

Naturstyrelsen
Haraldsgade 53
2100 København Ø

6. april 2011

Naturplanerne for de danske hav- og kystområder

Tak for muligheden for at kommentere på de danske vand- og naturplaner. WWF Verdensnaturfonden har valgt at fokusere på de naturplaner, der helt eller delvis dækker de danske havområder.

WWF Verdensnaturfonden anser Natura 2000-områderne som et yderst vigtigt initiativ i beskyttelsen af den danske natur. Og områderne er essentielle i forhold til at leve op til internationale forpligtelser. De danske havområder har gennem mange år lidt under utilstrækkelig beskyttelse overfor de mange trusler mod naturen, og som følge heraf har biodiversiteten i danske havområder været i vedvarende tilbagegang. De største trusler er især næringsstofbelastning og overfiskeri^{1,2}, selvom råstofindvinding, klapning, miljøfremmede stoffer, klimaforandringer, invasive arter, skibstrafik og maritime konstruktioner også udgør væsentlige trusler. For de terrestriske marine naturtyper udgør blandt andet tilgroning, afvanding og menneskelig færdsel yderligere trusler.

WWF Verdensnaturfonden anerkender det omfattende arbejde, der ligger bag udpegningerne, analyserne og planforslagene for Natura 2000 områderne. Dog finder vi også, at planerne i flere tilfælde er inkonsekvente i forhold til sammenhæng mellem basisanalyse, planforslag og planforslagets bilag 2, og at datagrundlaget i mange af planerne er utilstrækkeligt og ikke inkluderer al relevant data, som ellers forefindes hos danske institutter og organisationer. For mange af områderne mangler man også helt grundlæggende viden, og det er WWF's indtryk, at planerne for de marine områder er specifikt præget af manglende viden.

WWF Verdensnaturfonden finder desuden, at naturplanernes målsætninger og retningslinjer for indsatsen i mange tilfælde er ukonkrete og mangelfulde i forhold til de aktuelle trusler mod områdernes udpegningsgrundlag. Dette kan frygtes at have stor betydning for, hvorvidt man vil opnå gunstig

¹ European Environmental Agency

² HELCOM

bevaringsstatus, og peger desværre på et lavt ambitionsniveau i forhold til at beskytte de vigtigste danske naturområder.

WWF Verdensnaturfonden har i det følgende valgt at kommentere på de overordnede indtryk af naturplanerne, og de mangler, vi mener der er. Derudover indgives også et høringssvar for hvert enkelt af de marine områder.

Generelle mangler og uoverensstemmelser i naturplaner og tilhørende dokumenter

Naturplanerne skal udgøre et effektivt grundlag for den eller de myndigheder, der gennem handlingsplanerne skal sikre, at naturtyper og arter forbedres, og at der opnås gunstig bevaringsstatus. Naturplanerne er i langt de fleste tilfælde udfærdiget på baggrund af basisanalyser, der blev færdiggjort i årene 2005-2007. Dog er der mange tilfælde, hvor Naturplanen ikke håndterer den information, der listes i basisanalysen. Dette kan for eksempel være i form af data, der er relevant for områdebeskrivelsen, eller manglende angivelse af trusler, der beskrives i basisanalysen, og hvordan de skal løses.

I flere tilfælde forekommer det ligeledes at trusler, der er listet i naturplanen eller basisanalysen, ikke er listet i planforslagets bilag 2 - eller omvendt. Generelt forekommer der altså at være en del uoverensstemmelser imellem planforslag, basisanalyse og planforslagets bilag 2.

Ligeledes bemærkes det, at der er stor forskel imellem vidensgrundlaget og den type data, man har inkluderet for de forskellige områder, og hvor grundig basisanalysen forekommer. Dette kan betyde en forskel for den indsats, man kommer til at yde for et område.

