



Implementering af borgerpanelets anbefalinger

VELUX FONDEN



TEKNOLOGIRÅDET
DANISH BOARD OF TECHNOLOGY

Indhold

| | |
|--|----|
| Introduktion | 3 |
| 1. Forslag om krav til reduktion af kvælstofudledning | 5 |
| 2. Forslag om krav til reduktion af fosforudledning fra rensningsanlæg | 7 |
| 3. Forslag om skærpede krav til havbrug | 8 |
| 4. Forslag om effektiv plastreduktion og forbud mod engangsplast | 9 |
| 5. Forslag om forskning i nanoplast og regulering af mikroplast | 10 |
| 6. Forslag om krav til og mærkning af miljøfarlige produkter | 11 |
| 7. Forslag om beskyttelse og udvidelse af havets skove | 12 |
| 8. Forslag om forøgelse af beskyttede områder | 14 |
| 9. Forslag om regulering af fiskeredskaber | 16 |
| 10. Forslag om mulighed for privat opkøb af fiskekvoter | 17 |
| 11. Forslag om mærkning af fiskeredskaber | 18 |
| 12. Forslag om lovgivning og retningslinjer for dyrevelfærd for fisk | 19 |
| 13. Forslag om at give havet rettigheder | 21 |
| 14. Forslag om sammenlægning af havforvaltningen | 22 |
| 15. Forslag om nedsættelse af sekretariat for FN's Tiår for Havforskning | 24 |

Introduktion

Som opsamling på konsensuskonferencen d. 23. til 26. oktober 2020 har Teknologirådet faciliteret en proces med det formål at gøre borgerpanelets anbefalinger så operationelle som muligt for relevante aftagere. Denne proces er forløbet i tre dele.

Først har Teknologirådet i december 2020 konsulteret en række eksperter for at få deres faglige vurdering af følgende spørgsmål:

- 1) Kan anbefalingerne lade sig gøre rent teknisk? Hvordan?
- 2) Hvordan kan anbefalingerne opnås mest effektivt?
- 3) Hvordan kunne anbefalingerne implementeres helt konkret (eks. lovgivning, bekendtgørelse, aftale, strategi, finansielle midler etc.)?
- 4) Hvilke politiske og administrative processer pågår ift. anbefalingerne? Vil anbefalingerne kunne spille ind i en af dem (hvad er anbefalingens aktualitet og relevans)?
- 5) Hvem ville det være mest oplagt at rette anbefalingen til (folketingspolitikere, EU-parlamentarikere, Regeringen etc.)?
- 6) Skal der tages nogle særlige forbehold for anbefalingen?
- 7) Hvilke argumenter er der for og imod anbefalingen?

Dernæst har Teknologirådet i samarbejde med projektets planlægningsgruppe sammensat forslag til implementering af borgerpanelets anbefalinger baseret på borgerpanelets slutdokument og de konsulterede eksperters inputs. Teknologirådet har i denne forbindelse tjent en redigerende funktion.

Endelig er forslagene blevet sendt tilbage til de konsulterede eksperter til gennemsyn.

Processen er blevet tilrettelagt ud fra hensyn om loyalitet over for borgerpanelets anbefalinger og mulighederne for at implementere dem givet det aktuelle vidensgrundlag.

Det skal understreges, at forslagene er udtryk for borgerpanelets holdning. De konsulterede eksperter har alene bidraget med relevante oplysninger om litteratur, lovgivning, teknik m.v. og anskueliggjort mulige måder at implementere borgernes anbefalinger på. De har i den forbindelse hverken taget stilling til borgernes anbefalinger, eller hvorvidt og hvordan de bør implementeres. Det skal desuden understreges, at det ikke har været muligt at få bidrag til samtlige af borgernes anbefalinger, hvorfor de ikke alle sammen indgår i det følgende.



VORES HAV

Konsensuskonference om det danske havmiljø

Teknologirådet har konsulteret følgende eksperter:

Brian Kronvang, professor, Aarhus Universitet
Berit Hasler, seniorforsker, Aarhus Universitet
Jens Kjerulf Petersen, professor, DTU
Nanna B. Hartmann, seniorforsker, DTU
Steffen Foss Hansen, lektor, DTU
Hans Sanderson, seniorforsker, Aarhus Universitet
Philippe Grandjean, professor, Syddansk Universitet
Dorte Krause-Jensen, professor, Aarhus Universitet
Marianne Zandersen, seniorforsker, Aarhus Universitet
Troels Jacob Hegland, lektor, Aalborg Universitet
Jesper Levring Andersen, lektor, Københavns Universitet
Hans Staby Frost, lektor emeritus, Københavns Universitet
Karsten Dahl, seniorrådgiver, Aarhus Universitet
Finn Larsen, seniorforsker, DTU
Søren Stig Andersen, adjunkt, Københavns Universitet
Ellen Margrethe Basse, professor, Aarhus Universitet
Steffen M. Olsen, forskningsleder, DMI



1. Forslag om krav til reduktion af kvælstofudledning¹

Borgerpanelets anbefaling

Af alle presfaktorer på havet er næringsstoffer den største. Borgerpanelet vurderer, at der er brug for en bedre regulering af tilførslen af næringsstoffer til vandmiljøet. Panelet anbefaler derfor, at der iværksættes en samlet indsats med regulering af næringsstofudledning med en målsætning om tilførsel af max 40.000 tons kvælstof om året til vandmiljøet (dette skal ses i sammenhæng med forslag 2 og 3).

