



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Folketingets Europaudvalg
Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og fiskeri
Folketingets Miljøudvalg

Den 30. april 2012
Center for Miljø- og
Erhvervspolitik
/Miljøenheden /MESE
Sagsnr.: 7476

Notat til Folketingets Europaudvalg, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Miljøudvalget ombesvarelse af Kommissionens supplerende åbningsskrivelse nr. 2010/4157 vedr. muslingefiskeri med skraber i to Natura 2000-lokaliteter i Limfjorden

Baggrund

På baggrund af en klage fra Danmarks Naturfredningsforening anmodede Kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø, i en EU-pilot-procedure (jf. sag nr. 217/08/ENVI) ved brev af 25. november 2008 de danske myndigheder om svar på en række spørgsmål vedrørende to konsekvensvurderinger om muslingefiskeriet i Lovns Bredning og Løgstør Bredning for perioden fra efteråret 2008 til foråret 2009. Fødevareministeriet afgav skriftligt svar til Kommissionen den 13. januar 2009. På et møde med Kommissionen den 11. juni 2009 redegjorde de danske myndigheder mundtligt for sagen. De danske myndigheder fulgte skriftligt op på mødet med supplerende bemærkninger til sagen af 16. september 2009.

I sin åbningsskrivelse i sag nr. 2010/4157 modtaget den 29. oktober 2010 hos Danmarks Faste Repræsentation ved den Europæiske Union foretager Kommissionen en gennemgang af konsekvensvurderinger vedrørende Lovns Bredning og Løgstør Bredning for 2008-2009 og 2009-2010. Kommissionen mener, at Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3 i habitatdirektivet (92/43/EØF) om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. Den danske regering svarede på åbningsskrivelsen den 16. december 2010.

Kommissionen fremsendte den 28. februar 2012 en supplerende åbningsskrivelse, som erstatter den tidligere åbningsskrivelse. Kommissionen anerkender forbedringen af forvaltningsgrundlaget, men fastholder i den supplerende åbningsskrivelse, at Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3 i habitatdirektivet (92/43/EØF) om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter ved at udstede tilladelse til muslingefiskeri med skraber i Natura 2000 lokaliteter på grundlag af

utilstrækkelige konsekvensvurderinger. Den supplerende åbningskrivelse inddrager nu konsekvensvurderingerne for sæsonerne 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 og 2011-2012. Der er senest blevet udstedt nye tilladelser til muslingefiskeri i Limfjorden i efteråret 2011, der gælder for 2011-2012 sæsonen.

Problemstilling

I den supplerende åbningskrivelse adresseres fire overordnede aspekter af forvaltningsgrundlaget for muslingefiskeriet på de pågældende lokaliteter:

1. Vurdering i relation til bevaringsmålsætningerne
2. Vurdering af virkningerne på naturtyper
3. Vurdering af kumulative virkninger
4. Konklusioner om betydningen af virkninger og om disse påvirker lokaliteternes integritet

Juridiske rammer

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992, om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter ("habitatdirektivet"), har til formål at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne og de vilde dyr og planter. Habitatdirektivet er på nationalt niveau gennemført i sektorlovgivningen, hvilket på fiskeriområdet er sket ved lov nr. 489 af 17. juni 2008, jf. lovbekendtgørelse nr. 978 af 26. september 2008.

Forvaltningen af muslingefiskeriet i Natura 2000-områderne

Forvaltningen af muslingefiskeriet i eller i nærheden af de beskyttede områder sker i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 på grundlag af en årlig forudgående konsekvensvurdering vedrørende det planlagte fiskeri. Det følger endvidere af direktivets artikel 6, stk. 3, at konsekvensvurderingen skal indebære en vurdering, hvorved fiskeriet sammenholdes med de bevaringsmålsætninger, der er gældende for det konkrete Natura 2000-område.

