EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.11.2012
COM(2012) 662 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Bidraget fra havstrategirammedirektivet (2008/56/EF) til gennemførelsen af medlemsstaternes eller EU's eksisterende forpligtelser, tilsagn og initiativer på EU-plan eller på internationalt plan vedrørende miljøbeskyttelse af havområder

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Bidraget fra havstrategirammedirektivet (2008/56/EF) til gennemførelsen af medlemsstaternes eller EU's eksisterende forpligtelser, tilsagn og initiativer på EU-plan eller på internationalt plan vedrørende miljøbeskyttelse af havområder

1. INDLEDNING

Havstrategirammedirektivet[1] har til formål at opnå en god miljøtilstand i EU's havmiljø senest i 2020 og at beskytte det ressourcegrundlag, som havrelaterede økonomiske og samfundsmæssige aktiviteter afhænger af. Miljøets status vurderes på grundlag af 11 kvalitative deskriptorer[2], som omfatter miljøtilstand, belastninger og virkninger for de marine økosystemer, og god tilstand skal opnås ved at udvikle og gennemføre en strategi for havområderne i hver medlemsstat, som omhandler alle virkninger og belastninger, der berører havmiljøet. Øget samarbejde på tværs af grænserne inden for havregioner og deres subregioner er også en central del af havstrategirammedirektivet.

Denne rapport har til formål at opfylde kravene i artikel 20, stk. 2, i havstrategirammedirektivet, nemlig at vurdere det bidrag, direktivet yder til gennemførelsen af medlemsstaternes eller EU's eksisterende forpligtelser, tilsagn og initiativer vedrørende miljøbeskyttelse af havområder. Det anerkendes, at nogle af disse strenge er forpligtelser, der følger af internationale aftaler, men de betegnes i denne rapport som "tilsagn".

Havstrategirammedirektivet omsætter en lang række internationale tilsagn og EU-tilsagn vedrørende miljøbeskyttelse i havmiljøet til EU-lovgivning. Det spiller også en vigtig rolle i indsatsen for at forbedre sammenhængen mellem EU's og medlemsstaternes foranstaltninger i henhold til internationale aftaler.

Det fulde omfang af disse tilsagn er blevet analyseret i detaljer i undersøgelsen om havstrategirammedirektivets bidrag til eksisterende internationale forpligtelser[3]. Denne rapport fokuserer på havstrategirammedirektivets bidrag til centrale principper, der er fastlagt på internationalt plan, til en række vigtige internationale tilsagn, herunder de regionale havkonventioner, og til vigtige EU-politikker.

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet), EUT L 164 af 25.6.2008.

2 De 11 deskriptorer er 1. Biodiversiteten er opretholdt. 2. Ikke-hjemmehørende arter ligger på niveauer, der ikke ændrer økosystemerne i negativ retning. 3. Populationerne af alle fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt, er sunde. 4. Alle elementer i havets fødenet sikrer en langvarig artstæthed og opretholdelse af reproduktionsevne. 5. Menneskeskabt eutrofiering er minimeret. 6. Havbundens integritet er på et niveau, der sikrer, at økosystemernes struktur og funktioner bevares. 7. Permanent ændring af de hydrografiske egenskaber påvirker ikke de marine økosystemer i negativ retning. 8. Koncentrationer af forurenende stoffer ligger på niveauer, der ikke medfører forureningsvirkninger. 9. Forurenende stoffer i fisk og skaldyr til konsum er inden for sikre niveauer. 10. Affald i havet skader ikke kyst- og havmiljøet. 11. Indførelsen af energi, herunder undervandsstøj, befinder sig på et niveau, der ikke påvirker havmiljøet i negativ retning.

3 http://ec.europa.eu/environment/marine/

2. GENERELLE PRINCIPPER I MILJØ- OG HAVPOLITIKKEN

En række generelle miljøprincipper, som er fastlagt på internationalt plan, f.eks. principperne i Rio-erklæringen[4], er i relevante tilfælde afspejlet i havstrategirammedirektivet. Disse bekræftes i resultatdokumentet fra Rio+20 "The Future we want"[5].

