

Greenpeace-forslag¹ til Regeringens Natur- og biodiversitetspakke

1. Introduktion

De danske havområder er underlagt et væld af målsætninger for et bedre havmiljø. Det gælder både på internationalt niveau i form af forpligtigelser under FN's Verdensmål, konventionen om biologisk mangfoldighed, konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (HELCOM) og konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR).

Mange af disse målsætninger er yderligere specificerede i EU-direktiver (Vandramme-, Habitat- og Havstrategidirektivet), den fælles fiskeripolitik og i sidste ende i national lovgivning.

Der er således ikke en mangel på målsætninger for det danske havmiljø. Det altoverskyggende problem er en mangeårig underimplementering. Der er behov for et markant højere ambitionsniveau i implementeringen af natur- og miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Der er behov for en økosystembaseret forvaltning på tværs af sektorer, der i langt højere grad finder anvendelse af forsigtighedsprincippet.

Dette skal samlet set beskytte havmiljøet mod de eksisterende negative miljøpåvirkninger samt det stigende pres fra øget aktivitet på havet, der forventes i årtierne foran os. Overordnet søger Greenpeace ligeledes at sikre havnatures iboende værdi samt fremtidssikre et bæredygtigt fiskeri og andre services fra det marine økosystem.

Mangelfuld forvaltning

Af samtlige FN's Verdensmål er mål nr. 14 – livet i havet – det mål, hvor Danmark klarer sig dårligst.²

Danmarks seneste (2019) rapportering³ under Habitatdirektivet fastslår, at for de marine naturtyper er det kun havgrotte, der findes ved Bornholm, der er erklæret *gunstig bevaringsstatus*.

¹ Dette forslag behandler kun den marine natur og biodiversitet. Kontakt: Sune Scheller, sune.scheller@greenpeace.org

² Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019): Sustainable Development Report 2019. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)

³ Jesper Fredshavn, Bettina Nygaard, Rasmus Ejrnæs, Christian Damgaard, Ole Roland Therkildsen, Morten Elmeros, Peter Wind, Liselotte Sander Johansson, Anette Baisner Alnøe, Karsten Dahl, Erik Haar Nielsen, Helle Buur Pedersen, Signe Sveegaard, Anders Galatius & Jonas Teilmann. 2019. Bevaringsstatus

De resterende syv marine naturtyper er alle kategoriseret som *stærkt ugunstig*.

EU's havstrategidirektiv har siden dets vedtagelse i 2008 haft som målsætning at bringe EU's farvande i god miljøtilstand. Der er i dag ikke ét eneste havområde i Danmark, der samlet set har opnået det mål.⁴

Sammenholdes resultaterne for de seneste danske statusopgørelser på marine naturtyper og vores farvandes miljøtilstand, så er der overordnet set ikke sket væsentlige forbedringer siden de forrige afrapporteringer seks år tidligere.

Trods en deadline om at samtlige arter under EU's fælles fiskeripolitik skal fiskes efter princippet om maksimal bæredygtig udnyttelse (MSY) i 2015 og senest inden 2020⁵, så er der i 2020 stadig en række arter, hvor de politisk fastsatte kvoter ikke følger den biologiske rådgivning og MSY-målsætningen. Danmark tilhører en gruppe af EU-lande, der aktivt har modarbejdet denne deadline i årevis.⁶

Derudover har Danmark store problemer med implementeringen af landingsforpligtelsen, hvor der i visse fiskerier stadig finder et højt udsnid af fisk sted til trods for at et forbud herom allerede tog effekt fra 2015.⁷

De konkrete trusler og stressfaktorer på det danske havmiljø er mange og forskelligartede.

Af påvirkninger fra land er det især udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet, der giver havnaturen store udfordringer. På trods af nationale og internationale planer og forpligtelser er der ikke foretaget nævneværdige tiltag for at reducere udledningen over de seneste 10-15 år.⁸ Derudover udgør udledningen af kemikalier, medicinrester og mikroplastik et problem.

