

DSFMBs Temadag, 5.nov. 2009

Naturbeskyttelse og forvaltning på havet - hænger aktiviteterne og strategierne sammen?

Afholdt hos DONG Energy Power, Teglholmen, København.

Over de sidste 35 år er der sket en ændring i vores holdning til regulering af havmiljøet: fra en præventiv tilgang med internationale aftaler der begrænser forurening og regulerer ressourceudnyttelsen (primært fiskeri og udnyttelse af ressourcer under havbunden), til en mere aktiv regulering der sigter mod planlægning og forvaltning af alle aspekter af det marine miljø. EU's Marin Strategi er det seneste eksempel.

Der synes at være en voksende forventning at havmiljøet kan bevares og beskyttes samtidig med at det gøres til genstand for en rationel forvaltning og udnyttelse, hvor udbyttet styres og optimeres. Er dette en illusion? Og er det i virkeligheden en idealiseret og illusorisk "naturlig tilstand", man tilstræber?

Det er tanker som disse som gav anledning til temadagen. Den store interesse for temadagen betød at formanden kunne byde velkommen til en udsolgt sal.

Dagen startede med et par indlæg fra praktikersiden. Sverre Meisingset (SeaCult, Norge) indledte med en handlingsrettet præsentation af hans firmas beton- og plastikprodukter, der tjener som kunstige biotoper i forbindelse med landvinding, kystbeskyttelse, etablering af fundamenter m.m. og som bidrager til øget biodiversitet på lokalt plan. Produkterne tilbyder faste overflader og skjulesteder der giver vækstmuligheder for en lang række organismer som ellers ikke vil findes på blødt- og sandbundsområder. En ledsagende film med smuk musik fremstillede sagen fra den positive side, og gav et visuelt indtryk af en flot biodiversitetsvirkning – uden dog at give en egentlig dokumentation af effekterne. Sverre opfordrede til at kigge nærmere på websiden www.seacult.com, hvor en del rapporter er lagt frem som dokumenterer resultaterne (under "Research & Development").

I et andet praktikerindlæg kunne Åsa Andersson (WWF Sverige) berette om svenske erfaringer med oprettelse af marine nationalparker. Globalt er værdien af marine reservater/nationalparker som leverandør af "ecosystem services" anerkendt, og der er opstillet globale mål for udpegning af naturparkområder, men etableringen af dem halter voldsomt. Dette gælder også i Sverige og i Østersøområdet som helhed. De mange forskellige interesser, myndigheder og forvaltninger er en del af forklaringen. WWF i Sverige har forsøgt at yde praktisk bistand bl.a. ved at formidle erfaringerne fra Queensland (Australien), hvor det er lykkedes med oprettelse af nationalparker i Great Barrier Reef området. Dette har givet en god inspiration for den svenske indsats.

I 2009 - 100 år efter den første nationalpark på land - fik Sverige sin første marine nationalpark, Koster-Hvaler, på den svenske Skagerrakkyst. Der er lagt vægt på at tillade traditionelle aktiviteter i

parkområdet, inklusiv fiskeri i henhold til allerede eksisterende overenskomster, og på at sikre en stor lokalindflydelse. Dette har ændret lokalbefolkningens oprindelige modstand mod parken til støtte. Hovedkonklusionen er, at en fælles indsats er nødvendig hvis marine nationalparker skal kunne blive til noget.

Lone Reersøs (By- og Landskabsstyrelsen) indlæg supplerede det foregående ved at give et overblik over fremgangen i Danmarks udpegning af nye marine habitatområder – set fra myndigheds- perspektivet. Udpegningen er gået landsomt for sig fordi der først er foretaget en del videnskabelige kortlægninger, f.eks. af marsvinets udbredelse. Andre habitattyper er også bedre kortlagt nu, f.eks. stenrev og boblerev. Biogene rev (f.eks. muslingebanker) er nu også omfattet af Habitatreglerne. Som resultat er der nu udpeget væsentlige større områder svarende til ca. 18% af de relevante habitattyper, og der er et bedre grundlag for forvaltningen. Mulighederne for en aktive forvaltning synes dog at være begrænsede: der kræves VVM for aktiviteter, der kan påvirke beskyttede områder, og aktiviteterne kan afvises, hvis muligheden for skader ikke kan udelukkes. Fiskeri nyder dog særstatus pga. EU-kompencen på området. Et indsatsprogram er også på vej (offentliggøres i 2010) hvor sektorministerierne vil være ansvarlige for beskyttelsesforanstaltninger på de områder hvor de har kompetencen.