2.1. Den økosystembaserede tilgang er kernen i havstrategirammedirektivet

Den økosystembaserede tilgang til forvaltningen af havmiljøet er et grundlæggende element i havstrategirammedirektivet. Der findes ikke en fælles internationalt aftalt definition af denne tilgang, men den har generelt til formål at sikre, at de samlede belastninger fra menneskelige aktiviteter ikke overstiger niveauer, der bringer de marine økosystemers evne til at håndtere forandringer i fare.

Beslutninger truffet på konferencen for parterne i FN's konvention om biologisk mangfoldighed (CBD) (CoP-beslutning V/6 og VII/5) og Johannesburggennemførelsesplanen (JPoI) omfatter f.eks. udtrykkelige krav, som igen blev bekræftet på Rio+20-konferencen, om at vedtage eller følge en økosystembaseret tilgang til forvaltningen af menneskelige aktiviteter, der påvirker havmiljøet.

Havstrategirammedirektivet henviser ikke kun udtrykkeligt til den økosystembaserede tilgang til forvaltningen af havmiljøet som et grundlæggende princip (betragtning 8 og 44), men kræver også, at den anvendes i havstrategier (artikel 1 og 3). I medfør af havstrategirammedirektivet er den økosystembaserede tilgang blevet et retligt bindende princip for forvaltningen af havmiljøet.

2.2. Integration af miljøhensyn i andre politikker og integreret tværsektoriel forvaltning af havområder

Behovet for at integrere miljøbeskyttelsesmål i socioøkonomiske og andre politikker understreges ofte i internationale instrumenter, og det samme gælder behovet for at sikre en integreret forvaltning af havmiljø og kystområder. Disse krav er navnlig omhandlet i Agenda 21[6]-tilsagnene og i CBD-beslutninger, og de bekræftes i resultatdokumentet fra Rio+20. Det er et grundlæggende princip i EU's miljøpolitik, som understreges i TEUF[7]. I havstrategirammedirektivet anføres denne tilgang udtrykkeligt som ét af målene (artikel 1, stk. 4).

Der er udviklet specifikke værktøjer til integreret tværsektoriel forvaltning af havområder på internationalt plan. Tilgangen med integreret kystforvaltning er udviklet som et forvaltningsværktøj til kystområder. Kravet om at vedtage og gennemføre integreret kystforvaltning er anført udtrykkeligt i Agenda 21 og Barcelonaprotokollen om integrerede strategier for kystforvaltning. Processen for maritim fysisk planlægning (MFP) er et andet supplerende værktøj, der omhandler konkurrerende udnyttelser af havenes ressourcer og samtidig sikrer beskyttelse af miljøet. Det er i de senere år udviklet og fremsat på

---

4 Rio-erklæringen om miljø og udvikling fra FN's konference om miljø og udvikling (UNCED) i 1992 nedfældede 27 grundlæggende principper, der skulle sikre, at der i fremtidige beslutninger og politikker blev taget højde for den socioøkonomiske udviklings indvirkning på miljøet.

5 A/CONF.216/L.1.

6 Agenda 21 er et ikke-bindende dokument og en global handlingsplan for bæredygtig udvikling, som blev aftalt på UNCED i 1992 (http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/).

7 Artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

internationalt plan (CoP-beslutning X/29 fra CBD) og udvikles inden for rammerne af EU's integrerede havpolitik.

Ved at inddrage de samlede kumulative virkninger og ikke kun regulere specifikke udnyttelser separat bidrager havstrategirammedirektivet til gennemførelsen af integreret forvaltning af havområder. I henhold til direktivet skal medlemsstaterne medtage foranstaltninger vedrørende rumlig og tidsmæssig fordelingskontrol i deres indsatsprogrammer (bilag VI), herunder f.eks. integreret kystforvaltning og maritim fysisk planlægning.

2.3. Forsigtighedsprincippet og forureneren betaler-princippet i havmiljøet

Forsigtighedsprincippet og forureneren betaler-princippet er to grundlæggende principper i miljøbeskyttelsespolitikken og begge er nedfældet i TEUF[8]. Begge er nedfældet i en række internationale instrumenter vedrørende miljøspørgsmål og er også specifikt nævnt i forbindelse med beskyttelse af havmiljøet (Agenda 21 (kap. 17.22) og CBD (CoP-beslutning IV/5 og VIII/24).