I og på havet er det især fiskeriet med bundslæbende redskaber, der har en negativ påvirkning på havbundens flora og fauna. Ifølge Miljø- og fødevarerministeriet er havbunden i Danmark er stærkt udnyttet med forstyrrelsesrater på omkring 85 pct. i Nordsøen og 67 pct. i Østersøen.⁹ Fiskeri med bundslæbende redskaber er den altovervejende årsag. Hele bunddyrssamfund er forsvundet i områder, hvor der er blevet fisket med bundslæbende redskaber. Selv i marine Natura 2000-områder er fiskeriet kun begrænset i et meget lille omfang.

for naturtyper og arter – 2019. Habitatdirektivets Artikel 17-rapportering. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 340, <http://dce2.au.dk/pub/SR340.pdf>

⁴ Danmarks Havstrategi II. Første del. Basisanalyse. Miljø- og Fødevarerministeriet April 2019, https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Natur/Havstrategi/HSII_foerste_del_-_endelig_udgave.pdf

⁵ Jf. Art 2 (2).

⁶ ClientEarth (2019), *Taking stock - are TACs set to achieve MSY? A report on key areas where progress is still needed before the 2020 MSY deadline*, <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/taking-stock-are-tacs-set-to-achieve-msy/>

⁷ Dette gælder især i fiskeriet efter torsk østlig Østersø, hvor minimum 16 pct. af fangsten vurderes at blive smidt ulovligt ud.

⁸ Fx "Banket ti år tilbage: Kvælstof-overskud stiger efter landbrugspakken" på ing.dk 3. juni 2019

<https://ing.dk/artikel/banket-ti-aar-tilbage-kvaelstof-overskud-stiger-efter-landbrugspakken-226388> og "Stik imod forudsigelserne: Vandmiljøet har fået det værre de seneste fem år" på ing.dk 25. maj 2018 <https://ing.dk/artikel/stik-imod-forudsigelserne-vandmiljoet-har-faaet-vaerre-de-seneste-fem-aar-212438>

⁹ Danmarks Havstrategi II. Første del. Basisanalyse. Miljø- og Fødevarerministeriet April 2019,

https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Natur/Havstrategi/HSII_foerste_del_-_endelig_udgave.pdf

Vi har i stigende grad nedfisket fødekæden ved over tid at have fjernet de store rovfisk fra fødekæden, og efterhånden efterladt et 'fishery of last resort' samt et mindre komplekst økosystem.¹⁰

Overordnet set skønnes det, at mindre end 2 pct. af det danske havareal er beskyttet mod fiskeri med bundsløbende redskaber samt at kun 0,02 pct. lukket for alle former for fiskeri.

Derudover er de danske farvande udsat for pres bl.a. fra invasive arter, miljøfarlige stoffer, klimaforandringer, støjforurening samt tab af havbund til råstofudvinding og etablering af kunstige øer.

I nærværende dokument præsenterer Greenpeace en række reformforslag til forvaltning af den danske marine natur, der især vil fokusere på de politiske rammer, der opretholder den nuværende struktur i dansk fiskeri samt marine beskyttede områder. De præsenterede forslag er hverken at betragte som udtømmende eller erstattende for eksisterende indsatser, men derimod som en styrkelse. De forskellige forslag vil alle sigte efter at opfylde samt være forankret i allerede eksisterende direktiver, national lovgivning samt gældende principper for miljøforvaltning.

Overordnet set foreslår Greenpeace en 70/30-model, hvor 70 pct. af havarealet afsættes til bæredygtig udnyttelse med en økosystembaseret forvaltning og under skærpet hensyn til MSY- og forsigtighedsprincippet. Derudover afsættes 30 pct. af havarealet senest i 2030 til fuldt beskyttede områder fritaget for erhvervmæssige aktiviteter og med en begrænsede rekreative aktiviteter.

Derudover bør forvaltningen have for øje, at denne målsætning senest i 2050 formodentlig bør udvides til en 50/50-model, hvor 50 pct. af havarealet senest i 2050 er afsat til fuldt beskyttede områder.