I situationer, hvor der ikke foreligger en konkret bevaringsmålsætning for et Natura 2000-område, gælder habitatdirektivets målsætning om gunstig bevaringsstatus, jf. direktivets artikel 1 og 2, stk. 2. Den generelle målsætning er gennemført i bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 (habitatbekendtgørelsen) og gælder for alle danske Natura 2000 områder. Den generelle bevaringsmålsætning er med Natura 2000-planerne blevet præciseret yderligere i de tilfælde, hvor der foreligger de tilstrækkelige data, som kan danne grundlag for at opstille konkrete tilstandsvurderingssystemer for naturtypen, hvor det vurderes nødvendigt af hensyn til forvaltningen af naturtypen eller arten eller hvor der i basisanalysen er identificeret en konkret aktivitet (f.eks. fiskeri) eller en tilstand (f.eks. eutrofiering), der er en trussel mod naturtypen. Selvom målsætningen er generel, angiver den imidlertid en retning til brug for den kompetente

myndigheds forvaltning. Der er således i forvaltningen taget udgangspunkt i en generel bevaringsmålsætning samt i udkast til vand- og naturplaner, idet de endelige planer først er vedtaget efter den senest udstedte tilladelse til fiskeri efter blåmuslinger i Limfjorden.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ved NaturErhvervstyrelsen er den kompetente myndighed i Danmark for så vidt angår fastsættelse af regler og passende foranstaltninger på det administrative niveau vedrørende fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter af hensyn til bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Den kompetente myndighed har i de aktuelle tilfælde i forhold til den generelle bevaringsmålsætning lagt vægt på konkrete indikatorer, der omfatter konsekvensvurderingens beregninger af, hvor stor en procentdel af naturtypen, der forventes påvirket af det planlagte fiskeri, samt videnskabelige oplysninger om, hvorvidt effekten er permanent eller midlertidig. I mangel af de detaljerede målsætninger har den kompetente myndighed på grundlag af videnskabelige oplysninger vurderet, hvorvidt det aktuelle fiskeri må anses som skadeligt for lokaliteten set i lyset af de opstillede indikatorer for disse naturtyper. Det analyseres således i konsekvensvurderingerne, om fiskeriet er til hinder for en udvikling i retning af gunstig bevaringsstatus, idet der samtidigt lægges vægt på det forhold, at enhver påvirkning af lokaliteten ikke pr. definition er en skade.

Forvaltningen er adaptiv og fiskeriet reguleres løbende forud for hver enkelt tilladelsesperiode og i overensstemmelse med den dokumentation af fiskeriets effekter, som er beskrevet i den for perioden gældende konsekvensvurdering.

Der er opstillet en række krav og vilkår til fiskeriet, som løbende er blevet skærpet – senest i efteråret 2011. Der er bl.a. løbende sket en stramning af betingelserne for muslingefiskeriet i forhold til ålegræs gennem skærpet fastsættelse af en dybdegrænse for fiskeriet. Der er også fastsat en tidsmæssig afgrænsning (der må kun fiskes mellem solopgang og solnedgang og der er lukket for fiskeri i perioden juli-september) og en kvote begrænsning (fx 25.000 tons i Løgstør Bredning i 2011/2012 og 7.000 tons i Lovns Bredning i 2011/2012). Desuden er der restriktioner i forhold til det maksimale antal fartøjer, der må fiske samtidigt og en geografisk begrænsning, da der kun må fiskes blåmuslinger i afgrænsede produktionsområder. Der er også krav om genudlægning af større sten, der måtte blive opfisket i forbindelse med fiskeriet. For sæsonen 2011/2012 blev der indført krav om anvendelse af en lettere og mere skånsom muslingeskaber, krav om videoscannere i testskrabetogter og krav om mere detaljeret dokumentation af fiskeriets udbredelse gennem krav om anvendelse af GPS og sensorer under muslingefiskeriet.

Den danske regerings synspunkter i sagen

Regeringen er enig i Kommissionens juridiske udgangspunkt, som er skitseret i den supplerende åbningsskrivelse – nemlig habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Forvaltningen af muslingefiskeriet er funderet på habitatdirektivets implementering i fiskeriloven og bygger på grundige analyser gennem konsekvensvurderinger udført af DTU Aqua. Konsekvensvurderingerne gennemgås herefter af den kompetente myndighed og lægges til grund for de vilkår, der opstilles for fiskeriet. Muslingefiskeriet er udover at være det bedst analyserede også det mest overvågede og geografisk afgrænsede fiskeri i Danmark.

