhed). Formålet med beskyttede havområder er ofte at reducere omfanget af forurening, udvinding eller forstyrrelser ved at regulere aktiviteter, der har en negativ indvirkning på arter og levesteder. Disse kan omfatte turistaktiviteter (fritidssejlads og vandsport), fiskeri, navnlig med bundtrawl, og forurenende aktiviteter enten i eller i det omkringliggende område. Havbeskyttelsesområder kan have en betydelig indvirkning på belastninger afhængigt af deres størrelse, omfanget af begrænsninger af menneskelig aktivitet og af, om der er indført effektive forvaltningsforanstaltninger.

Oplysningerne fra medlemsstaterne indeholder ofte få detaljer om forvaltningsforanstaltningernes art og beskyttede havområders størrelse og beliggenhed, hvilket gør det vanskeligt at fastslå, hvordan de bidrager til målene i EU's biodiversitetsstrategi.

Godt eksempel

I øjeblikket dækker beskyttede havområder kun 12 % af de europæiske farvande. De spænder fra beskyttede havområder med flere anvendelser, hvor de fleste menneskelige aktiviteter er tilladt, og det effektive beskyttelsesniveau er lavt, til strengt beskyttede havområder, som tillader meget få, om nogen, menneskelige aktiviteter. Når der planlægges aktiv genopretning af levesteder såsom genopretning af rev eller genopretning af østersbanker, begrænser eller forbyder medlemsstaterne også menneskelige aktiviteter, der er skadelige for disse levesteder.

Foranstaltninger vedrørende arter, herunder kommercielle arter (deskriptor 1 og 3)

Generelt er der kun gjort begrænsede fremskridt med de planlagte foranstaltninger til håndtering af arter, herunder kommercielle fiske- og skaldyrsarter.

Artspecifikke foranstaltninger har tendens til at fokusere på fisk, havpattedyr og havfugle, mens foranstaltninger vedrørende blæksprutter (f.eks. ottearmede og tiarmede blæksprutter), havkrybdyr (f.eks. skildpadder) og pelagiske arter (f.eks. plankton) er sjældnere. Den aktivitet, som medlemsstaterne har rapporteret som årsag til den største belastning af marine arter, navnlig som følge af utilsigtet bifangst af havfugle og pattedyr, er kommercielt fiskeri. Foranstaltninger til at reducere bifangster fokuserer på tilpasning af fiskeredskaber, uddannelse af fiskere for at forbedre registrering og undgåelse af bifangsthændelser og øget overvågning af fiskeriaktiviteter. Disse foranstaltninger falder typisk ind under anvendelsesområdet for forordningen om tekniske foranstaltninger[66], som støtter havstrategirammedirektivets mål med hensyn til beskyttelse af arter og levesteder. Nogle medlemsstater regulerer også bifangster i beskyttede havområder ved at gøre brug af anvendelsesområdet under den fælles fiskeripolitik til at foreslå fælles henstillinger med nabolande om geografiske fiskeriforanstaltninger[67].

Foranstaltninger for skildpadder er sjældne, bortset fra nogle få direkte foranstaltninger, der omfatter uddannelse af fiskere for at undgå bifangst og risikoen for fartøjskollision. Der findes ingen foranstaltninger for blæksprutter. De bundtes almindeligvis sammen med fiskearter.

[66] Forordningen om tekniske foranstaltninger – forordning (EU) 2019/1241 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af de marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger.
[67] Forordning (EU) nr. 1380/2013 om den fælles fiskeripolitik, artikel 11 om "Bevarelsesforanstaltninger med henblik på overholdelse af forpligtelserne i Unionens miljølovgivning".

Kommercielle og ikke-kommercielle fisk og skaldyr er omfattet af foranstaltninger til reduktion af fiskeritrykket. De fleste foranstaltninger er knyttet til den fælles fiskeripolitik for at sikre, at bestandene fiskes på niveauer, der er bæredygtige på lang sigt. Nogle medlemsstater dækker også nationalt forvaltede lokale/kystnære bestande. De dækker til en vis grad rekreativt fiskeri, men ikke i tilstrækkelig grad. Halvdelen af medlemsstaterne har også rapporteret om foranstaltninger til at opfylde kravet om en sund alders- og størrelsesfordeling af fiskebestandene[68], f.eks. ved at reducere fangsten af ungfisk eller ajourføre bestemmelserne om maskestørrelser. Hindringer i fiskenes migrationskorridorer rapporteres også som alvorlige trusler mod fiskebestandenes sundhed.

Godt eksempel

Et land har truffet foranstaltninger til at reducere blokeringer af fiskemigrationskorridorer ved hjælp af akustisk overvågning, fjernelse af gamle hindringer eller genåbning af migrationsveje og stimulering af fiskebestande i flodmundinger/kystområder.

Foranstaltninger vedrørende levesteder (deskriptor 1 og 6)

Overordnet set er der gjort visse fremskridt med hensyn til foranstaltninger vedrørende havbundslevesteder, navnlig ved at reducere skaderne på havbunden forårsaget af mobile fiskerimetoder, der kommer i kontakt med bunden, men indsatsen for levesteder i vandsøjle overses fortsat.

Alle former for biologiske og fysiske belastninger og belastninger fra tilførsel af stoffer har i sagens natur direkte eller indirekte indvirkning på havbundslevesteder og havbundens integritet. Ud over alle de foranstaltninger, der er truffet i henhold til andre deskriptorer, har medlemsstaterne truffet foranstaltninger, der klart fokuserer på den fysiske bevarelse af havbunden, herunder mindskelse af belastningen fra menneskelige aktiviteter på havbundens levesteder, udpegelse af beskyttede havområder med fokus på havbunden og aktiv genopretning af levesteder og de biologiske samfund, der er forbundet hermed (f.eks. genopretning af østersrev og posidonia-enge og plantning af zostera-senge).