- *WWF opfordrer til, at det sikres, at alle relevante informationer er inddraget i naturplanen, og at der er overensstemmelse mellem naturplanen, basisanalysen, og planforslagets bilag 2.*
- *WWF har i sine enkelte høringssvar kommenteret tilfælde, hvor relevant viden mangler.*

Målsætninger er ukonkrete

Bevaringsmålsætningerne skal - i modsætning til indsatsprogrammet - tegne kursen for området på længere sigt. De skal også udgøre grundlaget for vurdering af ansøgninger om tilladelse til aktiviteter indenfor områderne.

Bevaringsmålsætningerne er i flere tilfælde meget ukonkrete, selvom man i virkeligheden ofte ved, hvad der konkret skal til for at sikre naturværdierne i et område. Lovgivningen indebærer, at målsætningerne ikke må være så konkrete, at de foregriber kommunernes handlefrihed ved at fastsætte for snævre rammer. Samtidig kan det være et problem for områdets bevaringsstatus, hvis de er *for* ukonkrete.

Ukonkrete målsætninger vil betyde, at det for kommuner eller statslige myndigheder kan være svært at vurdere, om en aktivitet eller et projekt vil være i strid med målsætningerne for et område. Det åbner også for store fortolkningsmuligheder i forhold til den indsats, de forskellige kommuner vil yde. Det kan dermed være vanskeligt at vurdere, om planerne vil sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper.

- *WWF opfordrer til, at målsætningerne bliver gjort så konkrete som muligt, for at kunne skabe en god indsats i alle områder på både kortere og længere sigt og dermed sikre, at der skabes en gunstig bevaringsstatus.*
- *WWF er i flere af sine høringssvar for de enkelte naturområder kommet med forslag til, hvordan målsætningerne kan gøres mere konkrete.*

Et opdateret og omfattende vidensgrundlag

Naturplanerne skal udgøre grundlaget for en god bevaringsstatus for arter og naturtyper i vores vigtigste naturområder. Dette forudsætter, at planerne bygger på et omfattende og opdateret, fagligt grundlag. For en lang række lokaliteter bygges der alt for ofte på forældet eller mangelfuldt datagrundlag, hvilket resulterer i svage målsætninger. F.eks. er fugleoplysningerne i mange planudkast ikke opdateret med den nyeste viden på området. Det gælder også i flere tilfælde oplysninger om sæler og marsvin.

I mange tilfælde bygger viden om arter og naturtyper i basisanalysen og naturplanen kun på ældre oplysninger. Disse bør opdateres med nyere oplysninger, som bevisligt er til stede. I naturplanen nævnes det i afsnittet "Målsætning" under teksten om konkrete målsætninger, at "gunstig bevaringsstatus sikres eller genoprettes på baggrund af bedste faglige viden". Denne viden bør præciseres og være den bedste opdaterede og faglige viden. For eksempel er fugleopgørelser for en del områder baseret på ældre opgørelser, op til ti år gamle eller mere, selv om der let kan skaffes nyere oplysninger. Der er ofte tale om håbløst gamle, irrelevante tal.

Ligeledes angives fiskeriets omfang i næsten alle områderne som værende ukendt. Der foreligger dog detaljeret viden om omfanget af fiskeri hos de statslige myndigheder og institutter (Fiskeridirektoratet og DTU-Aqua), og information om omfanget og typen af fiskeri kan med fordel indhentes herfra til brug ved en nærmere oversigt over truslerne for et område.

- *WWF opfordrer til, at naturplanerne opdateres i forhold til den bedst tilgængelige viden, og at rammerne for, hvorledes ny viden inkorporeres i forvaltningen af områderne, nævnes.*
- *WWF har i sine høringssvar påpeget flere af de steder, hvor datagrundlaget burde opdateres.*

Manglende viden om tilstand, bevaringsstatus, og påvirkninger

Bevaringsstatus for en art eller naturområde bestemmes gennem en tilstandsvurdering, og prognosen "Ugunstig bevaringsstatus" gives ud fra fire kriterier: hvis mere end 25 % af det kortlagte areal er i strukturklasse III-V (jf. målbekendtgørelsen); hvis mere end 25 % af det kortlagte areal påvirkes af kvælstofdeposition højere end laveste tålegrænse; eller hvis en eller flere af de angivne trusler er så væsentlige, at der formodes en forringelse/tilbagegang i tilstand eller areal i 1. planperiode (direktivkrav). For de ikke tilstandsvurderede naturtyper og arter foretages en konkret vurdering, som kan resultere i en ugunstig, gunstig eller ukendt prognose.

