

Dato: 21. februar 2019

Til
Miljø og Fødevarerministeriet
hav@mfv.dk

Danmarks Naturfredningsforenings hørings svar til Danmarks Havstrategi II

Miljøstyrelsen har sendt udkast til Danmarks Havstrategi II i 12 ugers offentlig høring med frist til 21. februar 2019. Danmarks Naturfredningsforening (DN) takker for muligheden for at kommentere Miljøstyrelsens udkast og fremsender hermed sine bemærkninger:

Danmarks Naturfredningsforenings overordnede bemærkninger

Danmark har gennem mange årtier opnået velstand gennem landbrug, fiskeri, råstofindvinning, energi, og mange andre aktiviteter, som i vid udstrækning er sket på bekostning af havets natur, der i dag fremstår forarmet. Havstrategien giver os værktøjet til at give havet sin rigdom tilbage, til gavn ikke kun for nuværende og kommende generationer.

Regeringen bør genlæse rammerne for Havstrategidirektivet, hvor det tydeligt fremgår, at *'Fællesskabet må reducere sin påvirkning af havene, uanset hvor virkningerne heraf viser sig'*, samt at *'Havmiljøet er en værdifuld arv, der som sådan må beskyttes, bevares og, hvor det er muligt, genoprettes med det endemål at opretholde biodiversiteten og tilvejebringe mangfoldige og dynamiske oceaner og have, der er rene, sunde og produktive'*.

Regeringens udkast til Havstrategi II går alt for uambitiøst til den opgave, som det påvises nedenfor. Havstrategien skal strammes op på følgende generelle punkter for at komme på rette spor:

- Danmark skal sætte kvantitative miljømål, eller foreløbige delmål (dvs. hvad, hvor meget og hvornår) for alle deskriptorer og kriterier.
- Danmark skal tilkendegive sin vilje til fælles tærskelværdier og miljømål ved at uddybe, hvad man konkret, aktivt arbejder for regionalt og med hvilke tidsrammer.
- Danmark skal levere data og trends på sine kvantitative miljømål fra Havstrategi I, så tilgængelig viden udnyttes og synliggøres – også selvom kravene til Havstrategi fra EU-Kommissionens side, er fælles tærskelværdier.
- Danmark skal synliggøre sine projekter til udfyldelse af de store, konstaterede videnshuller og projekternes tidsrammer.

På den måde kan Danmark leve op til Havstrategidirektivet - om end med forsinkelse, signalere at regeringen betragter beskyttelsen af de danske havs natur og miljø som en investering i fremtiden - ikke som en byrde, og at Danmark er en seriøs aktiv medspiller internationalt – ikke en fedtspiller.

På den måde når vi ikke kun i mål med havstrategidirektivet, men også med forpligtelserne på FN's verdensmål nr. 14 "Livet i havet", og biodiversitetskonventionens Aichi-mål 6 og 11.

Baggrund

Danmarks første Havstrategi fra 2012, skulle direktivmæssigt rumme en miljømæssig status for havmiljøet og de presfaktorer, der påvirker det, samt en økonomisk og social analyse af anvendelsen af og omkostningerne ved en forringelse af havmiljøet. Desuden en fastlæggelse af hvad god miljøtilstand (GES) er på regionalt eller subregionalt havniveau, og endelig af en fastlæggelse af miljømål og tilhørende indikatorer som målparametre, der skal sikre fremdriften mod GES.

DN anerkendte dengang i sit hørings svar, at Havstrategi I var baseret på et ganske grundigt, om end ikke tilstrækkeligt forarbejde. DN påpegede således at havstrategien skal måles på i hvilket omfang det lever op til direktivets krav om fastlæggelse af god miljøtilstand, samt konkrete miljømål og naturligvis på det valgte ambitionsniveau. DN fandt det også afgørende at tydeliggøre behovet for indsats - kvalitativt og kvantitativt (hvad, hvor meget og hvornår) samt at gøre brug af forsigtighedsprincippet, hvor den nødvendige viden ikke foreligger, herunder så der klart fastsættes mål og tidsrammer for, hvordan denne viden tilvejebringes.

Desværre leverede den endelige Havstrategi I slet ikke på disse centrale punkter, men manglede præcis lige så mange konkrete og målbare miljømål og indsatser og rammer for udfyldelse af videnshuller, som høringsudkastet gjorde.

I 2014 nåede EU-Kommissionen i sin vurdering af medlemsstaternes første Havstrategier frem til tilsvarende konklusioner. Nemlig, at der omgående var behov for en yderligere og langt mere konkret indsats, hvis medlemsstaterne skulle opnå god miljøtilstand inden 2020. Kommissionen fremhævede især behovet for mere konsistens og præcision medlemsstaterne imellem, og behovet for at miljømål og tilstand blev fastlagt og vurderet på standardiserede, kvantificerbare måder. Endelig lagde Kommissionen vægt på at tage mere systematisk udgangspunkt i standarder i gældende EU-lovgivning eller, hvis sådanne ikke er fastsat, de standarder, der er fastsat i regionale havkonventioner eller andre internationale aftaler.

Netop disse krav er siden blevet endnu tydeligere beskrevet i Kommissionens afgørelse 2017/848 af 17. maj 2017 om kriterier for god miljøtilstand i havet. Afgørelsen er bindende for medlemslandenes udformning af Havstrategi II.

