EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.6.2020
COM(2020) 259 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet (direktiv 2008/56/EF)

{SWD(2020) 60 final} - {SWD(2020) 61 final} - {SWD(2020) 62 final}

Rapport om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet

1. INDLEDNING

Globalt dækker havene 71 % af jordens overflade og som følge af deres volumen 99 % af jordens beboelige overflade. De skaber levesteder for en rig (men ofte ukendt) marin biodiversitet[1], og de er levesteder for de største kendte arter. Havene understøtter ligeledes basale ydelser til gavn for mennesker såsom fødevareforsyning, klimaregulering og muligheder for fritidsaktiviteter. Mere end halvdelen af den ilt, vi indånder, stammer fra marine organismer, en fjerdedel af de årlige menneskeskabte CO_2-emissioner i atmosfæren absorberes af havene, og det største reservoir af aktivt kulstof på jorden er havet (50 gange større end atmosfæren). Beskyttelsen af havmiljøet er derfor ikke kun afgørende for bevarelsen af biodiversitet, men også for menneskers trivsel og en sund planet, og den er også afgørende for økonomien. EU's blå økonomi, der er baseret på sektorer, som er direkte eller indirekte afhængige af vores haves, oceaners og kysters sundhed, havde f.eks. en omsætning på 658 mia. EUR i 2017[2].

Havmiljøet og dets økosystemer er dog stadig udsat for mange forskellige belastninger og påvirkninger fra menneskelige aktiviteter, f.eks. fiskeri, forstyrrelse af havbunden, forurening eller global opvarmning. På denne baggrund udformede EU havstrategirammedirektivet[3] som en helhedsorienteret politik, der skal beskytte havmiljøet i havene omkring Europa og samtidig muliggøre en bæredygtig udnyttelse af havets goder og ydelser.

EU står over for at skulle iværksætte en europæisk grøn pagt[4], en ambitiøs strategi, der sigter mod at beskytte og genoprette biodiversiteten og gøre Europa til verdens første klimaneutrale kontinent. Klimaændringer, biodiversitet, sundhed og fødevaresikkerhed er indbyrdes forbundne aspekter, og derfor er bevarelsen af Europas naturlige miljø, herunder vores oceaner og have, en afgørende del af den grønne pagt. Havstrategirammedirektivets succes er således medvirkende til, at EU kan nå de overordnede mål, herunder om standsning af tab af havets biodiversitet og udvikling af et samfund med nulforurening.

---

[1] I forbindelse med Census of Marine Life-projektet (http://www.coml.org/) blev det f.eks. konstateret, at en liter havvand kan indeholde 38 000 forskellige typer mikrobielle bakterier.

[2] "EU Blue Economy Report" fra 2019 (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] 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, s. 19).

[4] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Den europæiske grønne aftale (COM(2019) 640 final).

Med dette dokument opfylder Kommissionen sin retlige forpligtelse[5] til at offentliggøre en rapport om direktivets gennemførelse på grundlag af de rapporter[6], som den har offentliggjort i løbet af den første fase af gennemførelsen.

Havstrategirammedirektivet har været i kraft siden juli 2008. Direktivet pålægger medlemsstaterne at udarbejde nationale havstrategier for at opnå eller opretholde "en god miljøtilstand" senest i 2020. Direktivet gennemføres over seks år opdelt i tre hovedfaser.

(1) I 2012 og 2018 skulle medlemsstaterne rapportere om tilstanden i deres havområder og fastsætte mål for opnåelse af en god miljøtilstand baseret på de 11 "deskriptorer" (mål), der er fastsat i havstrategirammedirektivet, som dækker økosystemernes sundhed og de menneskelige belastninger og virkninger, der berører økosystemerne[7].

(2) I 2014 skulle medlemsstaterne etablere overvågningsprogrammer til indsamling af data med henblik på at vurdere, hvilke fremskridt der er gjort med hensyn til at opnå en god miljøtilstand og nå målene.

(3) I 2016 skulle medlemsstaterne udarbejde indsatsprogrammer, der kunne hjælpe dem med at nå deres mål, og i 2018 skulle de rapportere om deres fremskridt i gennemførelsen af programmerne.

*""**God miljøtilstand**": havområdernes miljøtilstand, når de giver økologisk mangfoldige og dynamiske oceaner og have, der er rene, sunde og produktive inden for rammerne af deres naturlige vilkår, og havmiljøet udnyttes på et bæredygtigt niveau, så nuværende og fremtidige generationers muligheder for anvendelse og aktiviteter sikres […]. En god miljøtilstand beskrives for havregionen eller subregionen […] på grundlag af de kvalitative deskriptorer i bilag I"* (uddrag af artikel 3, nr. 5, i havstrategirammedirektivet).

Kommissionen har vurderet hver enkelt fase af de nationale strategier i regelmæssige rapporter og ledsagende bilag (se fodnote 6), hvori der identificeres mangler i gennemførelsen og gives vejledning til de enkelte medlemsstater. Den anden

[5] Artikel 20, stk. 1 og 3, i havstrategirammedirektivet.

[6] Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om første fase af gennemførelsen af havstrategirammedirektivet – Europa-Kommissionens vurdering og vejledning fra 2014 (COM(2014) 97) og ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2014) 49).

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes overvågningsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet fra 2017 (COM(2017) 3) og ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2017) 1).

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet fra 2018 (COM(2018) 562) og ledsagende arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2018) 393 og SWD(2019) 510).

Desuden er de tekniske rapporter pr. medlemsstat og pr. region offentliggjort på: https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm.

[7] Biodiversiteten (D1), fødenetstrukturen (D4) og havbundens integritet (D6) opretholdes, og påvirkningerne fra ikkehjemmehørende arter (D2), fiskeri (D3), overskydende næringsstoffer (D5), ændringer i hydrografiske betingelser (D7), forurenende stoffer i miljøet (D8) og i skaldyr (D9), havaffald (D10) og undervandsstøj (D11) ændrer ikke de marine økosystemer i negativ retning.

gennemførelsesfase blev formelt indledt i oktober 2018, men rapporteringen er betydeligt forsinket[8].

I denne rapport er der fokus på gennemførelsen af havstrategirammedirektivet i den første gennemførelsesfase[9], og den ledsages af tre arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene[10]. En grundigere gennemgang af dette direktiv i overensstemmelse med kravene om bedre regulering vil blive udarbejdet snarest muligt og senest i 2023[11]. Denne rapport er baseret på oplysninger, som medlemsstaterne, Kommissionen og eksterne observatører og eksperter har fremlagt i henhold til havstrategirammedirektivet. Der er fokus på de centrale politiske budskaber og erfaringerne fra den første gennemførelsesfase.

2. VIGTIGSTE RESULTATER AF GENNEMFØRELSEN AF HAVSTRATEGIRAMMEDIREKTIVET

2.1. Den helhedsorienterede tilgang

Den økosystembaserede tilgang[12] skal sikre, at de samlede belastninger fra menneskelige aktiviteter ikke overstiger niveauer, der bringer økosystemernes evne til at forblive sunde, rene og produktive i fare. Med havstrategirammedirektivet er den økosystembaserede tilgang blevet et juridisk bindende og operationelt princip for forvaltningen af hele EU's havmiljø[13].

[8] Den 15. oktober 2019, et år efter fristen, havde blot 10 lande indsendt deres rapporter i elektronisk format (Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Letland, Nederlandene, Polen, Finland og Sverige) og blot fire i tekstbaseret format (Grækenland, Frankrig, Italien og Rumænien). Ni medlemsstater havde ikke rapporteret.

[9] I overensstemmelse med artikel 20, stk. 1 og 3. En "evalueringsrapport" i en retsakt, der er vedtaget før indførelsen af principperne om bedre regulering, fortolkes som en "gennemførelsesrapport".

[10] I SWD(2020) 60 redegøres for de vigtigste skridt og konklusioner vedrørende gennemførelsen af havstrategirammedirektivet. I SWD(2020) 61 sammenfattes den tilgængelige viden om miljøtilstanden i EU's havområder, og arbejdsdokumentet behandler de 11 "deskriptorer" i havstrategirammedirektivet, og i SWD(2020) 62 forklares de centrale begreber, og arbejdsdokumentet indeholder vejledning om den integrerede vurdering og beskrivelsen af en god miljøtilstand.

[11] Som krævet i artikel 23.

[12] Defineret i tekstboksen baseret på CBD COP5 (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) og bred videnskabelig konsensus (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

[13] Efter vedtagelsen af havstrategirammedirektivet bekræftede Rådet (almindelige anliggender), at tværgående politikredskaber var yderst vigtige for at fremme en bæredygtig økonomisk udvikling, miljøovervågningen, sikkerheden og håndhævelsen af lovene på Europas oceaner og have samt i Europas kystregioner. Rådet anerkendte rammedirektivet — med den økosystembaserede tilgang til forvaltning af de menneskelige aktiviteter som overordnet princip — som et grundlag for en mere vellykket udvikling af alle maritime aktiviteter (2973. samling i Rådet (almindelige anliggender) i Bruxelles den 16. november 2009).

En **"økosystembaseret tilgang"** er en strategi for integreret forvaltning af jord, vand og levende ressourcer, der befordrer bevaring og bæredygtig udnyttelse på et retfærdigt grundlag. Formålet med en økosystembaseret forvaltning er at opretholde et økosystem i en sund, produktiv og modstandsdygtig tilstand, således at det kan sikre leveringen af de goder og ydelser, som mennesker ønsker og har brug for. Økosystembaseret forvaltning adskiller sig fra de nuværende tilgange, som normalt fokuserer på en enkelt art, sektor eller aktivitet eller et enkelt aspekt, idet det tager hensyn til de kumulative virkninger af forskellige sektorer.

Havstrategirammedirektivet er en af de mest ambitiøse internationale havbeskyttelsesrammer, der bringer foranstaltningerne i 23 kyststater[14] og fem indlandsstater — koordineret med tredjelande — i overensstemmelse med hinanden for at sikre en økosystembaseret forvaltning og opnå en god miljøtilstand i et havområde på 5 720 000 km^2 i fire havområder, dvs. et område, der er en fjerdedel større end EU's landområde. Direktivet har et bredt anvendelsesområde fra kystlinjen til dybhavet og beskytter således hele viften af marin biodiversitet fra encellede alger til store hvaler, og der er fokus på analyse af alle miljøaspekter lige fra økosystemfunktioner til kemiske egenskaber og vurdering af virkningerne af alle menneskelige aktiviteter lige fra turisme til erhvervsfiskeri med bundtrawl.

Gennemførelsen af en sådan helhedsorienteret tilgang og vurdering af bæredygtighed forudsætter, at økosystemernes egenskaber og de menneskelige belastninger (herunder belastninger fra landbaserede eller atmosfæriske kilder) er kendte og tages i betragtning i forvaltningsbeslutninger. I henhold til havstrategirammedirektivet skal der derfor udarbejdes en integreret planlægning (havstrategierne) på grundlag af 11 deskriptorer og en række kriterier og parametre[15], der skal vurderes af de enkelte medlemsstater.

2.2. Udforskning af det ukendte

Da havstrategirammedirektivet blev vedtaget, var det klart, at EU havde behov for a) en holistisk, økosystembaseret forvaltning af havmiljøet og b) et skift fra beskyttelsen af et begrænset antal prioriterede naturtyper og arter til beskyttelsen af hele det marine økosystem. Der var og er imidlertid fortsat ikke tilstrækkelige data og viden fra havmiljøet om nogle emner og områder[16]. Med havstrategirammedirektivet blev der således etableret en harmoniseret retlig ramme for at sikre løbende forbedringer i indsamlingen af data. Havstrategirammedirektivet har navnlig fremmet udformningen af omfattende havovervågningsprogrammer i nationale havstrategier. Disse

[14] Da denne rapport dækker 2008-2019, betragtes Det Forenede Kongerige som en EU-medlemsstat i denne periode.

[15] Som fastsat i Kommissionens afgørelse (EU) 2017/848 af 17. maj 2017 om fastlæggelse af kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand i havområder samt specifikationer og standardmetoder for overvågning og vurdering og om ophævelse af afgørelse 2010/477/EU (EUT L 125 af 18.5.2017, s. 43).

[16] Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg gav udtryk for, at udvalget prioriterer udvikling, integration og koordinering af havforskningen og den maritime forskning i EU. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En europæisk strategi for havforskning og maritim forskning – en sammenhængende ramme for det europæiske forskningsrum til fremme af bæredygtig udnyttelse af havene, KOM(2008) 534 endelig (EUT C 306 af 16.12.2009, s. 46).

overvågningsprogrammer skal navnlig kortlægge havmiljøets tilstand, opfyldelsen af miljømål og foranstaltningernes effektivitet (SWD(2020) 60).

Havstrategirammedirektivet har affødt initiativer inden for anvendt forskning til gavn for eksperter, forvaltere og politiske beslutningstagere[17]. Eksempler herpå er vurderingen af havaffald og undervandsstøj, to aspekter, som der var en meget ringe forståelse for før havstrategirammedirektivet. På grundlag af overvågningen af og den viden om havaffald, som havstrategirammedirektivet har tilvejebragt, har EU vedtaget ny lovgivning for at begrænse mængden af engangsplastprodukter og tabte fiskeredskaber, der tegner sig for omkring 70 % af alt strandaffald. Havstrategirammedirektivet har været et incitament til at udvikle overvågningsundersøgelser af undervandsstøj og til at oprette en række registre for impulsiv undervandsstøj. Desuden er analyse af havbundens integritet og analyse af hele fødenet nye metoder, som i vid udstrækning kan tilskrives kravene i havstrategirammedirektivet.

I vurderinger, overvågningsnet og indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet er der ikke kun fokus på nye forskningsområder, men også på at forbedre forvaltningen og den politiske kohærens. En bred vifte af eksisterende lovgivning er allerede relevant for direktivet, i EU især vandrammedirektivet[18], fugledirektivet og habitatdirektivet[19] og den fælles fiskeripolitik[20]. Et af de vigtigste resultater af gennemførelsen af de enkelte faser i havstrategirammedirektivet er identificeringen af videnhuller. Det har gjort det lettere for medlemsstaterne, EU's institutioner og interessenter at pege på centrale forvaltnings- og forskningsbehov. Direktivet har navnlig forbedret kendskabet til situationen i Unionens havområder (SWD(2020) 61), selv om det fortsat er en udfordring at integrere og harmonisere denne viden på EU-plan.