For de marine naturtyper er det gennemgående, at de har en ugunstig bevaringsstatus, oftest på grundlag af forhøjet næringsstoftilførsel eller på grund af fiskeri. For nogle naturtyper såsom sandbanker, angives det dog, at prognosen er ukendt, idet fiskeriets påvirkning af naturtypen er ukendt.

Tillige er det for flere af de marine naturtyper ikke muligt at vurdere tilstanden, idet der ikke findes et tilstandsvurderingssystem. Det gælder for eksempel rev, boblerev eller sandbanker, og for de terrestriske områder bl.a. strandvolde og de forskellige klittyper. Dette vil naturligvis gøre det svært at vurdere en fremdrift i henhold til målsætningerne. Initiativer omkring udvikling af et tilstandsvurderingssystem eller rammerne for et sådant arbejde nævnes ikke.

- Der bør tilskyndes til udvikling af et tilstandsvurderingssystem for de naturtyper, hvor sådanne ikke findes.
- Effekten af fiskeri på sandbanker angives som ukendt i naturplanerne. Det vides dog at påvirkning af sandbanker som en konsekvens af fiskeri, kan være betydelig afhængig af fiskeriets omfang. Det bør tages i betragtning, at der allerede eksisterer omfattende undersøgelser af effekten af fiskeri på bløde bundhabitater, som kan bruges i naturplanerne. Disse undersøgelser indikerer, at fiskeri med bundslæbende redskaber har en negativ effekt på sandbanker:
- Effekter af bundslæbende redskaber på sandbund er detaljeret behandlet i internationale undersøgelser, herunder især ICES WGEKO's rapport fra 2007. Derudover undersøger det hollandske projekt FIMPAS (Fisheries Measures in Protected AreaS) og det tyske projekt EMPAS (Environmentally Sound Fisheries Management in Marine Protected Areas) effekten af fiskeri på forskellige naturtyper, herunder sandbanker.
- I basisanalysens bilag 2 står der desuden om fiskeri med slæbende redskaber: "Omrokering af overfladesediment kan medføre temporær eller permanent ødelæggelse af levesteder på sandbund afhængig af bundens sammensætning og bølgeeksponering". Endvidere nævnes: "Fiskeri med slæbende redskaber kan påvirke plante- og dyrelivet og geomorfologien på naturtyperne "sandbanker", "lavvandede bugter og vige", "rev" og "boblerev", idet naturtypernes grundlæggende definition er identisk med de geomorfologiske bundtyper tilknyttet de planter og dyrearter, der er

typiske eller karakteristiske for naturtypen”. Dette betyder, at man allerede har nogen viden om, at fiskeriet på sandbanker har negative konsekvenser.

- *WWF opfordrer til, at der udvikles robuste tilstandsvurderingssystemer for alle naturtyper, og at initiativer eller rammer omkring udvikling af et tilstandsvurderingssystem nævnes.*
- *Al relevant viden omkring fiskeriets effekter på naturtyperne bør inddrages i naturplanens prognoser og i det videre arbejde med forvaltningen af områderne.*
- *De uafklarede forhold omkring fiskeri på sandbanker bør være afklaret, vurderet og foranstaltninger implementeret i løbet af første planperiode.*

Manglende kortlægning af havområderne

Ud fra naturplanerne er det tydeligt, at der er et presserende behov for bedre kortlægning af havområderne – dette er gældende for både Kattegat og Nordsøen. Selv inden for de udpegede Natura 2000-områder er udbredelsen af bestemte naturtyper ikke særligt godt kendt. Dette gælder for eksempel boblerev, hvor tilstedeværelsen af boblerevet i flere tilfælde kun er blevet verificeret ved en enkelt dykning, men hvor udbredelsen ikke er blevet kortlagt. Det samme gælder også stenrev, hvor revets eksakte udbredelse i de fleste steder er angivet som ukendte i naturplanerne. Eksempler på områder med manglende viden om naturtypernes udbredelse er eksempelvis Herthas Flak, Kims top og den Kinesiske Mur, Store Middelgrund, m.fl.