De fleste medlemsstater pegede på mobilt fiskeri, der kommer i kontakt med bunden, som den største trussel mod havbundslevesteder. Nogle har truffet foranstaltninger til at mindske dets skadelige virkninger, der enten dækker store områder eller specifikt vedrører sårbare levesteder.

Medlemsstaterne regulerer også andre aktiviteter, der forårsager fysisk belastning af havbunden, f.eks. opankring i Middelhavet, som er en særlig trussel mod posidonia-enge, tabte fiskeredskaber og sandsugning. På trods af stigende pres fra offshorevindenergiinfrastruktur, herunder kabler, er det kun nogle få medlemsstater, der tackler belastningen fra vindenergianlæg. Foranstaltningerne omfatter f.eks. kortlægning af sårbare havbundsnaturtyper. Vedtagelsen i marts 2023 af EU-dækkende tærskelværdier for det maksimale omfang af negative virkninger og tab på havbundens levesteder bør støtte udformningen af endnu mere effektive foranstaltninger vedrørende havbundens integritet i den næste periode.

[68] I henhold til kriterium D3C3 i Kommissionens afgørelse (EU) 2017/848.

Levesteder i vandsøjle overses stadig i vid udstrækning under deskriptorerne vedrørende biodiversitet, men de er omfattet af foranstaltninger til reduktion af forureningsniveauerne i vandsøjlen.

Godt eksempel

En reduktion af det trawlfejede område i nationale farvande og fremme af redskaber med mindre indvirkning og mere selektivitet for hele flåden er eksempler på de foranstaltninger, som nogle medlemsstater har truffet for at bidrage til at beskytte havbundslevesteder uden for beskyttede havområder.

Foranstaltninger vedrørende fødenet (deskriptor 4)

Overordnet set er der ikke gjort mærkbare fremskridt med hensyn til foranstaltninger vedrørende havets fødenet. En indsats vedrørende arter og havbundens integritet vil føre til forbedringer af fødenet.

Havstrategirammedirektivet kræver, at havets fødenet er sunde, hvilket betyder, at alle levende organismer i det givne havmiljø er i balance og i stand til at opnå langvarig tæthed og reproduktionsevne. Menneskelige aktiviteter kan påvirke balancen i dette indviklede forhold, f.eks. ved at fjerne for mange foderfisk og gøre det vanskeligere for deres rovdyr at finde føde.

Der er meget få eksempler på praktiske direkte foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at beskytte sundheden af havets fødenet. De fleste foranstaltninger i forbindelse med fødenet har til formål at beskytte biodiversiteten generelt, såsom udpegelse eller udvidelse af beskyttede havområder, eller artsspecifikke foranstaltninger såsom forebyggelse af bifangst. Selv om disse foranstaltninger er vigtige for at opretholde populationer af visse arter og dermed det lokale fødenet, har de kun en indirekte indvirkning på fødenettes generelle sundhed.

Godt eksempel

Eksempler på foranstaltninger, som nogle medlemsstater har truffet for fødenet, omfatter begrænsning af fiskeri af en bestemt trofisk gruppe (f.eks. af alle rov- eller foderfisk) eller af visse kommercielle arter, der spiller en særlig vigtig rolle i fødenettet, eller reduktion af fiskeriniveauet generelt.

Foranstaltninger til reduktion af andre ikke-forurenende belastninger af biodiversiteten (deskriptor 2 og 7)

Generelt er der gjort fremskridt med hensyn til at identificere egnede foranstaltninger til bekæmpelse af ikkehjemmehørende arter. Kun få medlemsstater har dog gjort fremskridt med hensyn til at håndtere ændringer i de hydrografiske forhold.

De fleste af foranstaltningerne til reduktion af truslerne mod biodiversiteten fra ikkehjemmehørende arter vedrører gennemførelsen af IMO's ballastvandkonvention, da skibsfart er bredt anerkendt af medlemsstaterne som den vigtigste introduktionsvej. Akvakultur er også identificeret som en voksende introduktionsvej, og nogle medlemsstater har truffet foranstaltninger til tidlig påvisning ved at overvåge

akvakulturhotspots. Rekreativ sejlads og lystfiskeri er også i stigende grad omfattet af forebyggende foranstaltninger.

Permanente ændringer af hydrografiske forhold, såsom vandtemperatur eller saltholdighed, kan også påvirke havets biodiversitet ved at forstyrre levesteder i vandsøjler og de miljømæssige forhold, hvorunder marine arter lever samt ernærer og formerer sig. De vigtigste direkte foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at forhindre nogle af disse ændringer, navnlig i kystområder, er knyttet til vandrammedirektivets vandområdeplaner. De omfatter f.eks. kontrol af ferskvands- og sedimentstrømmen fra floder til havet. Indirekte foranstaltninger omfatter sikring af, at strategiske miljøvurderinger og miljøkonsekvensvurderinger dækker disse virkninger, eller anvendelse af maritim fysisk planlægning til bedre at planlægge og kontrollere kumulative virkninger, der potentielt kan føre til ændringer af hydrografiske forhold. Klimaændringerne påvirker også i væsentlig grad de hydrografiske forhold (se nærmere nedenfor).