Alt i alt synes der at være grunde for tilfredshed med resultat af arbejdet.

Efter en pause var deltagerne klar til at tage fat på nye vinkler på temaet.

Hanne Lyng Winter (Greepeace Nordic) gav en overordnet oversigt - fra NGO-perspektivet - af de vigtigste EU-direktiver på havmiljøområdet: Habitat-, Vandramme- og Marin Strategi. I hendes perspektiv (som gælder for mange ikke-embedsmænd) er der mange finurligheder og uklarheder i disse direktiver, som vi først i løbet af mange år kan håbe at få afklaret via EU-domstolens afgørelser. Nøglebegreber som ”gunstig bevaringsstatus” (Habitatdirektivet) eller ”god miljøtilstand” (Marin Strategi direktivet) mangler brugbare definitioner. Dette betyder at det for tiden kan være svært at vide om de mange positive ord om disse direktiver kan tages for gode varer eller bare politisk ordgas. Det gode ved direktiverne er, at de fastsætter konkrete årstal for opnåelse af forskellige skridt på vejen mod målet. Selv om det er usandsynligt at tidsplanen kan overholdes vil det hjælpe til at sikre fremskridt. De to store problemer i NGO'ernes øjne er den tilsyneladende mangel på politisk vilje til at sætte handling bag de smukke ord i direktiverne, og den svage formulering af direktivernes krav der betyder at politikerne og deres embedsmænd kan påberåbe sig manglende viden som en undskyldning for manglende handling.

Det er også usikkert om direktiverne er ”fremtidssikret” med hensyn til klimaforandringer m.v., idet de er baseret på en geografisk udpegningsmetodik, som ikke tager højde for fremtidige ændringer i artsudbredelser. Desuden er fokus rettet mest mod hvirveldyr – der er intet der kræver beskyttelse for hvirvelløse, som dog danner grundlag for langt de fleste fødekæder.

Det blev påpeget at også fugledirektivet er vigtigt i havmiljøforvaltningsammenhæng.

Efter den overordnede gennemgang af direktiverne, blev det administratorernes tur, og Jens Brøgger Jensen (By- og Landskabsstyrelsen) lagde ud med en vurdering af Vandrammedirektivet. Set i et historisk perspektiv er fokus flyttet fra den forureningspræventive indsats med reduktionsmål for udvalgte kemiske forbindelser til en regulerende tilgang med opstilling af kvalitative mål for økosystemtilstand. Direktivet havde en lang tilblivelse og udsprang af en erkendelse af en samlet

indsats var nødvendigt. Direktivet var 10 år undervejs, og har haft stor betydning for opstillingen af en sammenhængende forvaltning og overordnede miljøkvalitetsmålsætninger.

Jens konstaterede at direktivet har nogle medfødte svagheder, primært at det kun gælder for de kystnære havområder. Den lider også af integrationsproblemer mellem de forskellige relevante sektorer, hvor der er meget forskellige muligheder for at gribe ind (her igen er det fiskeriet, man umiddelbart kommer i tanke om). Direktivet er desuden meget afhængig af politisk vilje, da mange af økosystem-målsætningerne besluttet på politisk niveau. Kampen om næringssaltene er et andet godt eksempel – her har det krævet 25 års indsats for at nå frem til et nogenlunde tilfredsstillende resultat: skal der gå lige så lang tid med at få tilfredsstillende resultater i forhold til skibsfarten og fiskeriet ?