Korrektion af faktuelle fejl

Samtidig er det regeringens vurdering, at der er en række faktuelle forhold omkring muslingefiskeriet, som bør korrigeres, idet de lægges til grund for Kommissionens opfattelse af den danske regerings forvaltning af muslingefiskeriet i Natura 2000-områder i Limfjorden.

- a) Konsekvensvurderinger og kvote og omfanget af det faktiske fiskeri
 - Den reelle kvote for Løgstør Bredning i 2009/2010 var 25.000 tons og ikke 50.000 tons. Den arealmæssige påvirkning af det faktiske fiskeri (og ikke kvoten) i Natura 2000 områder har årligt været mellem 0,2 og 5,1 pct. i Løgstør Bredning og mellem 0,1 og 2,3 pct. i Løgstør Bredning.
- b) Ålegræs og dybdegrænser
 - Den aktuelle ålegræsudbredelse er 1,6 meter i Løgstør Bredning og 2,1 meter i Lovns Bredning; miljømålet er 4,1 meter og ikke 5,5 meter; minimumsdybdegrænsen er fastsat til 5 meter og enkelte steder 6 meter.
- c) Landinger af sten
 - Registrerede landinger af sten har været op til 2,3 tons i perioden og dermed langt mindre end angivet i basisanalysen for Limfjorden (30.000 tons)
- d) Registrerede fangster af hjertemuslinger
 - Bifangst af hjertemuslinger har været yderst begrænset (i 2009/2010 sæsonen blev der i Løgstør Bredning der registreret fangst af hjertemuslinger svarende til 5,5 pct. af den samlede årlige landing af blåmuslinger).

I forhold til de fire aspekter af forvaltningsgrundlaget for muslingefiskeriet, der adresseres i åbningsskrivelsen, er regeringens argumenter summeret nedenfor.

Vurdering i relation til bevaringsmålsætninger

Samtlige udarbejdede konsekvensvurderinger tager udgangspunkt i basisanalysen for Limfjordsområdet. Siden 2010/2011 sæsonen har rammerne for vurderingerne tillige taget udgangspunkt i de danske miljømyndigheders udkast til vand- og naturplaner, og de opstillede indikatorer for gunstig bevaringsstatus for habitattyperne 1110

(sandbanker) og 1160 (større lavvandede bugter og vige), som er nærmere beskrevet i DMU's faglige rapport nr. 549 fra 2005. Med udgangspunkt i konsekvensvurderingen sammenholder den kompetente myndighed fiskeriets påvirkning af udpegningsgrundlaget med dels den generelle bevaringsmålsætning, som fremgår af habitatbekendtgørelsen og senest i Natura 2000-planerne, samt i forhold til de opstillede indikatorer af DMU (2005) og Kommissionen (2007).

Det er regeringens vurdering, at anvendelse af den generelle bevaringsmålsætning i forhold til vurdering af muslingefiskeriets virkning på konkrete Natura 2000-områder er i nødvendig og tilstrækkelig overensstemmelse med habitatdirektivet, da den inddrager de relevante indikatorer for naturtyperne.

Udkast til vand- og naturplaner inddrages endvidere i forhold til fastsættelse af minimumsdybdegrænserne for fiskeriet, herunder fastsættelse af rammerne for konsekvensvurderingerne. I øvrigt respekteres det fastsatte miljømål om ålegræsudbredelse i henhold til vandplanerne på 4,1 meter. Siden 2010/2011 har minimumsdybdegrænsen for muslingefiskeri således været 5 meter og enkelte steder 6 meter.