I overensstemmelse med disse bestemmelser indgår begge principper som ledende principper for havstrategirammedirektivets gennemførelse i betragtning 27 og 44. De er navnlig grundlaget for de indsatsprogrammer, som medlemsstaterne skal udforme med henblik på at sikre, at deres havområder opnår god miljøtilstand.

2.4. Videnbaseret tilpasningsegnet forvaltning, information til offentligheden og offentlighedens deltagelse

Behovet for videnbaseret tilpasningsegnet forvaltning er også et centralt princip, der er omhandlet i mange internationale forpligtelser[9]. Med hensyn til beskyttelse af havmiljøet, hvor der stadig er mange usikre forhold, er dette behov af særlig betydning.

Ved at kræve en indledende vurdering (artikel 8) og overvågningsprogrammer (artikel 11) bidrager havstrategirammedirektivet til den globale undersøgelse af havmiljøets tilstand. Direktivet sikrer endvidere, at den videnbase, der opnås derved, anvendes i efterfølgende forvaltningsforanstaltninger, ved at kræve, at miljømål (artikel 10) og indsatsprogrammer (artikel 13) baseres på den indledende vurdering. Dette resulterer i begrebet tilpasningsegnet forvaltning, som er nævnt i havstrategirammedirektivet (artikel 3, stk. 5), som kræver, at havstrategierne ajourføres hvert sjette år.

Denne tilgang er i fuld overensstemmelse med tilsagnet om at udvikle en procedure i FN-regi for global rapportering og vurdering af havmiljøets tilstand, som støtter en sådan videnbaseret tilpasningsegnet forvaltning.

Adgang til information, offentlig høring og uddannelse er andre generelle principper, som styrkes internationalt gennem miljømæssige tilsagn. Aarhuskonventionen[10] er f.eks. en specifik international aftale om gennemførelsen af dette Rioprincip. Havstrategirammedirektivet omfatter specifikke og udtrykkelige krav (artikel 19 og bilag VI, punkt 8), som bidrager til opfyldelsen af disse tilsagn.

---

8 Artikel 191 i TEUF.

9 Agenda 21, CBD, proceduren i FN-regi til fremme af tilpasningsegnet forvaltning og de fleste regionale havkonventioner afspejler denne tilgang i deres instrumenter.

10 UNECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet vedtaget i 1998.

3. VIGTIGE INTERNATIONALE TRAKTATER OG MULTILATERALE MILJØAFTALER

Ud over disse generelle miljøprincipper fremsættes der i havstrategirammedirektivet en lang række mere specifikke tilsagn, der stammer fra multilaterale miljøaftaler og andre internationale aftaler, der indgår i EU's lovgivning om havområder.

3.1. FN's havretskonvention (UNCLOS) og Den Internationale Søfartsorganisation (IMO)

UNCLOS omhandler landenes ansvar og rettigheder på havområdet og omfatter en række forpligtelser med hensyn til beskyttelse og bevaring af havmiljøet. De omfatter f.eks. bestemmelser om overvågning og vurdering af havmiljøets tilstand, forebyggelse af forurening til havs og krav om globalt og regionalt samarbejde. Havstrategirammedirektivet anerkender og tager hensyn til alle forpligtelser i henhold til UNCLOS[11]. Inden for dets geografiske anvendelsesområde gennemfører direktivet desuden UNCLOS-kravet om, at lande skal observere og måle risiciene for eller virkningerne af forurening af havmiljøet[12]. Det gennemfører også forskellige andre forpligtelser, som kræver, at landene træffer foranstaltninger for at forebygge, reducere og kontrollere landbaseret forurening af havmiljøet, for at forebygge forurening til havs af havbund og undergrund og for at forebygge indførelse af ikke-hjemmehørende arter. Havstrategirammedirektivet gennemfører endvidere UNCLOS-bestemmelser vedrørende bæredygtigt fiskeri og bæredygtig akvakultur, innovation og investering i forskning. Sidst, men ikke mindst, fremmer det landenes forpligtelse i henhold til UNCLOS til at samarbejde om beskyttelsen af havmiljøet gennem dets vægt på regionalt samarbejde[13].