I afgørelsen fastlægges, at fælles tærskelværdier, kriterier og metodiske standarder skal anvendes til udformningen af fælles karakteristika for en god miljøtilstand, og for vurderingen af, om der er opnået en god miljøtilstand. Endelig skal sådanne fælles bedømmelselementer sikre konsistens og sammenlignelighed på hav- eller subregionsniveau.

Indtil sådanne tærskelværdier er blevet fastlagt gennem et samarbejde på EU-niveau eller på regionalt eller subregionalt niveau, bør medlemsstaterne kunne anvende nationale tærskelværdier, retningsmæssige tendenser eller belastningsbaserede tærskelværdier som referencer. Tærskelværdierne bør desuden fastlægges på grundlag af forsigtighedsprincippet, og afspejle de potentielle risici for havmiljøet, især hvor der er videnshuller.



Eksempelvis lyder Kommissions-afgørelsens indledende pkt. 16): *"Medlemsstaterne bør angive, i hvilket omfang der er opnået en god miljøtilstand, som den andel af deres havområder, hvor tærskelværdierne er nået, eller den andel af kriterieelementer (arter, forurenende stoffer osv.), som tærskelværdierne er nået for. Når medlemsstaterne vurderer deres havområders bør de i lyset af havområders ofte langsomme reaktion på forandring angive enhver ændring i tilstanden som bedre, stabil eller værre sammenlignet med den foregående rapporteringsperiode."*

Endelig siger EU-Kommissionen at revisionen efter denne afgørelse, bør gennemføres rettidigt med henblik på, at støtte en vellykket opdatering af havstrategierne senest i 2018. Desværre fremstår det aktuelle udkast til Havstrategi II ikke som en sådan vellykket opdatering af Havstrategi I, eller i overensstemmelse med Kommissions-afgørelsen. Tværtimod.

Udkastet til Havstrategi II

Havstrategidirektivets Artikel 1 siger: *"Ved dette direktiv skabes en ramme, inden for hvilken medlemsstaterne skal træffe de fornødne foranstaltninger til at opnå eller opretholde en god miljøtilstand i havmiljøet senest i år 2020"*. Det er altså dette krav Havstrategi II, skal måles op imod.

Det fremgår af høringsbrevet til udkastet til denne første del af Danmarks Havstrategi II, at den indeholder:

- En beskrivelse af hvad "god miljøtilstand" er, baseret på Kommissionens afgørelse 2017/848 om kriterier for god miljøtilstand i havet,
- En basisanalyse bestående af beskrivelse og vurdering af havområdernes egenskaber og nuværende miljøtilstand,
- En økonomisk og social analyse af havområdernes udnyttelse, herunder omkostninger ved en forringelse af havmiljøet, og
- En række miljømål med tilhørende indikatorer med henblik på at sigte mod opnåelsen af god miljøtilstand.

Desuden – og af afgørende betydning – at denne første del af Danmarks Havstrategi II følger en minimumsimplementering, jf. regeringens byrdestop. Strategien vurderes desuden ikke at have nogen erhvervsøkonomiske eller væsentlige administrative konsekvenser.

Det omtalte byrdestop omfatter Regeringens 5 principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering:

1. Den nationale regulering bør som udgangspunkt ikke gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.
2. Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.
3. Flexibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes.
4. I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, bør EU-regulering implementeres gennem alternativer til regulering.
5. Byrdefuld EU-regulering bør træde i kraft senest muligt og under hensyntagen til de fælles ikrafttrædelsesdatoer.



Minimumsimpliciteringen indebærer indlysende, at Danmarks havstrategi ikke vil være ambitiøs, men sigter efter så lidt som muligt, så sent som muligt og med fuld udnyttelse af undtagelses- og udsættelsesmuligheder.

De muligheder er der desværre mange af da Havstrategidirektivet i sit udgangspunkt er svagt i sin formulering af konkrete mål, kvantitative standarder og bindende tidsfrister. Selvom Kommissionen med sin afgørelse fra 2017 har strammet op på de kvantitative, målbare krav til landenes næste havstrategier, så kom afgørelsen reelt så sent og rummede så mange krav til fælles fastsættelser af tærskelværdier regionalt/subregionalt eller i EU-regi, at uambitiøse lande endnu en gang kan smyge sig uden om fastsættelse af konkrete miljømål i Havstrategi II, blot ved at forholde sig passivt afventende.

Dette kombineret med regeringens minimumsimpliciteringsstrategi betyder, at Havstrategi II for Danmarks vedkommende, ikke bringer os ét skridt nærmere et bedre havmiljø, hvilket DN finder stærkt bekymrende på den danske havnatures vegne.

Basisanalysen viser da også, at målsætningen om god miljøtilstand i 2020 ikke vil blive opfyldt for blot et eneste dansk havområde, og der således overordnet set ikke engang er tale om dansk minimumsimplicitering, men om underimplementering af havstrategidirektivet.

Basisanalysen

Havstrategi II's basisanalyse beskriver danske havområder, som tydeligvis har lidt under mange årtiers intensiv negativ påvirkning fra både land- og havbaserede sektorer.