2.3. Et fælles projekt

Havstrategirammedirektivet pålægger medlemsstaterne at komme med hidtil uset og samordnet input. For at lette dette arbejde har medlemsstaterne og Kommissionen (sammen med de regionale havkonventioner og andre interessenter) opstillet et uformelt koordinationsprogram, den fælles gennemførelsesstrategi. Strategien involverer mindst 280 eksperter fra medlemsstaterne, op til 70 deltagere fra EU-institutionerne og over 100 registrerede observatører eller interessenter. Den fælles gennemførelsesstrategi styres af EU's havdirektører og organiseres af koordinationsgruppen for havstrategien[21]. I tre arbejdsgrupper er der fokus på overordnede spørgsmål: god miljøtilstand, indsatsprogrammer og socioøkonomisk analyse og udveksling af data, oplysninger og

[17] Se f.eks. "LIFE and the marine environment" (https://doi.org/10.2779/942085), projekter, der finansieres af EU's rammeprogrammer for forskning og innovation, f.eks. https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, DEVOTES- og STAGE-projekterne (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) eller listen over projekter i SWD(2020) 60.

[18] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).

[19] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7) og 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).

[20] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22).

[21] Commission Expert Group on Strategic Coordination for the Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EC) (E02550).

viden. I fire tekniske undergrupper er der fokus på nye områder, der giver anledning til særlig bekymring: undervandsstøj, havaffald, havbundens integritet og havdata. Alle grupperne udvikler og når derefter til enighed (normalt ved konsensus) om fælles tilgange til gennemførelse af direktivet. 15 vejledende dokumenter er blevet vedtaget til dato[22]. Antallet af møder (i gennemsnit 18 årlige møder om den fælles gennemførelsesstrategi), den stigende specialisering og behovet for koordinering for at undgå tematiske siloer er store udfordringer i gennemførelsesprocessen.

Den fælles gennemførelsesstrategi er til stor gavn for direktivets gennemførelse og gør processen mere effektiv, og strategiens strukturer betragtes som værdifulde platforme til udveksling af oplysninger og opbygning af tillid i beslutningsprocessen[23]. De fleste af medlemmerne af de forskellige grupper under den fælles gennemførelsesstrategi er enige om, at strategiens struktur og arbejdsprogram er egnet til formålet, men at der er et vist behov for at rationalisere og forenkle de eksisterende procedurer, således at der kan bruges mere tid på at drøfte Kommissionens vurderinger, og således at direktivet kan kædes bedre sammen med andre direktiver, navnlig med hensyn til rapportering[24].

2.4. Offentlighedens deltagelse og havkundskab[25]

Adgang til miljøoplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse er generelle principper, som styrkes internationalt gennem miljømæssige tilsagn[26]. Havstrategirammedirektivet omfatter udtrykkelige krav[27], som bidrager til opfyldelsen af disse tilsagn. Havstrategirammedirektivet omfatter en gennemsigtig mekanisme til udformning og gennemførelse af nationale havstrategier og til at følge processen på europæisk plan (f.eks. kan gennemførelsen følges via åbne platforme for udveksling af oplysninger[28]). Medlemsstaterne er udtrykkeligt forpligtet til at fremme aktiv inddragelse af alle de berørte parter. Desuden er der i hver gennemførelsesfase en offentlig høringsproces, som tilrettelægges af de enkelte 23 kystmedlemsstater (SWD(2020) 60). Mange af indsatsprogrammerne under havstrategirammedirektivet indeholder også oplysningskampagner.

Havstrategirammedirektivet har været medvirkende til at sætte fokus på de marine økosystemers sundhed, herunder på bruttovirkningen af landbaseret forurening, herunder plast, på havet. Den offentlige høring har inddraget civilsamfundet og interessenter i hele Europa i udviklingen af de nationale havstrategier. Disse hørings- og inddragelsesaktiviteter samt den genererede datastrøm vil fortsat spille en væsentlig rolle med hensyn til at bidrage til den europæiske offentligheds havkundskab, øge

[22] Tilgængelige her: https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc.

[23] Koordinationsgruppen for havstrategis konklusioner udarbejdet af Cavallo m.fl., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Resultater fra et spørgeskema, der blev fremsendt til alle medlemmerne af de forskellige grupper under den fælles gennemførelsesstrategi i april 2019 i forbindelse med en kritisk gennemgang af strategiens funktioner og arbejdsprogram.

[25] Havkundskab er en forståelse af havene og menneskehedens forhold til havene.

[26] Særlig Aarhuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet under FN's Økonomiske Kommission for Europa vedtaget i 1998.

[27] Artikel 19 og bilag VI, punkt 8, i havstrategirammedirektivet.

[28] F.eks. CIRCABC (https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69) og WISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

bevidstheden om havenes indflydelse på menneskers liv og virkningerne af menneskelige aktiviteter og den enkeltes adfærd på de marine økosystemer.

2.5. Regionalt samarbejde

Den grænseoverskridende karakter af visse belastninger og økosystemer gør det meget vanskeligt at forvalte dem alene på medlemsstatsniveau[29]. I havstrategirammedirektivet opstilles de regioner og subregioner, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, der stilles krav om regional koordinering mellem medlemsstaterne, og medlemsstaterne tilskyndes til at samarbejde med tredjelande[30]. Det anføres i direktivet, at regionale havkonventioner[31] kan være et redskab til fremme af et sådant samarbejde. I de sidste ti år har de regionale havkonventioner i) i de fleste tilfælde generelt udviklet sig til gode platforme til gennemførelse af havstrategirammedirektivet, hvor kontraherende parter har samarbejdet og udvekslet tilgange i tæt overensstemmelse med den fælles gennemførelsesstrategi for havstrategirammedirektivet[32], ii) understøttet samarbejdet og aftaler om aktioner og mål med tredjelande og iii) modtaget et betydeligt teknisk og finansielt bidrag fra EU til udvikling af arbejdsprogrammer.

De fire regionale havkonventioner i Europa har det samme overordnede mål (beskyttelse af havmiljøet) og er baseret på den økosystembaserede tilgang, men de er forskellige med hensyn til struktur, videnskabelig og operationel kapacitet, forvaltning (herunder overvågning af overholdelsen) og udstrækningen, i hvilken de letter de deltagende EU-medlemsstaters gennemførelse af havstrategirammedirektivet. Begrebet "god miljøtilstand" og fastsættelsen af miljømål i havstrategirammedirektivet er blevet indarbejdet i nogle, men ikke i alle regionale havkonventioner. I nogle tilfælde foretrækkes det at beskrive tendenser (forbedrede eller forværrede) frem for at opstille kriterier for at afgøre, om tilstanden er god eller ej. De regionale havkonventioner udarbejder regelmæssigt forskellige former for rapporter om havmiljøets tilstand[33] med henblik på at tilpasse deres tidsplaner til den seksårige cyklus i havstrategirammedirektivet, vedtage handlingsplaner og koordinere overvågningsaktiviteter.

---

[29] Rådet (almindelige anliggender) betonede, at samarbejde med og mellem medlemsstater og regioner, som deler et havområde – og med tredjelande, når det er relevant og hensigtsmæssigt – er en afgørende faktor for havstrategirammedirektivets succes. Rådet understregede også behovet for det tættest mulige samarbejde mellem alle lande med fælles havområder og grænseoverskridende afvandingsområder (2973. samling i Rådet (almindelige anliggender) i Bruxelles den 16. november 2009 og 2988. samling i Rådet (miljø) i Bruxelles den 22. december 2009).

[30] Artikel 4, 5 og 6 i havstrategirammedirektivet. Det endelige kort over havregioner og subregioner omfattet af havstrategirammedirektivet er tilgængeligt på: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Fire regionale havkonventioner dækker EU's havområder: konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (Helsinkikonventionen – HELCOM), konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (Oslo-Paris-konventionen – OSPAR), konventionen om beskyttelse af havmiljøet og kystområdet i Middelhavet (Barcelonakonventionen – UNEP-MAP) og konventionen om beskyttelse af Sortehavet mod forurening (Bukarestkonventionen, som EU stadig forsøger at tiltræde). OSPAR omfatter dog ikke hele den europæiske subregion Makaronesien, kun øgruppen Azorerne.

[32] Den fælles gennemførelsesstrategi vedtaget af medlemsstaterne og Kommissionen til gennemførelse af direktiv 2008/56/EF, se afsnit 2.3 i denne rapport.

[33] UNEP/MAP Mediterranean Quality Status Report (https://www.medqsr.org/), OSPAR Intermediate Assessment (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), HELCOM second Holistic Assessment (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), Black Sea State of Environment Report 2009-2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

Samtidig drager de regionale havkonventioner fordel af de betydelige menneskelige ressourcer, som havstrategirammedirektivet har mobiliseret, og den viden, direktivet har tilvejebragt siden vedtagelsen. EU-finansieringen har bidraget til et betydeligt antal projekter med fokus på en koordineret gennemførelse af havstrategirammedirektivet og udarbejdelse af handlingsplaner for regionale havkonventioner i alle havregioner. Bekæmpelsen af havaffald er et godt eksempel på, hvordan målrettet og betydelig EU-finansiering fra en række kilder[34] anvendes til at gennemføre regionale handlingsplaner til bekæmpelse af havaffald, der samtidigt bidrager til opfyldelsen af nationale, regionale og europæiske, ja endog globale mål.

2.6. De globale forpligtelser

Havstrategirammedirektivet er et centralt element i opfyldelsen af EU's globale tilsagn om at beskytte havmiljøet og udvikle en bæredygtig tilgang til havforvaltning som anerkendt i EU-initiativet om international havforvaltning[35]. Det spiller også en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at EU-medlemsstaternes tiltag er mere sammenhængende.

Som senest bekræftet i 2030-dagsordenen[36], men også anerkendt af verdenssamfundet gennem årtier[37], er den økosystembaserede tilgang afgørende for at "bevare og sikre bæredygtig brug af verdens have og deres ressourcer (verdensmål 14 for bæredygtig udvikling). Den overvågning og vurdering, der er foreskrevet i havstrategirammedirektivet, hjælper EU med at opfylde de fleste af delmålene i verdensmål 14, som omfatter bæredygtig forvaltning, beskyttede områder, forurening fra havaffald og eutrofiering, forsuring, virkninger af ikkebæredygtige fangstmetoder, videnskabelig viden og gennemførelse af international ret. På havområdeplan letter et tæt regionalt samarbejde mellem medlemsstaterne inden for rammerne af de relevante regionale havkonventioner koordineringen af den regionale gennemførelse og vurdering af de havrelaterede verdensmål for bæredygtig udvikling[38] parallelt med direktivet.

I havstrategirammedirektivet fastsættes det særskilte reguleringsmæssige mål om at opretholde biodiversiteten som et helt afgørende kriterium for at opnå en god miljøtilstand i oceaner og have. Det evaluerer tilstanden for marine artsgrupper (herunder fugle, pattedyr og fisk) og pelagiske og bentiske habitattyper. Det er derfor en retlig ramme, der bidrager til opfyldelsen af forpligtelserne i konventionen om den biologiske mangfoldighed (CBD) og til EU's kommende biodiversitetsstrategi frem til 2030. Havstrategirammedirektivet omfatter også etablering af beskyttede havområder og andre

[34] F.eks. Life+, Horisont 2020, finansiering under de europæiske struktur- og investeringsfonde, herunder Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og regional finansiering, finansiering af naboskabspolitikken, finansiering af partnerskabsinstrumentet og udviklingsfinansiering.

[35] International havforvaltning: En dagsorden for havenes fremtid (JOIN(2016) 49 final).

[36] "Ændring af vores samfund: 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling" (A/RES/70/1), vedtaget i september 2015 som en handlingsplan for mennesker, Jorden og velstand. Den består af 17 mål for bæredygtig udvikling og 169 delmål.

[37] F.eks. Rioerklæringen om miljø og udvikling fra FN's konference om miljø og udvikling (UNCED) i 1992 eller resultatdokumentet fra Rio+20 "The Future We Want" (A/CONF.216/L.1).

[38] Se f.eks. HELCOM-ministererklæringen (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf) vedtaget den 6. marts 2018.

geografiske beskyttelsesforanstaltninger, der bidrager til sammenhængende og repræsentative net i overensstemmelse med internationale forpligtelser[39].

Direktivet gennemfører UNCLOS[40]-kravet om at observere og måle risiciene for eller virkningerne af forurening af EU's havområder. Det gennemfører også en række forskellige forpligtelser, som kræver, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at forebygge, reducere og kontrollere forurening af havmiljøet fra landbaserede kilder, for at forebygge forurening af havbunden og undergrunden og for at forebygge indførelse af ikkehjemmehørende arter. Havstrategirammedirektivet omfatter endvidere UNCLOS-bestemmelser om bæredygtigt fiskeri og bæredygtig akvakultur og innovation og investering i forskning. Sidst, men ikke mindst, fremmer havstrategirammedirektivet landenes forpligtelse i henhold til UNCLOS til at samarbejde om beskyttelsen af havmiljøet gennem dets vægt på regionalt samarbejde.

I Parisaftalen[41] blev der for første gang i en klimaaftale henvist til havene, hvis væsentlige rolle i det globale klimasystem blev anerkendt. I dag henvises der i de fleste nationale tilsagn under Parisaftalen til marine økosystemer, og en række regeringer har navnlig givet udtryk for bekymringer over kystvirkningerne, virkningerne for opvarmningen af havene og virkningerne for fiskeriet[42]. Havstrategirammedirektivet og de helhedsorienterede havstrategier udgør en solid ramme (stadig ikke fuldt ud udnyttet) for overvågning af virkningerne af klimaændringer, undersøgelse af afbødningen af klimaændringer og anvendelse af den økosystembaserede tilgang til tilpasning til klimaændringer i havmiljøet. Som anført i den grønne pagt vil Europa formentlig som led i bestræbelserne på at opnå kulstofneutralitet inden 2050 opleve en hidtil uset vækst i vedvarende offshoreenergi[43], som uundgåeligt vil påvirke marine arter og habitater.