Godt eksempel

De innovative foranstaltninger, som visse medlemsstater har truffet, omfatter udvikling af en fremadskuende vision for udvikling af storstilede aktiviteter (f.eks. offshore-energiproduktionsanlæg og akvakultur). På grundlag af disse fremtidsscenarier kan den fysiske planlægning af menneskelige aktiviteter til søs udformes med henblik på at håndtere fremtidige kumulative virkninger og sikre, at de ikke forhindrer opnåelsen af en god miljøtilstand.

3.3 IMØDEGÅELSE AF KLIMAKRISEN

2023 var det varmeste år, der nogensinde er registreret på mange dele af den nordlige halvkugle[69]. Som følge heraf har de fleste havområder i Atlanterhavet været varmere end gennemsnittet, især i Europa[70]. Rapporten om den europæiske klimarisikovurdering[71] bekræfter, at alle europæiske have er stærkt påvirket af klimarisici og menneskeskabt pres.

Det fremgår af den seneste rapport fra Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer om havet og kryosfæren i et klima i forandring[72], at havet opvarmes, forsures og lider af afiltning. Denne "dødbringende trios" voksende kurve vil reducere havenes evne til at absorbere kuldioxid og bevare livet på jorden.

I en nylig afgørelse præciserede Den Internationale Havretsdomstol i henhold til FN's havretskonvention, at "*menneskeskabte drivhusgasemissioner til atmosfæren udgør forurening af havmiljøet som omhandlet i FN-konventionens artikel 1, stk. 1, nr. 4)*"[73]. Med denne afgørelse forbinder domstolen direkte landenes bestræbelser på at reducere drivhusgasemissionerne i atmosfæren (og dermed bekæmpelsen af klimaændringer) med foranstaltninger til bekæmpelse af forurening af havmiljøet i en UNCLOS-sammenhæng. Denne afgørelse bør også læses i sammenhæng med havstrategirammedirektivet, som pålægger medlemsstaterne at bekæmpe forurening af havmiljøet.

[69] State of the Global Climate 2023.
[70] The European heatwave of July 2023 in a longer-term context | Copernicus.
[71] European Climate Risk Assessment – Det Europæiske Miljøagentur (europa.eu).
[72] AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 – IPCC.
[73] https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_350_EN.pdf.

Det er derfor nødvendigt at handle og træffe foranstaltninger til støtte for sammenhængen mellem hav og klima. Havet kan navnlig bidrage til at afbøde klimaændringerne på følgende måde:

- bevarelse af havenes evne til at fungere som kulstofdræn sunde kyst- og havøkosystemer sikrer, at havene bevarer deres evne til at lagre kulstof
- reduktion af drivhusgasemissioner ved at udvikle vedvarende havenergi og gøre de blå økonomisektorer grønnere.

Håndtering af klimaændringer gennem havstrategirammedirektivet

Selv om havstrategirammedirektivet ikke direkte tager fat på det, har mange medlemsstater generelt truffet klimatilpasningsforanstaltninger, f.eks. støtte til kystsamfund, og nogle har truffet foranstaltninger til modvirkning af klimaændringer, f.eks. genopretning af blå kulstoføkosystemer.

Hidtil er klimaændringer hverken udtrykkeligt omfattet af en deskriptor i havstrategirammedirektivet eller opført som en form for belastning. Klimaændringer nævnes imidlertid i direktivet, og de holistiske havstrategier udgør en god ramme for overvågning af virkningerne af klimaændringer og undersøgelse af modvirkning af klimaændringer. Denne tilgang blev bekræftet af den vurdering, der blev foretaget for den foregående periode, hvor medlemsstaterne fremhævede, at virkningerne af klimaændringer og havforsuring er vigtige grænseoverskridende spørgsmål, der håndteres inden for rammerne af overvågningsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet[74].

Da klimaændringer er et problem for alle havregioner og en voksende belastning for havmiljøet, betragter flere medlemsstater det nu som et frontlinjespørgsmål: 4 % af alle foranstaltninger (84 foranstaltninger fra 15 medlemsstater) er direkte forbundet med klimaændringer.

De fleste klimarelaterede foranstaltninger vedrører tilpasning eller modstandsdygtighed, dvs. at mindske virkningerne af klimaændringerne eller støtte lokalsamfundene i at håndtere og komme på fode igen efter fremtidige forringelser. En tredjedel vedrører afbødning, dvs. reduktion og forebyggelse af drivhusgasemissioner, herunder foranstaltninger til genopretning af blå kulstoføkosystemer.

Mange vigtige foranstaltninger stammer fra arbejdet i de regionale havkonventioner, andre fra medlemsstaternes nationale energi- og klimaplaner eller nationale klimatilpasningsstrategier.

Godt eksempel

Ved at kvantificere det kulstof, der bindes af havgræsenge og makroalgeskove, identificerer nogle medlemsstater kulstofhotspots i deres farvande og sikrer, at økonomiske aktiviteter ikke truer dem eller tværtimod bidrager til deres genopretning.

[74] Rapport om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet (europa.eu).

4. SIKRING AF SOCIOØKONOMISK SOLIDITET

Samlet set har medlemsstaterne nu en større forståelse af de socioøkonomiske virkninger af foranstaltningerne i henhold til havstrategirammedirektivet. Alligevel angiver mindre end halvdelen det nødvendige investeringsniveau, og meget få ser på den sociale accept af de foreslåede foranstaltninger.