Denne forvaltning af det danske havmiljø skal forankres i Havplan Danmark.¹¹

2. Forslag til effektiv forvaltning af den danske havnatur

Ifølge Greenpeace skyldes den generelt dårlige tilstand for det danske havmiljø en mangeårig underimplementering af allerede eksisterende målsætninger. Det betyder overordnet set, at forvaltningen i utilstrækkelig grad hviler på princippet om en økosystembaseret tilgang, MSY- og forsigtighedsprincippet samt utilstrækkelige indsatsprogrammer.

Det er under denne skærpede forvaltning, at 70 pct. af det danske havareal afsættes til erhvervmæssige aktiviteter.

Danmark skal i modsætning til den seneste årrække arbejde aktivt for at imødegå overfiskeri samt i højere grad implementere forvaltningsforslag præsenteret i rådgivningen fra ICES. Ligeledes skal Danmark væsentligt skærpe kontrollen af dansk fiskeri og sikre implementeringen af

¹⁰ Som eksempel kan nævnes fiskeriet i Kattegat, hvor det intensive trawlfiskeri efter jomfruhummer holder torskebestanden i bund. Et fiskeri der ovenikøbet er stemplet som "bæredygtigt" med MSC-certificering.

¹¹ Under udarbejdelse og forankret i EU's direktiv om rammerne for maritim fysisk planlægning.

landingsforpligtelsen. Derudover skal reguleringen af dansk fiskeri i langt højere grad tilgodese det kystnære erhvervsfiskeri med passive redskaber.¹²

- Danmark skal aktivt arbejde for, at Kommissionens årlige udkast til fiskekvoter er baseret på forsigtighedsprincippet, ligger over MSY-grænsen og implementerer anden rådgivning¹³ fra ICES.
- Samtlige fartøjer skal underlægges krav om fuldt dokumenteret fiskeri i senest 2025.
- For samtlige fartøjer med bundslæbende redskaber skal fuldt dokumenteret fiskeri omfatte kameradokumentation.¹⁴ Implementeringen kan finde sted gradvist ud fra en risikobaseret prioritering, dvs. kameradokumentation prioriteres i fiskerier, hvor landingsforpligtelsen systematisk overtrædes.
- I det omfang det er muligt skal samtlige erhvervsfartøjer afgive position i realtid til myndighederne. I tilfælde realtid ikke indføres pålægges fartøjet en bufferzone til områder – svarende til intervallet mellem positionsbestemmelserne – hvor det pågældende fartøj ikke har tilladelse til at fiske.¹⁵
- Fiskeri med bundslæbende redskaber underlægges i tråd med andre miljøpåvirkende erhvervsaktiviteter VVM-krav eller lignende.
- Der afsættes havområder forbeholdt fiskeri med passive redskaber. Oplagte områder er indre danske farvande som Lillebælt, Jammerbugten, vestlig Østersø samt Storebælt og som allerede kendes fra Øresund. Andre oplagte områder er arealer, der omkranser beskyttede områder (de 30 pct. beskrevet nedenfor).¹⁶
- Der oprettes en statslig mærkningsordning for bæredygtig fisk og skaldyr, der kan hjælpe forbrugeren med at træffe et bæredygtigt valg samt sikre økonomiske incitamenter for kystfiskeri med passive redskaber. Kriterierne for mærkningsordningen skal både sikre, at den solgte fisk kommer fra en bestand forvaltet under MSY-princippet, og at den er fanget med passive redskaber.

¹² Bedre vilkår for fiskeriet med passive redskaber vil i sig selv sikre et mere bæredygtigt fiskeri, men det vil ligeledes imødekomme potentielle udfordringer med flytningen af fiskeriet med bundslæbende redskaber ud af beskyttede områder og dermed koncentrationen af fiskeriaktiviteten på de 70 pct.

¹³ Dette kan fx være 'spatial management' tiltag såsom lukkeperiode eller flytning af visse fiskerier ud fra et økosystembaseret hensyn (fx fiskeri efter brisling i vigtige områder for torsk i østlig Østersø).