For at kunne yde en effektiv beskyttelse af en naturtype i et område, samt at kunne verificere, at naturtypen ikke ødelægges og bevaringsstatus ikke forringes, vil en kortlægning af naturtypens udbredelse og monitorering af naturtypens tilstand være påkrævet.

- *WWF opfordrer til, at der afsættes midler til en fuldstændig kortlægning af alle de marine områder, for at kunne yde den bedste overvågning og beskyttelse af områderne.*

Indsatsprogram og sigtelinjer

Indsatsprogrammet er miljøministeriets retningslinjer for de kommunale og statslige handleplaner i 1. planperiode. Der er derfor udarbejdet fire sigtelinjer, der i hver plan anvendes for de relevante arter/naturtyper. Udgangspunktet for sigtelinjerne er dog kun at sikre den eksisterende natur og stoppe tilbagegangen i tilstand og areal for naturtyper og arter, der udgør udpegningsgrundlaget:

Sigtelinje 1. Sikring af tilstanden af eksisterende naturarealer og arter.

Sigtelinje 2. Sikring af de små naturarealer.

Sigtelinje 3. Sikring af naturtyper og levesteder som ikke er beskyttede.

Sigtelinje 4. Indsats for truede naturtyper og arter.

Sigtelinjerne afspejler dermed indirekte, at der ikke er en tidsfrist for at vende udviklingen – i 1. planperiode vil man under planerne blot *stoppe tilbagegangen*, men ikke nå gunstig bevaringsstatus eller egentlige forbedringer.

Direktivet indebærer en forpligtelse til at "sikre eller genoprette" en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper på bilag 2 i direktivet. I mange af planerne angives således også som den langsigtede målsætning at "sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus", men i indsatsprogrammet lægges der ikke op til tiltag, som i tilstrækkelig grad vil forfølge dette mål. Sådanne tiltag kunne eksempelvis være, hvordan uforstyrrede yngleområder for terner på sand- og stenstrande sikres, og hvordan fødegrundlaget for andefugle på stenrev forbedres. Det kunne også være genopretning i områder, hvor habitater har lidt under stenfiskeri, sandsugning, indvinding af skaller, mm.

Sigtelinjerne er dermed mangelfulde i forhold til målsætningen om at sikre eller opnå en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter indenfor en overskuelig fremtid.

- *WWF opfordrer til, at der skal ske en opprioritering af indsatsen i 1. planperiode, hvilket eksempelvis kan gøres gennem konkrete forslag til pleje og genopretningstiltag.*

Indsatsen overfor specifikke trusler håndteres ikke tilstrækkeligt i indsatsprogrammet

I indsatsprogrammet fastlægges de generelle og konkrete retningslinjer for indsatsen i de enkelte beskyttelsesområder, og kan betragtes som det minimum, myndighederne i deres handleplanlægning og gennemførsel skal sikre i 1. planperiode.

I størstedelen af naturplanerne fremstår især de konkrete retningslinjer for at være alt for ukonkrete. At sigtelinjerne er ukonkrete eller ikke tilstrækkeligt detaljerede kan betyde, at den forventede indsats fra de relevante myndigheder vil blive sat for lavt. Der vil også være meget stor risiko for, at den konkrete indsats fra de forskellige kommuner eller myndigheder bliver yderst forskellig.

Ukonkrete sigtelinjer kan kompromittere mulighederne for at opnå målsætningen om at sikre eller opnå en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter indenfor en overskuelig fremtid. Eksempler på en konkretisering af sigtelinjerne kan for eksempel være i højere grad at præcisere truslerne for de relevante naturtyper/arter – for eksempel at stenrev eller boblerev ikke må ødelægges af fiskeri eller andre fysiske forstyrrelser. I de nedenstående afsnit beskrives, hvorledes forskellige trusler kan håndteres i

indsatsprogrammet. I flere tilfælde er der under målsætningen omtalt forslag om at udvide arealer af naturtyper, som har en meget begrænset udbredelse. I sigtelinjerne bør der derfor præciseres nogle konkrete mål for en udvidelse.