Næsten alle medlemsstater foretog en cost-benefit-analyse og/eller en omkostningseffektivitetsanalyse af deres foranstaltninger, og nogle fulgte op med en kategorisering af de mindst omkostningseffektive foranstaltninger. Kun få forklarede, hvordan disse analyser påvirkede udvælgelsen af foranstaltninger, f.eks. ved at prioritere visse foranstaltninger frem for andre. Nogle få medlemsstater fra Østersøområdet foretog en kvantitativ sammenligning mellem omkostningerne ved deres indsatsprogrammer og fordelene (opnåede eller potentielle) ved at forbedre havmiljøets tilstand.

Fiskeri og skibsfart er de to aktiviteter/sektorer, der rapporteres at være mest påvirket af foranstaltningerne i henhold til havstrategirammedirektivet. Kun to medlemsstater så også på, hvordan deres indsatsprogrammer ville påvirke sociale spørgsmål og menneskers velfærd. En medlemsstat undersøgte, om hver enkelt ny foranstaltning kunne forventes at have en positiv, negativ eller ingen indvirkning på lokalsamfund, traditioner, kulturarv, beskæftigelse og sundhed.

De foreslåede foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet for perioden 2022-2027 er blevet anslået til en gennemsnitlig omkostning på 724 EUR pr. km^2 havområde pr. år. På grundlag af disse data kan omkostningerne ved foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet for alle EU's havområder anslås til 5,8 mia. EUR om året[75]. På grundlag af medlemsstaternes rapportering om den andel af deres foranstaltninger, der er specifikke for havstrategirammedirektivet (42 %), anslås omkostningerne ved havstrategirammedirektivets specifikke foranstaltninger for alle EU's havområder til 2,4 mia. EUR om året.

Næsten alle medlemsstater mobiliserer en blanding af nationale midler og EU-midler, og nogle medlemsstater angiver EU-midler til 50-80 % af deres foranstaltninger. De EU-midler, der oftest nævnes, er EHFF/EHFAF, LIFE og Horisont Europa. Over halvdelen af medlemsstaterne nævner også mobilisering af privat finansiering, enten som omkostninger for den private sektor til at følge de foranstaltninger, der gennemføres (f.eks. som en kapitalinvestering), eller som finansiering fra miljøfonde til gennemførelse af foranstaltningerne i henhold til havstrategirammedirektivet.

5. FORVALTNING OG REGIONALT SAMARBEJDE

Udformningen af et passende program i henhold til havstrategirammedirektivet kræver ikke blot, at der identificeres de rette foranstaltninger til at bidrage til at opnå en god miljøtilstand, men også at der etableres en forvaltningsramme til støtte for gennemførelsen heraf.

[75] Samlet antal km^2 havområder i 22 EU-medlemsstater (7 958 556) * gennemsnitlige omkostninger til foranstaltninger pr. km^2 (724) = 5 764 104 242,96 EUR. Beregningerne er medtaget i EUR. Se de mere detaljerede beregninger i arbejdsdokumentet, der ledsager denne meddelelse.

Kommissionen vurderede fire hovedaspekter af medlemsstaternes forvaltningsmekanismer: inddragelse af offentligheden, koordinering på tværs af beslægtede politikområder, regionalt samarbejde og sandsynlighed for gennemførelse.

Medlemsstaterne har indført forvaltningsmekanismer til støtte for gennemførelsen af indsatsprogrammet, men koordinering med andre myndigheder og med nabomedlemsstater er ikke altid tilstrækkelig. Siden de første indsatsprogrammer har flere medlemsstater givet klart tilsagn om fuld gennemførelse af deres indsatsprogrammer.

De hindringer, som medlemsstaterne har identificeret, omfatter finansiering og spørgsmål vedrørende gennemførelsen på nationalt plan, som kun nogle få medlemsstater har rapporteret om. Medlemsstaterne indberettede ingen hindringer for gennemførelsen af næsten af deres foranstaltninger (48 %)[76].

Inddragelse af offentligheden

Generelt synes procedurerne for inddragelse af offentligheden at være tilstrækkelige, men det er langt mindre klart, i hvilket omfang de bruger feedback til at ændre indsatsprogrammerne.

Kun to medlemsstater nævnte ikke gennemførelse af offentlige høringer om deres indsatsprogrammer. Af de øvrige 15 rapporterede en fjerdedel kun meget begrænsede oplysninger om, hvordan de tager hensyn til input fra offentligheden ved udvælgelsen og udformningen af foranstaltningerne. Inddragelsesniveauet var højere, når oplysningerne om høringen blev givet ved hjælp af både traditionelle og sociale medier.

Feedback kan gives på forskellige måder, herunder gennem direkte kontakt med offentligheden gennem workshopper, seminarer og interessentmøder ud over onlinehøringer. Kun fire medlemsstater rapporterede, at de afsatte tid til at håndtere offentlig feedback ved hjælp af en omfattende metode og ændrede deres programmer, hvor det var relevant.

Samarbejde med andre myndigheder, politikker og medlemsstater

Generelt samarbejder alle lande på tværs af politikområder og med andre myndigheder, selv om det ikke altid er klart, hvad resultatet af dette samarbejde er. I nogle lande er der et tættere samarbejde med myndigheder med ansvar for vandrammedirektivet og for maritim fysisk planlægning, bl.a. ved at anlægge en fælles tilgang til udformningen af foranstaltninger. Regionalt samarbejde spiller en vigtig rolle i udviklingen af medlemsstaternes indsatsprogrammer i nogle regioner, men graden af regional sammenhæng i foranstaltningerne er fortsat moderat.

Alle medlemsstater skaber meget klare forbindelser mellem deres indsatsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet og de foranstaltninger, der er truffet i henhold til andre EU-retsakter, navnlig habitatdirektivet, vandrammedirektivet og den fælles fiskeripolitik.