Havbundens integritet (deskriptor 6)

Tab og fysiske påvirkninger

Særligt bemærkelsesværdigt er den omfattende fysiske påvirkning af havbunden. Deciderede tab af havbund til infrastruktur og råstofindvinding udgør 0,5% og 1,1% i hhv. Nordsø- og Østersø-områderne. Dog er tabet af groft sediment infralittoralt (vanddækket dybde ned til 1% lysnedtrængning) i Østersøen på hele 52%. Habitattypen har som udgangspunkt meget lille udbredelse dér. Andelede massivt ser det ud med fysiske forstyrrelser af havbunden hvor hhv. 85% og 67% af Nordsø- og Østersø-områderne er påvirkede, samlet set 80% af hele det danske havområde (2013). Påvirkningen er næsten udelukkende fiskeri med bundtrawl med fartøjer over 12 meter, og er således en minimumsopgørelse. På vanddybder større end 30 meter er det hele 89% af Østersøens havbund og 93% af Nordsøens havbund der påvirkes. Det fremgår, at både OSPAR og HELCOM har kortlagt indikatorer for havbundsforstyrrelser men at der endnu ikke er fastsat tærskelværdier – Danmark bør ikke vente på at disse bliver vedtaget, men fastsætte sine egne, der kan bruges i perioden, frem til at landene i HELCOM og OSPAR får fastsat ens værdier. Hvordan vil Danmark ellers sikre, at naturtyperne på havbunden opnår eller bare nærmer sig 'god miljøtilstand' inden 2020?

Habitattyper på havbunden

Miljøstyrelsen skriver, at det ikke er muligt at afgøre om påvirkningen har negativ effekt på bundhabitaterne. Utvivlsomt er nogen bundhabitater mere følsomme over for forstyrrelser end andre, men at forstyrrelser indebærer indgreb i den naturlige havbunds integritet og efterlader



havbunden i genopretningstilstande af forskellig varighed, er indiskutabelt. Herunder genopretning af havbundsstrukturen, dens matrix af oxiderede/reducerede zoner og sårbare arters størrelsesfordeling.

I den netop offentliggjorte NOVANA-rapport om det danske havmiljø står at *"Artsrigdommen i Nordsøen var kun ca. det halve af niveauet i Kattegat, og specielt i Skagerrak indikerer den lave artsrigdom, at bundfaunaen er i en dårlig tilstand. Den lille biodiversitet i Skagerrak, dele af Nordsøen og den relativt lille biodiversitet i nogle områder af Kattegat er sammenfaldende med de områder, der trawles mest, og hvor der ikke er andre kendte presfaktorer"*. Virkningen af forstyrrelser fra bundtrawl kan således ikke med rimelighed drages i tvivl.

Tallene viser, at der i dag stort set ikke kan finde sammenhængende arealer til havs, som kan betragtes som uforstyrrede. Vi er derfor dårligt i stand til at se, hvordan havnaturen udvikler sig, uden direkte påvirkning fra mennesker. Det gør det særdeles svært at adskille effekter af vores direkte påvirkning af havet, fra overordnede forandringer som f.eks. kan være klimadrevne eller skyldes landbaserede påvirkninger. Derfor mener DN, at der skal udpeges repræsentative områder med "urørt hav", som er tilstrækkeligt store, til at de kan fungere som videnskabelige referenceområder i årene fremover. Det kan i havstrategi-sammenhæng ske gennem udpegnings af store fuldt beskyttede og overvågede havområder (MPA'er), der internationalt er anerkendt som et af de mest effektive instrumenter til genskabelse og bevarelse af biodiversitet.

Af de udpegede danske marine Natura 2000-områder, der udgør ca. 18% af det danske havområde, er det reelt kun ca. 2% der arealmæssigt er beskyttet mod eksempelvis trawlfiskeri, så de er klart utilstrækkeligt beskyttede i dag.

Det fremgår af Basisanalysen, at Danmark på trods af, at der i HELCOM-regi allerede er udarbejdet en opgørelse af tabt areal pr. habitattype, ikke benytter denne opgørelse, da den ikke indeholder en vurdering af alle danske habitattyper. Det undrer DN meget, at Danmarks så ikke bare har anvendt de vurderinger der er lavet for nogle af habitattyperne.

Det fremgår desuden, at Danmark ikke anerkender, at akvakulturanlæg giver et tab af habitatnatur og havbund, det på trods af, at det i HELCOM-regi er beskrevet som et tab. DN er helt uforstående overfor at Danmark ikke anerkender dette som tab – akvakulturanlæg giver en påvirkning på havbunden hvor de vedvarende ligger.

Biodiversitet (arter) (deskriptor 1)

For 'Biodiversitet (arter)' nyder basisanalysen godt af Kommissionsafgørelsen fra 2017, i den forstand, at der leveres en gennemgang (kvantitativt/trends) af langt flere arter end tilfældet var i Havstrategi I i 2012, især for fugle. Af ikke-erhvervs-mæssigt udnyttede fiskearter vurderes 15 (bifangst-)arter, hvor især bestandene af rokker og hajararterne bemærkes at være i dårlig tilstand uden at det dog kvantificeres. Der er således et meget stort antal fiskearter (ud af de i alt ca. 200 arter i danske farvande), hvor der endnu ikke foreligger en vurdering – præcis som i 2012 - uden at der tilsyneladende er gjort nogen særlig indsats på at forbedre vidensgrundlaget herom.

