

25. august 2009



Fiskeridirektoratet
Nyropsgade 30
1780 København V

Email: fd@fd.dk

Danmarks Naturfredningsforening (DN) advarer mod at give tilladelser til muslingeskrabning i Lillebælts habitat-område

Fiskeridirektoratet har i brev af 14. juli 2009 til Bælternes Fiskeriforening skrevet, at " Fiskeridirektoratet har gennemgået konsekvensvurderingen og vurderer på den baggrund, at der vil kunne meddeles tilladelse til, at de 6 muslingefartøjer på Jyllands østkyst kan fiske blåmuslinger i den kommende sæson fra september 2009 til september 2010. "

Fiskeridirektoratet henviser i brevet til at DTU-Aqua i foråret 2009 har lavet en miljøkonsekvensvurdering for de produktionsområder 74 og 76 i Lillebælt, som ligger indenfor det internationale Natura2000-område 112, som omfatter habitatområde H96 og fuglebeskyttelsesområde F47.

Danmarks Naturfredningsforening og dens afdelinger omkring Lillebælt skal på det skarpeste tale imod at der gives tilladelse til at skrabe muslinger i Natura2000-område N112 i Lillebælt i 2009-10.

Det skyldes dels, at konsekvensvurderingen påviser væsentlige negative effekter på dele af områdets udpegningsgrundlag, dels at konsekvensvurderingen på andre områder er enten mangelfuld eller lavet på et fejlagtigt grundlag.

Det vil samtidigt være i direkte strid med habitatdirektivets krav til beskyttelse af Natura2000-områderne, som de ligger fortolket fra Europa-domstolens side i den såkaldte muslingedøm.

Nedenfor fremgår DNs begrundelse herfor – DNs konkluderende afsnit er skrevet med kursiv

Baggrund

Danmarks Fiskeriforening ønsker i 2009 at gennemføre et fiskeri af 14 000 ton blåmuslinger i Lillebælt (produktionsområde 74 og 76, 74 har ikke været fisket de seneste 10 år). Fiskeriet er begrænset til en boks i områdets vestlige del, og fiskeriet vil pågå, hvor muslingetætheden er større end 1.5 kg m⁻² og på vanddybder mellem 3 og 12 meter. Hele boksen ligger indenfor Natura2000-område H112.

I området indgår der en række naturtyper og arter herunder de marine naturtyper Sandbanker med lavvandet vedvarende dække af havvand (1110), naturtypen Større lavvandede bugter og vige (1160) og naturtypen Rev (1170).

Området er sjældent eller aldrig påvirket af iltsvind, og derfor kan et muslingefiskeri påvirke området mere entydigt end muslingefiskeri i fjorde, fx Limfjorden.

Konsekvensvurderingen

Konsekvensvurderingen er lavet med udgangspunkt i påvirkningen af den aktuelle udbredelse / forekomst af udpegningsgrundlagets naturtyper og arter.

Der er ikke taget udgangspunkt i, om der for de pågældende naturtyper og arter er tale om en gunstig eller ugunstig bevaringstilstand, om der er tale om en positiv eller negativ udvikling og ej heller foretaget en vurdering i forhold til en målsætning for området.

Målsætningerne for områdets udpegningsgrundlag fastsættes igennem naturplanen for området, som ventes udsendt i høring i efteråret. Derfor kan en vurdering i forhold til en endelig målsætning ikke foretages, men en vurdering forhold til bevaringsstatus og udvikling for naturtyperne og arterne er nødvendig. Det gælder ikke kun for fugle, men også for ålegræs, makroalger og hårdbundsfaunaen, som jvf nedenstående rammes særligt hårdt af muslingeskrab.

1. Påvirket areal (naturtyper)

"Arealet af den boks hvori fiskeriet er begrænset til, undtaget naturtype Rev (1170), og områder med lavere dybde end 3 meter eller dybere end 12 meter, udgør 66 km². Heraf er 53,4 km² udlagt som Større lavvandede bugter og vige (1160) og 12,6 km² er udlagt som Sandbanker med lavvandet vedvarende dække af havvand (1110). Fiskeriet kan således foregå i 33 % af naturtype 1160 og 14 % af naturtype 1110 i Habitatområde H96. Ved et fiskeri hvor kun de tætte muslingebestande udnyttes kan 8 % af naturtype 1110 og 4 % af naturtype 1160 i Habitatområde H96 blive påvirket." (Resumé side 49)