Baggrund

Danmark er forpligtet på at leve op til Vandrammedirektivets mål om god økologisk tilstand i vandmiljøet. Miljøministeriet arbejder i øjeblikket på Vandplan 3 for perioden 2021-2027, som fastlægger de konkrete miljømål, der skal til for at opnå god økologisk tilstand i vandmiljøet. Disse mål er forskellige for de 88 kystvandsoplande, der er udpeget i Danmark. Enkelte af kystvandsoplandene har nået målsætningen om reduktion af tilførsler til havet, når Vandplan 2 er gennemført, mens der i hovedparten af de øvrige oplande stadig skal reduceres yderligere i både kvælstof- og fosfortilførslerne til havet for at opnå en god miljøtilstand.

Der findes en række virkemidler til at reducere kvælstofudledningen til vandmiljøet, herunder målrettet regulering af gødning i landbruget, udtag af lavbundslande, multifunktionel jordfordeling, vådområder, omlægning til økologi, marine virkemidler m.m.

For at finde den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige sammensætning og placering af virkemidler, dvs. den omkostningseffektive løsning, er der etableret et modelgrundlag, som består af bio-økonomiske modeller, udviklet af forskere fra Aarhus og Københavns Universitet. Modellerne viser, at det er nødvendigt med geografisk specifikke beregninger for at kunne udføre en målrettet regulering, således at tiltagene gennemføres der, hvor de har størst effekt og koster mindst. Beregninger af denne type er under udarbejdelse for Vandplan 3.

Der gøres opmærksom på, at der i EU's landbrugspolitik findes en række tilskudsmuligheder, som i de fleste EU-lande har været og er det vigtigste instrument til at få landmænd til at implementere nødvendige reduktioner i kvælstofudledningen. Det er vurderingen at disse finansielle instrumenter har haft positive effekter, men at tilskuddene kan og bør anvendes mere målrettet mod de resultater, man ønsker. Ved at give tilskud til reduktioner i tab af kvælstof i stedet for til bestemte metoder, vil landmændene selv kunne vælge hvilket virkemiddel, de vil anvende, og det vil kunne give både medbestemmelse og fleksibilitet i metoderne til at nå målet på. Aftaler mellem landmænd og myndighederne er et vigtigt middel i en sådan regulering.

¹ Professor ved Aarhus Universitet Brian Kronvang og seniorforsker ved Aarhus Universitet Berit Hasler har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen og Folketinget

1. Fastholder og eventuelt skærper de generelle regler for landbrugets anvendelse af gødning og dyrkningspraksis, herunder udvidelse af det økologisk drevne areal i Danmark.
2. Fastsætter krav om en målrettet reduktion i kvælstofemission fra hver bedrift set i forhold til vandmiljøets følsomhed i området.
3. Udtager de fleste lavbundsjordene og særligt følsomme højbundsarealer inden for en vis periode via etablering af en jordfond og anvendelse af multifunktionel jordfordeling. Det foreslås, at alle lavbundsjordene omlægges med naturlig hydrologi – vådområder – som kan hjælpe til med at fjerne kvælstof.

Det foreslås desuden, at tiltagene gennemføres vha. helhedsplaner for hvert vandområdes opland, der fastsætter, hvordan kravet i netop dette område opnås mest omkostningseffektivt.

Der kan desuden etableres nogle demonstrationsområder i Danmark til brug som spydspidser samt for udvikling og læring omkring helhedsplanlægning. Endelig kan staten sikre, at der kan søges om støtte til helhedsplanlægning og udførelse gennem en ansøgningsindgang, således at de forskellige støtteordninger, der eksisterer i dag, samles.

2. Forslag om krav til reduktion af fosforudledning fra rensningsanlæg²

Borgerpanelets anbefaling

Af alle presfaktorer på havet er næringsstoffer den største. Borgerpanelet vurderer, at der er brug for en bedre regulering af tilførslen af næringsstoffer til vandmiljøet. Derfor anbefaler panelet, at udledningen af fosfor ifm. spildevand fra punktkilder nedbringes fra 21% af den samlede udledning i havet til 10% (dette skal ses i sammenhæng med forslag 1 og 3).

Baggrund

Nedbringelse af fosforudledning fra spildevand er kendte. Der gøres dog opmærksom på, at det koster mange ressourcer.

Der foretages i øjeblikket beregninger i Miljøministeriet for at finde den mest omkostningseffektive sammensætning af tiltag til at nedbringe fosforudledningen i rensningsanlæg og i landbruget. Disse vil være tilgængelige i løbet af foråret 2021. Yderligere rensning kan vise sig at være relevant i de kystvandsoplande, hvor der er et begrænset potentiale for at reducere landbrugsudledningerne yderligere.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen indfører et mål i Vandplan 3 om, at fosforudledningen ifm. spildevand fra punktkilder halveres.