¹⁴ Kameradokumentation vil ikke alene sikre en bedre kontrol, men vil samtidig give bedre data til fangststatistikker til nytte for bedre kvotefastsættelse, give data om bifangst samt data om marint affald som f.eks. plastik.

¹⁵ Er intervallet mellem sendt position fx 10 min indføres en bufferzone svarende til den afstand et fartøj tilbagelægger på 10 min ved almindelig marchhastighed. Er intervallet fx 30 min er bufferzonen den afstand fartøjet tilbagelægger på 30 min.

¹⁶ Princippet erstatter ikke restriktioner på fiskeri etableret under habitatdirektivet (jf. N2000 bekendtgørelsen) eller trawlbekendtgørelsen. Derudover kan der fastsættes særlige krav til de passive redskaber, hvis det nærliggende marine beskyttede område er udpeget under særligt hensyn til havpattedyr eller havfugle.

- Danmark bør arbejde for et opgør med skattefritagelse for fossilt brandstof til fly og søtransport – herunder erhvervsfiskeri – under Kommissionens forslag til revision af energibeskatningsdirektivet i 2021 som del af den grønne europæiske pagt.
- De forskellige forslag bør i videst muligt omfang søges finansieret gennem Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Som led i indsatsen med kystsikring, bør der foretages undersøgelser af, hvorvidt naturlige genopretningsprojekter kan bidrage til erosionsbeskyttelse fremfor fx sandsugning og -spredning i kystzonen. Dette vil ligeledes bidrage til genopretning af vigtige habitattyper i kystzonen, der indgår i mange fiskearters livscyklus.

- Undersøge mulighederne for genopretning af stenrev i kystzoner, der naturligt har tjent som erosionsbeskyttelse og som strukturformende dele af økosystemet (fx naturligt levested og beskyttelse for torsk mod skarv og sæler).
- Undersøge muligheden for yderligere genplantning af ålegræs som beskyttelse mod kysterosion, styrkelse af habitattypens bevarelsesstatus samt optag af CO₂.

Det er afgørende, at forurening fra landbaserede kilder ligeledes nedbringes. Det gælder i særligt grad udledning af kvælstof primært fra landbruget.

- Indsatsprogrammet under Vandrammedirektivet bør indeholde en konkret indsats med årlige delmål startende fra 2021, der samlet sikrer en opfyldelse af 2027-målsætningerne.

30 pct. fuldt beskyttede områder inden 2030

Marine beskyttede områder er et veldokumenteret og effektivt værktøj til bevarelse og genopretning biodiversitet og -masse. Effektivt beskyttede områder sikrer samtidig økosystemets samlede modstandsdygtighed og robusthed over for den lange række af stressfaktorer, herunder de faktorer der ikke kan holdes ude af området som fx klimaforandringer og forurening. Derudover har beskyttede områder samtidig potentialet til at skabe en *spill-over* effekt, der kan komme det nærliggende havmiljø og bæredygtige udnyttelse til gode (fx øget fiskebestande).

Marine beskyttede områder eksisterer med en række af forskellige niveauer af beskyttelse. Grundlæggende gælder det, at jo mere restriktiv beskyttelsen er, jo højere bliver miljøgevinsten. Fuldt beskyttede marine områder (*no-take marine reserves*) er således at foretrække over delvist beskyttede områder (*partially protected areas*).¹⁷

¹⁷ Sciberras et al.: Evaluating the biological effectiveness of fully and partially protected marine areas. Environmental Evidence 2013 2:4, <https://environmentalevidencejournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/2047-2382-2-4>

Ved IUCN World Conservation Congress i 2016 kaldte resolution for, at verdens lande fuldt beskytter 30 pct. af deres havmiljø (*no-take marine reserves*) inden 2030.¹⁸ Resolutionen blev vedtaget af 129 regeringer og 621 NGO'er og kun henholdsvis 16 og 37 stemte i mod.¹⁹