3. DE VIGTIGSTE FORBINDELSER MELLEM EU-POLITIKKER OG HAVSTRATEGIRAMMEDIREKTIVET[44]

Havstrategirammedirektivet, der skal sikre biodiversiteten og en bæredygtig udnyttelse af EU's marine ressourcer, understøttes i vid udstrækning af andre EU-retsakter. I dette

[39] Især Aichi-mål 11 i CBD: Senest i 2020 skal mindst 17 % af land- og ferskvandsområderne og 10 % af kyst- og havområderne, især områder af særlig betydning for biodiversitet og økosystemtjenester, beskyttes ved hjælp af effektive og ordentligt forvaltede, økologisk repræsentative og sammenhængende systemer af beskyttede områder og andre effektive områdebaserede bevaringsforanstaltninger og integreres i det bredere landskab og havområde.

[40] I De Forenede Nationers (FN) havretskonvention (UNCLOS) fastsættes landenes ansvar og rettigheder på havområdet, og de pålægges en række forpligtelser med hensyn til beskyttelse og bevaring af havmiljøet.

[41] Den første juridisk bindende, universelle aftale om at undgå klimaændringer ved at begrænse den globale opvarmning til et godt stykke under 2 °C og fortsat stræbe efter at holde den på 1,5 °C, vedtaget i Paris i december 2015 (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Forpligtelser til at forvalte have og oceaner ("Ocean commitments") under Parisaftalen (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Ifølge Kommissionens meddelelse om en ren planet for alle – En europæisk strategisk og langsigtet vision for en fremgangsrig, moderne, konkurrencedygtig og klimaneutral økonomi (COM(2018) 773 final) vil 80 % af elektriciteten komme fra vedvarende energikilder (i stigende grad offshore).

[44] I henhold til artikel 20, stk. 3, litra g), i havstrategirammedirektivet skal der udarbejdes en sammenfatning af bidraget fra andre relevante EU-politikker til opfyldelse af direktivets målsætninger. Denne sammenfatning erstatter ikke den kommende analyse af den politiske kohærens, der skal udvikles i forbindelse med evalueringen af havstrategirammedirektivet.

afsnit gennemgås de ni EU-politikker, som medlemsstaterne oftest angiver bidrager til indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet, samt de nyligt udarbejdede politikker til bekæmpelse af plastforurening. Generelt i) integrerer havstrategirammedirektivet alle tilgængelige (officielle) oplysninger fra EU's havområder i de nationale havstrategier og ii) evaluerer situationen for at forvalte havmiljøet effektivt. Der er udviklet nye politiske begreber såsom tærskelværdier, som anvendes i forbindelse med definitionen af en god miljøtilstand[45], for at omsætte strategierne i praksis og supplere de eksisterende tærskelværdier[46] fra andre politikker.

3.1. Vandrammedirektivet og direktivet om rensning af byspildevand[47]

Mange problemer, der påvirker flod- og havmiljøet, er skabt på landjorden. Derfor er der i havstrategirammedirektivet og vandrammedirektivet fokus på de samme belastninger og drivkræfter (menneskelige anvendelser og aktiviteter), og mange af foranstaltningerne er de samme. Foranstaltninger i henhold til havstrategirammedirektivet vedrørende eutrofiering, forurenende stoffer, hydrografiske ændringer og biodiversitet er baseret på foranstaltningerne i henhold til vandrammedirektivet. I blot en tredjedel af de vandområdeplaner, der blev undersøgt i den femte rapport om gennemførelsen af vandrammedirektivet[48], blev det påpeget, at der var behov for yderligere foranstaltninger for at bidrage til gennemførelsen af havstrategirammedirektivet. Nogle medlemsstater havde frivilligt indført foranstaltninger, f.eks. til håndtering af flodaffald, for at støtte gennemførelsen af havstrategirammedirektivet.

Med hensyn til geografisk dækning finder begge direktiver anvendelse på kyst- og territorialfarvande, men havstrategirammedirektivet finder udtrykkeligt kun anvendelse på de aspekter, der ikke er omfattet af vandrammedirektivet, i kystvande (f.eks. undervandsstøj, havaffald), og vandrammedirektivet finder kun anvendelse i territorialfarvande, for så vidt angår kemisk tilstand. I 2017 ajourførte Kommissionen afgørelsen i henhold til havstrategirammedirektivet om beskrivelse af en god miljøtilstand. Ifølge afgørelsen fra 2017 skal medlemsstaterne basere deres vurderinger af marin eutrofiering, forurenende stoffer og hydrografiske ændringer på vurderingerne i vandrammedirektivet. Som det fremgår af kvalitetskontrollen af vandrammedirektivet[49] er dette imidlertid stadig ikke altid tilfældet, da de nationale vurderinger i henhold til begge direktiver kan være lidt forskellige (f.eks. forskellige kvalitetselementer eller vurderingsskalaer), og definitionen af god økologisk/kemisk tilstand i

[45] "Tærskelværdi": en værdi eller et interval af værdier, som gør det muligt at vurdere det kvalitetsniveau, der er opnået for et bestemt kriterium, og som derved indgår i vurderingen af, i hvilket omfang der er opnået en god miljøtilstand (artikel 2, stk. 5, i Kommissionens afgørelse (EU) 2017/848). Tærskelværdier omfatter en "acceptabel afvigelse" fra referencebetingelserne eller de oprindelige betingelser. Dette giver mulighed for en bæredygtig udnyttelse af havet, hvor en vis grad af belastning kan accepteres, forudsat at miljøets overordnede kvalitet opretholdes (SWD(2020) 62).

[46] Der kan anvendes andre termer, f.eks. miljøkvalitetskrav.

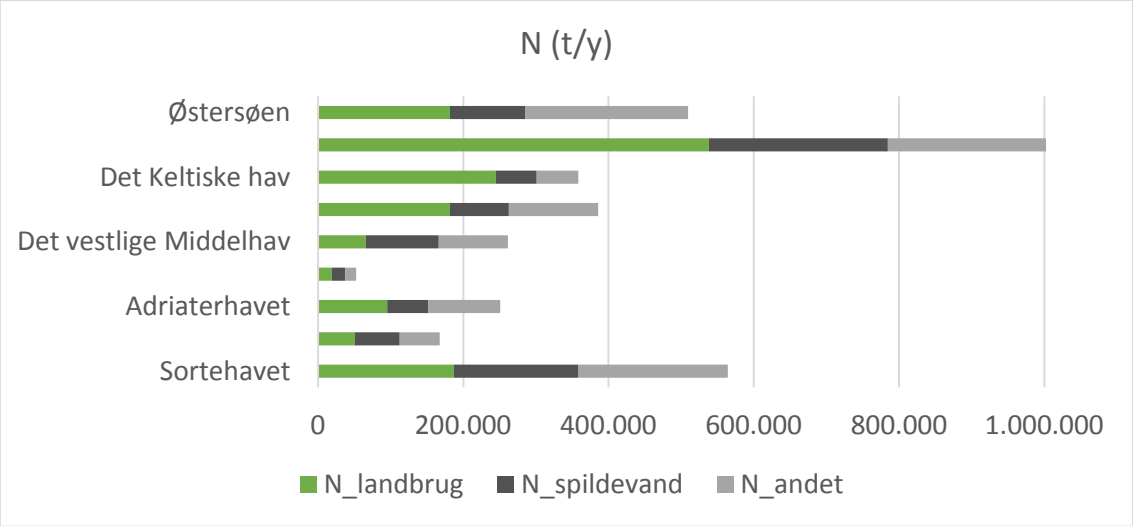
[47] Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135 af 30.5.1991, s. 40).

[48] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Rapport om fremskridtene i gennemførelsen af indsatsprogrammerne under vandrammedirektivet, der ledsager meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet: Indsats for at opnå "god tilstand" for EU's vandressourcer og mindske risiciene for oversvømmelser (SWD(2015) 50 final).

[49] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive (SWD(2019) 439).

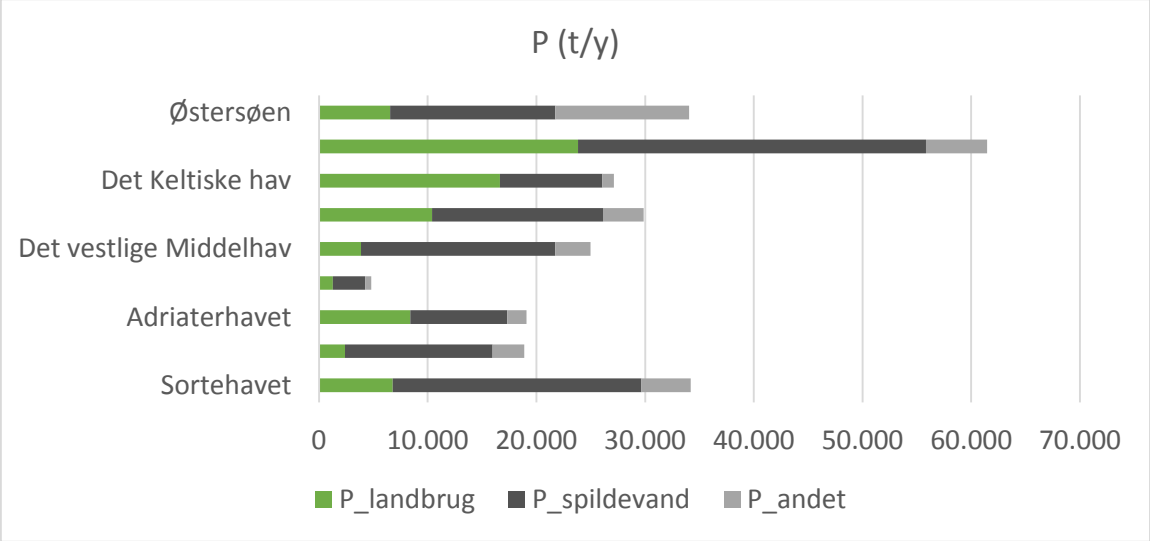
vandrammedirektivet er ikke altid baseret på de samme elementer som definitionen af god miljøtilstand i havstrategirammedirektivet. Ifølge kvalitetskontrollen er vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet imidlertid sammenhængende og har komplementære målsætninger. Med hensyn til resultater er ca. 40 % af overfladevandet (vandløb, søer, overgangsvande og kystvande) i god økologisk tilstand, og 38 % er i god kemisk tilstand[50]. Dette har direkte konsekvenser for fremskridtene under havstrategirammedirektivet.

I direktivet om rensning af byspildevand fastsættes mål og instrumenter, der primært har til formål at reducere tilførslen af organisk materiale og næringsstoffer via punktkilder. Forbindelsen mellem direktivet om rensning af byspildevand og eutrofiering er identificeret i de fleste medlemsstaters indsatsprogrammer, mens andre emner, der er direkte relevante for havstrategirammedirektivet (f.eks. forurenende stoffer og havaffald), normalt ikke nævnes udtrykkeligt. Evalueringen af direktivet om rensning af byspildevand bekræftede, at direktivet har været meget effektivt med hensyn til at nedbringe forureningen i behandlet spildevand, og at gennemførelsen af direktivet fortsat er af afgørende betydning for at nå målene i havstrategirammedirektivet[51]. Der blev i evalueringen påpeget en række begrænsninger ved spildevandsrensningsanlæg, der kan være relevante for havmiljøet, f.eks. manglende fokus på forurenende stoffer, der giver anledning til stigende bekymring (f.eks. lægemidler og mikroplast), eller på stormvandsafløb, byafløb eller små byområder. Direktivet om rensning af byspildevand har dog været et af de mest effektive instrumenter til at begrænse forureningen i byerne, herunder nitrat og fosfor i floder og i havet.



[50] Det Europæiske Miljøagenturs vandtilstandsrapport fra 2018 (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Se https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm og dokumenter på dette websted.



Figur 1: Belastningen af kvælstof (N) og fosfor (P) i havsubregioner pr. kilde (i ton pr. år). Denne analyse indgik i den seneste evaluering af direktivet om rensning af byspildevand[52].

3.2. Fugledirektivet og habitatdirektivet

Som det fremgår af indsatsprogrammerne under havstrategirammedirektivet, er fugledirektivet og habitatdirektivet særlig relevante for opnåelsen af en god miljøtilstand med hensyn til havets biodiversitet, ikkehjemmehørende arter og fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt. Kun få indsatsprogrammer forbinder fugledirektivet og habitatdirektivet med deskriptorerne i havstrategirammedirektivet vedrørende havaffald og undervandsstøj, selv om de kan udgøre en trussel mod f.eks. havfugle, havpattedyr og havkrybdyr.

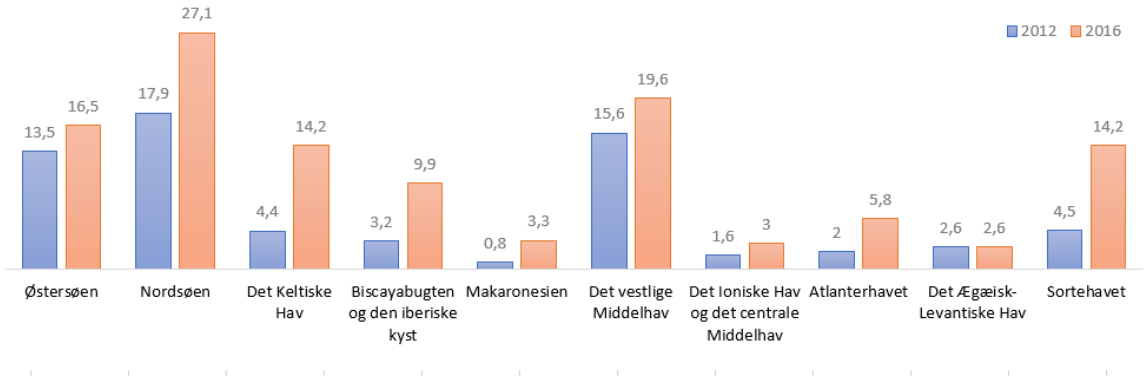
De tre direktiver har de samme formål, om end havstrategirammedirektivets anvendelsesområde er bredere. Hovedformålet med habitatdirektivet – at opnå en "gunstig bevaringsstatus" for de arter og levesteder, der er omfattet af direktivet, og det tilsvarende formål i fugledirektivet for alle vilde fugle – svarer ikke nøjagtigt til begrebet "god miljøtilstand" med hensyn til definition, foranstaltninger eller tidsfrister. Begge begreber understøtter imidlertid hinanden. Medlemsstaterne vurderer bevaringsstatus og udviklingstendenser for de arter og levesteder, der er beskyttet i henhold til fugledirektivet og habitatdirektivet, og aflægger rapport hvert sjette år. For perioden 2007-2012 varierer andelen af arter i de europæiske havregioner, der blev indberettet i henhold til habitatdirektivet med gunstig bevaringsstatus, fra nul i Sortehavet til 20 % i Østersøen[53]. Ifølge afgørelsen fra 2017 skal medlemsstaterne så vidt muligt basere deres vurderinger af marine arter og habitater på vurderingerne i fugledirektivet og habitatdirektivet, men de enkelte medlemsstater kan anvende forskellige tilgange[54]. Desuden udpeges de geografiske områder, hvor medlemsstaterne forventes at samarbejde og have fælles tilgange, i både havstrategirammedirektivet og habitatdirektivet. De regionale grænser i de to direktiver er nu i vid udstrækning blevet harmoniseret.