[76] Se Europa-Kommissionen, Fælles Forskningscenter: E. Louropoulou m. fl., "Programmes of Measures under the Marine Strategy Framework Directive to achieve or maintain Good Environmental Status", som ovenfor.

Dette er i overensstemmelse med konstateringen af, at 58 % af foranstaltningerne i denne anden runde indsatsprogrammer er afledt af andre retlige instrumenter[77]. De fleste er knyttet til forureningsrelaterede rammer (f.eks. vandrammedirektivet, direktivet om rensning af byspildevand, affalds-, kemikalie- og landbrugslovgivningen, Minamatakonventionen om kviksølv), biodiversitetsrelaterede rammer (f.eks. fugle- og habitatdirektiverne, EU's biodiversitetsstrategi, konventionen om den biologiske mangfoldighed) og fiskeri- og havrelaterede politikker (f.eks. maritim fysisk planlægning, den fælles fiskeripolitik og Den Internationale Søfartsorganisation). De fleste medlemsstater henviser også til målene i biodiversitetsstrategien, men sjældent til de mål på 30 % og 10 %, der er fastsat i strategien. Der er endnu færre henvisninger til handlingsplanen for nulforurening, selv om de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til havstrategirammedirektivet for at bekæmpe forurening, er i fuld overensstemmelse med dens mål.

Koordinering med de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af vandrammedirektivet og processerne for maritim fysisk planlægning, nævnes oftest i rapporterne om havstrategirammedirektivet, og i mindre grad i vandrammedirektivets vandområdeplaner. Kun nogle få medlemsstater uddybede, hvordan de styrer og koordinerer mellem forskellige politikker og resultaterne af denne koordinering. En medlemsstat forklarede f.eks., at de myndigheder, der er ansvarlige for havstrategirammedirektivet, og de myndigheder, der er ansvarlige for vandrammedirektivet, havde udarbejdet et katalog over foranstaltninger, der er fælles for målene i begge lovgivninger, og at de ajourfører kataloget i overensstemmelse med havstrategirammedirektivets og vandrammedirektivets gennemførelsesperioder (se også rapporten om vandrammedirektivet)[78].

Regional koordinering, navnlig gennem de regionale havkonventioner, nævnes ofte i indsatsprogrammerne og af alle 17 medlemsstater. De beskriver også koordineringsmekanismer med nabolande inden for de regionale havkonventioner og henviser ofte til handlingsplaner (f.eks. den regionale Ospar-handlingsplan for havaffald eller handlingsplanen for Østersøen), fælles initiativer eller projekter i de enkelte deskriptorafsnit. Nogle medlemsstater supplerede dette med yderligere kontakter på subregionalt plan, f.eks. afholdelse af trepartsmøder for at identificere fælles spørgsmål vedrørende forvaltningen af beskyttede havområder, havaffald og undervandsstøj i Biscayabugten.

På trods af en intens og tidskrævende koordinering inden for de forskellige regioner er det utilfredsstillende at se, at indsatsprogrammerne i gennemsnit kun har moderat grad af regional sammenhæng. Sammenhængen er særlig ringe i indsatsen for at bekæmpe forurenende stoffer i fisk og skaldyr (D9), hydrografiske forhold (D7) og fødenet (D4) i alle tre regioner. Som bekræftelse på de positive resultater, der er opnået i denne periode, er sammenhængen størst (moderat til høj) i alle tre regioner med hensyn til havaffald (D10).

[77] En mere detaljeret analyse findes i figur 2 i arbejdsdokumentet SWD(2025) 1.

[78] Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af vandrammedirektivet (2000/60/EF) og oversvømmelsesdirektivet (2007/60/EF) Tredje vandområdeplaner Anden risikostyringsplan for oversvømmelser (COM(2025) 2).

Godt eksempel

Støtte fra de regionale havkonventioner til udvikling af foranstaltningerne kan spille en vigtig rolle. I Østersøen har HELCOM's "Sufficiency of Measures Tool"[79], der anvendes af de fleste baltiske medlemsstater, ikke blot ført til en højere grad af regional sammenhæng, men også til et højere kvalitetsniveau for de foranstaltninger, som de enkelte medlemsstater har foreslået.

Sandsynligheden for, at medlemsstaterne gennemfører deres indsatsprogrammer

Hvis man ser på en række kriterier (herunder hvordan medlemsstaten tager hensyn til socioøkonomiske virkninger, om den har identificeret finansieringskilder, graden af koordinering med centrale EU-politikker og gennemførelsesmekanismernes detaljeringsgrad), er det muligt at gruppere medlemsstaterne efter sandsynligheden for, at de gennemfører deres indsatsprogrammer[80] (tabel 1).

Tabel 1. Sandsynligheden for gennemførelse af medlemsstaternes anden runde indsatsprogrammer

Sandsynligheden for gennemførelse	Medlemsstater	Begrundelse
Højst sandsynligt eller sandsynligt	EE, LV, SE, PT, FI, FR, LT, ES, PL, IE, SI, DE og BE	Disse medlemsstater har foretaget en solid socioøkonomisk analyse af virkningerne af deres indsatsprogrammer, har klart identificerede finansieringskilder og synes at have koordineret aktivt på tværs af de forskellige myndigheder, der er involveret i gennemførelsen af foranstaltningerne. Navnlig er det klart, hvordan, hvor og hvornår de nye foranstaltninger, som de har foreslået, vil blive gennemført.
Moderat sandsynligt	NL, RO og CY	Disse medlemsstater foretog en delvis analyse af de socioøkonomiske fordele ved deres foranstaltninger og undersøgte i begrænset omfang sociale spørgsmål. De opregnede finansieringskilder, men tildelte ikke specifikke beløb til specifikke foranstaltninger. Koordineringen med myndighederne forekommer mere begrænset eller overfladisk, og det er også mindre klart, hvor, hvordan og hvornår nye foranstaltninger vil blive gennemført.
Ikke sandsynligt	IT	Denne medlemsstat fremlagde kun få oplysninger om finansieringskilder og rapporterede kun en overfladisk socioøkonomisk analyse af sine foranstaltninger. Der er ingen tegn

[79] https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/som/#:~:text=The%20aim%20of%20the%20sufficiency,GES)%20in%20the%20Baltic%20Sea.