Henrik Wichmann (By- og Landskabsstyrelsen) fulgte op med en gennemgang af Havstrategidirektivet, som repræsenterer endnu et ambitiøst skridt byggende på Vandrammedirektivet og de regionale havkonventioner. Sammentænkt med Havstrategidirektivet er også EU's planer for Marine Spatial Planning og planerne for Maritime Policy, der tilstræber at samle samtlige menneskelige aktiviteter vedrørende havet. Henrik konstaterede at Havstrategidirektivet opstiller ambitiøse tidsfrister for opstilling af mål og strategier. Der sigtes mod at sikre en ”god miljøtilstand” i alle havområder i år 2020. Implementering er godt i gang i Danmark og forventes udmøntet i en lov, der skal træde i kraft i sommeren 2010. Loven vil fastlægge procedurerne for udvikling af strategierne; det forventes at de respektive sektorer vil få ansvaret for opfølgning og udvikling af de nødvendige handlingsplaner. Der er lagt op til fælles miljøforvaltning af f.eks. Kattegat og Vadehavet i samarbejde med de relevante nabolande.

Ligesom Vandrammedirektivet er Havstrategidirektivet svag og relativt uklare med hensyn til definitioner og mekanismer. I sig selv vil det ikke sikre en integreret havpolitik. Det lægger op til en revision af Unionens fiskeripolitik, men uden at gå nærmere ind på hvordan. På det nationale niveau vil implementeringen inddrage mange sektorer. Forvaltningsstrukturer som den danske med en tradition for stærke og autonome sektorministerier er ikke velegnet til en optimal implementering af et direktiv af denne art. Det vil derfor igen bero på politisk vilje, om man får gode resultater ud af direktivet.

Efter frokostpausen, hvor nogle af deltagerne desværre kom i lidt for tæt berøring med DONG Energy's vandmiljø, kom turen igen til de mere praktiske emner, denne gang fiskeriforvaltning. Matthias Sköld (Fiskeriverkets Havsfiskelaboratorium) fortalte om de nyeste indsatser for at beskytte torskebestanden i Kattegat. Da EU's fiskeriministre i 2007 fastsatte hvad svenskerne anså for uacceptable fiskerikvoter for Kattegattorsk, besluttede Sverige at udvikle alternative tiltag. Sammen med Danmark blev der udarbejdet et fælles forslag som p.t. er under drøftelse i EU. Indtil videre har det resulteret i oprettelse af et lukket område i det sydøstlige Kattegat og et forbud mod trawlfiskeri (snurrevod) i det sydlige Kattegat.

Årsagen til initiativet er den årelange nedgang i Kattegat-torskebestanden (som synes at være en selvstændig bestand i forhold til Østersøen og Skagerrak/Nordsøen) over de sidste 30 år eller mere, hvor der på trods af reducerede fiskekvoter fortsat fanges alt for meget i forhold til bestanden. Forslaget sigter mod at beskytte gyde- og opvækstområderne mod fiskeri, uden at reducere de eksisterende fiskekvoter. Sild- og jomfruhummerfiskerierne i Kattegat påvirkes ikke.

Det er for tidligt endnu at skønne om indgrebet har haft en positiv virkning: forsøget er godkendt i 3 år hvorefter der foretages en evaluering.

Det blev påpeget at der kan være andre faktorer på spil, f.eks. toksiske alger i gydeområderne. Dette er ikke undersøgt.

Efter denne interessante diskussion af én fiskearts kvaler fulgte Keith Brander (DTU-Aqua) op med en mere overordnet diskussion af årsagerne til fiskebestandenes kollaps. Der er efterhånden mange eksempler på verdensplan af fiskerier, der er faldet sammen og som aldrig siden har kommet sig. Historiske beretninger dokumenterer at dette ikke er nogen ny hændelse. Velkendte modeller demonstrerer at næsten uanset hvor lavt fiskeritrykket sættes vil der altid være nogle fiskearter (de langsomt voksende og sparsomt ynglende), der ikke kan tåle det. Der er stor uenighed om hvad der udgør en "naturlig" bestandsstørrelse – man skal langt tilbage i historien for at finde upåvirkede bestande. Der er ingen tvivl om at et lavere fiskeritryk end nutidens ville gøre det nemmere at optimere udbyttet i forhold til faktorer som tidsforbrug (fishing effort), brændstofforbrug (lig CO₂-emission), økonomisk udbytte, osv. De eksisterende og kommende værktøjer (Marinstrategi-direktivet) synes ikke indrettet til at tage højde for klimaforandringer som vil føre til ændringer i bestandenes udbredelse, ændringer i biodiversiteten osv. Nordøst-Atlanten er det sted i verden der har oplevet de største havtemperaturstigninger i de senere år, men samtidig med de stigende problemer for Nordsøfiskeriet er biodiversiteten faktisk steget. Direktivets mål om "beskyttelse af biodiversiteten" trænger derfor til kvalificering hvis den skal være anvendelig.