² Professor ved Aarhus Universitet Brian Kronvang og seniorforsker ved Aarhus Universitet Berit Hasler har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

3. Forslag om skærpede krav til havbrug³

Borgerpanelets anbefaling

Havbrugs udledning af kvælstof og fosfor kan have en betydelig lokal negativ effekt, især på havbunden. Borgerpanelet vurderer, at der er behov for bedre regulering af tilførsel af næringsstoffer til havet. Panelet anbefaler derfor, at kravene til havbrug skærpes, så påvirkningen på det nære havmiljø reduceres væsentligt (dette skal ses i sammenhæng med forslag 1 og 2).

Baggrund

Havbrug kan i forhold til næringsstoffer reguleres på to måder. For det første ved at reducere mængden af producerede fisk, hvilket vil påvirke lønsomheden i erhvervet. For det andet ved at optimere foderudnyttelsen. I denne forbindelse skal det bemærkes, at der allerede er opnået betydelige forbedringer af foderudnyttelsen i relation til kvælstof, men der er potentiale for forbedringer ift. specielt fosfor. Det vil dog sandsynligvis kræve yderligere udvikling at forbedre foderudnyttelsen så det sikres, at det ikke går ud over dyrevelfærden.

Der gøres opmærksom på, at havbrugenes placeringstilladelse i relation til Natura 2000 i øjeblikket er til konsekvensvurdering, hvilket potentielt kan få betydning for fornyelsen af placeringstilladelserne og dermed antallet af havbrug.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen stiller større krav til foderudnyttelse i havbrug baseret på faglig dokumentation om, at sådanne kan udvikles med mindre tab af næringsstoffer til følge.

³ Professor ved DTU Petersen Jens Kjerulf har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har han ikke taget stilling til.

4. Forslag om effektiv plastreduktion og forbud mod engangsplast⁴

Borgerpanelets anbefaling

Plastik er et problem for havmiljøet. Meget plastik ender i havet, hvor det særligt i form af mikro- og makroplast har påviste skadelige effekter. Borgerpanelet vurderer, at Danmark har en unik mulighed for at være foregangsland i forhold til at bremse plastproblematikken og bør derfor gøre en større indsats. Derfor anbefaler panelet, at Danmark igangsætter en effektiv reduktion af plastforbruget, herunder indfører forbud mod engangsplast til forbrugere (dette skal ses i sammenhæng med forslag 5 og 11).

Baggrund

Tidligere erfaringer viser, at frivillige aftaler kan være et godt første skridt mod reduktion af plastforbruget. Lever aftaleparterne ikke op til deres forpligtelser, kan aftaler suppleres med finansielle virkemidler (afgifter og pantordninger) og lovgivning. Erfaringer viser, at udsigt til skærpet lovgivning inden for en overskuelig årrække, såfremt aftalerne ikke har den ønskede effekt, er afgørende for aftalernes succes. Derudover vides det fra den videnskabelige litteratur, at nationale afgifter på plastik højst sandsynligt vil være en effektiv måde at reducere plastforbruget på.

Mht. engangsplast har EU netop indført Single-Use Plastics direktivet, som forbyder en række anvendelser af engangsplast. For at opnå et fuldstændigt forbud mod engangsplast til forbrugere skal dette direktiv udvides til at gælde alle typer af engangsplast.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen indgår aftaler med relevante aktører om effektiv reduktion af plastforbruget suppleret med udsigter til afgifter, pantordninger og skærpet lovgivning inden for en overskuelig årrække.

Derudover foreslås det, at Regeringen implementerer Single-Use Plastics direktivet hurtigst muligt samt udvider forbuddet til at gælde alle typer af engangsplast.

⁴ Lektor ved DTU Steffen Foss Hansen har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har han ikke taget stilling til.

5. Forslag om forskning i nanoplast og regulering af mikroplast⁵

Borgerpanelets anbefaling

Plastik er et problem for havmiljøet. Blandt andet har mikroplast påviste skadelige effekter, mens effekten af nanoplast endnu ikke er undersøgt tilstrækkeligt til, at der er viden nok om eventuelt skadelige effekter. Borgerpanelet vurderer, at Danmark har en unik mulighed for at være foregangsland i forhold til at bremse plastproblematikken og derfor bør gøre en større indsats. Borgerpanelet anbefaler således, at der afsættes midler til forskning i nanoplasts indflydelse på havmiljøet, og at mikroplast forbydes i kosmetik og dagligvarer, mens produkter indeholdende mikroplast generelt mærkes (dette skal ses i sammenhæng med forslag 4 og 11).

Baggrund

Der findes sparsom viden om, effekter, risici og metoder til måling, når det kommer til nanoplastik. Udvikling af analysemetoder til at undersøge nanoplastik vurderes derfor til at være et vigtigt forskningsområde.

Der gøres opmærksom på, at der i Danmark findes et stærkt forskningsmiljø indenfor forskningen af miljøeffekter af mikro- og nanoplast, herunder også analysemetoder. Ved yderligere at støtte forskningen i miljøeffekter af nanoplast er der således mulighed for at danske universiteter kan etablere en ledende rolle inden for dette felt.

Med hensyn til mikroplast pågår der i øjeblikket processer i EU omkring restriktioner for intentionelt tilsat mikroplast, herunder anvendelse i forbrugerprodukter, i landbruget og i industrielt fremstillede produkter. I den forbindelse vurderes det, at der er behov for særlig fokus på definitions- og testmæssige aspekter i forhold til hvilke grader af bionedbrydelig mikroplast, der fritages fra restriktionerne og på hvilket datagrundlag.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Folketinget afsætter midler til forskning i den miljømæssige effekt af nanoplast og støtter op om indførslen af restriktioner for brugen af mikroplast på EU-niveau.