For pelagiske habitater gælder, at der ingen detailviden er om hverken planteplankton (som bedømmes på biomasse) eller dyreplankton på artsniveau. HELCOM har lavet indikatorvurde-

ringer på kiselalger og furealger, men Danmark har indvendinger mod vurderingerne, og vælger derfor ikke at bruge dem, også selvom der faktisk er danske tidsserier fra 1989 til 2015 for disse!

For denne deskriptor, er det kun miljømål 1.4 og 1.6 (ang. marsvin), der kan siges at være målbare mål. Men man skal være klart opmærksom på, at en bifangstdødelighed for marsvin på max 1,7% er en generel operationalisering af ASCOBAN-mål af ældre dato, som er videreført i Habitatdirektivet, men som nødvendigvis på differentieres for de forskellige bestandes sårbarhed i hhv. Nordsøen og Østersøen.

Plast (deskriptor 10)

95% af undersøgte havfugle (mallebukker) har plast i maven, hvilket er stærkt alarmerende. 20-30% af undersøgte fiskemaver indeholder plast, og 4 ud af 5 blåmuslinger indeholder plast. Nylig forskning viser desuden markante skader på blåmuslingers udvikling som følge af almindeligt forekommende mikroplastkoncentrationer. Det skal anerkendes at plastaffald er et globalt problem, som kræver store begrænsninger i plastanvendelsen og omfattende affaldshåndtering, og at Danmark på sidste parameter er i relativt god proces.

Der er syv miljømål i denne deskriptor, og kun miljømål 10.2 kan beskrives som et reelt mål – dog uden nogen form for beskrivelse af, hvordan FN's mål om at '*reducere og forebygge marint affald inden 2025*' bliver nået. De resterende miljømål er ikke-målbare mål, det er midler til at nå målet om at reducere og minimere mængden af plast i havmiljøet.

Folketinget vedtog i januar 2019 en national plasthandlingsplan, der sætter nogle overordnede rammer for, hvordan vi skal reducere mængden af plast og forebygge at det ender i naturen. Desværre er de økonomiske midler for handlingsplanen meget få, da der kun er sat 50 mio. kr. af over 4 år, til at få gang i arbejdet. Alle de syv miljømål i deskriptor 10, er en del af plasthandlingsplanen, men der er i plasthandlingsplanen endnu ikke afsat eksakte midler til disse mål.

Eutrofiering (deskriptor 5)

Afstrømningen af næringsstoffer (kvælstof og fosfor) fra land, er havets største presfaktor. I forhold til Havstrategi II bliver dette håndteret gennem vandområdeplanernes indsatser. DN finder imidlertid tilstandsbeskrivelsen for kystvandene temmelig tendentiøs. Det anføres at i 2016 havde to ud af 119 kystvande målopfyldelse, men at "*udviklingen går mod en forbedring af tilstanden*". Kvælstoftilførslen har imidlertid været stigende de seneste 4-5 år efter Landbrugspakken. Ifølge NOVANA-overvågningen er der set en stigning i primærproduktion, klorofyl (algemængden) og fald i vandsøjleklarhed i kystvandene. Både N og P har gennem en længere årrække været udsat for systematiske fejlanalyser – de nævnes, men betydningen kvantificeres ikke. Foreløbige vurderinger tyder på, at havet er tilført ca. 7% mere kvælstof end antaget, og det forekommer derfor mærkværdigt at tilstandsvurderingen ikke omtaler disse for havmiljøet – både det kystnære og det åbne - negative trends.



Ikke-hjemmehørende arter (deskriptor 2)

Ikke-hjemmehørende arter har været stigende i perioden 2003-14, muligvis med stagnerende tendens da NOVANA i 2011-15 ikke har registreret nye arter. Men eftersom antal fundne arter afspejler omfanget af overvågningen, og der i forskningsprojekter er registreret nye arter, som NOVANA ikke har fanget, kan der ligeså vel være tale om for begrænset NOVANA-overvågning, som om stagnation. Basisanalysen har særligt fokus på udbredelsen af sortmundet kutling, hvilket kan være berettiget nok, men der savnes en begrundelse for netop denne ene fokus-art. Andre arter som amerikansk ribbegøple, sargassotang og stillehavsøsters forekommer ligeså oplagte kandidater.

Miljøfarlige stoffer (deskriptor 8)

Forurenende stoffer

For syntetiske og ikke-syntetiske miljøfarlige forurenende stoffer (MFS) er tilstandsbilledet meget broget. For det første overvåges for en række EU-prioriterede stoffer i andre matricer end EU har fastsat kvalitetskrav for. For nogle stoffer findes der nationalt fastsatte krav, og for andre regionale værdier. Generelt har EU-fastsatte krav forrang og der skal tilstræbes anvendt regionale krav derudover. Det giver miljømæssigt god mening at fastholde nationale krav, hvor de er skærpede i forhold til EU eller regionale krav, men det er ikke gjort tydeligt hvor det er tilfældet. Både matrice- og kravværdi-problematikken bør behandles og tydeliggøres til bunds i den endelige havstrategi.