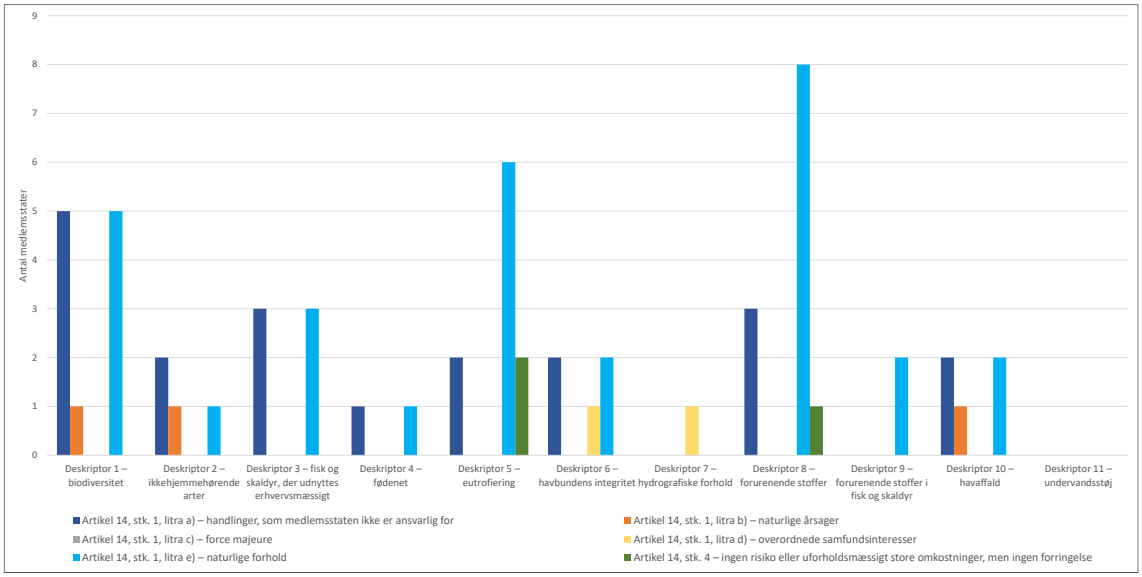
[80] En mere detaljeret redegørelse for den metode, der er anvendt til denne vurdering, findes i det arbejdsdokument, der ledsager denne rapport.

Sandsynligheden for gennemførelse	Medlemsstater	Begrundelse
		på koordinering mellem havstrategirammedirektivet og anden EU-lovgivning, eller det er ikke blevet rapporteret. Det er heller ikke klart, hvor, hvornår og hvordan nye foranstaltninger vil blive gennemført.

Direktivet giver også medlemsstaterne mulighed for under veldefinerede omstændigheder at anvende undtagelser for at opnå en god miljøtilstand (artikel 14). Disse omstændigheder indbefatter, at opnåelse af sådanne mål er relateret til handlinger eller undladelser, som de ikke er ansvarlige for, force majeure-hændelser eller det faktum, at naturlige forhold ikke giver dem mulighed for forbedring af status for deres havområder inden for tidsfristen.

Som det fremgår af figur 4, rapporterede 12 af de 17 medlemsstater om undtagelser af alle disse mulige årsager, undtagen force majeure. Forurenende stoffer og eutrofiering er de emner, for hvilke de fleste medlemsstater anmodede om en undtagelse under henvisning til naturlige forhold, der ikke muliggør en rettidig forbedring af havområdernes tilstand. Undervandsstøj er det eneste emne, for hvilket der ikke blev anmodet om nogen undtagelse, og der blev anmodet om få undtagelser for fødenet, hydrografiske forhold og forurenende stoffer i fisk og skaldyr, som alle er emner, der i øjeblikket ikke er særlig veludviklede i henhold til havstrategirammedirektivet.

Figur 4. Undtagelser fra den manglende opnåelse af en god miljøtilstand som rapporteret i henhold til anden runde indsatsprogrammer



6. KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER

Medlemsstaterne har gjort et imponerende arbejde med at identificere og tackle den meget komplekse og forskelligartede karakter af belastningerne af havene, der er nødvendig for at opnå en god miljøtilstand. Andelen af **foranstaltninger, der specifikt er udformet med henblik på havstrategirammedirektivet** – og ikke vedtaget inden for andre

rammer – **er steget fra 25 % til 42 %** , hvilket viser, at havstrategirammedirektivet er en vigtig drivkraft for nye foranstaltninger til at beskytte havmiljøet og anvende det på en bæredygtig måde.

På trods af dette er der behov for en yderligere indsats for at harmonisere udviklingen af foranstaltninger, da der er **klare forskelle deskriptorer og medlemsstater imellem**. I gennemsnit er det i alle 17 medlemsstater kun foranstaltninger vedrørende havaffald og ikkehjemmehørende arter, der i et vist omfang anses for at løse de problemer, der er nødvendige for at afhjælpe problemerne[81]. Foranstaltninger til bekæmpelse af andre former for forurening, tab af biodiversitet og klimaændringer anses stadig for at være utilstrækkelige, selv om der er gjort fremskridt på nogle områder såsom beskyttelse af havbunden og ændringer af de hydrografiske forhold.

