

Miljø- og Fødevareministeriet
Slotsholmsgade 12
1216 København K
E-mail: hav@mfv.dk

21. februar 2019

Høring om udkast til første del af Danmarks Havstrategi II

Friluftsrådet takker for muligheden for at afgive høringssvar til første del af Danmarks Havstrategi II.

Friluftsrådets vision er "Friluftsliv for alle – i en rig natur, og på et bæredygtigt grundlag". Det omfatter også en rig natur på havet, hvor en lang række af Friluftsrådets medlemsorganisationer har vigtige rekreative interesser. Det er derfor også af stor betydning for Friluftsrådet og dets medlemmer, at den danske natur på og i havet fremover er en rig natur.

En rig natur har betydning for kvaliteten af friluft aktiviteter i tilknytning til havet og dermed for livskvaliteten af de mange danskere som dyrker et aktivt friluftsliv i tilknytning til havet. En undersøgelse fra Københavns Universitet (2018) viser fx, at mere end trefjerdedele af den voksne danske befolkning har deltaget i en eller flere forskellige typer af vandorienteret friluftsliv i Danmark inden for det seneste år. De rekreative aktiviteter i tilknytning til havet skaber ikke kun livskvalitet, men har også stor erhvervsøkonomisk betydning som det også fremgår af den socio-økonomiske analyse. Det gælder både for rekreativt fiskeri, jagt, kystturisme samt friluftsliv generelt.

Havstrategi II har til formål at sikre en balance mellem beskyttelse og benyttelse, således at bl.a. erhvervsformål, fritidsinteresser og beskyttelsesformål balanceres. Basisanalysen i høringsudkastet viser dog, at havet omkring Danmark er stærkt påvirket, og Friluftsrådet er derfor bekymret for, om det i praksis lykkes at holde balancen mellem de forskellige interesser, så det ikke går ud over de rekreative interesser.

I den forbindelse er Danmarks Havstrategi II et afgørende nøgledokument i forhold til at sætte politiske mål og ambitioner for den natur vi ønsker i og på havet. Det er derfor også afgørende at Danmarks Havstrategi II har klare og ambitiøse mål, så vi fremover har en natur i og på havet, der understøtter et varieret friluftsliv.

Nedenfor følger Friluftsrådets bemærkninger til udkastet under de relevante overskrifter fra rapporten.

2. Dansk resumé

Generelt

Resuméet er generelt ikke konsekvent i sin opsummering, hvilket begrænser forståelsen af de konklusioner som søges formidlet. Fx anføres invasive arter ikke på listen på side 3 over parametre, hvor der ikke god tilstand. Længere nede på siden beskrives ikke hjemmehørende arter som et af de områder, hvor det ikke har været muligt at vurdere om tilstanden er god eller ikke god. Men på s. 4 øverst anføres ikke hjemmehørende arter så alligevel, som en af de tre mest betydningsfulde påvirkninger af Danmarks hav. Hvordan dette hænger sammen med de tidligere nævnte forhold er ikke klart. Særligt set i lyset af, at det i næste afsnit beskrives, at der er et særligt behov for videnopbygning i forhold til ikke hjemmehørende

arter. Endvidere bruges terminologien omkring deskriptorer og parametre generelt lidt løst, hvilket bør ensartes, så det er klart, hvilke niveauer der konkluderes på. Der er derfor helt generelt behov for en gennemskrivning af resuméet, så data, præmisser, konklusioner og sammenhænge gøres helt klare gennem afsnittet.

Vurdering af miljøtilstand

I strategien bruges en del kræfter på beskrivelsen af grundlaget for at kunne vurdere god miljøtilstand ved hjælp af den hierarkiske model med deskriptorer, kriterier og tærskelværdier som også beskrevet på s. 29 i strategien. Når der i resuméet på s. 2-3 vurderes, hvor der er god tilstand, gøres dette alligevel på "parameter"-niveau. Da dette ikke er på linje med nogle af de beskrevne niveauer i den hierarkiske model bør denne vurdering ændres, så den er i overensstemmelse med modellen. Den samlede vurdering bør i forlængelse heraf som minimum ske på deskriptor-niveau.

Miljømål

Selve grundlaget for fastsættelsen af miljømålene fremgår ikke tilstrækkelig klart af strategien – heller ikke ved gennemlæsning af de tilhørende kapitler til hver deskriptor senere i rapporten. God miljøtilstand for indikatoren beskrives, tilstanden beskrives, men *begrundelsen* for hvorfor de opstillede mål fastsættes, som de gør, mangler generelt. Der er derfor behov for at klargøre metode og begrundelser for, hvorfor målene fastsættes som de gør i lyset af den givne tilstand, da det ellers ikke kan vurderes, om de opstillede typer og niveauer af miljømål er de relevante i forhold til den beskrevne udfordring.