Vurdering af virkning på naturtyper

Konsekvensvurderingerne estimerer det planlagte fiskeris effekter på de naturtyper og arter, der indgår i udpegningsgrundlaget for lokaliteterne – dvs. sandbanker (habitattype 1110) og større lavvandede bugter og vige (habitattype 1160). Der er opstillet en række indikatorer for vurdering af de marine naturtypers bevaringsstatus (Faglig rapport fra DMU, nr. 549 af 2005). Konsekvensvurderingerne og den kompetente danske myndighed gennemfører således en vurdering vedr. fiskeriets påvirkning i forhold til ålegræs, makroalger, sigtddybde, bundfauna, fast substrat (sten og skaller) og muslingebanker, som alle er relevante indikatorer ifølge DMU's faglige rapport fra 2005 samt Kommissionens guidelines fra 2007. Vidensgrundlaget er på en række punkter forbedret fra 2008 til 2011. I forhold til ålegræs og makroalger er der udarbejdet supplerende undersøgelser og beregninger. I forhold til påvirkning af bundfaunaen er vurderingerne løbende præciseret. Det forbedrede vidensgrundlag er løbende implementeret i forvaltningen.

Fiskeriets påvirkning af de marine naturtyper vurderes på baggrund af videnskabelig viden ikke at være til hinder for opnåelse af gunstig bevaringsstatus. Mængden af muslinger, der gives tilladelse til at fiske, udgør en begrænset mængde af den samlede biomasse af blåmuslinger for de to lokaliteter. Hertil kommer, at det areal, som berøres af fiskeriet, udgør en begrænset del af den marine del af de to Natura 2000-områder. Konsekvensvurderingerne redegør for, at fiskeriet ikke i væsentlig grad påvirker sigtddybden og dermed vækstbetingelserne for makroalger og ålegræs. Den måde, som fiskeriet udøves på, medfører, at de samme områder ikke befiskes konstant. På

baggrund heraf vurderes det, at fiskeriet ikke påvirker de to lokaliteters udpegningsgrundlag negativt, og dermed lokaliteternes integritet. Med det seneste krav om anvendelse af en mere skånsom muslingeskraber vil fiskeriets påvirkning af de marine naturtyper fremadrettet være væsentlig mindre end i de tidligere sæsoner.

Vurdering af de kumulative virkninger

Konsekvensvurderingerne estimerer kumulative effekter i forhold til næringsstofbelastning, opfiskning af små muslinger til genudlægning, fjernelse af sten og skaller samt effekten af ophvirvling af bundmateriale. Den kumulative påvirkning af tidligere års muslingefiskeri er ikke medtaget i konsekvensvurderingerne, da det ikke på daværende tidspunkt blev vurderet som værende af selvstændig betydning på grund af muslingefiskeriets arealmæssige begrænsede omfang. I de hidtidige konsekvensvurderinger omfatter analysen af de kumulative effekter en samlet vurdering af fiskeriet og de påvirkninger, der er fra fx jagt, sejllads, eutrofiering, forstyrrelser af fugle og havpattedyr mv.

Regeringen er af den opfattelse, at der er forbedringspotentiale for konsekvensvurderingerne i forhold til et gentaget fiskeri på dette punkt. De kumulative effekter af tidligere års fiskeri vil således blive afspejlet bedre i de fremtidige konsekvensvurderinger, ligesom det vil blive bedre dokumenteret, præcist hvor i Limfjorden fiskeriet udøves. Dette vil være muligt ud fra de data, som den kompetente myndighed er i besiddelse af. Konceptet vil kunne udvikles efter, at der i 2011 er stillet krav om øget dokumentation af fiskeriet bl.a. gennem anvendelse af GPS-udstyr og sensorer.