⁵ Seniorforsker ved DTU Nanna B. Hartmann har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har hun ikke taget stilling til.

6. Forslag om krav til og mærkning af miljøfarlige produkter⁶

Borgerpanelets anbefaling

Det er et sundhedsmæssigt og miljømæssigt problem, at miljøfarlige stoffer ender i havet. Borgerpanelet vurderer, at der er behov for øget fokus og forskning på området, og at udledningen af miljøfarlige stoffer formindskes. Derfor anbefaler panelet, at produkter med indhold af miljøfarlige stoffer mærkes, og at husholdningsartikler og andre produkter, der risikerer at ende i havet, skal leve op til kravene for Svanemærket og EU-blomsten.

Baggrund

Bundne krav om miljømærker kræver EU-lovgivning. Mærkningerne er i dag frivillige. Det er vurderingen, at EU's kemikaliestrategi fra 2020 i kombination med Vandrammedirektivet og Havstrategidirektivet kan bruges som løftestang til at indføre mærkningsordninger og andre foranstaltninger, der kan mindske udledningen af miljøfarlige stoffer i havet. Dette kunne bl.a. bestå i rapporteringssystemer omkring brugen af alle typer af kemikalier i produkter med krav om, at virksomheder offentliggør brugen for kunder og investorer. På den måde vil det blive lettere for kunder og investorer at fravælge produkter med potentielt problematiske stoffer og/eller mange forskellige stoffer og dermed tilvælge produkter, der lever op til green-chemistry normer.

For overhovedet at kunne anvende kemiske stoffer og produkter, skal de formelt godkendes. I denne godkendelsesprocedure er giftighed, nedbrydelighed og biokonzentration vigtige parametre som indgår.

Det er vurderingen, at eventuelle negative effekter af miljøfarlige stoffer i marine fødevarer kan imødegås via øget rådgivning og vejledning, som pt varetages af de danske fødevarermyndigheder, mens udvalgte stoffer og tungmetaller i fisk monitoreres af DTU AQUA. Et specialeprojekt fra SDU viser bl.a., at vejledning af gravide omkring kviksølv medfører en lavere kviksølvkoncentration i de gravide.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved at danske politikere arbejder for nye krav og mærkningsordninger inden for rammen af EU's kemikaliestrategi, Vandrammedirektivet og Havstrategidirektivet. Derudover foreslås det, at de arbejder for udviklingen af rapporteringssystemer omkring brugen af alle typer af kemikalier samt evt. skærpelse af kravene til godkendelsen af kemikalier.

Endelig foreslås det, at Regeringen styrker rådgivningen omkring miljøfarlige stoffer i marine fødevarer.

⁶ Seniorforsker Hans Sanderson ved Aarhus Universitet og professor ved Syddansk Universitet Philippe Grandjean har leveret faglige bidrag. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

7. Forslag om beskyttelse og udvidelse af havets skove⁷

Borgerpanelets anbefaling

Havet bliver varmere og kan derfor lagre mindre CO₂ fra atmosfæren, hvilket vil forstærke klimaforandringerne. Borgerpanelet vurderer, at der er brug for at skabe opmærksomhed om, hvor vigtigt havet er for den samlede CO₂-balance, og inddrage havet i arbejdet for at bremse klimaforandringerne. Panelet anbefaler derfor, at havmiljøet inddrages i klimadebatten, og at der etableres nye erhvervsmuligheder som en del af arbejdet med at genoprette havmiljøet, herunder beskyttelse og udvidelse af arealet af havets skove.

Baggrund

Der findes i dag stor evidensbaseret viden om havets skove (saltmarsker, ålegræsenge, tangskove etc.). Vidensgrundlaget er således tilstrækkeligt til at igangsætte initiativer så som beskyttelse og genetablering af ålegræsenge, saltmarsker og tangskove, samt dyrkning af makroalger. Det er desuden vurderingen, at sådanne initiativer overvejende er win-win no-regret løsninger pga. af deres mange positive effekter. Effekterne inkluderer bl.a. optag og lagring af CO₂ og næringsstoffer, beskyttelse af kystlinjen, øget biodiversitet og forbedret vandkvalitet samt tangprodukter til f.eks. fødevarer, foder, biofuels mm.

Beskyttelse og udvidelse af havets skove kan på den måde spille positivt ind i opfyldelsen af forpligtelser i Havplanen (hvor havets skove kan bidrage til modstandsdygtighed over for konsekvenserne af klimaforandringer), Natura 2000 (hvor havets skove kan bidrage til at opnå gunstig bevaringsstatus), Vandrammedirektivet (hvor havets skove kan bidrage til at opnå en god økologisk tilstand) og Klimaloven (hvor havets skove kan bidrage til at fremme CO₂-optag).

Der findes imidlertid ikke specifik lovgivning og retningslinjer for bæredygtig tangdyrkning, som tager højde for, at bæredygtige tangfarme har overvejende positive miljøeffekter. Derudover findes der ikke incitamenter til at sikre de økosystemtjenester, som havets skove tilbyder.