Selve de opstillede miljømål i Havstrategi II udgør et af de vigtigste kritikpunkter ved strategien i sin nuværende udformning. Et mål beskriver helt generelt et resultat, der skal opnås for at opnå et formål. I Havstrategidirektivet defineres miljømål, som "*en kvalitativ eller kvantitativ beskrivelse af den ønskede tilstand for de forskellige komponenter af, samt belastningerne og påvirkningerne af, havområderne for så vidt angår hver havregion eller subregion*". Men en meget stor del af de opstillede miljømål er ikke resultatmål, der beskriver en tilstand. I stedet er det mål, der beskriver en proces.

Fx opstilles der under deskriptor 3 mål som, at "Danmark *arbejder for*, at et stigende antal kommercielt fiskede bestande reguleres efter MSY-principperne"; "Danmark *arbejder for*, at antallet af kommercielt fiskede bestande, hvor fisketrykket i dag er over MSY, falder" og "Danmark *arbejder for*, at antallet af kommercielt fiskede bestande, hvor gydemassen i dag er under MSY *B_{trigger}*, falder". Ligeledes anføres fx under deskriptor 5 mål som, at "Danmark *bidrager* til regionalt arbejde...". Brugen af denne type procesmål indgår under en lang række af deskriptorerne og udgør dermed en generel udfordring i forhold til Havstrategidirektivets definition på miljømål.

Ud over sammenblandingen af procesmål og resultatmål blandes der endvidere også mål for forudsætningerne ind i resultatmålene. Under deskriptor 6 beskrives der fx et mål om, at "*Vidensgrundlaget om den danske havbund, udbredelse og beliggenheden af havbundens naturtyper forbedres i forbindelse med overvågningsprogrammet*". Det er selvfølgelig en relevant ambition at have, men det er en *forudsætning* for at opstille resultatmål og bør ikke være et miljømål i strategien.

Ud over uoverensstemmelsen med definitionen i direktivet er brugen af procesmål også en udfordring i det omfang, at det sker på bekostning af resultatmål, der kunne have været klart retningsgivende for den danske indsats. Endvidere er det også en udfordring i det omfang, at det ikke kan måles, om Danmarks kommer nærmere på god miljøtilstand, når der opstilles procesmål.

Derfor opfordrer Friluftsrådet til, at procesmålene tages ud af miljømålene og erstattes af egentlige resultatmål, som både er ambitiøse og velunderbyggede i forhold til begrundelserne for, hvorfor de opstilles.

Det er desuden også en mangel i forhold til de opstillede miljømål, at der er miljømål, som er taget ud mellem Havstrategi I og Havstrategi II, og som kunne have været med til at give retning for Danmarks arbejde. Det er et skridt i den forkerte retning at reducere relevante miljømål, ligesom det forhindrer kontinuitet i arbejdet.

Et af argumenterne for ikke at opstille konkrete mål på nogle områder er blandt andet, at EU har henstillet til, at medlemslandene opstiller fælles miljømål. Det er i sig selv ikke en udfordring, men Friluftsrådet opfordrer til, at Danmark opstiller midlertidige mål indtil, der er fundet fælles mål. På den måde undgås det, at arbejdet med at opstille fælles mål i en lang periode bliver begrænsende for, at Danmark opnår god miljøtilstand på områder, hvor man arbejder for fælles mål.

7. Menneskelige aktiviteter og påvirkninger i de danske havområder

Under afsnit 7.1 beskrives sammenhængende mellem menneskelige aktiviteter og deres påvirkninger af havmiljøet. Landbrug er i den forbindelse ikke medtaget, da det reguleres under vandrammedirektivet (som beskrevet under kapitel 11). Den samme aktivitet bør selvfølgelig ikke reguleres gennem to forskellige regelsæt, men det virker alligevel inkonsistent, at landbrugets påvirkning slet ikke beskrives i strategien, når det er så væsentlig en faktor i forhold til udledning af næringsstoffer.

Landbrugets påvirkning bør derfor medtages i beskrivelsen af menneskelige aktiviteter, der påvirker danske havområder – også selv om aktiviteten reguleres under vandrammedirektivet. Dette særligt set i lyset af, at Havdirektivets bilag III tabel 2, som der henvises til i teksten, selv anfører landbrug som en miljøbelastning og påvirkning jf. følgende citat fra bilaget: *"Tilførsler af gødningsstoffer og andre kvælstof- og fosforrige stoffer (f.eks. fra punktkilder, og diffuse kilder, herunder landbrug, akvakultur, atmosfærisk deposition)".* I lighed hermed bør akvakultur bredt også medtages som kilde til påvirkning.