[52] Data fra Pistocchi et al., 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

[53] Arter af europæisk interesse: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] Kommissionen har iværksat en undersøgelse for at undersøge, om de rapporterede data og politiske målsætninger i fugledirektivet, habitatdirektivet og havstrategirammedirektivet er forenelige med vurderingen af marine arter og habitater.

De geografiske beskyttelsesforanstaltninger, der er indberettet i henhold til havstrategirammedirektivet, vedrører ofte beskyttede havområder udpeget i henhold til fugledirektivet og habitatdirektivet som en del af Natura 2000-nettet, der endnu ikke er fuldført for havmiljøet. I havstrategirammedirektivet anlægges der imidlertid en ny tilgang til geografisk beskyttelse, idet det – ud over de specifikke bevaringsmål for de enkelte beskyttede havområder – fastslås, at der skal skabes et økologisk sammenhængende og repræsentativt net af beskyttede havområder på subregionalt og regionalt plan. Net af beskyttede områder skal derfor være helhedsorienterede redskaber til håndtering af alle større belastninger, være effektive og dække en rimelig repræsentation af alle egenskaber ved marine habitater og økosystemer. Der er imidlertid ikke fokus på sammenhængen og effektiviteten på regionalt plan i medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet.



Figur 2: Den seneste udvikling (2012-2016) i den procentvise andel af beskyttede havområder i EU-farvande i forskellige havsubregioner[55].

3.3. Den fælles fiskeripolitik

Et af formålene med den fælles fiskeripolitik er at være forenelig med havstrategirammedirektivet og dets mål om at opnå en god miljøtilstand. Gennem fastsættelse af udnyttelsesgrader og tekniske foranstaltninger vedrørende bæredygtige fangstmetoder er der i den fælles fiskeripolitik fokus på fiskeritryk, som påvirker bestandene af fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt (en af deskriptorerne i havstrategirammedirektivet). Politikken har også til formål at sikre, at fiskeriets negative indvirkning på det marine økosystem minimeres. Dette vedrører indvirkningen på tætheden og diversiteten af livet på havet, havets fødenet og økosystemer og naturtyper på havbunden (som navnlig er relevant for tre andre deskriptorer i havstrategirammedirektivet). Desuden kan den mængde affald, der stammer fra fiskeri, f.eks. kasserede eller tabte fiskenet og andre redskaber, medføre en ændring af levesteder. Med hensyn til foranstaltningerne i havstrategirammedirektivet forbinder de fleste medlemsstater foranstaltningerne vedrørende havets biodiversitet og fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt, til den fælles fiskeripolitik, bortset fra nogle få lande, der ikke gjorde dette for havaffalds vedkommende. De forvaltningsforanstaltninger, som Kommissionen har foreslået under politikken, har ført til et fald i fiskeridødeligheden for en række fiske- og skaldyrbestande, der udnyttes erhvervsmæssigt i det nordøstlige Atlanterhav og Østersøen, men denne udvikling er endnu ikke tilstrækkelig til at nå de relevante mål i den fælles fiskeripolitik. Situationen er værre i Middelhavet og Sortehavet, hvor overfiskeri fortsat er almindelig praksis.

[55] Data fra ETC/ICM, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

I bilag I til havstrategirammedirektivet fastsættes det, at alle fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt, skal ligge inden for sikre biologiske grænser. Med henblik på at måle denne tilstand anvendes begrebet maksimalt bæredygtigt udbytte i den fælles fiskeripolitik i havstrategirammedirektivet. Direktivet fremmer således anvendelsen af bestandsvurderinger og relevante flerårige planer og høring af de relevante videnskabelige organer. Selv om oplysningerne om fiskebestande er mere eller mindre tilgængelige under den fælles fiskeripolitik og indberettes af medlemsstaterne, indberetter medlemsstaterne ikke systematisk andre kriterier såsom dødelighed af/skade på arter som følge af utilsigtet bifangst eller fysisk forstyrrelse af havbunden forårsaget af fiskeri, som medlemsstaterne ikke rapporterer systematisk. Undertiden kan regionale oplysninger være med til at dække disse mangler. Vurderingen af 86 % af havbunden i Nordsøen og Det Keltiske Hav viser f.eks., at bundtrawlredskaber har forårsaget fysisk forstyrrelse[56]. Gennemførelsen af målsætningerne i både havstrategirammedirektivet og den fælles fiskeripolitik vil forbedre beskyttelsen af kommercielle fiskebestande, biodiversiteten og habitater. Fastsættelsen af tærskelværdier under havstrategirammedirektivet vil også gøre det lettere at gennemføre målrettede foranstaltninger, herunder foranstaltninger under den fælles fiskeripolitik.

Den fælles fiskeripolitik fremmer også bæredygtig akvakultur for at bidrage til fødevaresikkerhed og -forsyninger, vækst og beskæftigelse. Det anbefales at anvende de ikkebindende strategiske EU-retningslinjer, som blev vedtaget første gang i 2013, med henblik på at udvikle bæredygtige akvakulturaktiviteter. Disse retningslinjer dannede grundlag for medlemsstaternes flerårige nationale planer og deres aktiviteter under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond for 2014-2020. Retningslinjerne fra 2013 er i øjeblikket ved at blive revideret og vil danne grundlag for ajourføringerne af de nationale planer for gennemførelse af finansieringen af akvakultur efter 2020.

3.4. Direktivet om maritim fysisk planlægning[57]

Direktivet om maritim fysisk planlægning pålægger medlemsstaterne at udarbejde fysiske planer for det maritime rum for at fremme sameksistensen og bæredygtigheden af forskellige relevante aktiviteter og anvendelser. Der henvises udtrykkeligt til havstrategirammedirektivet i lovteksten, hvori det anføres, at der i forbindelse med den maritime fysiske planlægning bør anvendes en økosystembaseret tilgang, at der skal bidrages til at nå målene om god miljøtilstand, og at tidsfristerne skal koordineres med havstrategirammedirektivet i det omfang, det er muligt. Flere undersøgelser har defineret eller omsat den økosystembaserede tilgang i praksis eller taget hensyn til samspillet mellem land og hav i den maritime fysiske planlægning, men der findes stadig ingen fælles metodologi i Europa.

Medlemsstaterne forbinder i deres indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet primært havets biodiversitet (gennem beskyttede områder) og hydrografiske ændringer (gennem aktiviteter i relation til den maritime fysiske planlægning) til direktivet om maritim fysisk planlægning, om end tre lande[58] har knyttet en potentiel forbindelse til undervandsstøj. Da den første rapportering vedrørende den maritime fysiske planlægning

[56] OSPAR-vurderingsportalen, omfanget af fysisk skade på dominerende og særlige naturtyper (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

[57] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/89/EU af 23. juli 2014 om rammerne for maritim fysisk planlægning (EUT L 257 af 28.8.2014, s. 135).

[58] Bulgarien, Irland og Polen.

først skal finde sted i 2021, er det stadig uvist, i hvilket omfang målene i havstrategirammedirektivet vil blive taget i betragtning i den nationale gennemførelse af direktivet som et værktøj, der kan støtte den økosystembaserede tilgang. Da den maritime fysiske planlægningsproces i henhold til direktivet omfatter alle sektorer og aktiviteter i den blå økonomi, bør den omfatte håndhævelsen af forvaltningsforanstaltninger, der bidrager til at opnå en god miljøtilstand.

3.5. Direktivet om strategisk miljøvurdering og direktivet om vurdering af virkningerne for miljøet[59]

Disse to direktiver har til formål at opnå et højt miljøbeskyttelsesniveau ved at sikre, at indvirkningen på miljøet af bestemte planer og programmer (strategisk miljøvurdering) og projekter (miljøkonsekvensvurdering) analyseres tidligt i beslutningsprocessen. I indsatsprogrammerne under havstrategirammedirektivet er den strategiske miljøvurdering og miljøkonsekvensvurderingen hovedsagelig forbundet med hydrografiske ændringer, undervandsstøj, havets biodiversitet, eutrofiering og horisontale foranstaltninger. Selv om biodiversitetsaspekter ikke altid vurderes i miljøkonsekvensvurderingsprocessen, henviser omkring halvdelen af medlemsstaterne til direktivet om vurdering af virkningerne for miljøet, for så vidt angår foranstaltninger til fremme af biodiversitet. Kun få medlemsstater anerkender tilsyneladende miljøkonsekvensvurderingens potentiale i forbindelse med vurderingen af aktiviteter, der er relevante for forurenende stoffer.

Med deres brede anvendelsesområde og strategiske karakter kan de vurderinger, der foreskrives i direktivet om strategisk miljøvurdering og direktivet om vurdering af virkningerne for miljøet, være relevante for alle havstrategirammedirektivets deskriptorer, selv om omfanget og detaljeringsgraden kan variere. Projekter med en sandsynlig væsentlig indvirkning på miljøet underkastes f.eks. en miljøkonsekvensvurdering, før de godkendes. Disse vurderinger kan bidrage til vurderingen af tilstand i henhold til havstrategirammedirektivet. Dette kan være lige så relevant i forbindelse med direktivet om strategisk miljøvurdering, hvor der er fokus på planer og programmer i større målestok. Der er stadig behov for at få bedre feedback vedrørende disse tre direktiver med hensyn til de belastninger, der vanskeliggør opnåelsen af en god miljøtilstand, herunder fra hav- og landbaserede aktiviteter.

3.6. Affaldsrammedirektivet[60], EU-strategien for plast[61] og direktivet om engangsplastprodukter[62]

Affaldsrammedirektivet indeholder vigtige mekanismer til fjernelse af affald og forbedring af vandkvaliteten i overensstemmelse med kravene i havstrategirammedirektivet. I den nylige revision af dette direktiv er der henvist direkte

[59] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT L 197 af 21.7.2001, s. 30) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 124 af 25.4.2014, s. 1).

[60] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald (EUT L 150 af 14.6.2018, s. 109).

[61] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, En EU-strategi for plast i en cirkulær økonomi (COM(2018) 028 final).

[62] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/904 af 5. juni 2019 om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning (EUT L 155 af 12.6.2019, s. 1).

til indvirkningen på havmiljøet, og som i havstrategirammedirektivet er en af målsætningerne at standse produktionen af havaffald, og medlemsstaterne pålægges at tage praktiske skridt til at standse produktionen af affald, herunder havaffald. De mål og foranstaltninger, der er fastsat i affaldsrammedirektivet, er derfor direkte relevante for håndteringen af forurenende stoffer i havet. Da nogle af kravene i direktivet endnu ikke er gennemført af medlemsstaterne, kan det endnu ikke konkluderes, hvor effektive de vil være i praksis. På nuværende tidspunkt er den største udfordring at sikre fuld gennemførelse af direktivet og forhindre deponering af (ofte ikkebehandlet) affald, hvilket kan være et problem, især i kystområder.

Den viden om havaffald og mikroaffald og indvirkningen på vilde dyr og planter, som havstrategirammedirektivet har tilvejebragt, blev brugt som grundlag for udviklingen af EU-strategien for plast og bidrog dermed til handlingsplanen for den cirkulære økonomi. Et konkret eksempel på havstrategirammedirektivets bidrag til opfølgningen på strategien for plast er direktivets bidrag til det nye direktiv om engangsplast og fiskeredskaber. I forbindelse med overvågningen af strandaffald i henhold til havstrategirammedirektivet havde Kommissionen indsamlet tilstrækkelige data til at fremlægge en konsekvensanalyse og et lovgivningsforslag. Havstrategirammedirektivet vil også bidrage væsentligt til vurderingen af effektiviteten af dette nye direktiv om plast og til opfølgningen på andre tiltag i strategien, f.eks. kvantificering og kortlægning af affald og mikroplast. Dette bidrag forventes også i forbindelse med den nye handlingsplan for den cirkulære økonomi[63].

4. SAMMENFATNING AF TILSTANDEN I EU'S HAVMILJØ

Den indledende vurdering af EU's havområder, som medlemsstaterne rapporterede i 2012-2015 i henhold til havstrategirammedirektivet, gav ikke et ensartet videngrundlag i hele Europa. Dette skyldtes hovedsagelig manglende sammenhæng mellem de rapporterede indikatorer pr. kriterium, meget forskelligartede metodiske tilgange og mangler i de indberettede oplysninger. For at forbedre sammenhængen og konsekvensen i medlemsstaternes rapporter vedtog Kommissionen i 2017 en revideret afgørelse om beskrivelse af en god miljøtilstand (se fodnote 15). En ajourføring af den indledende vurdering skulle rapporteres senest i oktober 2018. I oktober 2019 havde blot 14 medlemsstater indsendt deres rapporter, og blot ti af medlemsstaterne havde indberettet i det aftalte elektroniske format (SWD(2020) 60). Denne sammenfatning er derfor ud over medlemsstaternes rapporter baseret på oplysninger indsamlet af Det Europæiske Miljøagentur og Europa-Kommissionens Fælles Forskningscenter (forelagt i SWD(2020) 61).

4.1. Truede marine økosystemer

Tab af biodiversitet blev ikke standset i Europas have i første fase af gennemførelsen af havstrategirammedirektivet[64]. De marine økosystemers biodiversitet er stadig sårbar i

[63] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – En ny handlingsplan for den cirkulære økonomi – For et renere og mere konkurrencedygtigt Europa (COM(2020) 98 final).

[64] Havets biodiversitet er faldende i Europas have som dokumenteret i "The European environment - state and outlook 2020" (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro) og "The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia" (https://ipbes.net/assessment-reports/eca). Der er yderligere referencer og oplysninger i SWD(2020) 61.