"Der er i gennemsnit ca. 3,5 kg m⁻² blåmuslinger i de områder i boksen, hvor bestanden er over 1,5 kg m⁻². Der vurderes at være 44 500 ton blåmuslinger i områder med >1,5 kg m⁻². Opfiskning af 14 000 ton vil med en skrabeeffektivitet på 50-100 % påvirke 4 – 8 km² (1,4 – 2,9 %) af den marine del af Natura 2000." (Resumé side 4-5)

Det står således klart, at tilladelserne vil åbne for skrabning i 33% af de lavvandede bugter og vige og 14% af de lavvandede sandbanker med vedvarende vanddække. Rev er undtaget.

Afhængigt af hvor præcist skrabningen kan foregå, hvor blåmuslingetætheden er størst, vil de skrabede områder kunne reduceres til hhv 8% og 4%, måske ned til 3% samlet, hvis skrabningen kan drives med 50% effektivitet kun i de højstydende områder.

2. Fuglelivet

Konsekvensanalysens afsnit 7.1 – fødegrundlaget

Konsekvensanalysen foretager en vurdering med udgangspunkt i det aktuelle tal for forekomsterne af de arter, som er en del af udpegningsgrundlaget.

Det aktuelle tal for forekomsten af fugle, omregnes herefter til et fødebehov, der relateres til en tilbageværende mængde muslinger, efter det ønskede fiskeri.

Det er en utilstrækkelig måde at foretage vurderingen på, som efter DNs forståelse af fortolkningen af artikel 6.3 i habitatdirektivet ikke er fyldestgørende i forhold hertil.

Der er således ikke taget udgangspunkt i arternes bevaringsstatus i området, eller udviklingen for arterne.

Det fremgår meget tydeligt af EU Kommissionens vejledning om artikel 6, at konsekvensvurderingen skal tage udgangspunkt i målsætningen for området.

En sådan foreligger endnu ikke.

Imidlertid fremgår udviklingen af miljøministeriets "Basisanalyse" for området (tabel side 3 i http://www.vandognatur.dk/NR/rdonlyres/C4694B1D-097E-40D8-8672-F1264DDFE9F9/0/N112_H96_Lillebaelt_bas.pdf) herunder de tal for bestandenes aktuelle størrelse, som anvendes i konsekvensanalysen.

Art	Basisanalysen Bestand 1983	Konsekvens analysens tal
Bjergand	40.000	100
Edderfugl	40.000	22.025
Hvinand	5.000	1.268

For de muslingespisende arter på udpegningsgrundlaget er der således tale om en tilbagegang i bestandene på hhv. omtrent 99 %, 50 % og 75 % siden 1983, hvor de danske fuglebeskyttelsesområder blev udpeget.

Det er med udgangspunkt i udviklingen for fuglelivet i fuglebeskyttelsesområderne, at de kommende målsætninger skal fastsættes.

En vurdering af fødebehovet for bestande, der er reduceret mellem 50 – 99 % siden udpegningen, giver derfor ikke mening og lever i sin foreliggende form derfor ikke op til kravene i habitatdirektivets artikel 6.3.

Konsekvensvurdering skulle være foretaget med udgangspunkt i spørgsmålet: Vil der være føde nok til bestandene, vurderet i forhold til udviklingen i bestandene og den i lyset heraf kommende målsætning for bestandenes størrelse?

Konsekvensanalysens afsnit 7.2 – forstyrrelse

Konsekvensanalysen konkluderer på 1½ linie, at der som følge af at der kun er tale om 6 fartøjer, ikke vil være en forstyrrelse af fuglelivet.

DN er enig i, at forstyrrelse fra 6 fartøjer ikke i sig selv vil kunne forventes at udgøre en væsentlig forstyrrende faktor. Forstyrrelser skal jf. Kommissionens vejledning og kumulative effekter jo imidlertid ikke ses alene i forhold til sejlads med 6 fartøjer, men i forhold til øvrig sejlads og forstyrrelse i området.

I lyset af, at miljøministeriets "Basisanalyse" for området http://www.vandognatur.dk/NR/rdonlyres/C4694B1D-097E-40D8-8672-F1264DDFE9F9/0/N112_H96_Lillebaelt_bas.pdf

for arterne hvinand og toppet skallesluger angiver trusselniveauet II for netop "forstyrrelse", bør en konsekvensvurdering af en evt. væsentlig samlet forstyrrelse udgøre mere end 1½ linje.