- *WWF opfordrer til, at sigtelinjerne gøres mere konkrete for at sikre en tilstrækkelig indsats i områderne, og for at alle kommuner/myndigheder leverer en tilstrækkelig indsats.*
- *WWF er i sine enkelte høringssvar kommet med eksempler på mere konkrete sigtelinjer.*

Indsatsen overfor fiskeri håndteres ikke tilstrækkeligt

Fiskeri kan have en negativ effekt på naturtilstanden i naturområderne. Dette gælder for eksempel bifangst af fugle og marsvin med garn, og især påvirkningen fiskeredskaber på de marine naturtyper.

Fiskeri med bundslæbende redskaber på rev og boblerev udgør en vedvarende trussel om forringelse af revenes tilstand. Ukendskab til omfanget af dette fiskeri bør ikke anses som en gyldig begrundelse for ikke at indføre passende restriktioner med det samme, idet de skadelige virkninger af bundslæbende fiskeri på rev er udmærket kendt. Fiskeri med faste redskaber (garn mv.) omkring boblerev indebærer en risiko for at garnet vikler sig fast i revets strukturer, der kan rives i stykker. Det indebærer også en risiko for at garn ender som spøgelsesgarn med en utilsigtet, vedvarende fangst af revets fisk.

Påvirkning af bundfaunaen på de bløde bundtyper (f.eks. sandbanker) kan være betydelig afhængig af fiskeriets omfang. Retablering af bundfauna efter slæbende fiskeredskaber kan tage adskillige år, og vedvarende brug af redskaber kan betyde et skift i bundsamfundets sammensætning henimod mere kortlivede opportunistiske arter.

Fiskeri skal reguleres så det ikke udgør en trussel for udpegningsgrundlaget, hvilket bør inkludere en udelukkelse af bundslæbende redskaber fra de marine naturtyper.

- *WWF opfordrer til, at indsatsprogrammet konkret nævner truslen fra fiskeri, og hvordan dette bør håndteres, især i forhold til truslen fra de bundslæbende redskaber over for marine naturtyper.*
- *WWF har i sine enkelte høringssvar foreslået, hvor fiskeri bør indgå i indsatsprogrammet.*

Indsatsen over for kvælstof håndteres ikke tilstrækkeligt

En af de væsentligste og mest udbredte trusler er belastning med diffus eller lokal luftbåren kvælstof. De fleste af naturområderne er ramt af kvælstofdeposition, og for størstedelen af de marine områder angives det, at prognosen "ugunstig bevaringsstatus" skyldes belastning med kvælstof.

Det er en forudsætning for opnåelse af en gunstig bevaringsstatus, at der sker en reduktion i kvælstofbelastningen. Det er svært for de enkelte planer at forholde sig direkte til den diffuse luftbårne kvælstofbelastning, men der er mulighed for at begrænse den lokale kvælstofbelastning. Alligevel lægger naturplanerne kun i meget begrænset omfang op til en indsats for at reducere belastningen fra omgivende lokale husdyrbrug, og det nævnes ikke i indsatsprogrammet, at man skal reducere tilførsel fra omliggende landbrug. For eksempel er der eksempler på, at svinefarme umiddelbart op til Natura 2000-områder har fået tilladelse til udvidelse af svinefarmene. I afsnittet om trusler i naturplanen nævnes det i flere tilfælde, at nærliggende landbrug bidrager til trusler mod bl.a. strandenge. Derfor bør der præciseres krav til disse landbrug.

Med udskydelsen i kravene til kvælstofreduktion under Grøn vækst er der skabt væsentlig ny usikkerhed for, hvorvidt reduktionsmålene vil være tilstrækkelige for at opnå god bevaringsstatus. Der bør derfor være en redegørelse for, om de samlede mål stadig kan nås til samme tid på trods af udskydelsen. Hvis ikke, må man kræve, at en alternativ plan for reducere sættes i værk eller en tilståelse af, at ministeriet har prioriteret landbruget over naturen.