Europas have, og en gunstig bevaringsstatus for levesteder og arter er ikke sikret. En række marine populationer og artsgrupper er stadig truede, herunder en række havfugle (f.eks. er tætheden af mere end 25 % af de marine fuglearter, der er blevet vurderet i det nordøstlige Atlanterhav, faldet betydeligt), bruskfisk [65] (f.eks. er omkring 40 % af arterne i Middelhavet faldende, og der er mangelfulde data om mange arter) eller en række hvaler[66] (f.eks. marsvin i Østersøen med en population på nogle få hundrede marsvin). I Middelhavet og Sortehavet overfiskes mindst 87 % af de fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt[67]. Generelt er hvalpopulationernes bevaringsstatus enten ukendt eller ugunstig. Blæksprutter og krybdyr overvåges ikke tilstrækkeligt (f.eks. havde 33 % af havskildpadderne omfattet af habitatdirektivet ifølge rapporterne en ugunstig bevaringsstatus, og bevaringsstatussen var ukendt for 67 %).

På den anden side har de eksisterende forvaltningsforanstaltninger og fælles regionale programmer i løbet af de sidste årtier reduceret udvalgte belastninger og bidraget til at øge nogle arters populationsstørrelse (f.eks. visse populationer af gråsæler i hele Europa, fisk, der udnyttes erhvervsmæssigt, i det nordøstlige Atlanterhav). I øjeblikket ligger 41 % af de vurderede fiske- og skaldyrbestande i det nordøstlige Atlanterhav og Østersøen inden for sikre biologiske grænser, og denne procentdel stiger betydeligt, når kun et af de to kriterier (fiskeridødelighed eller reproduktionsevne) tages i betragtning. Andre eksempler på stabilisering eller genopretning omfatter havørne i Østersøen og munkesæler i dele af Middelhavet.

Havbundens levesteder er under stærkt pres i europæiske have som følge af de kumulative virkninger af fiskeri efter bundfisk, udvikling af kystområder og andre aktiviteter. De foreløbige resultater af en undersøgelse fremlagt i SWD(2020) 61 viser, at omkring 43 % af Europas fastlandssokkel og fastlandsskrænt og 79 % af kysthavbunden anses for at være fysisk forstyrret, hvilket hovedsagelig skyldes bundtrawl. En fjerdedel af EU's kystområder har sandsynligvis tabt deres naturtyper på havbunden. De vigtigste aktiviteter rapporteret i henhold til havstrategirammedirektivet, der forårsager fysisk tab af bentiske[68] habitater, var landvinding og oversvømmelsessikring, havnebyggeri, bortskaffelse af fast affald, produktion af vedvarende energi og virkninger af ikkebæredygtig akvakultur. Det er sandsynligt, at den forringede bevaringsstatus for bentiske habitater vil påvirke de arter, som direkte eller indirekte afhænger heraf, herunder tætheden af arter, der udnyttes erhvervsmæssigt.

Selv om den overordnede tilstand for havets fødenet i europæiske have endnu ikke kan vurderes fuldt ud, er der mange eksempler på trofiske niveauer[69], hvor tendenserne er blevet forværret over tid. Dette gælder især reduktionen i tætheden af flere af de vigtigste rovfisk såsom søfugle, hajer og havpattedyr. I visse marine samfund er tætheden ikke tilstrækkelig til at sikre den fulde reproduktionsevne som konstateret for mange bestande af fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt i Middelhavet og Sortehavet. Der er også tegn på ændringer i størrelsesstrukturen og fordelingen af samfund (tegn på et trofisk niveau), som f.eks. planteplankton i Østersøen og dyreplanktonarter (copepoder) i dele af det nordøstlige Atlanterhav.

[65] Bruskfisk omfatter hajer og rokker.

[66] Hvaler omfatter delfiner og marsvin.

[67] Dette er baseret på en analyse af 47 bestande, der kan repræsentere halvdelen af de samlede kommercielt udnyttede bestande i området.

[68] Habitater på havbunden.

[69] Et trofisk niveau er en gruppe af arter, der udnytter de samme ressourcer på sammenlignelige måder.

Med hensyn til datatilgængelighed er de data, der er nødvendige for at vurdere bevaringsstatus, utilstrækkelige for de fleste vurderede arter. Der skal bruges flere informationskilder, som ikke altid giver et harmoniseret billede på EU-plan. Mange artsgrupper er undertestede, og det er stadig ikke muligt at kvantificere den fulde virkning af forskellige menneskelige aktiviteter på havpopulationer eller på fødenettet som helhed. Der er et presserende behov for at forbedre dataindsamlingen og om muligt supplere den med modelleringsmetoder. Der bør foretages mere omfattende og mere regelmæssige vurderinger af fiskebestande, navnlig i Middelhavet, Sortehavet og Makaronesien.

4.2. De største belastninger, som påvirker de marine økosystemer

4.2.1. Ikkehjemmehørende arter

Der er mere end 1 200 marine ikkehjemmehørende arter i Europas have, og deres samlede antal er stadig stigende, selv om indførelsen af arter tilsyneladende er aftaget i løbet af det sidste årti. De fleste af disse arter indføres i Middelhavet. Omkring 7 % af de marine ikkehjemmehørende arter er potentielt invasive, og deres indvirkning på de hjemmehørende arter, økosystemer og deres ydelser skal undersøges yderligere. De vigtigste introduktionsveje for sådanne arter i Europas have synes at være skibsfart (49 %) og marine og indre korridorer såsom Suezkanalen (33 %). Der er behov for foranstaltninger for at sikre en mere effektiv håndtering af disse vigtige introduktionsveje og minimere nye indførsler under hensyntagen til særlige regionale forhold. Det er vanskeligt at vurdere andelen af hjemmehørende marine arter og levesteder, som er blevet negativt påvirket af ikkehjemmehørende arter. En styrkelse af de marine økosystemers modstandsdygtighed kunne imidlertid afbøde alvorlige virkninger ved at begrænse de forhold, der kan fremme invasive ikkehjemmehørende arter (f.eks. reduktion af hjemmehørende arter og skabelse af "tomme nicher" i fødenettet), eller virkninger af klimaændringer.

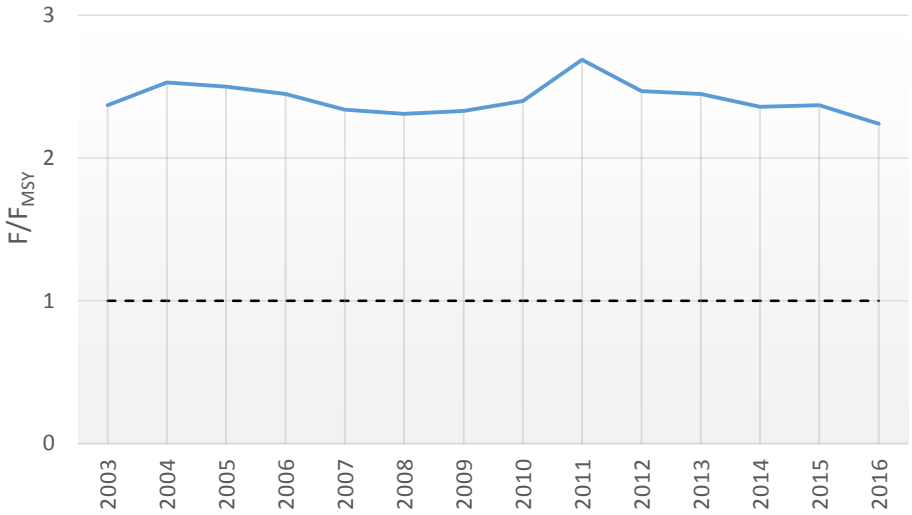
4.2.2. Fiskeri

Siden begyndelsen af 00'erne har en bedre forvaltning af fiske- og skaldyrbestande bidraget til et fald i fiskeritrykket i det nordøstlige Atlanterhav og Østersøen, og der er tegn på genopretning af flere fiske- og skaldyrbestandes reproduktionsevne. I øjeblikket ligger 41 % af de vurderede fiske- og skaldyrbestande i disse to regioner inden for sikre biologiske grænser[70], hvilket betyder, at antallet af bestande inden for sikre biologiske grænser er næsten fordoblet, fra 15 i 2003 til 29 i 2017. Fiskeridødeligheden i disse regioner ligger i gennemsnit i nærheden af de niveauer, der giver maksimalt bæredygtigt udbytte, men der er behov for yderligere forbedringer for alle bestande for at opnå en fiskeridødelighed på niveauer, der giver maksimalt bæredygtigt udbytte, i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitiks mål.

I modsætning hertil er situationen i Middelhavet og Sortehavet kritisk, idet 87 % af de vurderede bestande overfiskes, og der er en betydelig mangel på viden om fiskeritrykket og reproduktionsevnen. Der er gjort visse fremskridt, navnlig med vedtagelsen af den første flerårige plan nogensinde for det vestlige Middelhav, der kan føre til en reduktion af fiskeriindsatsen på op til 40 %.

[70] Baseret på en vurdering af ca. en tredjedel af de samlede bestande af fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt i området.

Der er behov for en yderligere hurtig indsats, og succesen vil afhænge af, om der er adgang til havinformation af høj kvalitet, om der er vilje til at følge videnskabelig rådgivning, og om forvaltningsforanstaltningerne anvendes i tilstrækkeligt omfang. Mange bestande overfiskes stadig og/eller udnyttes ud over sikre biologiske grænser. Det er klart, at det er nødvendigt at intensivere alle aktørers indsats for at sikre, at bestandene forvaltes på en bæredygtig måde.



Figur 3: Udviklingen i det gennemsnitlige fiskeritryk på de 47 vurderede bestande i Middelhavet og Sortehavet. Den stiplede linje viser bæredygtighedsgrænsen eller det maksimale bæredygtige udbytte. Fiskeridødeligheden i Middelhavet og Sortehavet er fortsat ekstremt høj og stort set uændret siden 2003, hvilket tyder på, at de fleste bestande er stærkt overfiskede[71].

Det kan også blive nødvendigt at overveje yderligere foranstaltninger for at nå målet om bedre beskyttelse og bevarelse af naturtyper på havbunden og mindske bifangsten fra fiskeri. F.eks. anses bifangst at være den største belastning for alle de truede arter af hajer og rokker i Europas have, hvor 32-53 % af alle arter er truet[72].

4.2.3. Menneskeskabt eutrofiering

46 % af de europæiske kystfarvande er ikke i god økologisk tilstand[73]. De berørte områders udstrækning er imidlertid faldende i nogle lande. Østersøen er den havregion, der har den højeste andel af kystvande, hvor næringsstofforholdene er et problem (58 %), mens Sortehavet er den region, der har den højeste andel af kystvande, hvor fytoplanktonforholdene er et problem (85 %). Der er også eutrofiering i den sydlige del af Nordsøen, langs Frankrigs nordvestkyst og omkring flodudstrømninger i Middelhavet.

Store områder med iltsvind ses i Østersøen og Sortehavet som følge af eutrofiering, naturlige forhold og virkninger af klimaændringer. Dette har en betydelig indvirkning på bentiske habitater og fødenet. Tilførslen af næringsstoffer fra punktkilder i EU er faldet betydeligt, selv om tilførslen fra diffuse kilder, dvs. tab fra landbrugsaktiviteter, stadig er for stor. Der er også en lang tidsforskydning mellem den faktiske reduktion af tilførslen af næringsstoffer og reduktionen af eutrofieringsvirkningerne.

[71] Data fra STECF, 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto et al., 2015 (https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

[73] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/wise-wfd-3.

Selv om eutrofiering er en relativt velundersøgt proces, er harmonisering af overvågningsmetoder (mellem lande, mellem kystområder og åbne havområder og mellem tilgangene i havstrategirammedirektivet og vandrammedirektivet) fortsat et problem i mange regioner.

4.2.4. Permanent ændring af de hydrografiske egenskaber

Ca. 28 % af Europas kystlinje er påvirket af permanente hydrografiske ændringer, herunder ændringer af havvandbevægelser, salinitet og havtemperaturer, som følge af menneskelige aktiviteter såsom opmudring, udvikling af infrastruktur, sandudvinding eller afsaltning. Oplysningerne i havstrategirammedirektivet om tendenser og miljøtilstand med hensyn til hydrografiske egenskaber er imidlertid for sparsomme og spredte til at muliggøre en passende omfattende vurdering. De anvendte kriterier og metoder er ikke harmoniserede. Direkte og indirekte ændringer i hydrografiske variabler forårsaget af menneskelige aktiviteter samt deres indvirkning på habitater i havbund og vandsøjle er ikke altid tilstrækkeligt forstået eller rapporteret i henhold til havstrategirammedirektivet. Da en stor del af de menneskelige aktiviteter, der er den direkte årsag til hydrografiske belastninger, finder sted i kystvande, er dette problem tæt forbundet med vandrammedirektivet.

4.2.5. Forurenende stoffer

Ambitionen om nulforurening, navnlig ved at forhindre udslip af skadelige stoffer ved kilden, er en prioritet for EU. Gennemførelsen af foranstaltninger under de forskellige retlige instrumenter på EU-plan og på globalt plan til bekæmpelse af kemisk forurening har ført til en reduktion af koncentrationerne og virkningerne af visse farlige stoffer i havmiljøet såsom polychlorerede biphenyler (PCB'er), visse typer organiske klorerede pesticider og tinbaserede antibegroningsstoffer samt en reduktion af olieudslip[74]. Disse stoffer er dog meget persistente og er derfor stadig til stede i havmiljøet.

Generelt har Østersøen en relativt høj koncentration af kviksølv, bromerede flammehæmmere og den radioaktive isotop Cs-137. I det nordøstlige Atlanterhav er der stadig problemer i nogle områder med niveauerne af visse tungmetaller (f.eks. kviksølv, cadmium og bly), PCB-kongenere og polycykliske aromatiske kulbrinter. I Middelhavet er nogle kyster hotspots for blykontaminering i biota og kviksølv i sedimenter. Sortehavet synes at have forureningsproblemer som følge af organiske forurenende stoffer såsom pesticider, PCB'er og polycykliske aromatiske kulbrinter og visse tungmetaller. Det er vigtigt at understrege, at der i de nuværende vurderinger er fokus på et begrænset antal forurenende stoffer, og at mange miljøfarlige stoffer ikke overvåges og vurderes regelmæssigt.