Havstrategien har fokus på kviksølv, bromerede flammehæmmere PBDE, PFOS og PAH'en benz(a)pyren, da disse er problematiske i vandområdeplanerne, og derfor fornuftigvis antages også at være det uden for vandplanområderne. Basisanalysen konkluderer at kun kviksølv og PBDE giver overskridelser uden for territorialvandene. Det er stærkt bekymrende at der er omfattende kravoverskridelser, og endda tegn på stigende trend for kviksølv i muslinger nogen steder og overskridelser i fisk af PBDE overalt.

Det er meget bekymrende og uacceptabelt nølende, at selvom det danske miljømål 8.2 siger at emissioner, udledninger og tab af PBDE og kviksølv skal standses eller udfases, så siger det supplerende mål 8.3, at *"Frem mod 2021 igangsættes en kildeopsporing af de forurenende stoffer, som hindrer opfyldelse af de fastsatte miljømål i overfladevandområder i henhold til vandrammedirektivet. Om nødvendigt skal gældende godkendelser og tilladelser revideres i muligt omfang."* Det burde hedde at inden 2021 foretages en kildeopsporing, og relevante godkendelser og tilladelser revideres med henblik på, at udledningerne sikrer målopfyldelse.

Akutte forureningshændelser

Disse udgør en selvstændig problematik idet uheld naturligvis kan ske, men ofte sker det pga. dårlig eller ulovlig praksis, som myndighedskontrollen ikke fanger. Fredericia-branden, som førte til kollaps af en overfyldt gødningstank med 4-5.000 tons kvælstof og udledning af disse til Lillebælt som følge, er ét eksempel. Årlige brande i skrotoplag på danske havne med luft- og vandemissioner af ukendte mængder af sundheds- og miljøskadelige stoffer et andet. Det danske olieberedskab har gennem årtier været for ringe udstyret til at gribe hurtigt nok og effektivt nok ind over for olieforureninger, med unødvendigt store skadevirkninger på dyre- og planteliv til følge. De danske miljøskibe kan således hverken nå frem til olieforureninger hurtigt nok, eller starte opsamling øjeblikkeligt pga. eksplosionsrisiko på de utidssvarende skibe. Trods bevillinger til nye skibe for flere år siden er der intet sket.



De valgte miljømål må på baggrund af ovenstående, anses for varm luft og festtaleri.

Forurenende stoffer i fisk og skaldyr til konsum (deskriptor 9)

Om forurenende stoffer i fisk og skaldyr til konsum siger tilstandsvurderingen, at der er problemer med for høje niveauer af dioxin og PCB i visse fisk og skaldyr fra Østersøen. Problemet med disse stoffer er i stigning, så vidt DN er bekendt, men der mangler klart angivelse af trend i rapporten.

Dioxin tilføres primært luftbåret fra forbrændingsprocesser ved lave temperaturer – ikke mindst af affald. Det anføres at Danmarks bidrag er stabilt, men det er DN bekendt, at der er store problemer med retvisende måling af dioxinmissioner fordi de især stammer fra opstart og nedkørsler af forbrændingsprocesser, og disse perioder er af kortere varighed, men er talrige. I disse ufuldstændige forbrændinger måles/fanges dioxinen ikke af de standarder for emissionsmålinger og opgørelser, der anvendes. Derfor er det meget tvivlsomt om det er korrekt at de danske dioxinmissioner fra forbrændingsanlæg reelt er faldet med 94% siden 1990.

At der ikke er styr på den danske dioxin-emissioner ses tydeligt i miljømål 9.1 *"Trenden i de samlede danske dioxinudledninger til luften stiger ikke signifikant"* suppleret med miljømål 9.3 *"Miljøstyrelsen forbedrer løbende emissionsopgørelserne for POP-stoffer til luften."*

Det er naturligvis helt utilfredsstillende med et mål om at dioxin-emissionerne godt må stige, blot ikke signifikant! Miljømål 9.2-9.4 er vel allerede noget som er krav og reguleret, og kan vel derfor ikke indsættes som miljømål, bl.a. fordi der ikke er tale om mål, men om midler til at nå målene?

Erhvervsmæssigt udnyttede fiskebestande (deskriptor 3)

Tilstanden for erhvervsmæssigt udnyttede fiskebestande vurderer Danmark ud fra 22 udvalgte bestande i Nordsøen og 6 i Østersøen, og hvorvidt de lever op til den fælles fiskeripolitik (CFP's) MSY-mål. Det gør hhv. 10 og 2 bestande, mens hhv. 8 og 3 bestande ikke gør. Altså opfylder under halvdelen MSY-målene, og her er 5 bestande efterladt som ukendte.

Der er tale om et øjebliksbillede for 2016-17 og inkluderer altså ikke nogen trend, hvilket ikke er tilfredsstillende til vurdering af om forvaltningen er bæredygtig. Der foreligger helt afgjort ICES-data, der kunne synliggøre sådanne trends. Det er heller ikke tilfredsstillende at vurderingen ikke omfatter alle erhvervsmæssigt udnyttede arter på det foreliggende vidensgrundlag.

Alle væsentlige ikke-kommercielle bifangarter bør ligeledes indgå i vurderingen, herunder ikke mindst hajer og rokker som sårbare langsomt-reproducerende arter. Endelig er det helt utilfredsstillende at der ikke er nogen opgørelser af bestandenes alders-/størrelsesfordeling, som er et væsentligt krav til vurdering af en bestands sundhed.