Mange foranstaltninger stammer fra andre lovgivningsmæssige rammer, f.eks. EU-lovgivningen om vand, nitrater og kemikalier, den fælles fiskeripolitik eller fugledirektivet og habitatdirektivet. Disse rammer har imidlertid ikke samme anvendelsesområde, og havstrategirammedirektivet fastsætter krav til yderligere former for miljøbelastninger (f.eks. havforurening i offshoreområder fra eksempelvis produktion af fossile brændstoffer). **Dette viser, at der er behov for mere arbejde for at afhjælpe disse mangler i forbindelse med udformningen af foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet.**

Derimod har medlemsstaterne truffet bedre foranstaltninger til at håndtere belastninger eller virkninger, der er mindre godt dækket af andre politikker og anden lovgivning, med undtagelse af undervandsstøj og fødenet. I mangel af et "sikkerhedsnet" af målrettet mangeårig lovgivning, der regulerer spørgsmålet på EU-plan, har medlemsstaterne generelt været mere innovative med hensyn til at identificere foranstaltninger for ikkehjemmehørende arter, hydrografiske forhold, havbundens integritet og havaffald. De anvender stadig de eksisterende rammer, men opnåelsen af en god miljøtilstand for disse emner kræver, at medlemsstaterne i fællesskab overvejer nye tilgange til at tackle disse problemer.

Foranstaltninger vedrørende havaffald er et godt eksempel på, hvordan havstrategirammedirektivet kan gøre en forskel, samtidig med at der arbejdes i synergi med andre lovgivningsmæssige rammer. Som udgangspunkt har flere medlemsstater været i stand til at vurdere, hvor langt de er fra at nå målet om en god miljøtilstand, kvantificeret ved hjælp af den nyligt aftalte tærskelværdi[82]. På grundlag heraf udformede de passende foranstaltninger til at opnå målet, herunder henvisninger til andre rammer. Ikke alene er foranstaltningerne vedrørende havaffald af bedre kvalitet end foranstaltningerne vedrørende andre emner, men de er også mere regionalt sammenhængende. Derimod lever foranstaltningerne vedrørende undervandsstøj stadig ikke op til forventningerne. Det viser, at succes afhænger af mange faktorer, herunder høj offentlig bevidsthed og et solidt data- og vidensgrundlag, som begge til en vis grad stadig mangler for undervandsstøj.

For størstedelens vedkommende er **foranstaltningerne moderat sammenhængende inden for en havregion**. Graden af sammenhæng er højere, når der er udviklet værktøjer til støtte for vurderingen af, hvor langt medlemsstaterne er fra en god miljøtilstand, og de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå dette mål, f.eks. gennem HELCOM's arbejde i Østersøen. Af de syv medlemsstater, der anses for at have et indsatsprogram af god

[81] Detaljerede forklaringer vedrørende de metoder og bedømmelser, der er benyttet i forbindelse med tilstrækkelighedsvurderingen, indgår i SWD(2025) 1.

[82] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121707.

kvalitet, deler fem farvande i Østersøområdet og har samarbejdet inden for rammerne af HELCOM.

Generelt kræver tilgangen til at træffe foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet stadig arbejde og en indsats. Navnlig, **er det fortsat vanskeligt at måle, hvor meget og hvornår foranstaltningerne vil mindske indvirkningen på havmiljøet og bidrage til at opnå en god miljøtilstand**. Dette skyldes dels manglen på en klar kvantificering af den gode miljøtilstand og dels manglen på passende værktøjer og metoder, herunder modellering, til bedre at vurdere den indsats, der er nødvendig for at opnå en god miljøtilstand. Den seneste udvikling på dette område er opmuntrende og bør fortsætte. Disse spørgsmål vil også blive analyseret yderligere i den kommende evaluering af havstrategirammedirektivet.

7. ANBEFALINGER

Landespecifikke anbefalinger er medtaget i det arbejdsdokument, der ledsager denne rapport[83]. Følgende anbefalinger gælder for alle EU-medlemsstater:

1. Medlemsstaterne bør **øge ambitionsniveauet** og **fremskynde indsatsen for at opfylde direktivets målsætninger**. Dette indebærer:
    a. udvikling af mere robuste indsatsprogrammer baseret på en klarere vurdering af den kløft, der skal bygges bro over for at opnå en god miljøtilstand
    b. udformning af kvantitative foranstaltninger, der bygger bro mellem den nuværende tilstand og en god miljøtilstand, som kvantificeret ved de tærskelværdier, der er fastsat på EU-plan, regionalt og subregionalt plan og integreret i medlemsstaternes havstrategier[84]
    c. sikring af, at foranstaltninger, der træffes i henhold til anden lovgivning og andre politikker, har det rette ambitionsniveau til at bidrage til opnåelsen af en god miljøtilstand, eller supplering af dem for at dække spørgsmål, der er nødvendige for en god miljøtilstand, men som ikke er en del af de eksisterende rammer.
2. Medlemsstaterne bør, alt efter hvad der er relevant, identificere og indføre **yderligere foranstaltninger til reduktion af vedvarende miljøudfordringer** (belastninger), der forhindrer opnåelsen af en god miljøtilstand.
    a. Hvad angår **forurening**, indebærer dette:
        i. intensivering af indsatsen for at reducere undervandsstøjforurening, herunder ved at tackle de vigtigste kilder til vedvarende støj – såsom skibsfart – og ved at oprette støjsvage områder for marine arter
        ii. intensivering af indsatsen for at reducere næringsstofforureningen for at nå målene i havstrategirammedirektivet, vandrammedirektivet og nitratdirektivet
        iii. reduktion af kemisk forurening fra havbaserede kilder, navnlig kulbrinteudvinding, og fra nye stoffer, herunder PFAS, lægemidler eller mikroplast
        iv. fortsat indsats for at mindske affaldets indvirkning på livet i havet og samtidig reducere tilførslerne ved kilden.