Konsekvensvurderingen er derfor ikke fyldestgørende i forhold til effekten af "forstyrrelse" og lever i sin foreliggende form derfor ikke op til kravene i habitatdirektivets artikel 6.3.

3. Ålegræs.

"Muslingefiskeri på dybder mellem 3 og 6 meter kan potentielt være begrænsende for ålegræs udbredelsen, svarende til et areal på 11 km² i fiskeboks (naturtype 1110 og 1160 henholdsvis 7,94 km² og 3,12 km²) svarende til 9 % af naturtype 1110 og 2 % af naturtype 1160 i habitatområdet." (Resumé side 5)

En dybdegrænse på 3 m for muslingefiskeri i udlagte boks vil være en potentiel begrænsning af ålegræs." (side 30)

Figur 20 side 31 viser ålegræssets udbredelsesmuligheder mellem 3 og 6 meter. Figur 18 højre viser hvor man vil fiske blåmuslinger (tætheder over 1,5 kg pr m²). Det ses et massivt overlap i boksens sydlige del, her vil ålegræssets udbredelse altså blive hindret.

I øvrigt, hvis fiskeri kun foregår som angivet i figur 18, hvorfor så udlægge hele boksen i stedet for at nøjes med den sydlige del?

" Undersøgelser i 2004 indikerer, at der ikke forekommer ålegræs indenfor boksens område, der vil kunne påvirkes af et fiskeri. I 2008 er der fundet forekomst af ålegræs på en enkelt station i boksens sydvestlige hjørne. Ifølge fiskeplan vil fiskeri af blåmuslinger kun pågå på muslingebestande med større tæthed end 1,5 kg m². Analyser af ca. 300 stationer på den Jyske østkyst viser, at der er sammenfald mellem denne tæthed af blåmuslinger og ålegræs på i alt to stationer. " (Resumé side 5)

Siden 1994 er der kun gennemført målinger på en enkelt station, her er den maksimale dybdeudbredelse i perioden 1993 – 2004 på ca. 4 meters dybde. Samtidigt viser figur 10 at DTU Aquas undersøgelser af 300 st. i 1994-2004 stort set ingen stationer har i de 2 relevante fiskeområder – 74 og 76. Undersøgelsens resultat kan derfor ikke anvendes til at sige noget om den aktuelle del af Lillebælt.

Undersøgelser fra 2004 kan desuden ikke uden videre overføres til 2009 – eksempelvis var der i område 74 og 76 en blåmuslingebestand på 890 tons i 2004 – i dag vurderes bestanden til 155.000 tons. Markante ændringer indenfor en kortere årrække kan også forekomme indenfor andre bestande, herunder ålegræs, makroalger og epibenthos.

“Fiskeri med skrabende redskaber vil destruere rodfæstet vegetation og sandsynligvis medføre gendannelsesperioder på fra flere år til årtier, da rødderne også bliver påvirket af især den tunge muslingeskraber. Endvidere vil fiskeri med skrabende redskaber fjerne nye rodsrud og påvirke frøplanter og dermed hindre en yderligere udbredelse ved fiskeri i randzonen af vegetationsbælterne.” (DMU-notat1 side 4)

4. Makroalger

“Det vurderes at muslingefiskeri potentielt vil kunne påvirke udbredelsen af makroalger på et areal på 23 km² i fiskeboks svarene til 14 % af naturtype 1160 i habitatområdet. Undersøgelser i 2004 og 2008 viser spredte forekomster af makroalger i boksen.” (Resumé side 5)

“Vegetation fasthæftet på hårdt substrat – primært sten – vil ligeledes blive påvirket negativt af fiskeri med skrabende redskaber, om end gendannelsesperioden i de fleste tilfælde vil være kortere (3-6 år) end for rodfæstet vegetation dog i afhængighed af, hvordan fasthæftningssubstratet påvirkes. Størrelsen af det hårde substrat (fx stenstørrelse), som kan fungere som habitat for flerårig makrovegetation, vil afhænge af graden af eksponering for bølger og vanddybde og strækker sig fra omkring 5 cm til sten > ca. 30 cm. De mindste stenfraktioner vil blive påvirket af fiskeri med skrabende redskaber. Hvis substratet fjernes vil den fasthæftede vegetation være påvirket for altid.” (DMU-notat1 side 4)

Figur 21 viser markant overlap mellem fiskeområdet og at udbredelse af makroalger i 14 % af naturtype 1160 kan blive påvirket.