For så vidt angår forurenende stoffer i fisk og skaldyr bør koncentrationen af tungmetaller, polycykliske aromatiske kulbrinter, PCB'er og dioxiner ligge under de grænseværdier, der er fastsat i EU's fødevarelovgivning[75]. Visse fisk og fiskerivarer fra Østersøområdet overskrider dog regelmæssigt grænseværdierne for dioxiner og dioxinlignende PCB'er, hvilket har ført til et forbud mod salg af laks i området. I alle EU-

[74] Der er yderligere bestræbelser i gang. F.eks. har EU's medlemsstater og Kommissionen for nylig foreslået en ændring af Den Internationale Søfartsorganisations (IMO) konvention om kontrol af skadelige antibegroningssystemer på skibe med henblik på kontrol af cybutryn, et biocid, der er meget giftigt for alger, søgræs og koraller.

[75] Kommissionens forordning (EF) nr. 1881/2006 af 19. december 2006 om fastsættelse af grænseværdier for bestemte forurenende stoffer i fødevarer (EUT L 364 af 20.12.2006, s. 5).

farvande er der kun få oplysninger til rådighed om ikkereguleredе forurenende stoffer eller stoffer, der kan ophobes i fisk og skaldyr, som anvendes til konsum. Ikke desto mindre viser de seneste data, at der er ophobning af kemiske restkoncentrationer af plast[76] i de fleste marine arter, herunder i fiske- og skaldyrprodukter.

Overvågningen af havforureningen kan forbedres gennem i) en mere effektiv datamining og fælles overvågningsnet (især i Middelhavet og Sortehavet) og ii) harmoniserede metodiske tilgange på regionalt plan.

4.2.6. Havaffald

Der har været stor fokus på havaffald, der er direkte forbundet med forekomsten af affald på landjorden og i flodmiljøet, og det har på grundlag af vurderinger foretaget i henhold til havstrategirammedirektivet og de regionale havkonventioner ført til en hurtig udarbejdelse af lovgivningsmæssige foranstaltninger på EU-plan til bekæmpelse af engangsplast og fiskerirelateret affald samt en revision af direktivet om modtagefaciliteter i havne til aflevering af affald fra skibe[77]. Forekomsten af affald er blevet bekræftet i alle dele af havmiljøet (kystlinjen, vandsøjlen og havbund). Plastgenstande er den største kilde til havaffald. F.eks. udgør engangsplast 50 % af alt affald på europæiske strande, og fiskeredskaber, der indeholder plast, tegner sig for yderligere 27 %. Marine arters indtagelse af plast er også udbredt i de europæiske have. 93 % af de vurderede fulmarfugle i det nordøstlige Atlanterhav havde f.eks. indtaget plast, og 85 % af de vurderede skildpadder i Middelhavet havde indtaget affald.

Selv om der ikke er nogen regelmæssig regional overvågning, viser alle videnskabelige undersøgelser, at der findes betydelige mængder mikroaffald i havvand. I henhold til den nye handlingsplan for den cirkulære økonomi skal der gennemføres specifikke foranstaltninger på EU-plan for at reducere mængden af bevidst tilsat mikroplast i produkter, mikroaffald fra nedbrydning af makroaffald og udledning af mikroplast fra produkter (f.eks. dæk og tekstiler) under anvendelsen og fra forproduceret plastgranulat.

Medlemsstaterne er i gang med at gennemføre regionale handlingsplaner til bekæmpelse af havaffald og en lang række nationale foranstaltninger. Der er fokus på nye vurderinger af mængden af affald og på at øge forståelsen af introduktionsveje, men der mangler målrettede foranstaltninger til håndtering af væsentlige kilder. I Europa er der betydelige huller i dataene om affald på havbunden, i overfladelaget og vandsøjlen, om mikroaffald og virkninger på marine arter (især indfiltring). I havstrategirammedirektivet er der fokus på at tackle det presserende behov for at koordinere overvågningsmetoder på nationalt og regionalt plan og på EU-plan.

4.2.7. Undervandsstøj

I indsatsen på EU-plan har der først og fremmest været fokus på at identificere den geografiske fordeling af og kilderne til undervandsstøj som et første skridt i vurderingen af de marine økosystemers potentielle eksponering for denne belastning. Selv om der

[76] Kemiske forurenende stoffer, navnlig tilsætningsstoffer i plast, kan udgøre en økotoksikologisk risiko med virkninger på og overførsler til marine organismer (f.eks. Hermabessiere et al. 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/883 af 17. april 2019 om modtagefaciliteter i havne til aflevering af affald fra skibe, om ændring af direktiv 2010/65/EU og om ophævelse af direktiv 2000/59/EF.

findes støjkort over undervandsstøj, er der meget få vurderinger af tilstanden[78]. Forskningsaktiviteter dokumenterer, at eksponering for undervandsstøj kan have flere typer skadelige virkninger for havdyr, lige fra adfærdsændringer til død.

Skibsfart anses for at være den vigtigste kilde til vedvarende undervandsstøj. Skibsfartsintensiteten er størst langs de vigtigste søfartsruter og i nærheden af havne. Middelhavet er det største område med meget tæt trafik (27 % af havområdet) efterfulgt af Østersøen (19 % af havområdet). Impulsiv undervandsstøj, der normalt stammer fra aktiviteter såsom havforskning, offshoreenergiplatforme eller byggeri, er geografisk afgrænset (berører sandsynligvis 8 % af EU's havområde), men sandsynligvis også store områder i Østersøen, det centrale Middelhavsområde og Det Levantinske Hav, Nordsøen, Det Keltiske Hav, Balearerne og Adriaterhavet. Der er oprettet to registre over kilder til impulsstøj for henholdsvis de nordlige og sydlige EU-lande. Der er stadig store huller i overvågningen og viden.

Da de fleste menneskelige aktiviteter, der forårsager vedvarende og impulsiv undervandsstøj, forventes at blive forøget i fremtiden, er det sandsynligt, at belastningen fra undervandsstøj også vil stige. For at mindske indvirkningen bør der tages højde for undervandsstøj i en tidlig fase af planlægningen af anvendelsen af den relevante teknologi eller industrielle aktivitet (f.eks. søfartsruter, vindmølleparker). Nogle eksperter anbefaler udarbejdelsen af kalendere over variation i rum og tid.

Andre energiformer, f.eks. lys og varme, bør også tages i betragtning. Nogle medlemsstater har fokus herpå i deres strategier, men der er behov for en mere strategisk tilgang til disse belastninger.

5. VIGTIGSTE UDFORDRINGER OG FORSLAG TIL FORBEDRING AF GENNEMFØRELSEN AF HAVSTRATEGIRAMMEDIREKTIVET[79]

5.1. Mere sammenhængende og ambitiøse beskrivelser af en "god miljøtilstand"

God miljøtilstand er det overordnede mål i havstrategirammedirektivet. Direktivet pålægger medlemsstaterne at definere tilstanden på regionalt eller subregionalt plan, og afgørelsen fra 2017 indeholder specifikationer herfor pr. kriterium. Blot 8 % af de første definitioner af en god miljøtilstand rapporteret af medlemsstaterne blev evalueret som tilstrækkelige (SWD(2020) 61). Definitionerne var ofte kvalitative, der var ikke fastsat klare mål, og de fleste definitioner indeholdt således ikke tilstrækkelige kvantitative data til at måle fremskridtene klart. Generelt var der også manglende sammenhæng inden for den samme havregion eller subregion. Beskrivelserne af god miljøtilstand skal være mere målbare, regionalt sammenhængende og ambitiøse[80].

Den reviderede afgørelse om god miljøtilstand er, hvis den gennemføres fuldt ud, et ambitiøst og vigtigt skridt til at beskrive en god miljøtilstand på grundlag af en fælles tilgang (f.eks. udarbejdelse af lister over arter, vurderingsskalaer og tærskelværdier).

[78] Et eksempel er HELCOM, 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

[79] Se artikel 20, stk. 3, litra c), i havstrategirammedirektivet.

[80] I overensstemmelse hermed opfordrede Regionsudvalget til et politisk temposkift i lyset af medlemsstaternes uambitiøse og inkohærente målsætninger, der gør det vanskeligt at svare på spørgsmålet om, hvor langt væk målet befinder sig (Regionsudvalgets 112. plenarforsamling den 3.-4. juni 2015, udtalelse "Bedre beskyttelse af havmiljøet" vedtaget med enstemmighed).

Nogle medlemsstater har gjort en større indsats og fastsat et højere ambitionsniveau. De projekter, der finansieres til støtte for gennemførelsen af havstrategirammedirektivet, og en række drøftelser i de regionale havkonventioner, viser, at der med meget få undtagelser stadig ikke er nogen fælles regional forståelse af, hvad der udgør en god miljøtilstand[81]. Selv om Kommissionen endnu ikke har afsluttet den formelle vurdering af de nyligt indberettede oplysninger, fremgår det af den indledende analyse, at der stadig er betydelige forskelle i de beskrivelser af en god miljøtilstand, der blev indberettet i 2018. Nogle regionale havkonventioner har dog gjort gode fremskridt med hensyn til at fastlægge fælles indikatorer med nogle regionalt vedtagne tærskelværdier. Sigtet med den fælles gennemførelsesstrategi er at skabe sammenhæng i gennemførelsen af direktivet, men medlemsstaterne har fleksibilitet til at definere langsigtede målsætninger og kortsigtede mål, der er egnet til deres kontekst og region. I henhold til afgørelsen fra 2017 skal medlemsstaterne definere visse tærskelværdier på EU-plan frem for gennem regionale strukturer. Arbejdet med disse blev påbegyndt i den første fase af gennemførelsen. Men selv her har bestræbelser på at definere tærskelværdier vist, at begrebet er tvetydigt. Selv om definitionen af en god miljøtilstand skal være ambitiøs, da den bør afspejle en fælles definition af, hvad vi ønsker at opnå for vores have, er fastsættelsen af en frist (2020 i det nuværende direktiv) til hinder for medlemsstaternes godkendelse af en ambitiøs definition af en god miljøtilstand.

5.2. Sikring af foranstaltningernes effektivitet

Medlemsstaterne har gjort en betydelig indsats for at udvikle deres første indsatsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet ved at integrere forskellige nationale, europæiske og internationale politikker og lukke de eksisterende huller med nye omkostningseffektive foranstaltninger. De har indberettet i alt 4 653 foranstaltninger. Samlet set var 79 % af de rapporterede foranstaltninger direkte tekniske eller lovgivningsmæssige foranstaltninger (der sandsynligvis vil have en mere umiddelbar indvirkning på belastninger), mens resten var mere indirekte støtteforanstaltninger. Ikke desto mindre viser vurderingen, at det ikke er alle belastninger på havmiljøet, der tackles ordentligt gennem de vedtagne foranstaltninger, da blot 53 % af de vurderede programmer (pr. deskriptor og pr. medlemsstat) synes egnede til at tackle de eksisterende belastninger (tabel 12 og fig. 8 i SWD(2020) 61).

Medlemsstaterne fandt det også vanskeligt at vurdere virkningerne af de forskellige indførte foranstaltninger på havmiljøet. Dette skyldes til dels, at det er vanskeligt at forudsige, hvornår og i hvilket omfang en foranstaltning får virkning i praksis, endsige de kumulative fordele ved en række foranstaltninger. Når der er en klar årsag og virkning mellem belastninger og foranstaltninger, er det ikke desto mindre muligt at identificere specifikke virkninger af de relevante EU-politikker (f.eks. direktivet om rensning af byspildevand, habitatdirektivet og fugledirektivet, direktivet om industrielle emissioner), som også er blevet nævnt som foranstaltninger inden for rammerne af havstrategirammedirektivet.

[81] I betragtning af direktivets rammekarakter og det forhold, at data til vurdering af, om der er opnået en god miljøtilstand inden fristen i 2020, først vil blive rapporteret i forbindelse med den næste ajourføring af vurderingerne (senest i 2024), har Kommissionen endnu ikke indledt traktatbrudssager for manglende opnåelse af målet eller manglende samarbejde om udarbejdelsen af regionale eller subregionale definitioner af en god miljøtilstand.

Ifølge rapporterne om fremskridtene med gennemførelsen af foranstaltningerne i henhold til havstrategirammedirektivet[82], fremlagt af 17 medlemsstater til dato, er 16 % af de nye foranstaltninger afsluttet, mens 56 % er på rette spor. Forsinkelserne skyldes tilsyneladende primært finansiering eller tekniske eller nationale administrative forhold.

En række åbne spørgsmål i forbindelse med den anden fase af gennemførelsen: i) at fokusere på passende foranstaltninger til afhjælpning af de vigtigste belastninger i hver region eller subregion, der forhindrer medlemsstaterne i at opnå en god miljøtilstand, ii) at nå til enighed om detaljeringsgraden/aggregeringen af de foranstaltninger, der skal rapporteres om, og fokusere på deres forventede virkninger med hensyn til at mindske belastningerne og deres virkninger, iii) at måle foranstaltningernes effektivitet med hensyn til at opfylde miljømål og god miljøtilstand[83], navnlig gennem integreret modellering eller forbindelse til overvågningsprogrammer, og iv) at forbedre sammenhængen mellem og på tværs af europæiske, regionale og nationale foranstaltninger, når det er muligt at samarbejde på tværs af medlemsstaterne for at opnå mere med mindre.

De vigtigste belastninger fremført af medlemsstaterne i forbindelse med den fælles gennemførelsesstrategi set ud fra et regionalt eller subregionalt perspektiv:

- Østersøen: eutrofiering, skade på havbunden, utilsigtet bifangst
- Nordsøen: affald, fiskeri (herunder skade på havbund), eutrofiering, kumulative virkninger på meget mobile arter
  - ↳ Biscayabugten og den iberiske kyst, Makaronesien og Det Keltiske Hav: affald, ikkehjemmehørende arter, (lokalt) fiskeri
- Middelhavet: overfiskeri, ikkehjemmehørende arter, affald, kumulative virkninger på meget mobile arter
  - ↳ Andre lokalt relevante belastninger som f.eks. eutrofiering i Adriaterhavet og impulsstøj i det vestlige Middelhav
- Sortehavet: forurenende stoffer, undervandsstøj, skade på havbunden, overfiskeri
- Klimaændringerne er et problem for alle regioner.