Skal sådan lovgivning og incitamenter indføres, er der mange erfaringer med carbon credits fra skovrejsning og beskyttelse mod skovrydning indenfor UNFCCC's CDM (Clean Development Mechanism) Afforestation /Reforestation eller UNFCCC's REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) i udviklingslande, som der kan drages nytte af. Fordelen ved havets skove er, at det er staten som ejer området og giver licens/tilladelse til brug af havets ressourcer. Det er derfor vurderingen, at det er enklere at regulere carbon credits fra havets skove sammenlignet med skove på land.

⁷ Professor Dorte Krause-Jensen og seniorforsker Marianne Zandersen, begge ved Aarhus Universitet, har lavet faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefalinger implementeres ved, at Regeringen: i) øger beskyttelsen af eksisterende havskove (saltmarsk, ålegræs og tangskov) samt ii) udlægger areal til genetablering af havskov samt dyrkning af tang i Havplanen ved at inkludere disse elementer som indsats i Vandplan 3 og ved at medtage beskyttelse og udvidelse af havskove som virkemiddel og forskningsindsats i Regeringens årlige klimaprogram (dette skal ses i sammenhæng med forslag 8).

Derudover foreslås det, at forvaltningen har fokus på beskyttelse og etablering af havets skove som naturbaserede løsninger og skaber en incitamentsstruktur for sikring af økosystemtjenester.

8. Forslag om forøgelse af beskyttede områder⁸

Borgerpanelets anbefaling

Store og voldsomme fiskeredskaber som bundtrawl forårsager skade på bund, fauna og habitater. Borgerpanelet vurderer, at det er nødvendigt at begrænse brugen af store og voldsomme fiskeredskaber, hvis havets bund, fauna og habitater skal bevares og forbedres – også selvom det har økonomiske konsekvenser. Derfor anbefaler panelet, at arealet af beskyttede områder i det danske farvand øges i det omfang, det er muligt på nationalt plan, men også på EU-plan (dette skal ses i sammenhæng med forslag 9).

Baggrund

Borgernes anbefalinger taler ind i en række igangværende processer.

For det første taler anbefalingerne ind i den igangværende proces med at få gennemført et forbud mod fiskeri mod bundslæbende redskaber i arealer inden for Natura 2000 områder, hvor der er kortlagt beskyttede naturtyper.

For det andet taler anbefalingerne ind i den igangværende proces med Havplan Danmark, som berører muligheden for at placere nye beskyttede områder i Nordsøen/Skagerrak og i Østersøen omkring Bornholm.

For det tredje taler anbefalingerne ind i igangværende processer omkring EU's nye biodiversitetsstrategi, som har til formål at genoprette Europas biodiversitet inden 2030, herunder at beskytte mindst 30% af vandområderne i Europa.

For det fjerde taler anbefalingerne ind i et øget fokus både nationalt og i EU på at udpege egentlige marine referenceområder. Der foreligger ikke i øjeblikket faglige analyser af hvilke beskyttede områder, der med fordel kunne fungere som fremtidige biologiske referenceområder, hvor også al fiskeri er udelukket.

Der gøres opmærksom på, at der er gennemført flere projekter af Miljøministeriet, som peger på mulige nye beskyttede områder i Nordsøen/Skagerrak og Østersøen omkring Bornholm. Områderne kan udpeges i henhold til Havstrategidirektivet. Der gøres desuden opmærksom på, at Miljøministeriet har fået gennemført studier, der peger på behovet for nye beskyttede områder og en analyse af hvor de med fordel kunne lokaliseres.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen strammer op på forvaltningen af allerede beskyttede naturtyper i udpegede Natura 2000 områder i henhold til Habitatdirektivet. Her tænkes specielt på naturtyperne "Sandbanker" (type 1110) og "Lavvandede bugte og vige" (type 1160), hvor der i øjeblikket pågår både trawlfiskeri og muslingeskrabning.

⁸ Seniorrådgiver ved Aarhus Universitet Karsten Dahl og lektor emeritus ved Københavns Universitet Hans Staby Frost har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

Derudover foreslås, at Regeringen implementerer Vandrammedirektivets målsætninger for udledninger af næringssalte i kystområder ifm. Vandplan 3, som ligeledes vil bidrage til, at allerede udpegede beskyttede naturtyper opnår målsætningen "gunstig bevaringsstatus" (dette skal ses i sammenhæng med forslag 1).

Endelig foreslås det, at forvaltningen udpeger nye beskyttede områder i Havplan Danmark samt i henhold til Havstrategidirektivet med basis i allerede foretagne analyser og projekter (dette skal ses i sammenhæng med forslag 7).

9. Forslag om regulering af fiskeredskaber⁹

Borgerpanelets anbefaling

Store og voldsomme fiskeredskaber som bundtrawl forårsager skade på bund, fauna og habitater. Borgerpanelet vurderer, at det er nødvendigt at begrænse brugen af store og voldsomme fiskeredskaber, hvis havets bund, fauna og habitater skal bevares og forbedres – også selvom det har økonomiske konsekvenser. Derfor anbefaler panelet, at danske politikere i EU-regi arbejder for et mere skånsomt fiskeri og forbud mod bundtrawl (dette skal ses i sammenhæng med forslag 8).