Det er klart at Havstrategi II må henvise til CFP og dens mål om fiskeri på bestande på MSY-niveau. Miljømålet om at *"Danmark arbejder for at stigende andel kommercielt fiskede be-*



stande reguleres efter MSY-principperne i EU's fælles fiskeripolitik" er imidlertid stærkt utilfredsstillende for en fiskerination af Danmarks format. Målet skal da klart være at ALLE bestande snarest opnår MSY-målene. Realiteten er desværre at Danmark i de årlige kvoteforhandlinger i EU, ofte tyer til prioritering af relativ stabilitet i fiskeriet frem for opnåelse af GES jf. CFP.

Havets Fødenet (deskriptor 4)

Havets Fødenet burde jf. Kommissionsafgørelsen beskrives ud fra diversiteten af trofiske niveauer, balancen af fordelingen mellem trofiske niveauer, størrelsesfordelingen af individer på tværs af trofiske niveauer samt produktivitet. Der leveres ingen data eller beskrivelser overhovedet i denne kontekst, og det fastsatte miljømål afspejler da også denne afmagt: *"I takt med at miljømålene for presfaktorer og tilstand under de øvrige deskriptorer opnås, forventes det, at balancen i havets fødenet forbedres."*

Hydrografiske ændringer (Deskriptor 7)

Afsnittet skal angiveligt opdateres af en ekstern konsulent, men rummer en beskrivelse af at hydrografiske ændringer søges opgjort og begrænset til et minimum i forbindelse med væsentlige anlæg til havs. Det er DN's vurdering, at der generelt i Danmark i forbindelse med væsentlige anlægsarbejder til havs seriøst søges at begrænse de hydrografiske effekter.

Undervandsstøj (Deskriptor 11)

Undervandsstøj er en relativ ny presfaktor-disciplin og dens regulering og kortlægning er endnu mangelfuld. Impulsstøj er der EU-tærskelværdier for, som dog må justeres i takt med øget indsigt for forskellige grupper af havdyr. En vejledning i afværgeforanstaltninger som annonceret er bestemt påkrævet – ikke bare for seismik, men også for anlægsarbejder, men en vejledning gør det ikke ud for et miljømål.

Miljømålene

En ting er, at ministeriets ambitionsniveau med minimumsimplementeringen ikke afspejler nogen nationale ambitioner på havmiljøets vegne. Hertil kommer at miljømålene, som er et omdrejningspunkt for havstrategien, grundlæggende er grebet forkert an. Størstedelen af de 62 miljømål beskrevet i Danmarks Havstrategi II, er ganske enkelt ikke miljømål, men en liste over arbejdsprocesser og analyser, hvoraf mange for længst burde have været gennemført som forarbejde til Danmarks Havstrategi II. At udarbejde et katalog over virkemidler, med henblik på at forebygge marint affald, er ikke et miljømål. At deltage i en arbejdsgruppe om undervandsstøj, er ikke et miljømål. At vurdere behovet for supplerende beskyttede områder i Østersøen og Nordsøen er ikke et miljømål. Dataopsamling, udredninger og internationale dialogmøder er ikke miljømål.

DN har gennemgået de 62 miljømål, der er skematisk opført i resumeet til Danmarks Havstrategi II. DN har ovenfor under de tematiske afsnit omtalt enkelte af målene.

Det er DN's vurdering at 17 af miljømålene:

- Helt (miljømål 1.2/1.4/1.6/2.1/5.1/5.2/5.3/6.6/6.7/8.6/10.2/11.1/11.6)



- eller delvis (6.1/8.1/8.2/8.3, delvis pga. utilstrækkelig kvantificering, præcisering eller udvalg af parametre)

lever op til betegnelsen miljømål – dvs. de rummer de elementer af kvantificering (hvad, hvor meget, hvornår), eller afventer berettiget, at der udformes EU-krav.

45 af målene lever således ikke op til at være miljømål – de afspejler enten ubestemte "arbejde for" og "fremme" formuleringer, er hensigtserklæringer eller udgør overvågning, udredning, vidensindsamling og andre upræcise indsatser uden program og tidsrammer.

Ser vi på hvor mange af de fastsatte Deskriptor-kriterier (DxCy) som Havstrategi II faktisk forholder sig til efter forskrifterne i Kommissionens afgørelse fra 2017 om især kvantificering, er billedet ligeså skuffende.

Det er DN's opfattelse, at 9 af Kommissionens i alt 40 Deskriptor-kriterier (DxCy) er helt eller delvis opfyldt i Havstrategi II hvad angår kvantificerbare vurderingskriterier anvendt som anført i Kommissions-beslutningen. 31 deskriptorer er således ikke berørt på den forventede kvantitative vis.

Til de 31 skal det dog siges, at Kommissionsafgørelsen fra 2017 kræver, at der for mange kriterier skal laves fælles tærskelværdier enten regionalt, subregionalt eller på EU-niveau (i det omfang de ikke allerede eksisterer). Til dem forholder Danmark sig i alle tilfælde (passivt) afventende i denne rapportering, og giver altså ingen tilkendegivelser eller bud på hvad Danmark mener de skal indeholde eller arbejder for.