DMU-notatet fastslår klart at virkningen af skrabning på fasthæftede makroalger er negativ.

5. Substrat

“Der er ikke data der kan belyse om muslingefiskeriet i Lillebælt påvirker forekomst af substrat i Natura 2000 området. Fjernelse af sten i forbindelse med fiskeri er en irreversibel påvirkning.” (Resumé side 5)

Fjernelse af fast substrat er entydigt negativt for den del af havbundens dyre- og planteliv, som er afhængig heraf, og der ingen tvivl om at muslingeskrab fjerner substrat – og har

gjort det i mange årtier. Der er ingen garantier i fiskeplanens hensigt om genudlægning af sten, henvisning til et økonomisk incitament for genudlægning er hverken dokumenteret virkningsfuldt eller praktisk gennemførligt i en daglig fiskepraksis. Efterfølgende genudlægninger af substrat gør efter DNs opfattelse ikke fiskeriet bæredygtigt, men derimod havbunden til en kulturbund.

6. Bundfauna

"Muslingefiskeri kan påvirke sammensætning af marine organismer i samspil med eutrofiering. Bortfiskning af substrat kan på sigt tænkes at have en effekt på mulighederne for fasthæftede organismer til at opbygge bestand i området." (Resume side 6)

" Det vurderes, at der kan forekomme langtidseffekter, herunder påvirkning af biodiversitet og forekomst af følsomme arter af fiskeri på bundfauna med en varighed af mere end 4 år. Det er mellem 1,9 – 2,9 % af det samlede areal der forventes at blive påvirket. " (Resumé side 5)

Citaterne ovenfor taler for sig selv.

7. Biogene rev

Biogene rev endnu ikke en del udpegningsgrundlaget for naturtypen Rev (1170), men bliver det i en kommende revision. Muslingebanker, der kan adskilles topografisk fra andre bundstrukturer, vil antageligt udgøre biogene rev under naturtype 1170 Rev.

"De biogene rev vil være beskyttet af regler for mindstemål på 5 cm. Markedsmæssigt er det ikke økonomisk rentabelt at fiske på gamle muslingeforekomster med epibentisk begroning. Disse muslinger udgør en dårlig kvalitet. Gamle biogene rev med en veludviklet epibentisk begroning, som naturmæssigt vil have størst værdi, vil således være beskyttet i den praksis som fiskeriet normalt udøver." (side 28)

Hvorledes et mindstemål skulle udgøre en sikring af den biogene rev-type muslingebanke er helt uklart. En for stor procent af undermålere vil kun sikre muslingebanken til undermålerne er vokset op, hermed er banken vokset ud af sin beskyttelse.

Store gamle muslinger er muligvis mindre attraktive i fersk konsum, men ikke til industriel anvendelse, som hovedparten af de skrabede muslinger jo anvendes til.

Begge "beskyttelseargumenter" for biogene rev (muslingebanker) er således skinargumenter, som ikke hører hjemme i en "videnskabelig proces", som DTU Aqua skriver konsekvensvurderingen er.

8. Vandrammedirektivet

"Konsekvensvurderingen forholder sig som udgangspunkt ikke til Vandrammedirektivet, idet denne vurdering ikke indgår i den stillede opgave. DMU har tidligere med bidrag fra DTU Aqua udarbejdet notat om påvirkning fra skaldyrproduktion i kystvande i relation til Vandrammedirektivets definition af god økologisk tilstand. (DMU notat af 25. september 2008 af Jens Kjerulf Petersen). I forbindelse med muslingefiskeriets effekt på udbredelsen af ålegræs og bunddyr vurderes påvirkningen dog i forhold til opstillede mål i direktivet." (side 8)

Det er klart ud fra de ovenfor citerede passager og bemærkninger, at Vandrammedirektivets krav om ikke-forringelse af den økologisk kvalitet ikke kan opfyldes med skrabetilladelser i denne del af Lillebælt. Hertil er virkningerne på ålegræs, makroalger og epifauna knyttet til hårbund for store. Det understøttes af nedenstående citat fra DMU:

"For kvalitetselementet "blomsterplanter" vil hyppigheden af en forstyrrelse være lav før rekolonisering har fundet sted og sandsynligvis i størrelsesordenen årtier i afhængighed af om rekoloniseringen skal foregå rent vegetativt eller om der kan ske rekolonisering gennem frøsætning, hvorved rekoloniseringen kan foregå hurtigere (Heminga & Duarte 2000). For flerårige "makroalger" kan forstyrrelsen kun forekomme én gang og vil være uoprettelig, hvis substratet fjernes fuldstændigt ved produktionsformen og med en lavere frekvens, antageligvis 3-5 år (dog hurtigere for opportunistiske arter), hvis substratet ikke fjernes (rekolonisering mulig)." (DMUnotat1 side 20)

Waddensee-kendelsen (C-127/02 "Muslingedommen")

Relevant i den aktuelle sag er at EU-domstolen i Waddensee-kendelsen fastslog at en konsekvensvurdering skal ske på grundlag af de målsætninger, der er fastsat for den pågældende lokalitet under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. Og at EF-domstolen fastslog, at en myndighed kun kan give tilladelse til et projekt - i dette tilfælde muslingefiskeri - hvis vurderingen ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan påvise, at der ikke er nogen skadelig virkning på den udpegede lokalitets bevaringsmålsætning. Er der således tvivl om en negativ virkning på området skal tilladelse afslås.

Den overordnede bevaringsmålsætning for Natura2000-områder er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus. Referencetilstanden for vurderingen af om, der er gunstig bevaringsstatus - dvs. naturligt udbredelsesområde, tilfredsstillende struktur og funktion og bestande af karakteristiske arter - er et områdes tilstand på tidspunktet for habitatdirektivets ikrafttræden. Dette gælder, hvis tilstanden på dette tidspunkt var gunstig, ellers gælder at referencen vil være en tilstand, som anses for at opfylde kravene til gunstig bevaringsstatus.

En naturtypes bevaringsstatus anses efter habitatdirektivet for gunstig når (DMU, faglig rapport nr. 549. 2005):

- Det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse
- Den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dens opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis vil være det i en overskuelig fremtid
- Bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i (jf. bevaringsstatus for arter)

Det er DNs opfattelse at

- en generel bevaringsmålsætning principielt er gældende eftersom der endnu ikke er fastlagt nogen specifik bevaringsmålsætning for det aktuelle Natura2000-område
- fraværet af de operationelle mål (som er på vej med naturplanerne) for opnåelse af den generelle bevaringsmålsætning - gunstig bevaringsstatus - for habitat-typer, kan ikke danne grundlag for at tillade aktiviteter med potentiale til at hindre målopfyldelsen. Forsigtighedsprincippet gælder inden for EU's natur- og miljøbeskyttelse.
- gunstig bevaringsstatus for naturtype 1160 Lavvandede bugter og vige og naturtype 1110 Sandbanker med lavvandet vedvarende dække af havvand har ikke eksisteret ved habitatdirektivets ikrafttræden i 1994 og frem til nu. Ansvarlig herfor er især eutrofiering, i mindre grad iltsvind og fysisk påvirkning fra skrabende fiskeri ifølge bl.a. basisanalyserne for H96 Lillebælt
- Det kan ud fra konsekvensvurderingen konstateres at der er åbenlys konflikt mellem muslingeskrabningens fjernelse af bundsubstrat (sten), og hermed for de af stenene afhængige plante- og dyrearter.
- Tilsvarende vil skrabning mellem 3 og 6 meter hindre ålegræs-udbredelsen til større dybder og true forekomster mellem 3 og 4 meter i dag.

Derfor er det ikke i konsekvensvurderingen uden rimelig tvivl videnskabeligt påvist at muslingeskrabning i Natura2000 området ikke har skadelig virkning på områdernes bevaringsmålsætning. Tværtimod konstateres der klart negative virkninger for bundplanter og den mere stationære epifauna.

På den baggrund er det i strid med muslingedommen og i strid med konsekvensvurderingens resultater når Fiskeridirektoratet " har gennemgået konsekvensvurderingen og vurderer på den baggrund, at der vil kunne meddeles tilladelse til, at de 6 muslingefartøjer på Jyllands

østkyst kan fiske blåmuslinger i den kommende sæson fra september 2009 til september 2010. "

Det er samtidigt dybt utilfredsstillende at Fiskedirektoratet ikke giver en eneste begrundelse for sin vurdering i lyset af at konsekvensvurderingen faktisk beskriver væsentlige negative virkninger.

Med venlig hilsen

Bo Håkansson og Henning Mørk Jørgensen