Baggrund

Danmark kan på egen hånd via forskellige virkemidler regulere fiskeriets fangstmetoder, men kun for danske fiskere. Da det ikke kun er danske fiskere, der fisker i danske farvande, kræver effektive krav om skånsomhed og forbud mod bundtrawl ændringer i EU's fælles fiskeripolitik.

Der er igangværende nationale administrative bestræbelser på helt at forbyde fiskeri med bundslæbende redskaber på arealer inden for udpegede Natura 2000 områder, hvor to af habitatdirektivets naturtyper (rev og boblerev) er kortlagte. Forbuddet er gennemført i kystnære områder, mens områderne i de åbne farvande fortsat er i proces og afventer dansk indstilling til EU samt en afklaring med berørte lande, som har fiskeri i de pågældende områder. Derudover er et forbud mod fiskeri med bundslæbende redskaber i seks udpegede havstrategiområder i Kattegat i en tilsvarende EU-proces. Det er i denne henseende værd at være opmærksom på, at bundslæbende redskaber dækker bredere end trawl og inkluderer ankret snurrevod, der ellers typisk anses som et skånsomt redskab.

Der gøres opmærksom på, at der findes forskellige typer af trawl, som har forskellig påvirkning på havmiljøet. Derudover afhænger påvirkningen af, hvor og hvordan trawlene anvendes. Der forskes til stadighed i forskellige trawltypers effekt på havmiljøet, og hvordan disse effekter kan minimeres. Der gøres desuden opmærksom på, at der ikke findes nyere økonomiske beregninger af konsekvenserne ved et forbud af bundtrawl. Konsekvenserne antages dog at være mærkbare.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri lægger et pres på EU Kommissionen for forslag om mere skånsomt fiskeri og forbud mod bundtrawl.

Alternativt kan Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri arbejde for, at der bliver indført incitamenter og støtte til at udfase bundtrawl – først og fremmest i de områder, hvor bundtrawls skadelige effekt på havmiljøet kan dokumenteres med sikkerhed.

Endelig kan Ministeren arbejde for at øge støtten til forskning i, hvordan fangstredskabers miljøpåvirkning minimeres, og/eller hvordan sektoren omstilles.

⁹ Seniorrådgiver ved Aarhus Universitet Karsten Dahl, lektor emeritus ved Københavns Universitet Hans Staby Frost og lektor ved Aalborg Universitet Troels Jacob Hegland har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

10. Forslag om mulighed for privat opkøb af fiskekvoter¹⁰

Borgerpanelets anbefaling

Fiskebestandene i de danske farvande har historisk været større, end de er i dag, og det er med den nuværende fastsættelse af kvoter med udgangspunkt i princippet om Maximum Sustainable Yield vanskeligt for dem at vokse sig større og komme tilbage til tidligere tiders niveau. Borgerpanelet vurderer, at det er ønskeligt at arbejde for større bestande, selvom dette på kort sigt kan have negative effekter på økonomien. Panelet anbefaler derfor, at private, firmaer og andre interessenter får mulighed for at købe fiskekvoter med henblik på at frede fisk.

Baggrund

Der findes internationale eksempler på drøftelser af muligheden for at give aktører uden for fiskeriet anledning til at opkøbe fiskekvoter for på den måde at frede fisk. Det er vurderingen, at sådanne opkøb i Danmark kunne gøres teknisk muligt forudsat en ændring af *Bekendtgørelse om regulering af fiskeriet*, som i øjeblikket kun tillader aktive fiskere at eje kvoteandele. Sådant en ændring indebærer imidlertid en række opmærksomhedspunkter.

For det første kan en åbning for private opkøb skabe mulighed for, at fiskekvoter bliver et investeringsobjekt udsat for finansiell spekulation. Dette kan forhindres, hvis private kun kan opkøbe kvoter til "destruktion", det vil sige med henblik på ikke at blive udnyttet.

For det andet kan en åbning for private opkøb få samfundsøkonomiske konsekvenser i form af tab af skatteindtægter samt tab af arbejdspladser i fiskeriet og følgeindustrien, primært (skævt fordelt) langs Danmarks kyster.

For det tredje kan en åbning for private opkøb give anledning til øget import af fisk/mindre eksport af fisk og/eller fald i konsumet af fisk (til fordel for konsum af andre typer af protein).

For det fjerde afhænger effekten af private opkøb af rådgivning om kvoter og fastsættelse af samme på EU-plan. Det skyldes, at et lavere dansk fisketryk over tid i det nuværende kvotesystem kan blive omsat til rådgivning om og vedtagelse af højere kvoter og dermed forøget fiskeri fra andre EU-medlemsstaters fiskeflåder, muligvis til dels i dansk zone.

Der er behov for yderligere analyse for mere præcist at kunne bedømme effekten af at indføre muligheden for privat opkøb af fiskekvoter mhp. at frede fisk.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen ændrer *Bekendtgørelse om regulering af fiskeriet*, så ikke-fiskere kan få tilladelse til at eje kvoteandele.

¹⁰ Lektor ved Aalborg Universitet Troels Jacob Hegland og lektor ved Københavns Universitet Jesper Levring Andersen har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har de ikke taget stilling til.