Konklusioner om betydningen af virkninger og om de påvirker lokaliteternes integritet

Regeringen finder, at det er en myndighedsopgave at foretage vurderingen af om påvirkningen af lokaliteterne er væsentlig, som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Regeringen støtter sig her til EU-Domstolens opfattelse jf. Waddenzee afgørelsen. Regeringen mener således ikke, at det skulle være en opgave for DTU Aqua at vurdere dette spørgsmål, som derfor heller ikke skal fremgå af konsekvensvurderingerne. Derimod er det en vurdering, som den kompetente myndighed på baggrund af konsekvensvurderingerne og den bedst tilgængelige videnskabelige viden hvert år har foretaget, inden der udstedes tilladelser til muslingefiskeri. Konklusionen har for de hidtidige sæsoner været, at den begrænsede påvirkning fra muslingefiskeriet ikke har været en hindring for at der vil kunne opretholdes eller genoprettes en gunstig bevaringsstatus. Fødevarerministeriets departement træffer den endelige afgørelse om der kan meddeles tilladelse til fiskeri eller ej på baggrund af indstilling derom fra den kompetente myndighed.

Sammenfatning

Samlet set vurderer den danske regering, at forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 er opfyldt i forbindelse med forvaltningen af muslingefiskeriet i Natura 2000 områder i Danmark. Muslingefiskeriet i Natura 2000 områder er således efter regeringens opfattelse det bedst analyserede, mest overvågede og geografisk afgrænsede fiskeri i Danmark. Der er fastsat en række vilkår for fiskeriet og gennem de senere år er kravene til fiskeri efter blåmuslinger løbende blevet skærpet. I konsekvensvurderingerne undersøges de mulige potentielle konflikter mellem et ønsket muslingefiskeri og de naturtyper og arter, som indgår i udpegningsgrundlaget. Regeringen finder på baggrund af de udarbejdede konsekvensvurderinger, at muslingefiskeriet hidtil har udvist en mindre påvirkning på lokaliteterne, og mener samtidig ikke, at der er det fornødne belæg for, at denne mindre påvirkning er en hindring for, at der vil kunne opretholdes eller genoprettes en gunstig bevaringsstatus. Den er den danske regerings opfattelse, at fiskeri efter blåmuslinger er i overensstemmelse med bevaringsmålsætningerne for områdernes udpegningsgrundlag.

Kommissionen anerkender så vidt ses, at der er sket en forbedring af konsekvensvurderingernes kvalitet. Kommissionen anfægter således ikke længere, at bedst tilgængelige viden er anvendt af de danske myndigheder. Endvidere anerkender Kommissionen, at kravene til fiskeriet er blevet skærpet siden 2008/2009, hvor klagen indgik. Men Kommissionen lader ikke dette nærmere afspejle i sine delkonklusioner.

Det er afgørende for regeringen, at Kommissionen tager stilling til det videre sagsforløb, på basis af fuldt tilstrækkelige og korrekte oplysninger sammenholdt med de relevante retsakter – herunder de nationale regler, der gennemfører habitatdirektivet i Danmark – og i overensstemmelse med Waddenzee afgørelsen.

Den danske regering prioriterer en grøn omstilling og regeringen er derfor stærkt optaget af en afbalanceret og bæredygtig forvaltning af muslingefiskeriet. Regeringen ønsker en tættere dialog med Kommissionens relevante tjenestegrene i sagens anledning for derved at kunne sikre fortsat udvikling og vækst – også inden for fiskerierhvervet.

Samlet set finder regeringen ikke grundlag for på nuværende tidspunkt at stoppe muslingefiskeriet i de to Natura 2000 områder i Limfjorden. Danmark vil derfor fortsætte den hidtidige adaptive forvaltning.

Den kompetente myndighed i Danmark anmoder samtidig om endnu et møde om sagen med Kommissionen. I den forbindelse ønsker den kompetente myndighed nærmere at afklare Kommissionens eventuelle specifikke ønsker til dansk forvaltning af muslingefiskeriet i Natura 2000 områder.

I samme forbindelse hører regeringen gerne om det forhold, at Kommissionen har den opfattelse at den blotte tilstedeværelse af fiskerfartøjer i et Natura 2000 område kan have miljømæssige konsekvenser for området, gør det særligt relevant at inddrage medarbejdere fra DG MARE, navnlig i relation til spørgsmål om fiskeredskabers påvirkninger af bundforhold m.m.

Regeringen har besvaret Kommissionens åbningsskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.