Nogle UNCLOS-bestemmelser, navnlig bestemmelserne om begrænsning af forurening ved kilden og udvikling af miljøkonsekvensvurderinger, er også omhandlet i anden lovgivning end havstrategirammedirektivet, f.eks. direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening[14], direktivet om vurdering af virkningerne på miljøet og direktivet om strategisk miljøvurdering[15].

Næsten det samme kan siges om IMO's regler, f.eks. reglerne i Marpolkonventionen[16], som ændret ved protokollen af 1987 herom, eller den internationale konvention om beredskab, bekæmpelse og samarbejde i forbindelse med olieforurening og den tilhørende OPRC-HNS-protokol[17], men også om overenskomsten om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer (dog uden for IMO)[18]. Der er en række EU-love, som supplerer havstrategirammedirektivet, og som bidrager med praktiske løsninger og ordninger med henblik på at opfylde havstrategirammedirektivets mål, herunder f.eks. direktivet om havnestatskontrol[19], direktivet om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og

---

11 Jf. havstrategirammedirektivets betragtning 17.

12 Jf. havstrategirammedirektivets artikel 11 og bilag V.

13 Jf. havstrategirammedirektivets artikel 6.

14 Direktiv 2008/1/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24 af 29.1.2008, s. 8-29).

15 Direktiv 2011/92/EU og 2001/42/EF.

16 Den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (Marpol).

17 Den internationale konvention om beredskab, bekæmpelse og samarbejde i forbindelse med olieforurening og protokol om beredskab, bekæmpelse og samarbejde vedrørende forureningsulykker forårsaget af farlige og giftige stoffer.

18 Overenskomst om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer.

19 Direktiv 2009/16/EF, EUT L 131 af 28.5.2009, s. 57-100.

lastrester fra skibe[20] og Rådets beslutning om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning[21].

3.2. Havstrategirammedirektivet – et vigtigt bidrag til gennemførelsen af internationale tilsagn om havets biodiversitet

Havstrategirammedirektivet er den første EU-retsakt, som udtrykkeligt vedrører beskyttelsen af havets biodiversitet som helhed. Det fastsætter særskilt målet om at opretholde biodiversiteten i 2020 som et kriterium for at opnå god miljøtilstand for oceaner og have. Det udgør derfor sammen med habitatdirektivet og fugledirektivet[22] en stærk politisk og retlig ramme for overholdelsen af internationale tilsagn vedrørende beskyttelse af havets biodiversitet, f.eks. tilsagnene i henhold til CBD (havstrategirammedirektivets betragtning 18) og konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter.

Ud over at gennemføre CBD's økosystembaserede tilgang og princippet om tilpasningsegnet forvaltning omhandler havstrategirammedirektivet også nogle af de mere specifikke krav i CBD, f.eks. etableringen af beskyttede havområder, som skal indgå i medlemsstaternes havstrategier, som en del af den overordnede tilgang til beskyttelsen af havmiljøet. Direktivet samler desuden alle de beskyttede havområder, der etableres i medfør af EU-forpligtelser eller internationale forpligtelser, i én ramme: et sammenhængende og repræsentativt net af beskyttede havområder (se afsnit 5 nedenfor).

3.3. Sammenhængen med internationale tilsagn vedrørende klimaændringer

Selve havstrategirammedirektivet vedrører indvirkningerne af klimaændringer på oceaner og bidrager dermed indirekte til FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCC) og andre instrumenter, der omhandler dette emne.

Havstrategirammedirektivet forbedrer kendskabet til klimaets indvirkning på havmiljøet. Det kræver, at medlemsstaterne i deres indledende vurderinger overvejer forskellige klimarelaterede faktorer, som f.eks. ændringer i vandtemperaturforhold og isdække samt forsuring af havet.

Medlemsstaternes havstrategier i henhold til havstrategirammedirektivet kan også omhandle tilpasning til klimaændringer. Eftersom belastninger og påvirkninger kan variere afhængigt af udviklingen i de menneskelige aktivitetsmønstre og påvirkningerne fra klimaændringer, kan det blive nødvendigt at tilpasse beskrivelsen af god miljøtilstand med tiden[23].

Endelig spiller sunde oceaner en vigtig rolle for skadesbegrænsningen, idet de fungerer som kulstofdræn. Havområder kan bruges til at udvinde vedvarende energi og til kulstofopsamling og -lagring (CCS). Disse er menneskelige aktiviteter, hvis belastninger og påvirkninger skal forvaltes inden for rammerne af direktivet.