Keith var enig i at sammenfald i fiskeribestande medfører risiko for etablering af en ny ligevægtstilstand, således at man aldrig når tilbage til den tidligere tilstand. Fra salen blev det kommenteret at fiskeri (jægerstrategi) med fordel kunne afløses af akvakultur (jordbrugsstrategi).

Dagens sidste indlæg måtte udgå, da Charlotte Mogensen (Fødevarerministeriet) havde været nødt til at melde afbud.

Temadagen sluttede med en livlig diskussion, ledt af Åsa Andersson og Jens Brøgger Jensen. Der kunne opstilles et behov for aktion på 6 temaer:

1. Integration mellem sektorer, fagdiscipliner m.m.

Der var delte meninger om hvorvidt man kunne lære fra erfaringer i andre sektorer, f.eks. landbruget. Der er adskillige eksempler på at de nuværende regler (f.eks. for VVM) ikke sikrer alle aspekter af projekternes påvirkninger på havmiljøet. I Sverige arbejder man med planer om en "havsmyndighed" men det er uklart hvor store beføjelser den vil få.

2. Synliggørelse af problemerne overfor offentligheden og politikere

Omkostningerne ved "laden stå til" må gøres synlige for politikere og offentligheden, men det er svært at prissætte en "ikke-handling". Det store politiske råderum i EU-direktiverne er farligt al den stund at saglige argumenter har svært ved at trænge igennem i forhold til "lig på bordet" - men døde hummere har vist sig meget effektive - -

Der har været en interessant forskel i holdning til Kattégattorsken i Sverige og i Danmark: stor bekymring i Sverige og ligegyldighed i Danmark. Men generelt er koncepter som "ecosystem

services” vanskelige at sælge; oplysninger og informationer synes at være den eneste vej frem. Sagligheden må der ikke slækkes på. De mange sektorministerier er et tungt problem.

3. Koordination af den fysiske planlægning til havs

Processen med udpegning af Natura2000 områderne har været positiv på trods af sektoropdelingsproblemerne. En mere topstyret tilgang fra toppen af det administrative system vil være at foretrække når der skal etableres prioriteringer og løses konflikter.

4. Sikring af økologisk sammenhæng i indsatsplanerne

Dette hænger meget sammen med (3), med de samme sektorinddelings- og prioriteringsproblemer. Overvågningsprogrammerne til den Marine Strategi vil kunne yde et bidrag hvis de får den rigtige udformning. Det er meningen at de skal omfatte alle havrelaterede aktiviteter og erhverv.

5. Erkendelse af klimaets indflydelse på alle aspekter af det marine miljø

Det store problem her synes at være dokumentationen: der er meget lidt grundlag at planlægge efter, fordi ændringerne er kun ved begyndelsen. Planerne bør udformes således at der er tilpasningsmuligheder. Kystsikringsplaner er f.eks. allerede under tilpasning. Det kan dog være svært at tage højde for økologiske forandringer – havniveaustigninger er nemmere at påvise og at modellere.

6. Udvikling af tekniske løsninger til at afhjælpe/forbedre tilstanden på kort eller langt sigt.

Der er mange løsninger allerede til rådighed (jfr. dagens første indlæg) men deltagerne var skeptiske mht. mulighederne for at tage dem i anvendelse. En nem og effektiv løsning som reduktion af fisketrykket har vist sig politisk at være næsten umulig. Planlægningsreglerne kan også vanskeliggøre tekniske løsninger som SeaCults kunstige rev osv.

Opsummerende kunne formanden konstatere at der ikke synes at være noget i vejen med DSFMB's viden og interesse for disse problemer. Opgaven ligger i at bringe det videre til den brede offentlighed og til politikerne.

Referent: Mike Robson

(Referatet er for egen regning og ikke nødvendigvis udtryk for DSFMB's officielle holdning)