11. Forslag om mærkning af fiskeredskaber¹¹

Borgerpanelets anbefaling

Det er et problem, at fiskeredskaber efterlades i havet, da de fisker videre til belastning for havets dyr. Det er borgerpanelets vurdering, at der i øjeblikket ikke bliver gjort nok for at indberette og bjerge efterladte redskaber. Panelet anbefaler derfor, at der implementeres et mærkningssystem, så efterladte fiskeredskaber kan spores tilbage til ejeren (dette skal ses i sammenhæng med forslag 4 og 5). Dette kunne suppleres med et pantsystem som incitament for at aflevere eller indrapportere tabte redskaber.

Baggrund

Det fremgår af Fiskerilovens § 32, at Fiskeriministeren kan fastsætte regler om bl.a. mærkning og afmærkning af fiskeredskaber. Derudover har FN's Fødevareorganisation FAO i en årrække haft en arbejdsgruppe, der arbejder med mærkning af fiskeredskaber.

Det er således vurderingen, at det er muligt at indføre mærkning af fiskeredskaber, optimalt set vha. et unikt ID integreret i redskabet med chip, farvekodning eller nummerering under produktionen eller leddet efter, eksempelvis hos vodbinderen. Det vil skabe et incitament for fiskeren til at bjerge eller indberette mistede redskaber.

Der gøres opmærksom på, at der i øjeblikket pågår en række processer ift. spørgelsesnet, herunder i relation til regeringens plastikhandlingsplan og EU's direktivforslag vedr. engangsplastik, som borgerpanelets anbefaling kan spille ind i.

Med hensyn til bjergning af fiskeredskaber, er det i øjeblikket ikke lovligt at bjerge redskaber, der ikke er ens egne. Bliver dette muliggjort, gøres der opmærksom på, at det er vigtigt at sikre, at det kun er spørgelsesnet, der bjerges evt. ved at kræve rapportering af bjergning til relevant myndighed, inden den påbegyndes.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen indfører krav om mærkning af fiskeredskaber med unikt ID i produktionen eller i leddet efter. Dette kan suppleres med yderligere incitamenter til at bjerge eller indberette mistede redskaber.

Derudover foreslås det, at Folketinget lovgiver bjergning af spørgelsesnet.

¹¹ Seniorforsker ved DTU Finn Larsen har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har han ikke taget stilling til.

12. Forslag om lovgivning og retningslinjer for dyrevelfærd for fisk¹²

Borgerpanelets anbefaling

Forskningen siger, at fisk kan føle smerte. Det er borgerpanelets vurdering, at vi ikke lytter nok til denne forskning, og at fisk skal behandles, så de ikke udsættes for unødigt smerte og lidelse – både ud fra et etisk synspunkt og vores viden om, at fisk kan føle smerte. Panelet anbefaler derfor, at Dyrevelfærdslovens ordlyd ændres, så det er klart, at fisk ikke må lide unødigt under fangst, og at der indføres retningslinjer for, at fisk ved fangst ikke må lide unødigt pga. smertefulde fangstmetoder.

Baggrund

Den 1. januar 2021 erstattede dyrevelfærdsloven dyreværnsloven. Dyrevelfærdsloven fastslår i §2, at ”dyr er levende væsener og skal behandles forsvarligt og beskyttes bedst muligt mod smerte, lidelse, angst, varigt mén og væsentlig ulempe.” Det følger af betænkning nr. 1154/1988 om dyreværn, at denne paragraf gælder for alle dyr, også fisk.

Derudover anfører betænkningen følgende: ”Der er dog behov for en yderligere regulering af [behandling af fisk]. Da udvalget imidlertid ikke har været i besiddelse af den fornødne sagkundskab på disse områder, har man fundet det mest hensigtsmæssigt blot at redegøre for, at der er et uopdyrket område, hvor der kan være behov for en regulering.”

Der findes dog pt. ikke specifikke dyrevelfærdsregler vedrørende fisk.

Der gøres opmærksom på, at ministeren ifølge dyrevelfærdsloven kan ”fastsætte regler om behandling og håndtering af dyr”. Rækkevidden af bestemmelsen i relation til fisk er imidlertid ikke nærmere beskrevet i lovforarbejderne. Dette er en afvigelse fra dyreværnsloven, hvor det blev antaget, at en tilsvarende bestemmelse kunne anvendes til at fastsætte regler om eksempelvis medefiskekonkurrencer, afslimning af ål og udsmidning af levende krabber efter fjernelse af deres kløer.

Samlet set er det vurderingen, at det er tvivlsomt, hvor langt de eksisterende hjemler rækker ift. at fastsætte dyrevelfærdsregler for fisk. I lyset af et så svagt hjemmelsgrundlag forekommer det ikke sandsynligt, at ministeren kan fastsætte regler med mere vidtgående konsekvenser på området.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Folketinget supplerer beskyttelsen i dyrevelfærdslovens § 2 med en udtrykkelig hjemmel til ministeren til at fastsætte nærmere regler om, at fisk ikke må lide unødigt ved fangst. Ministeren vil herefter under inddragelse af den nyeste dyrefysiologiske og etologiske viden kunne fastsætte nærmere regler i en bekendtgørelse, evt. suppleret med en vejledning med nærmere angivelse af, hvilke fangstmetoder der vil være i overensstemmelse med reglerne.