---

20 Direktiv 2000/59/EF, EFT L 332 af 28.12.2000, s. 81-90 senest ændret ved forordning (EF) nr. 1137/2008.

21 Rådets beslutning 2007/779/EF, Euratom (omarbejdet).

22 Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF om beskyttelse af vilde fugle, EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7-25.

23 Betragtning 34.

4. DE REGIONALE HAVKONVENTIONERS CENTRALE ROLLE

Fire regionale havkonventioner dækker de havområder, der er omhandlet i havstrategirammedirektivet: konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR), konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (HELCOM), konventionen om beskyttelse af Middelhavets havmiljø og kystområder (Barcelonakonventionen) og konventionen om beskyttelse af Sortehavet mod forurening (Bukarestkonventionen)[24]. Der er betydelige forskelle mellem dem, navnlig med hensyn til tredjelandes rolle (ni ud af ti parter er f.eks. EU-medlemsstater i Østersøområdet, mens kun syv ud af 22 er EU-medlemsstater i Middelhavsområdet).

De regionale havkonventioner har til formål at forbedre den regionale forvaltning af havregioner og styrke beskyttelsen af havmiljøet. Havstrategirammedirektivet indeholder adskillige bestemmelser, der har til formål at sikre, at dets gennemførelse ikke kun bidrager til, men også støtter sig til aktiviteterne under de konventioner, der dækker EU's havregioner eller deres subregioner.

Artikel 6, stk. 1, kræver klart, at medlemsstaterne med henblik på koordinering anvender de eksisterende regionale institutionelle samarbejdsstrukturer, herunder strukturerne i de regionale havkonventioner. Flere af disse konventioner har udtrykkeligt accepteret at medvirke til den regionale gennemførelse af havstrategirammedirektivet. Med henblik på udarbejdelsen og gennemførelsen af havstrategier skal medlemsstaterne i henhold til artikel 6, stk. 2, bestræbe sig mest muligt på ved hjælp af de relevante internationale fora, herunder de regionale havkonventioners mekanismer og strukturer, at koordinere deres indsats med tredjelande og udvide koordineringen og samarbejdet til alle medlemsstater, herunder indlandsstater, hvis det er hensigtsmæssigt.

Havstrategirammedirektivet sikrer, at der tages hensyn til de regionale havkonventioner og andre internationale aftaler på alle stadier af udarbejdelsen af havstrategier, idet medlemsstaterne skal sikre, at der anvendes samme vurderingsmetoder på tværs af havregioner eller subregioner, og at der tages hensyn til grænseoverskridende påvirkninger.

Havstrategirammedirektivet bidrager samtidig til opfyldelsen af EU's og medlemsstaternes forpligtelser og væsentlige tilsagn i henhold til disse regionale havkonventioner.

Det omfatter f.eks. forpligtelser til at træffe enhver mulig foranstaltning for at forebygge og bekæmpe hav- og landbaseret forurening, herunder punktkildeudledningers påvirkning af havmiljøet. De regionale havkonventioner omfatter også integrerede udtrykkelige tilsagn om at vedtage eller følge en økosystembaseret tilgang til forvaltningen af havområder og bevare havenes naturressourcer, herunder forpligtelser til at træffe foranstaltninger for at beskytte og bevare økosystemer og den biologiske mangfoldighed, herunder f.eks. krav om at regulere indførelsen af invasive arter. I havstrategirammedirektivet beskrives alle disse elementer som væsentlige karakteristika for at opnå en god miljøtilstand.

De regionale havkonventioner indeholder desuden bestemmelser om adgang til information om havmiljøets tilstand, om landenes forpligtelser til at gennemføre overvågnings- og forskningsprogrammer og efterfølgende rapporteringsforpligtelser, som alle er integreret i havstrategirammedirektivet (se afsnit 2.4).

[24] Jf. havstrategirammedirektivets betragtning 19.