5.2.1. Relevansen af geografiske beskyttelsesforanstaltninger

Af de ca. 4 700 foranstaltninger, der blev rapporteret af medlemsstaterne i henhold til havstrategirammedirektivet, var 246 geografiske beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger har fordoblet de områder, der er udpeget som beskyttede havområder i Europa siden 2012, som nu dækker over 10 % af Europas farvande i overensstemmelse

[82] Der mangler stadig rapporter i henhold til artikel 18 i havstrategirammedirektivet for Bulgarien, Cypern, Grækenland, Italien, Malta og Portugal (ultimo oktober 2019).

[83] Nogle medlemmer af Europa-Parlamentet beklagede, at Kommissionen ikke har mere kontrol over, hvordan overvågningen skal finde sted (møde den 24. april 2017 i Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevaresikkerhed, punkt 5 på dagsordenen). Siden 2014 er der fulgt op på anbefalingerne, og der er gjort en yderligere indsats for at styrke det regionale samarbejde.

med globale forpligtelser. På trods af dette er disse foranstaltninger ulige fordelt på tværs af regioner og dybdezoner (se SWD(2020) 61). Havstrategirammedirektivet opfordrer til skabelsen af et sammenhængende og repræsentativt net af beskyttede områder for at standse tabet af biodiversitet og øge havmiljøets modstandsdygtighed, navnlig i forhold til klimaændringer. Effektivt beskyttede havområder (dvs. områder, der beskyttes og forvaltes effektivt) kan rent faktisk forhindre tab og nedbrydning af arter og levesteder, skabe afsmittende virkninger, der øger biomassen af arter, som udnyttes erhvervsmæssigt, binde organisk og uorganisk kulstof, der bidrager til afbødning af klimaændringer, øge kystbeskyttelsen som et vigtigt tilpasningsværktøj, øge økosystemernes modstandsdygtighed over for invasive arter eller global opvarmning, opsamle eller opløse forurenende stoffer såsom overskydende næringsstoffer, fremme bæredygtig turisme og rekreative aktiviteter og være uundværlige kilder til forskning og teknisk innovation.

Mange af de europæiske beskyttede havområder forvaltes dog stadig ikke ordentligt og kan ikke vurderes med hensyn til sammenhæng og effektivitet på grund af manglen på passende instrumenter og datastrømme. I EU-sammenhæng[84] er de vigtigste udfordringer i forbindelse med omdannelsen af net af beskyttede havområder til effektive bevarelsesinstrumenter primært: i) at etablere net af beskyttede lokaliteter, der er økologisk signifikante på subregionalt og regionalt plan, hvilket i nogle regioner indebærer en udvidelse af områderne og en udvidelse af de beskyttede lokaliteters minimumsstørrelse, ii) at øge andelen af strengt beskyttede områder eller fiskerifri zoner og styrke håndhævelses- og kontrolaktiviteterne for at forhindre "paper parks" (områder, der kun er beskyttet på papir) og iii) at gennemføre effektive forvaltningsplaner med skræddersyede foranstaltninger og tilstrækkelige ressourcer i hvert beskyttet område. Den nye biodiversitetsstrategi frem til 2030[85] med forslag om at beskytte og genoprette de marine økosystemer er et stort gennembrud i denne retning.

5.3. Strømlining af gennemførelsen

5.3.1. Kompleksitet

Det brede ambitionsniveau og den helhedsorienterede tilgang i havstrategirammedirektivet betyder naturligvis, at der er behov for en omfattende viden, vurdering og rapportering, og både medlemsstaterne og Kommissionens tjenestegrene er fast besluttet på at opfylde disse behov. Den første gennemførelsesfase var særlig krævende for alle de aktører, der var involveret i den fælles gennemførelsesstrategi, da hver fase blev drøftet, defineret, rapporteret og evalueret for første gang. De fleste aktører angiver, at de største udfordringer er en korrekt gennemførelse af direktivet, manglende ressourcer (primært menneskelige ressourcer og tid), den langsomme genopretning af marine økosystemer og manglende politisk vilje. De gentagne forsinkelser i medlemsstaternes rapportering og dertil knyttede traktatbrudssager[86] i

[84] Udpegning og forvaltning af beskyttede havområder i EU er påkrævet i henhold til fugledirektivet, habitatdirektivet og havstrategirammedirektivet og understøttes af målene i EU's biodiversitetsstrategi. Andre politikker, f.eks. direktivet om maritim fysisk planlægning og den fælles fiskeripolitik, bidrager til en sammenhængende forvaltning.

[85] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, EU's biodiversitetsstrategi for 2030: atter mere natur i vores liv (COM(2020) 380 final).

[86] Siden 2012 er der blevet indledt 52 Pilot-sager og traktatbrudsprocedurer i alt mod medlemsstaterne for forsinkelser i rapporteringen.

henhold til direktivet viser, hvor vanskeligt det har været for medlemsstaterne at opfylde kravene. Selv om denne proces forventes at blive forbedret i de næste faser, da rapporteringen bør være meget lettere og klarere nu, er der stadig en række specifikke spørgsmål, der kan tages fat på for at strømline gennemførelsesprocessen.

Den første fase har vist, at de ressourcer, der er afsat til gennemførelse af havstrategirammedirektivet, ikke synes at modsvare behovet for at gennemføre direktivet i tilstrækkelig grad, selv om en stor del af gennemførelsen understøttes af andre politikker. Idéer til at øge disse ressourcer er at inddrage visse industrisektorer i overvågningen af deres virkninger, at forbinde den maritime fysiske planlægningsproces for at sikre den rette balance mellem den blå økonomi og bæredygtighed og i højere grad udnytte observationssystemerne koordineret gennem forskningsprogrammer (f.eks. Horisont 2020) og programmer udviklet på EU-plan (f.eks. Copernicus), og at opfordre medlemsstaterne til fuldt ud at udnytte Den Europæiske Hav- og Fiskerifond[87] til at finansiere udviklingen og gennemførelsen af nationale havstrategier.

Havstrategirammedirektivet er uden tvivl en kompleks ramme, der snart vil blive revideret (første gang i år) i forbindelse med en lovgivningsmæssig evaluering. Den første gennemførelsesfase forudsatte, at alle involverede aktører kunne forstå sammenhængen mellem de forskellige elementer i strategierne. Dette var ikke altid helt klart. Medlemsstaterne undlod f.eks. ofte at sondre mellem mål og beskrivelser af en god miljøtilstand. De forbandt ikke deres mål med deres foranstaltninger for at få målbare indikatorer for fremskridtene i retning af opnåelse af en god miljøtilstand. Overvågningsprogrammerne var heller ikke altid forbundet med målene, og da de blev indført før foranstaltningerne, var forbindelsen mellem programmerne og foranstaltningerne heller ikke optimal. Fremskridt med fastlæggelsen af tærskelværdier for beskrivelse af en god miljøtilstand har hidtil været langsomme, og der synes at være en modvilje mod at fastsætte ambitiøse niveauer, da dette vil forhindre medlemsstaterne i at opnå en god miljøtilstand inden for den frist, der er fastsat i direktivet. I SWD(2020) 62 behandler Kommissionen disse tværgående spørgsmål.

5.3.2. Frister

Direktivet skaber usikkerhed om rapporteringsfristerne, da der er fastsat faste frister for forelæggelse af de forskellige dele af de nationale havstrategier[88], men variable frister for høring, offentliggørelse eller vurdering af fremskridt med gennemførelsen[89]. Dette er blevet løst ved at nå til enighed med medlemsstaterne om at anvende faste frister i forbindelse med gennemførelsen af den fælles gennemførelsesstrategi. Desuden er fristen for at opnå en god miljøtilstand senest i 2020 i henhold til artikel 1 ikke specifikt tilpasset rapporteringscyklusserne, da vurderingen af fremskridt hen imod dette mål, baseret på overvågningsdata frem til og fra 2020, først vil blive indberettet i 2024. På samme måde var det på grund af datoen for offentliggørelse af denne gennemførelsesrapport som fastsat i direktivet ikke realistisk muligt at bekræfte alle de oplysninger, der blev indberettet i 2018 om vurdering af havmiljøet, definitioner af en god miljøtilstand og

[87] Den Europæiske Hav- og Fiskerifond støtter gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik og den integrerede havpolitik, herunder dens miljøsøjle, havstrategirammedirektivet. Fonden fremmer bæredygtige og ressourceeffektive fiskeri- og akvakulturaktiviteter ved bl.a. at støtte bedre integrerede bevarelsesforanstaltninger, bedre kontrol og håndhævelse, forbedret dataindsamling og øget viden om havene.

[88] I henhold til artikel 5, stk. 2, og artikel 17, stk. 2, i havstrategirammedirektivet.

[89] Gennem bestemmelserne i artikel 17, stk. 3, artikel 18 og artikel 19, stk. 3, i havstrategirammedirektivet.

miljømål, eller om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af indsatsprogrammerne. Der er også behov for at tage højde for potentielle forsinkelser, da gennemførelsen af specifikke foranstaltninger ikke altid kan føre til genopretning af havmiljøet med det samme.

Selv om EU allerede har synkroniseret den seksårige cyklus for forvaltning og rapportering i vand- og havpolitikken, kan en yderligere synkronisering med naturrapporteringscyklussen – hovedsagelig en fristforlængelse på et år – være en fordel og gøre vurderingerne mere effektive.

5.3.3. Rapportering

Rapporteringen er en meget krævende øvelse på grund af direktivets brede anvendelsesområde og rapporteringshyppigheden (tre hovedrapporter over seks år). De kompetente myndigheder og Kommissionen er pressede på grund af en række forpligtelser til at rapportere og evaluere, og der er ikke tilstrækkelig tid eller tilstrækkelige ressourcer til at reflektere tilstrækkeligt over de enkelte faser og strategiske drøftelser, inden næste fase skal indledes. Et betydeligt antal medlemsstater, der rapporterer for sent, forsinker også processen (se fodnote 8 og SWD(2020) 60) med en afsmittende effekt på Kommissionens gennemførelse af vurderingerne. Dette betyder, at feedbacken til medlemsstaterne er forsinket, og at den ofte kommer for sent til at blive taget i betragtning i de efterfølgende rapporter.

Medlemsstaterne anvender i vidt omfang tekstbaserede rapporter med henblik på deres nationale processer og offentlige høringer. Elektronisk rapportering er imidlertid afgørende i dag for at kunne indsamle sammenlignelige og rettidige oplysninger i hele EU. Rammen er baseret på oplysninger fra nationale vurderinger, men nye overvågningsteknologier kan give et mere nøjagtigt billede af havenes faktiske tilstand og fremskridtene hen imod opnåelse af en god miljøtilstand. I havstrategirammedirektivets første cyklus var tekstbaserede og elektroniske rapporter desuden ikke altid ækvivalente. Nogle medlemsstater kan bruge rapporterne fra de regionale havkonventioner, men formatet er ikke fuldt ud tilpasset behovet for e-rapportering.

Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur arbejder på at forbedre og digitalisere rapporteringsværktøjerne, således at der kan ske en gnidningsløs overførsel af oplysninger fra de regionale havkonventioner, andre EU-politikker eller tidligere rapporterede oplysninger til rapportering i henhold til havstrategirammedirektivet. Uoverensstemmelser mellem, hvad der rapporteres elektronisk, og statiske tekstbaserede rapporter, som nogle medlemsstater synes at foretrække, bør fjernes, da de hæmmer processen generelt. Havstrategirammedirektivet bevæger sig i retning af en effektiv offentliggørelse af oplysninger på WISE Marine-webportalen[90] med offentliggørelse af centrale dashboards og nationalt rapporterede data.

5.4. Større politisk integration

Som allerede nævnt i afsnittet om effektivitet er alle aktiviteter, der påvirker de marine økosystemer (f.eks. fiskeri, skibsfart, offshore olie- og gasudvinding og vedvarende energi), omfattet af havstrategirammedirektivet, men de reguleres ikke specifikt. Det er ikke overraskende, at omkring 75 % af foranstaltningerne i havstrategirammedirektivet er

[90] https://water.europa.eu/marine

hentet fra andre lovgivningsmæssige rammer. En strømlining og koordinering med andre sektorpolitikker er derfor afgørende for at nå målene i havstrategirammedirektivet, både på nationalt plan og på EU-plan. Selv om strategien for blå vækst[91] er baseret på det samme centrale princip om bæredygtighed som havstrategirammedirektivet, kan strategien potentielt, hvis den ikke gennemføres på en bæredygtig måde, være delvist i strid med foranstaltningerne i havstrategirammedirektivet til opnåelse af en god miljøtilstand, navnlig i lyset af den potentielle udvidelse af maritime aktiviteter såsom offshoreenergi og akvakultur. For at sikre, at udvidelsen af traditionelle eller udbredelsen af nye økonomiske aktiviteter ikke belaster havmiljøet yderligere, er EU og medlemsstaterne nødt til at skabe en videnskabsbaseret mere solid sammenhæng mellem havstrategirammedirektivet og de politikker, der regulerer marine aktiviteter, såsom direktivet om maritim fysisk planlægning, den fælles fiskeripolitik, energirelaterede initiativer[92], søfartspolitikken eller andre aktiviteter (f.eks. akvakultur, afsaltning, affaldshåndtering). Disse aktiviteter spiller en vigtig rolle i omdannelsen af vores samfund og økonomi til et bæredygtigt system og et kulstoffrit kontinent, der er fastsat som mål i den europæiske grønne pagt[93]. Der skal opsættes havvindmølleparker for at sætte en stopper for afhængigheden af fossile brændstoffer. Bæredygtig akvakultur sikrer fødevaresikkerhed og bæredygtig kost, samtidig med at større belastninger fra arealanvendelse undgås. Den fremtidige strategi for offshorevindenergi og de reviderede strategiske retningslinjer for en bæredygtig europæisk akvakultur, som begge skal vedtages i 2020, vil bidrage hertil og bør omfatte alle relevante miljøhensyn. Sådanne udvidelser må ikke ske på bekostning af de marine økosystemers modstandsdygtighed, hvilket ville have en afsmittende virkning på den generelle globale modstandsdygtighed over for klimaændringer.

Medlemmerne af de forskellige grupper under den fælles gennemførelsesstrategi for havstrategirammedirektivet mener, at der er behov for at arbejde mere på tværs af grupper og sektorer med tværgående spørgsmål såsom sammenhængen mellem aktiviteter, belastninger og tilstand og klimaændringer for at opnå en god miljøtilstand.