Etableringen af beskyttede områder i danske farvande er en lovbunden opgave. Kravet findes i havstrategiloven, der er den danske implementering af EU's havstrategidirektiv, der igen er en EU-implementeringen af målsætninger under konventionen om biologisk mangfoldighed²⁰ og FN's Verdensmål 14.5.²¹ Derudover kan områderne bidrage til opfyldelsen af *Fish Stock Recovery Areas* under den fælles fiskeripolitik²² samt beskytte/genoprette udpegningsgrundlaget samlede integritet (og ikke kun isolerede arter og/eller naturtyper) under Habitatdirektivet.²³

Greenpeace foreslår, at 30 pct. af det danske havareal afsættes til marine beskyttede områder, der overordnet set forvaltes i overensstemmelse med *IUCN Management Category Ib: Wilderness Area*.²⁴

Category Ib: Wilderness Area

Protected areas that are usually large unmodified or slightly modified areas, retaining their natural character and influence, without permanent or significant human habitation, which are protected and managed so as to preserve their natural condition.

Disse marine beskyttede områder får status af områder fritaget for enhver kommerciel ekstraktion. Dvs. fritaget for råstofudvinding som fx sandsugning, olie og gas samt kommercielt fiskeri. Derudover er områderne fritaget for ny etablering af infrastruktur i form af fx rørledninger, kabler, offshore platforme og vindmølleparker samt friholdt for erhvervssejls i det omfang det er muligt under Danmarks forpligtigelser under FN's Havretskonvention.²⁵

- Udpegningsgrundlaget bør i videst muligt omfang omfatte områder med eksisterende og/eller høj naturværdi samt tage højde for både OSPAR og HELCOM prioriterede naturtyper og arter.
- Udpegningen skal baseres på videnskabelig *best practice* på sammenhængskraft (*coherence*), repræsentativitet, konnektivitet, replikation samt størrelse.²⁶

¹⁸ IUCN World Congress Resolution 2016. Increasing marine protected area coverage for effective marine biodiversity conservation. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_050_EN.pdf

¹⁹ MPA News 2016, "IUCN Members Approve 30%-by-2030 Goal for MPAs - Most Ambitious Target So Far for MPA Coverage". 27th October 2016. <https://mpanews.openchannels.org/news/mpa-news/iucn-members-approve-30-2030-goal-mpas-%E2%80%94-most-ambitious-target-so-far-mpa-coverage>

²⁰ Aichi Target 11: <https://www.cbd.int/aichi-targets/target/11>

²¹ Dansk oversigt over Verdensmål 14: <https://www.voresmaal.dk/sdg/livet-i-havet>

²² Jf. Art 8.

²³ Jf. Art 6 (3).

²⁴ Overordnet beskrivelse af *IUCN Management Category Ib: Wilderness Area* <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-area-categories/category-ib-wilderness-area>

²⁵ Jf. bilag 1 for en oversigt over restriktioner på forskellige forslag.

²⁶ Göke, C., Christensen, A., Tonetta, D., Petersen, I.K., Olsen, O., Dahl, K. og Sveegaard, S. 2019. Identifikation af mulige beskyttede havområder i Nordsøen, Skagerrak og Østersøen omkring Bornholm. Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, 78 s. Videnskabelig rapport nr. 362.

<https://www.dce.au.dk/udgivelser/vr/nr-351-400/abstracts/nr-362-identifikation-af-mulige-beskyttede-havomraader-i-nordsoeen-skagerrak-og-oestersoeen-omkring-bornholm/>

- Hvert område beskrives med et udpegningsgrundlag og får udført en *baseline*, et overvågningsprogram samt forvaltningsplan for tilladte aktiviteter.
- Der udarbejdes en implementeringsplan i 2020 og de første områder etableres i 2021 med samlet 30 pct. inden 2030.
- Allerede udpeget eller etablerede internationale beskyttelsesområder (marine Natura 2000-områder) kan indgå i de 30 pct. beskyttede områder såfremt inddragelsen ikke sænker graden af beskyttelse i det beskyttede område.