5. HAVSTRATEGIRAMMEDIREKTIVET OG ANDRE RELEVANTE EU-POLITIKKER

Mange EU-politikker påvirker havmiljøet, herunder især politikker vedrørende fiskeri, transport, industri, landbrug, regionaludvikling, forskning, energi, forbindelser udadtil og centrale elementer af miljøpolitikken, som f.eks. vand. Men disse politikker er ikke specifikt udformet for at beskytte havmiljøet på en koordineret måde. Menneskelige aktiviteter, der påvirker havmiljøet, er derfor omhandlet for hver enkelt sektor.

Havstrategirammedirektivet har til formål at sikre, at de foranstaltninger, der iværksættes i henhold til andre EU-retsakter, er sammenhængende, overensstemmende og integrerede, med henblik på at opfylde dets centrale mål. Ved vurderingen af det bidrag, som havstrategirammedirektivet yder til gennemførelsen af internationale forpligtelser og tilsagn, skal forpligtelser og foranstaltninger, der er omhandlet i anden EU-lovgivning på fællesskabsplan, tages i betragtning, jf. artikel 20.

Vandrammedirektivet[25] hænger tæt sammen med havstrategirammedirektivet. Det fastsætter målet om at opnå god tilstand for overfladevand og grundvand i hele EU, herunder kystvande, inden 2015, hvilket supplerer havstrategirammedirektivets mål om at opnå god miljøtilstand. Foranstaltninger, der iværksættes under vandrammedirektivet, vil reducere havforureningen og tilførslen af næringsstoffer fra landbaserede kilder og vil beskytte økosystemer i kystvande og overgangsvande, som er vigtige gydeområder for mange marine arter.

Kravet om gennemførelsen af en miljøkonsekvensvurdering for projekter og aktiviteter i EU, både land- og havbaserede, er fastlagt i direktiv 2011/92/EU, og der findes tilsvarende forpligtelser vedrørende udarbejdelse af planer og programmer i henhold til direktiv 2001/42/EF (direktivet om strategisk miljøvurdering). Havstrategirammedirektivet kræver ikke udtrykkeligt, at der gennemføres miljøkonsekvensvurdering for planer og programmer, som påvirker havmiljøet. Direktivet om strategisk miljøvurdering finder dog i sig selv anvendelse, som bekræftet af EU-Domstolen[26], hvis dets betingelser opfyldes, navnlig at den pågældende plan skal fastsætte rammen for fremtidig udvikling af projekter. Afhængigt af deres indhold skal havstrategier udformes i overensstemmelse med direktivet om strategisk miljøvurdering. Der skal sandsynligvis udarbejdes en strategisk miljøvurdering for indsatsprogrammer, idet de i henhold til havstrategirammedirektivets bilag VI fastsætter rammen for fremtidige projekter og aktiviteter.

I henhold til artikel 6 i habitatdirektivet[27] skal alle planer eller projekter, som kan påvirke lokaliteter, der er udpeget som særlige bevaringsområder eller som særligt beskyttede områder i henhold til fugledirektivet, vurderes med hensyn til deres virkninger. Da disse særlige bevaringsområder bidrager til de beskyttede havområder, der er etableret i medfør af havstrategirammedirektivet, kræves der normalt en vurdering i henhold til artikel 6 i habitatdirektivet for havstrategier og indsatsprogrammer. Disse vurderinger kan integreres i procedurer for strategisk miljøvurdering.

EU har på højt niveau fremsat en række politiske tilsagn om beskyttelsen af biodiversitet. Det overordnede mål er at standse tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester i EU frem til 2020 og – i det omfang, det er muligt – retablere dem. De politiske målsætninger er

---

25 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EUT L 327 af 22.12.2000).

26 Jf. sag C-105/09 og C-295/10.

27 Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

nedfældet i EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020[28] og udtrykkes i specifikke mål og foranstaltninger, som kædes sammen med gennemførelsen af målene for havstrategirammedirektivet og andre EU-retsakter, der vedrører beskyttelsen af truede arter og bæredygtig udnyttelse af fiskebestande.

I henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet skal medlemsstaterne sikre en gunstig bevaringsstatus for en række habitater og arter i havet og en positiv bestandstatus for alle naturligt forekommende marine arter, herunder trækfuglearter. En stor del af EU's kyst- og havområder er allerede eller vil blive udpeget som Natura 2000-lokaliteter i henhold til disse direktiver. I havstrategirammedirektivet anerkendes det, at etableringen af beskyttede havområder, herunder Natura 2000-lokaliteter, der er eller vil blive udpeget under habitatdirektivet og fugledirektivet, er et vigtigt bidrag til opnåelsen af god miljøtilstand, og det kræver derfor, at indsatsprogrammer under havstrategierne omfatter net af beskyttede havområder (artikel 13, stk. 4). I havstrategirammedirektivets artikel 13, stk. 4, kræves det desuden, at disse net af beskyttede havområder er sammenhængende og repræsentative og i tilstrækkelig grad dækker diversiteten i de enkelte økosystemer. Bestemmelsen går udtrykkeligt videre end Natura 2000 ved at udvide sådanne net til de beskyttede havområder, der er etableret under de regionale havkonventioner. Artikel 13, stk. 5, sikrer endvidere, at der skabes en udtrykkelig forbindelse mellem etableringen af beskyttede havområder og mulige foranstaltninger under den fælles fiskeripolitik. I dette tilfælde fungerer havstrategirammedirektivet udtrykkeligt som en ramme, hvori eksisterende foranstaltninger kan integreres og suppleres med nye initiativer.

Hvad angår regulering af fiskeri- og akvakulturaktiviteter, fastlægger den fælles fiskeripolitik en samarbejdsbaseret tilgang til forvaltningen af EU's fælles fiskeri. I henhold til den foreslåede reform af den fælles fiskeripolitik i 2011[29] skal alle bestande fastholdes på et højere niveau end det, der giver maksimalt bæredygtigt udbytte, og der skal tages hensyn til fiskeriaktiviteternes miljøvirkninger. Den kræver udtrykkeligt, at havstrategirammedirektivets mål integreres. Havstrategirammedirektivet supplerer dermed den fælles fiskeripolitik og skaber en forbindelse mellem fiskeripolitikken og andre vigtige aspekter af miljøbeskyttelse (som f.eks. bevaring af biodiversitet og beskyttelse af habitater og deres arter).

Forskellige EU-retsakter påvirker omfanget af forurening af havmiljøet i forskellige led, f.eks. nitratdirektivet[30], direktivet om prioriterede stoffer[31] og vandrammedirektivet[32]. Havstrategirammedirektivet supplerer hver enkelt af disse EU-retsakter.

Der er også en tæt sammenhæng mellem havstrategirammedirektivet og EU's civilbeskyttelsespolitik, som fastlægger en ramme for samarbejde på EU-plan om forvaltning af alle typer katastrofer i alle katastrofehåndteringens stadier, herunder katastrofeforebyggelse, beredskab, indsats og genopretning.[33]

---

28 KOM(2011) 244 endelig. Vores livsgaranti, vores naturkapital: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020.

29 KOM(2011) 425 endelig. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den fælles fiskeripolitik.

30 Direktiv 91/676/EØF (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1-8, senest ændret ved forordning (EF) nr. 1137/2008 (EUT L 311 af 21.11.2008, s. 1-54).

31 Direktiv 2008/105/EF, EUT L 348 af 24.12.2008, s. 84-97.

32 Direktiv 2008/98/EC, EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3-30.

33 Rådets beslutning 2007/779/EF, Euratom (omarbejdet) om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning.

Havstrategirammedirektivet udgør endvidere miljøsøjlen i den integrerede havpolitik. Dets funktion er fremhævet i en række initiativer under den integrerede havpolitik, herunder projekter vedrørende maritim fysisk planlægning, viden om havene og regionale strategier.

Havstrategirammedirektivet er dermed retningsvisende og bidrager til gennemførelsen af flere forpligtelser, tilsagn og initiativer på EU-plan, idet det sikrer deres bæredygtighed og bidrager til målet om en bredere sammenhæng fastsat i artikel 1, stk. 4.