[83] SWD(2025) 1.

[84] Meddelelse fra Kommissionen, Kommissionens meddelelse om de tærskelværdier, der er fastsat i henhold til havstrategirammedirektiv 2008/56/EF og Kommissionens afgørelse (EU) 2017/848 (C/2024/2078), 11.3.2024.

b. Hvad angår **biodiversitet**, indebærer dette:
    i. færdiggørelse af netværket af sammenhængende, repræsentative og effektivt forvaltede beskyttede havområder for at nå 2030-målet i biodiversitetsstrategien om at beskytte 30 % af vandområderne, herunder 10 % strengt, i overensstemmelse med ambitionen i havhandlingsplanen og forpligtelserne i henhold til den globale Kunming-Montreal-ramme for biodiversitet
    ii. intensivering af indsatsen for at reducere bifangsten af følsomme arter, begyndende med de prioriterede arter som anbefalet i havhandlingsplanen
    iii. gennemførelse af forpligtelserne i henhold til forordningen om naturgenopretning med det samme som kritiske bidrag til at opnå en god miljøtilstand i henhold til havstrategirammedirektivet
    iv. håndtering af de risici for de marine økosystemer, der er forbundet med den forventede udvidelse af produktionen af vedvarende offshoreenergi, sammen med de kumulative virkninger af eksisterende aktiviteter til søs gennem fremadskuende økosystembaseret maritim fysisk planlægning.

c. Hvad angår **klimaændringer** bør alle medlemsstater søge at tage højde for klimaændringer i udformningen og udvælgelsen af deres foranstaltninger og navnlig:
    i. prioritere foranstaltninger, der bidrager til at begrænse/reducere drivhusgasemissioner, herunder ved at genoprette blå kulstoføkosystemer
    ii. sikre, at andre foranstaltninger eller grupper af foranstaltninger ikke øger drivhusgasemissionerne
    iii. træffe foranstaltninger til at styrke kystsamfundenes tilpasningsevne over for klimaændringer, f.eks. ved at genoprette kystøkosystemerne.

3. Medlemsstaterne bør **øge investeringerne og tilvejebringe tilstrækkelig finansiering til gennemførelse af indsatsprogrammerne** for at nå havstrategirammedirektivets mål. Dette indebærer navnlig:

    a. udvikling af strategiske perspektiver for investeringer med henblik på at opnå en god miljøtilstand, undgåelse af en fragmenteret tilgang til finansiering af individuelle foranstaltninger og mindskelse af ineffektivitet på tværs af forskellige politikområder
    b. tydelig angivelse af den finansieringskilde, der er nødvendig for at gennemføre alle foranstaltninger
    c. anvendelse af eksisterende finansielle instrumenter og værktøjer, der støtter udviklingen af foranstaltninger til beskyttelse af havene og bæredygtig udnyttelse, herunder gennem forskning og innovation, såsom bl.a. samhørigheds-, genopretnings- og resiliensfaciliteten, regionale fonde, EHFAF, LIFE og Horisont Europa i dets forskellige klynger (f.eks. missioner og partnerskaber).

4. Medlemsstaterne bør indføre **forvaltningsmekanismer, der støtter udformningen og gennemførelsen af ambitiøse, sammenhængende, koordinerede, retfærdige og effektive indsatsprogrammer**. Dette indebærer:

    a. beslutsomt at tackle hindringerne for gennemførelsen af foranstaltningerne, f.eks. utilstrækkelig finansiering

b. forbedret koordinering mellem myndighederne for at sikre, at foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet, der er afhængige af andre politikker, gennemføres fuldt ud af de myndigheder, der beskæftiger sig med gennemførelsen af disse politikker, navnlig i forbindelse med fiskeri, landbrug og energi
c. inddragelse af offentligheden og interessenter i planlægningsfasen, hensyntagen til deres bidrag i udformningen af foranstaltninger og sikring af, at de foreslåede foranstaltninger er socialt acceptable, idet der om nødvendigt vedtages ledsageforanstaltninger for at begrænse potentielle negative virkninger
d. øget tidlig koordinering af indsatsprogrammer med nabomedlemsstater for at sikre sammenhæng, synergier og komplementaritet mellem foranstaltninger i regionen og planlægning af en fælles indsats, hvor det er nødvendigt
e. operationalisering af de fysiske aspekter af havstrategirammedirektivets indsatsprogrammer gennem fysiske planer for det maritime rum for at sikre, at de planlagte fysiske beskyttelsesforanstaltninger og fysiske foranstaltninger til mindskelse af belastningerne udnyttes fuldt ud i den maritime fysiske planlægning.

5. Endelig bør medlemsstaterne sørge for en **mere aktuel og fuldstændig elektronisk rapportering** for at skabe større gennemsigtighed for offentligheden om de foreslåede foranstaltninger og om, hvordan de forventes at støtte fremskridt hen imod en god miljøtilstand og målene. Dette vil også muliggøre sammenlignelighed på tværs af medlemsstater og havregioner.