11. Deskriptor 5 – Eutrofiering

I udkastet til havstrategi II vurderes næringsstoffer til *"[...] at være den største presfaktor i danske havområder [...]"*. Under deskriptor 5 opstilles miljømålene, der skal imødegå denne største presfaktor.

I medfør af Havstrategidirektivets artikel 9 skal medlemsstaterne *"[...] beskrive en række fælles karakteristika for en god miljøtilstand for havområderne på grundlag af de kvalitative deskriptorer i bilag I"*. I Havstrategidirektivets bilag I beskrives den relevante kvalitative deskriptor for eutrofiering som følgende: *"Menneskeskabt eutrofiering er minimeret, navnlig de negative virkninger heraf, såsom tab af biodiversitet, forringelse af økosystemet, skadelige algeforekomster og iltmangel på vandbunden."*

I Danmarks Havstrategi II er den overordnede beskrivelse af god miljøtilstand under deskriptor 5 dog tilføjet et "så vidt muligt", så ordlyden her er følgende: *"Menneskeskabt eutrofiering så vidt muligt er minimeret, navnlig de negative virkninger heraf, såsom tab af biodiversitet, forringelse af økosystemet, skadelige algeopblomstringer og iltmangel på havbunden"*.

Friluftsrådet gør i den forbindelse opmærksom på, at der i bilag I til Havdirektivet står, at *"Hvis en medlemsstat mener, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende én eller flere af disse deskriptorer, forelægger den Kommissionen en begrundelse som led i underretningen i medfør af artikel 9, stk. 2."*

Såfremt ordlyden af den kvalitative deskriptor ændres til den nuværende nye ordlyd, vil det derfor muligvis kræve en særlig begrundelse til Kommissionen. Da dette samtidig er en udvanding af teksten i direktivet anbefales det, at direktivets tekst fastholdes.

Som nævnt fremhæves eutrofiering som den vigtigste presfaktor i Havstrategi II. I lyser heraf er det en særskilt udfordring, at der under de opstillede miljømål indgår de tidligere nævnte procesmål frem for resultatmål under deskriptoren, hvorfor de også bør tages ud her. Til gengæld kan der oplagt tilføjes et mål om, at der ikke bør etableres nye havbrug for derved at mindske eutrofieringen i de kystnære vande.

12. Deskriptor 6 – Havbundens integritet

Beskrivelsen af havbundens tilstand under deskriptor 6 viser, at 80 % af det samlede danske havområder er påvirket af fysiske forstyrrelser – primært på grund af fiskeri med bundslæbende redskaber. I lighed hermed anføres det, at 85 % af havbunden i Nordsøen inklusiv Kattegat er forstyrret. For nogle af habitattyperne i Nordsøen inklusiv Kattegat er forstyrrelserne på over 90 %. I Havstrategi II er der dog kun opstillet et enkelt mål for forstyrrelserne af havbunden, og det er endda ikke et egentligt miljømål, men et af de tidligere nævnte procesmål, hvor Danmark alene skal "bidrage" til at fastsætte tærskelværdier i regi af EU mv.

Da regeringen indførte stop for indvinding af råstoffer i det nordlige Øresund i 2018 var dette bl.a. begrundet i en anerkendelse af, at den nordlige del af Øresund rummer en høj biodiversitet og i særlig høj grad er levested for mange fiskearter blandt andet som følge af, at området har været friholdt for trawlfiskeri siden 1932. Endvidere var forbuddet begrundet i en anerkendelse af, at råstofindvinding skadede det nordlige Øresunds naturmæssige værdi, og at regeringen derfor ønskede at fremtidssikre det nordlige Øresunds naturværdier gennem forbuddet mod råstofindvinding.

Da omfanget af forstyrrelserne af havbunden er særdeles omfattende, og da regeringen allerede har anerkendt de negative konsekvenser af trawlfiskeri og råstofindvinding, bør der derfor også som minimum opstilles egentlige miljømål på området i Havstrategidirektivets egentlige definition. Målene kan oplagt kan gå på udlæg af flere områder, der friholdes for trawlfiskeri og råstof indvinding i lighed med de udlagte områder i nordlige Øresund.

Endvidere er dette et oplagt sted at følge op på Havstrategilovens formuleringer om, at formålet med de udarbejdede havstrategier blandt andet er, at "[...] *genoprette marine økosystemer i områder, hvor de er blevet negativt påvirket, [...]*" jf. teksten på s. 17 i Havstrategi II. Det kunne fx gøres ved at opstille miljømål, der omhandlede reetableringen af stenrev, der ifølge DTU Aqua er kendt for deres store artsrigdom og som biologisk er meget produktive.