Videnskabelige referenceområder

Én af de store udfordringer med forvaltningen af dansk havmiljø er det begrænsede vidensgrundlag og mangel på *baseline* data.²⁷ Derfor foreslår Greenpeace, at 10 pct. af det danske havareal afsættes til videnskabelige referenceområder, der overordnet set forvaltes i overensstemmelse med *IUCN Management Category Ia: Strict Nature Reserve*.²⁸

Category Ia: Strict Nature Reserve

Protected areas that are strictly set aside to protect biodiversity and also possibly geological/geomorphological features, where human visitation, use and impacts are strictly controlled and limited to ensure protection of the conservation values. Such protected areas can serve as indispensable reference areas for scientific research and monitoring.

Disse områder er fritaget fra de samme aktiviteter gældende for områder under 30 pct. kategorien. Derudover friholdes de fra rekreative aktiviteter, herunder fritidssejlsads samt rekreativt fiskeri.

- De 10 pct. kan indgå som del af de 30 pct. marine beskyttede områder.
- Baseline og overvågningsprogram indrettes så referenceområderne kan evalueres selvstændigt og komparativt med de øvrige havareal.

²⁷ Göke, C., Christensen, A., Tonetta, D., Petersen, I.K., Olsen, O., Dahl, K. og Sveegaard, S. 2019. Identifikation af mulige beskyttede havområder i Nordsøen, Skagerrak og Østersøen omkring Bornholm. Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, 78 s. Videnskabelig rapport nr. 362.
<https://www.dce.au.dk/udgivelser/vr/nr-351-400/abstracts/nr-362-identifikation-af-mulige-beskyttede-havomraader-i-nordsoeen-skagerrak-og-oestersoeen-omkring-bornholm/>

²⁸ Overordnet beskrivelse af *IUCN Management Category Ia: Strict Nature Reserve*
<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-ia-strict-nature-reserve>

Bilag 1: Aktiviteter

Dette bilag indeholder en oversigt over eksempler til illustration på, hvordan havområder afsat til henholdsvis erhvervsaktiviteter samt 30 pct. marine beskyttede områder (herunder de 10 pct. til videnskabeligt referenceområde) kan forvaltes.

Aktivitet	70%	30%	(10%)
Havbrug (fiskeopdræt)	-	-	-
Havbrug (tang, muslinger, etc. der ikke kræver fodring med udledning er næringsstoffer, antibiotika, etc.)	+	-	-
Kommercielt fiskeri med bundsløbende redskaber	- ^a	-	-
Kommercielt fiskeri med passive redskaber	+	-	-
Lystfiskeri med stang/harpun	+	+ ^b	-
Fritidsfiskeri med redskaber	+	-	-
Råstofindvinding (sand, ral, olie og gas, etc.)	+ ^c	-	-
Etablering af ny infrastruktur (rørledninger, kabler, vindmølleparker, offshore platforme, etc.)	+	-	-
Fjernelse af havbund (etablering af kunstige øer, klappning, etc)	+ ^c	-	-
Erhvervssejls (færger, shipping, etc.)	+	- ^d	- ^d
Fritidssejls	+	-	-
Fritidssejls (med fartbegrænsning for motorsejls)	+	+	-
Opankring	+	-	-
Videnskabelig forskning	+	+	+

^aFiskeri med bundsløbende redskaber skal i stigende grad begrænses til bestemte områder, hvor der er foretaget VVM-redegørelse eller lignende.

^bRekreativt lystfiskeri er i visse områder kilde til høj fiskeridødelighed. Rekreativt lystfiskeri med stang/harpun kan fx underlægges krav om såkaldt *bag limit*.

^cOmråder for råstofindvinding, klappning, vindmølleparker og etablering af kunstige øer bør udpeges langsigtet indenfor de 70 pct. og i Havplan Danmark og især under hensyn til områder vigtige for kommercielt fiskeri med passive redskaber.

^dI det omfang det er muligt under Danmarks forpligtelser under FN's Havretskonvention. Der kan evt. suppleres med fartbegrænsninger på især hurtigt sejlede færger.