I en række tilfælde havde Havstrategi I faktisk sat kvantificerbare mål for udvalgte indikatorer, under især deskriptor 1, 4 og 6 så som:

- Enkelte fiskearter – tobis, torsk, sej,
- Fuglearter - lom, sortand, havlit,
- Pattedyr - spættet sæl,
- Hestemuslinger, søfjer, haploops, artantal,
- Biomasse og deres fordeling samt forstyrrelses-følsomme arter på blødbunden,
- Artsantal, dækningsgrad og dybdeudbredelse af makroalger på stenrev i visse havområder,
- Kvaliteten af fremherskende habitater og udbredelse af habitater af særlig biologisk interesse,
- Områder til repræsentative og sammenhængende net af beskyttede marine områder,
- Sårbarhedsindex for forstyrrelsesfølsomme arter, samt
- Samlet påvirkning af havbundens integritet.

Dem havde det været oplagt at følge op på og rapportere trends/data for i denne næste generation plan. Det har man valgt ikke at gøre, og i stedet holde sig til alene Kommissionsafgørelsens struktur i rapporteringen. Det er ikke god nyttiggørelse og opfølgning på eksisterende data.

Deres fravær i Havstrategi II betyder at væsentlige dele af havets økosystem ikke er omfattet af miljømål, f.eks. miljømål for makroalger (tang), bundfauna (bundlevende dyr), og sårbare habitattyper udpeget af regionale havkommissioner. Omfanget af manglerne er så store, at det strider mod hovedforpligtigelserne i havstrategidirektivet. Selv en minimumsimplementering, som Miljø- og Fødevarerministeriet stiler efter, skal sikre, at der er tilstrækkelige miljømål til at biologiske samfund i de fremherskende habitater kan vurderes.



Manglen på nye og videreførte miljømål finder DN dybt uansvarligt, og det bliver værre af, at man ikke engang anvender midlertidige delmål i den mellemliggende tid, hvor der afventes fælles tærskelværdier etc.

Hvorfor benytter Miljø- og Fødevarerministeriet ikke de gode mål vi trods alt har: Udbreder målene fra vandrammedirektivet til de åbne havområder, og bevarer miljømålene fra Danmarks Havstrategi I? Og erstatter dem med de fælles mål efterhånden som de bliver til? Det ville signalere andet end passivitet.

Bemærkninger til tekst i øvrigt

Kapitel 7 - Menneskelige aktiviteter og påvirkninger

Tabel 7.1 Presfaktorer. Det forekommer meget besynderligt at dyrkning på land (ferskvandsdambrug, skovbrug, landbrug), luft og land-transport (-emissioner), industriel og bymæssig bebyggelse og affaldshåndtering (spildevand og luftemissioner) ikke indgår som presfaktorer af relevans. Både pga. af landtransport og erkendte problemer med netop næringsstoffer, NO_x, forsurening, Hg og andre problematikker fra landbaserede aktiviteter. Især når eksempelvis landvinding, kystbeskyttelse, sejlrender og klappinger (som jo absolut er kystnære) optræder. Hvad selve forarbejdningen af fisk og skaldyr har at gøre her, er tilsvarende mystisk – den er i øvrigt overvejende baseret på import af fisk og skaldyr.

Kapitel 8 - Socioøkonomisk analyse

Den socioøkonomiske analyse forekommer bestemt ikke fyldestgørende, men rummer alligevel en række interessante observationer.

For det første er det bemærkelsesværdigt at skibsfart og energi (både olie og vind), som jo klart nok er havbaserede aktiviteter, i den socioøkonomiske analyse kommer til at veje så tungt eftersom ingen af sektorerne jo er afhængige af et sundt og økologisk velfungerende havmiljø, men alene af havet som transportmedie eller som det sted, hvor udvindingen/energiproduktionen finder sted - helt uafhængige af havmiljøets tilstand. Det skævvrider efter DNS opfattelse aldeles analysens vurderinger af omkostninger og gevinster ved hhv et dårligt og et sundt havmiljø. Begge aktiviteter er derimod noget, der kan have katastrofale påvirkninger på havmiljøet.

For det andet er det bemærkelsesværdigt at erhvervsfiskeri fylder så forholdsvis lidt, også sammenlignet alene med en reelt havmiljøafhængig sektor som turisme. Dansk fiskeris omsætning og værditilvækst udgør således kun hhv. 2,8 mia. og 1,8 mia. kr. og beskæftiger 1.600 personer, mens forarbejdning bidrager med hhv. 17 mia. og 2,4 mia. kr. og beskæftiger 3.000 personer – forskellen især betinget af forarbejdning af store mængder importeret fisk. Kystturismens omsætning beløber sig til 28,2 mia. kr. (2014-værdier) med en direkte værditilvækst på 8,7 mia. kr., svarende til 30 % af hele turismesektoren. I alt skønnes beskæftigelsen inden for kystturismen, inklusive afledte effekter, at være på ca. 40.000 årsværk (35 % af den samlede sektor). Lystfiskeri omsætter til sammenligning for 2,1 mia. kr. og beskæftiger nær 2.500 personer.