16. Deskriptor 10 – Marint affald

Under deskriptor 10 er et af miljømålene, at "*Mængden af marint affald reduceres væsentligt med henblik på at nå FN målet om, at inden 2025 skal marint affald forebygges og væsentligt reduceres.*" Af teksten fremgår det, at der er en række forskellige kilder til det marine affald, samt at fiskeri, turisme og andre rekreative aktiviteter er de dominerende kilder til affaldet. Længere nede fremgår det dog også, at "*Hovedparten af affaldet kan [...] ikke umiddelbart relateres til specifikke kilder. Da marint affald kan transporteres over store afstande, er det vanskeligt at vurdere, hvilke sektorer i Danmark der er de største bidragsydere, og hvilken andel danske kilder udgør i forhold til andre kilder.*"

Hvis der skal gennemføres målrettede indsatser for at reducere det marine affald, er det selvfølgelig vigtigt at kunne identificere kilderne præcist, og herunder skelne mellem nationale og internationale. Friluftsrådet opfordrer derfor til, at området analyseres mere detaljeret, så de mest effektive indsatser kan identificeres.

Separat bilag: Socio-økonomisk analyse

I den socio-økonomiske analyse gøres der helt rigtigt opmærksom på, at *”Ideelt set skal omkostningerne ved forringelse af havmiljøet gøres op som den tabte værdi, hvis god miljøtilstand ikke opnås, målt som forskellen mellem baseline-scenariet Business as Usual (BAU) og opnåelsen af målsætningen for god miljøtilstand. For at udføre en samlet samfundsøkonomisk analyse af forringelser af havmiljøet er det således nødvendigt at opgøre forskellen mellem BAU og god miljøtilstand. Dette har endnu ikke været muligt, hvorfor det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at kvantificere forringelserne i de danske havområder. Der er således et mangelfuldt grundlag til at udføre en samlet samfundsøkonomisk analyse af forringelser af havmiljøet.”*

Det mangelfulde grundlag er en afgørende udfordring i forhold til at skabe et retvisende grundlag for at opstille (ambitiøse) miljømål. Det er derfor meget centralt, at den nødvendige viden opbygges, så der fremover kan ske en reel vurdering af den tabte værdi ved ikke at opnå god miljøtilstand. Det vil bl.a. skabe et bedre grundlag i afvejningen af fx erhvervsmæssige interesser og rekreative interesser.

At grundlaget er mangelfuldt er særligt en udfordring, fordi værdierne tilknyttet de erhvervsmæssige interesser er velkendte, mens værdier tilknyttet rekreative formål og beskyttelse er mindre kendte. En sammenstilling af de forskellige interesser med et skævt grundlag kan derfor skabe forkerte incitamenter i prioriteringen mellem interesserne og i opstillingen af de forskellige miljømål.

En mere veldokumenteret viden om de tabte værdier ved en dårlig miljøtilstand må således forventes at kunne motivere til at øge ambitionsniveauet, når der skal opstilles miljømål næste gang. Herunder bør fx jagt i tilknytning til havet og denne rekreative aktivitets bidrag til dansk økonomi også medregnes.

Friluftsrådet opfordrer derfor kraftigt til, at den nødvendige viden for at gennemføre en retvisende socio-økonomiske analyse etableres hurtigst muligt, så der skabes et komplet grundlag i forhold til at opstille miljømål under Havstrategien.

Balanceringen af interesser

Selv om grundlaget er mangelfuldt er det dog positivt, at den socio-økonomiske analyse kommer et stykke af vejen i forhold til at sammenstille de socio-økonomiske forhold tilknyttet de forskellige interesser.

I den forbindelse bemærker Friluftsrådet, at de økonomiske bidrag tilknyttet rekreative interesser som fx lystfiskeri, jagt og kystturisme er meget væsentlige. Fx er omsætningen inden for lystfiskeri sandsynligvis i omegnen af 2.1 mia. kr. og beskæftiger 2.473. (2008-værdier), mens 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.

I modsætning hertil står muslingopdræt for en omsætning på kun 10 mio. kr., mens havbrug står for en omsætning på kun 455 mio. kr. og 103 fuldtidsbeskæftigede. Selv når de økonomiske effekter af fiskeri og

forarbejdning af skaldyr lægges oven i havbrug og muslingopdræt er de tilknyttede økonomiske værdier stadig langt under niveauet for kystturisme, lystfiskeri og jagt.

Der er stadig for mange huller i den socio-økonomiske analyse til at kunne lave direkte sammenligninger som ovenstående, men det giver trods alt en indikation af de store værdier, som er tilknyttet det rekreative område. Det giver derfor også en indikation af, hvor vigtigt det er at prioritere ambitiøse miljømål i Danmarks Havstrategi II, som kan sikre, at vi får en rig natur i og på havet, og dermed også et godt grundlag for et rigt friluftsliv til gavn for danskerne og dansk økonomi.

Med venlig hilsen

Jes Lind Bejer
Naturpolitisk konsulent