6. FREMTIDSUDSIGTERNE: HAVSTRATEGIRAMMEDIREKTIVET OG GENNEMFØRELSEN AF RESULTATET AF RIO+20

Resultatdokumentet fra Rio+20 "The Future We Want" afspejler en række principper, der også er omhandlet i havstrategirammedirektivet. Det omfatter forpligtelsen til at beskytte – og genoprette – oceanernes og de marine økosystemers sundhed, produktivitet og modstandsdygtighed og til at opretholde deres biodiversitet, så de kan bevares og udnyttes bæredygtigt af nuværende og kommende generationer. Det understreger behovet for effektivt at anvende en økosystembaseret tilgang og forsigtighedsprincippet i forvaltningen af aktiviteter, der påvirker havmiljøet. Dokumentet indeholder også specifikke tilsagn, herunder behovet for koordinerede strategier med henblik på at bekæmpe forurening, for iværksættelse af foranstaltninger for at reducere mængden af havaffald betydeligt inden 2025 og for iværksættelse af foranstaltninger mod invasive arter. Havstrategirammedirektivet bliver en af EU's vigtigste politikker, når det gælder om at gennemføre Rio+20-tilsagnene på havområdet i EU.

En vigtig beslutning i Rio var også beslutningen om omgående at behandle spørgsmålet om bevaring og bæredygtig udnyttelse af havenes biologiske diversitet på områder uden for den nationale jurisdiktion, herunder beslutningen om at udvikle et internationalt instrument under UNCLOS. Ved forfølgelsen af dette mål skal der tages hensyn til behovet for at opretholde havenes biodiversitet som aftalt i Rio og fastlagt i havstrategirammedirektivet, ligesom der skal tages hensyn til de sektorbestemte foranstaltninger, der blev aftalt i Rio, navnlig vedrørende fiskeri. De omfatter behovet for omgående at intensivere vores indsats for inden 2015 at opfylde målet om at opretholde eller genoprette bestande til et niveau, der giver mulighed for at opnå et maksimalt bæredygtigt udbytte[34], og forbedre indsatsen for at forvalte bifangst, udsmid og andre negative påvirkninger af økosystemet fra fiskeri, herunder ved at afskaffe destruktive fiskerimetoder.

Desuden kombinerer havstrategirammedirektivet - ligesom CBD - beskyttelse og bæredygtig udnyttelse og er nødvendigt i bestræbelserne for at nå frem til en grøn økonomi. På grundlag af resultatet fra Rio+20 vil EU fortsat støtte en "blå økonomi", som udvider principperne fra den grønne økonomi til bl.a. bevaring og bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer.

7. KONKLUSION

Havstrategirammedirektivet er et rammedirektiv, der fremmer en integreret og tilpasningsegnet tilgang til forvaltning af menneskelige aktiviteter, der påvirker havmiljøet. Det er i sin natur et fleksibelt politikinstrument, som kan omsætte internationale tilsagn til EU-politikker for EU's havområder. I fremtiden vil denne fleksibilitet, herunder den faste

[34] Mål oprindeligt aftalt på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i 2002.

seksårsperiode for ajourføring af havstrategier, sikre, at det kan tilpasses til nye tilsagn, f.eks. tilsagn, der følger af Rio+20 og opfølgningen herpå.

Havstrategirammedirektivets geografiske anvendelsesområde, som er begrænset til det åbne hav, betyder, at det ikke finder anvendelse for alle internationale tilsagn om havmiljøet. I en række andre tilfælde er andre EU-retsakter bedre egnet til at gennemføre internationale tilsagn inden for specifikke sektorer. Det er positivt, at de i stigende grad fungerer i synergi med ordningerne under havstrategirammedirektivet og bidrager til dets mål.

Gennemførelsen af havstrategirammedirektivet træder nu ind i en afgørende fase med medlemsstaternes udarbejdelse af indledende vurderinger, beskrivelse af god miljøtilstand og etablering af miljømål, som Kommissionen vil analysere med hensyn til tilstrækkelighed og sammenhæng. Det ambitionsniveau, som medlemsstaterne anlægger, når de gennemfører mange af de internationale tilsagn, der er omhandlet i havstrategirammedirektivet, hænger derfor nøje samme med den måde, hvorpå god miljøtilstand defineres, og den efterfølgende fulde gennemførelse af direktivets bestemmelser på nationalt plan.

I den sammenhæng vil de regionale havkonventioner fortsat spille en afgørende rolle, og de vil blive tæt involveret i opfølgningen af de første milepæle for gennemførelsen af havstrategirammedirektivet, så de kan sikre en bedre sammenhæng mellem de nationale tilgange inden for deres region.