For det tredje er det bemærkelsesværdigt at man ikke opgør værdien af at fiske udelukkende på fiskebestande på MSY-niveau, som jo pt er målet i fiskeripolitikken. Det er af Oceana (2017) opgjort at fangsterne da ville være 56% større end i dag!

For det fjerde kan man konstatere at den stærkt omdiskuterede havbrugssektor bidrager med en omsætning på 0,45 mia. kr. og en værditilvækst på 0,067 mia. kr. og beskæftiger 103 personer.

For det femte er det interessant at eneste opgørelse af værdi af et sundt havmiljø omfatter et studie af omkostningerne ved et dårligt havmiljø som følge af eutrofiering, baseret på en rejseomkostningsmetode og en betalingsvillighedsmetode. Det antages da at værdien ved et godt havmiljø, svarer til omkostningerne ved et dårligt og det udgør 930-1177 mio. kr. årligt.

Opsummerende må DN konstatere, at faktuelle tal for økonomi og beskæftigelse i de enkelte sektorer i dag udgør et bedre grundlag for "omkostningseffektive beslutninger" end socioøkonomiske analyser, som der her præsenteres.

Kapitel 10 - Erhvervsmæssigt udnyttede fiskebestande

Klart der henvises til CFP, men realiteten er at Danmark ofte tyer til prioritering af relativ stabilitet i fiskeriet frem for opnåelse af GES jvf. CFP. Danmark skal ikke arbejde for at stigende andele af bestande overholder CFP, men at ALLE snarest opnår dem. Hvorfor anvender Danmark status for 2016/17 for dødelighed og gydebiomasse, når der eksisterer historiske trends? Hvordan sikres det, at alders og størrelsesfordeling opnås – redskabstilpasning eller store MPA'er hvor (de store) fisk er totalfredede? Tabel 10.3: Hvordan kan torsk i østlige Østersø være i god gydebiomasse tilstand når der hyles om katastrofal kondition og udmagring af bestanden? Miljømål skal skærpes (alle og ingen), alle kommercielle arter omfattes, bifangst af ikke kommercielle arter skal inkluderes i vurderinger. Langsomt reproducerende arter?

Kapitel 18 Kumulative påvirkninger af presfaktorer

Basisanalysen har et kort afsnit om kumulative påvirkninger af presfaktorer. Her opgøres mulige potentielle påvirkninger ud fra kendskab til samtidig tilstedeværelse af en-flere presfaktorer og økosystemkomponenter (arter og naturtyper). Effekten af denne samtidighed vurderes så.

Problemet med en sådan analyse er:

- 1) at påvirkninger ikke kumuleres ud fra en reel viden om hvorledes de enkelte presfaktorer samvirker eller modvirker, men ud fra en (additiv) summering af tilstedeværelse og potentielle effekter,
- 2) at man i effektvurderingerne anvender såkaldte følsomhedsvægte baseret på vægtning af et antal (22!) ekspertvurderinger i stedet for kvantificerbare funktionelle sammenhænge og
- 3) at man derefter udpeger og rangordner de væsentligste presfaktorer.

Det giver sig udslag i en rangordning af presfaktorernes væsentlighed baseret på tilstedeværelse, men uden viden om faktisk effekt på havets økosystem. Derfor rangeres f.eks. mikroplastik, støj og ikke-hjemmehørende arter højt på grund af udbredt tilstedeværelse, men uden



reelt kendskab til deres effekter, mens fiskeri, med dets biomasse-påvirkning og dets forstyrrelse af havbundens struktur og funktion af samlet set 80% af danske havområder, rangeres lavere.

Metodemæssigt kan tilgangen have forskningsmæssig interesse, men DN er særdeles skeptisk over for anvendelsen i en politisk/forvaltningsmæssig sammenhæng, hvor tilstedeværelse og heraf følgende rangering af én presfaktor, let bliver brugt som ensbetydende med effekt, og ikke som potentiel risiko for effekt.

Afsluttende bemærkninger

Havstrategi II's basisanalyse beskriver danske havområder, som tydeligvis har lidt under mange årtiers intensiv, negativ påvirkning fra både land- og havbaserede sektorer.

Det er indlysende med de mange chokerende tal fra basisanalysen, at der kræves fokus, handling og ressourcer, hvis Danmark nogensinde skal opnå en god miljøtilstand i havene omkring os. Hvis vi ikke hurtigt får rettet op på tilstanden i de danske havområder, vil det have betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser, ligesom det vil have store konsekvenser for havnaturen!

I Havstrategi II's afsluttende perspektivering står at *"Forud for næste indsatsprogram (2021) kan der være behov for at indsamle viden med henblik på at kunne tilrettelægge et indsatsprogram, der er så effektivt og målrettet som muligt."* Og helt afslutningsvis *"Vi kan imidlertid nå langt allerede med den foreliggende viden"*. Begge dele tør svært antydes, men i Danmark viser dette udkast til Havstrategi II klart, at man lader manglende viden stå i vejen for indsats baseret på den foreliggende viden.

Med venlig hilsen

Therese Nissen
Natur- og Miljømedarbejder
Tlf.: 31 19 32 31
E-mail: tgdn@dn.dk

Henning Mørk Jørgensen
Havbiolog
Tlf.: 31 19 32 35
E-mail: hmj@dn.dk