I afgørelsen fra 2017 præciseres det, hvordan de marine vurderinger bør knyttes sammen med standarder og processer i henhold til anden EU-lovgivning. Alle medlemsstaterne har knyttet de fleste af deres overvågningsprogrammer og indsatsprogrammer til anden lovgivning, navnlig miljølovgivning (vandrammedirektivet, habitatdirektivet og fugledirektivet). Kommissionens vurderinger og videnskabelige analyser viser imidlertid, at politikkerne endnu ikke integreres på operationelt plan (f.eks. integrering af data, planlægning af overvågning, beskrivelse af vurderinger), og at der er behov for en større indsats for at udnytte synergierne, tilpasse processerne og i sidste ende spare ressourcer. I afsnit 3 i denne rapport peges på mulige emner, der kunne kædes bedre sammen eller koordineres med EU-politikker.

Et særlig vigtigt eksempel er sammenhængen mellem havstrategirammedirektivet og klimapolitikken. Oceanerne er en vigtig del af klimasystemet, som lagrer antropogent CO_2 og en meget større varmemængde end atmosfæren, og de fungerer som store

[91] Meddelelse fra Kommissionen: Innovation i den blå økonomi: indfrielse af havenes potentiale for vækst og beskæftigelse (COM(2014) 254/2.

[92] Herunder direktiv 2013/30/EU om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter, direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder, forordning (EU) 2015/757 om overvågning, rapportering og verifikation af CO_2-emissioner fra søtransport.

[93] I meddelelsen om den grønne aftale foreslog Kommissionen f.eks. at udvide den europæiske emissionshandel til søfartssektoren.

kulstofdræn og omfordeler varme over hele kloden. Derfor kan havene have dramatiske indvirkninger på det globale klima og omvendt. Følgende anføres i den nyligt offentliggjorte rapport fra Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) – "Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate"[94]: i) siden 1993 er stigningstaksten i opvarmningen af havene mere end fordoblet og påvirker allerede hele vandsøjlen, ii) havene har optaget 20-30 % af de samlede emissioner af antropogent CO_2 siden 1980'erne, hvilket har medført yderligere forsuring af havene, iii) havet taber ilt, og antallet af områder med iltsvind er blevet større, og iv) siden 1982 er marine hedebølger blevet dobbelt så hyppige, og de er blevet længere og mere intense. Disse oceanografiske ændringer kan have dramatiske konsekvenser for havets biodiversitet og økosystemernes modstandsdygtighed. Alle de vurderede marine økosystemer i IPCC-rapporten er mere udsatte for at blive påvirket af klimaændringer.

På trods af dens relevans er forbindelsen mellem havstrategirammedirektivet og klimaændringer, både i forhold til overvågning og politisk udvikling, ikke indlysende. Medlemsstaterne har fremhævet virkningerne af klimaændringer og forsuringen af havene som vigtige grænseoverskridende problemer, der afhjælpes direkte eller indirekte gennem overvågningsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet. Vigtige aspekter såsom overvågning af forsuringen i europæiske have og virkningerne af marine hedebølger er endnu ikke fuldt ud anerkendt.

5.5. Styrkelse af regionalt samarbejde

Det regionale samarbejde er blevet forbedret siden vedtagelsen af havstrategirammedirektivet, men der er behov for mere samarbejde for at opnå fuld regional sammenhæng i havstrategierne (se SWD(2020) 60). For så vidt angår de tre hovedfaser i gennemførelsen af direktivet: a) Kommissionen har anbefalet, at medlemsstaterne anvender flere standarder i henhold til EU-lovgivningen eller fælles regionale indikatorer ved vurderingen af deres havområders tilstand, b) den regionale sammenhæng i EU's overvågningsprogrammer blev anset for at være moderat til udbredt med undtagelse af Middelhavet, hvor den var lavere, og c) den overordnede sammenhæng i indsatsprogrammerne var moderat i alle regioner og udbredt i Sortehavet. Som følge heraf bør indsatsen for at mindske de største belastninger, der berører de enkelte regioner og subregioner, koordineres bedre.

En foreløbig analyse af de oplysninger, der blev rapporteret i 2018, viser, at der i anden fase stadig er store forskelle mellem tilgrænsende medlemsstater med hensyn til de elementer, der anvendes til at vurdere de marine økosystemers tilstand. Medlemsstaterne kunne i højere grad anvende de regionale havkonventioners resultater, hvis de er forenelige med kravene i havstrategirammedirektivet. Disse konventioner integrerer tilgrænsende tredjelandes tiltag og bidrager navnlig til kapacitetsopbygning. Hvis de regionale havkonventioner ikke er forenelige med kravene i havstrategirammedirektivet, bør medlemsstaterne udvikle deres egne strategier for grænseoverskridende og regional koordinering i overensstemmelse med direktivet. Det endelige mål er, at EU gør fremskridt i retning af en mere effektiv, harmoniseret og omkostningseffektiv beskyttelse af havmiljøet. De regionale tærskelværdier bør fastsættes i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse fra 2017.

[94] IPCC, 2019 (https://www.ipcc.ch/srocc/home/)

5.6. Sikring af datatilgængelighed og -sammenlignelighed

I den indledende vurdering i henhold til havstrategirammedirektivet fra 2012 blev tilstanden for 80 % af arterne og levestederne samt for 40 % af de kommercielle fiskebestande kategoriseret som "ukendt"[95]. Manglen på data skyldes i nogle tilfælde en reel mangel på viden (f.eks. kunne kun én medlemsstat indberette data og definere et referenceniveau for undervandsstøj i 2012), men i andre tilfælde kunne situationen forbedres ved at bruge eksisterende oplysninger (f.eks. til at måle eutrofieringen – under 40 % af medlemsstaterne brugte de tærskelværdier for klorofyl a-koncentrationer, der er defineret i interkalibreringen i vandrammedirektivet)[96]. I de senere år har direkte input fra forskningsprojekter med fokus på havstrategirammedirektivet og politiske behov været meget nyttige (f.eks. INDICIT[97] i forbindelse med udvikling af fælles databaser og overvågningsprotokoller for skildpadders indtagelse af affald og MISTIC SEAS II[98] i forbindelse med tilpasning af vurderingen af havets biodiversitet i Makaronesien). Nogle eksperter[99] opfordrer til anvendelse af innovative og omkostningseffektive overvågningssystemer, der muliggør en bred rumlig og tidsmæssig dækning af de regionale have.

En anden udfordring er at indhente oplysninger, der kan sammenlignes på tværs af medlemsstaterne. For at lette dette forsøger de ekspertgrupper og netværk, der arbejder under den fælles gennemførelsesstrategi, at indføre solide metoder såsom en fælles liste over elementer (f.eks. forurenende stoffer, næringsstoffer, arter) eller tærskelværdier for beskrivelse og vurdering af en god miljøtilstand. Disse metodiske aspekter er afgørende for at sikre, at resultaterne af vurderingerne er sammenlignelige på tværs af medlemsstaterne. Udviklingen af elektroniske rapporteringsværktøjer har forbedret sammenligneligheden på tværs af grænserne, men deres udformning og variabiliteten af de rapporterede oplysninger kan stadig forbedres (medlemsstaterne fortolker f.eks. ikke altid en bestemt foranstaltning i henhold til havstrategirammedirektivet på samme måde, antallet af rapporterede foranstaltninger varierer fra 17 i Letland til 417 i Spanien). Indtil dato er de rapporterede oplysninger på EU-plan i henhold til havstrategirammedirektivet stadig så fragmentariske, at gennemgangen af havmiljøets tilstand i SWD(2020) 61 ikke udelukkende kan baseres på rapporteringen i henhold til havstrategirammedirektivet. Afgørelsen fra 2017 bør, hvis den gennemføres fuldt ud, afhjælpe dette. Gennemførelsen af afgørelsen som led i den fælles gennemførelsesstrategi vil derfor fortsat være det primære mål for Kommissionen for at sikre fælles og sammenlignelige data og tilgange på tværs af medlemsstaterne.

6. DE VIGTIGSTE KONKLUSIONER

I denne rapport gøres der status over de vigtigste resultater og store udfordringer i havstrategirammedirektivets første gennemførelsesfase. Alle konklusionerne i rapporten

[95] https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem

[96] Palialexis et al., 2014 (https://doi.org/10.2788/64014).

[97] https://indicit-europa.eu/

[98] http://mistic-seas.madeira.gov.pt/en/content/mistic-seas-2.

[99] F.eks. Borja et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) eller Lynam et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

vil være genstand for en bred høringsproces som led i den kommende evaluering af havstrategirammedirektivet.

Med havstrategirammedirektivet har EU indført en helhedsorienteret og omfattende havpolitik, der omsætter en økosystembaseret tilgang til forvaltning af menneskelige aktiviteter i Europas have i praksis. Hvad der er nok så vigtigt er, at det også bidrager til opfyldelsen af centrale internationale forpligtelser. Havstrategirammedirektivet har sikret strukturen for udvikling af de nødvendige havstrategier til at opnå en god miljøtilstand i EU's havområder. Tilstanden for de forskellige økosystemkomponenter og tilstedeværelsen (og, hvor det er muligt, virkningerne) af de vigtigste belastninger overvåges, og der træffes relevante foranstaltninger for at nå de vigtigste mål og miljømål. Medlemsstaterne er begyndt at samarbejde på tværs af departementer og udveksle oplysninger på tværs af sektorer, og den regionale koordinering er blevet udvidet i de senere år med støtte fra regionale havkonventioner.

Selv om den fremdrift, som direktivet har sikret, ikke bør undervurderes, skal medlemsstaternes havstrategier imidlertid finjusteres i forhold til resultaterne af forvaltningsforanstaltningerne for at opnå størst mulige fordele, og det bør anerkendes, at den retlige tidsramme for opnåelse af en god miljøtilstand i visse tilfælde ikke er tilstrækkelig.

Det er desuden tvivlsomt, om såvel de trufne foranstaltninger som den foreliggende viden er tilstrækkelig. Det er også rigtigt, at havstrategirammedirektivet ikke har til formål at regulere specifikke aktiviteter og behov, og at det i nogle tilfælde skal suppleres af mere specifik lovgivning, hvis der er huller i de nuværende nationale, regionale eller EU-retlige rammer. Derfor har fremskridtene med hensyn til at opnå en god miljøtilstand ikke været tilstrækkelig hurtige til at dække alle deskriptorerne i havstrategirammedirektivet i alle EU-farvande senest i 2020. Dette kan hænge sammen med en række faktorer, f.eks. kompleksiteten af analysen og forvaltningen af havmiljøet og rapporteringen herom, den manglende politiske vilje til at finansiere og håndhæve de nødvendige foranstaltninger eller den manglende inddragelse af andre økonomiske og private sektorer (bortset fra offentlige miljømyndigheder). På dette grundlag og uden at foregribe en eventuel revision af direktivet i overensstemmelse med processerne for bedre regulering[100] for at styrke gennemførelsen og resultaterne af havstrategirammedirektivet har de hidtidige erfaringer med den fælles gennemførelsesstrategi gjort det muligt at foretage en indledende kortlægning af kritiske områder, der kan forbedres, og hvor der er behov for følgende tiltag:

(1) Styrkelse af ambitionsniveauet og viljen. Medlemsstaterne og Kommissionen bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at fremme de forskellige faser i gennemførelsen af havstrategirammedirektivet for at opnå en god miljøtilstand og en bæredygtig udnyttelse af Europas have. Der bør også sikres politisk kohærens på EU-plan, f.eks. ved fastlæggelsen af de operationelle mål for centrale fælles EU-politikker (f.eks. den fælles fiskeripolitik og den fælles landbrugspolitik) og ved revisionen eller ajourføringen af visse centrale EU-instrumenter. Den langsomme gennemførelse af afgørelsen fra 2017 rejser desuden tvivl om, hvorvidt beskrivelserne af en god miljøtilstand er sammenhængende. Yderligere udfordringer skyldes de fremherskende naturlige forhold, klimaændringer og

[100] Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet: Styrkelse af deres rolle i EU's politiske beslutningsproces (COM(2018) 703 final).

tidsforskydningen mellem gennemførelsen af visse foranstaltninger og genopretningen af havmiljøet.

(2) Sikring af tilstrækkelige menneskelige og materielle ressourcer til at beskytte havmiljøet og anvende den helhedsorienterede økosystembaserede tilgang i havstrategirammedirektivet. Indførelse af effektive foranstaltninger, der som minimum afbøder de største belastninger pr. havregion eller subregion på en koordineret måde, kunne være det mest effektive redskab til at forbedre miljøtilstanden. Det betyder ikke, at der ses bort fra visse virkninger for de marine økosystemer, men det bør sikre, at de indførte foranstaltninger er tilstrækkelig effektive til at forebygge de væsentligste årsager til forringelse og, hvor det er muligt, til at genoprette marine økosystemer, som er blevet negativt påvirket. Effektive foranstaltninger kræver integration med sektorer som fiskeri, energi, transport, landbrug og klima. Den utilstrækkelige kvantificering af de rapporterede foranstaltninger og usikkerheden omkring, i hvilket omfang de vil bidrage til opnåelsen af en god miljøtilstand, gør det uklart, om de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til eksisterende EU-politikker, som helhed er tilstrækkelige til at sikre de krævede reduktioner af de belastninger og påvirkninger, som havmiljøet udsættes for.

(3) Strømlining og forenkling af gennemførelsen af havstrategirammedirektivet. Tidsfrister og rapporteringsprocesser kan forenkles, men det kræver mere datatilgængelighed og harmonisering. Strømlining vil kræve mere regional koordinering, tilpasning af begreber og tilgange (f.eks. inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi) og koordinering på tværs af politikker på nationalt, regionalt og EU-plan. På grundlag af erfaringerne med den første gennemførelsesfase og inden for de parametre, der er fastsat i direktivet, kunne en lempelse af rapporteringskravene frigøre ressourcer, der giver medlemsstaterne og Kommissionen mulighed for at fokusere på indholdet af vurderingerne og gennemførelsen af foranstaltninger.

Da den anden fase af gennemførelsen af havstrategirammedirektivet nu er i fuld gang, vil Kommissionen overveje disse konklusioner som led i forberedelserne til revisionen af direktivet i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering. Dette vil bidrage direkte til gennemførelsen af den europæiske grønne pagt og mere specifikt til biodiversitetsstrategien frem til 2030 og ambitionen om nulforurening.