- *WWF opfordrer til at reduktionsmål præciseres, og at udsigter til at opfylde disse mål indgår i naturplanerne. Naturplanerne skal også i højere grad lægge op til en reduktion af punktkildebidrag fra husdyrbrugene.*

Indsatsen overfor råstofindvinding og klapning håndteres ikke tilstrækkeligt

Råstofindvinding eller klapning bør ikke finde sted inden for et Natura 2000-område, da dette vil skade de marine naturtyper. Lige nu foregår der eksempelvis indvinding af skaller i Ålborg bugt, og klapning i det sydfynske øhav. Udvindingsområder liggende tæt ved et Natura 2000-område bør også vurderes i forhold til deres effekter på Natura 2000-områdets bevaringsstatus, og det kan være relevant at oprette beskyttelseszoner uden for området, hvor indvinding ikke foregår.

I de tilfælde, hvor et område tidligere har været brugt til råstofindvinding, eksempelvis stenfiskeri eller sandsugning eller indvinding af skaller, bør det undersøges, hvilken effekt dette har haft på området og hvorvidt det vil være muligt at opnå gunstig bevaringsstatus udelukkende gennem en restriktiv regulering. I nogle tilfælde vil habitatgenopretning være en oplagt mulighed for at opnå gunstig bevaringsstatus.

- *WWF opfordrer til, at al råstofindvinding eller klapning i naturområder stoppes. De negative effekter af råstofindvinding, i selve området eller nærliggende områder, bør aktivt søges modvirket.*

Indsatsen over for invasive arter håndteres ikke tilstrækkeligt

I de marine naturtyper findes der en lang række invasive arter – for eksempel ribbegoplen *Mnemiopsis*, Amerikansk knivmusling, Stillehavssøsters eller brunalgen *Sargassum*, og i flodsystemerne for eksempel signalkrebsen. I de marine terrestriske naturtyper er der for eksempel tale om Rynket rose.

Indsats overfor invasive arter nævnes sjældent i indsatsprogrammet. Dette gælder endda i tilfælde med de terrestriske arter, hvor der er konkret viden om, hvordan man kommer dem til livs. Alle relevante invasive arter bør nævnes i naturplanen, hvorvidt der er mulighed for at gøre en indsats for bekæmpelse, og i så fald hvilken. I tilfælde af at man mangler bekæmpelsesmetoder bør dette i så fald nævnes.

- *WWF opfordrer til, at en indsats over for de invasive arter specifikt indgår i indsatsprogrammet, og i de tilfælde, hvor man ikke kender til bekæmpelsesmetoder, bør dette nævnes.*

Manglende tidsfrister

Der fastsættes i naturplanerne ikke tidsfrister for *opnåelse* af mål eller gunstig bevaringsstatus, selvom indsatsprogrammet dog fastlægger rammer for de konkrete tiltag i 1. planperiode.

Det er ikke i modstrid med habitatdirektivet, at der ikke er fastsat frister for opnåelse af målene. Det er dog et grundlæggende problem for forvaltningen af Natura 2000-områderne, at der ikke er konkrete mål og frister. Det skal samtidig påpeges, at der på trods af manglende tidsfrister skal sikres en reel *fremdrift* i forhold til opnåelse af gunstig bevaringsstatus.

- *WWF opfordrer til, at der bør være konkrete tidsfrister for opnåelse af målene.*

Det er vores håb, at Miljøministeriet og Naturstyrelsen vil inkludere vores kommentarer i den endelige udarbejdelse af naturplanerne, og at man vil gøre sit yderste for at sikre, at naturplanerne danner grundlag for en fremtidig effektiv beskyttelse af Danmarks vigtigste naturområder og biodiversitet.

Med venlig hilsen

WWF Verdensnaturfonden

Tommy Dybbro

Sascha Veggerby Nicolajsen

Mette Blæsbjerg