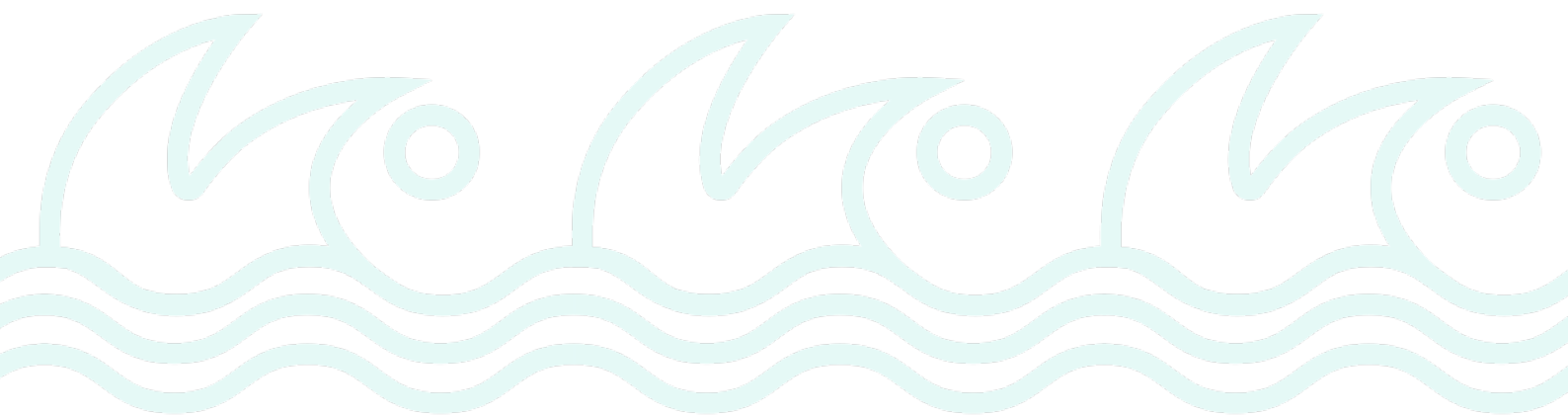
¹² Adjunkt ved Københavns Universitet Søren Stig Andersen har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har han ikke taget stilling til.



VORES HAV

Konsensuskonference om det danske havmiljø

Man kunne evt. tage afsæt i [den norske dyrevelfærdslovs](#) § 2, der udtrykkelig nævner fisk som omfattet af loven, samt ikke mindst § 20, der indeholder en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bl.a. fangst af fisk.



13. Forslag om at give havet rettigheder¹³

Borgerpanelets anbefaling

Havet har i dag ingen rettigheder, og der kan derfor ikke rejses sag på havets vegne. Det er borgerpanelets vurdering, at hvis havet har juridisk identitet, så kan man undgå unødigt udnyttelse, samt at der laves skade på havmiljøet. Panelet anbefaler derfor, at den del af havet, der er under dansk administration, får status som juridisk entitet.

Baggrund

Det er i princippet muligt at give havet status som juridisk entitet, ligesom New Zealand, Ecuador, Bolivia m.fl. har tildelt dele af naturen rettigheder. Der er dog i Vesten ikke retstradition for at tillægge miljøet status som juridisk entitet. Havstrategidirektivet er det tætteste, man kommer på en lovgivning, der har til formål at sikre en materiel beskyttelse af havets miljøkvalitet.

Den praktiske tilgang til at sikre en materiel beskyttelse af havmiljøet er under de gældende retlige traditioner at fastholde, at de danske myndigheder på grund af Danmarks deltagelse som part til Århuskonventionen skal sikre, at miljøorganisationer (NGO'er) kan optræde på vegne af de nulevende og fremtidige generationers interesser i at sikre miljøkvaliteten i havet.

Århuskonventionen pålægger parterne at give NGO'er adgang til at kunne sagsøge staten, hvis ikke de miljøkrav, som er fastlagt til beskyttelse af havmiljøet ved EU's miljølovgivning (konkret havstrategidirektivet) hhv. den nationale lovgivning, overholdes.

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved at Folketinget tildeler havet status som juridisk entitet og dermed bryder med den retlige tradition.

¹³ Professor ved Aarhus Universitet Ellen Margrethe Basse har alene leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har hun ikke taget stilling til.

14. Forslag om sammenlægning af havforvaltningen¹⁴

Borgerpanelets anbefaling

Havet forvaltes af mange ministerier og styrelser med hver deres fokusområde, hvilket muliggør at man skubber ansvaret rundt i systemet. Borgerpanelet vurderer, at det vil gavne havmiljøet, hvis vi samler ansvaret for de reguleringer og aktiviteter, der påvirker havmiljøet i én enhed. Derfor anbefaler panelet, at det overordnede ansvar samles hos Miljøministeren, at der oprettes et tværfagligt havforskningscenter, som sikrer tværfaglig ministerbetjening, samt at der udpeges en ombudsmand, der kan sikre en kontinuerlig praksis trods skiftende ministre.

Baggrund

Det er ifølge den kongelige anordning Statsministeren, der fastlægger ressortfordelingen mellem ministerier. Den til enhver tid siddende Statsminister kan derfor fordele og samle kompetencerne vedr. havet under Miljøministeren.

Miljøministeren er for nuværende ansvarlig for administrationen under havstrategiloven, vandplanlægningsloven, havmiljøloven, miljøbeskyttelsesloven og råstofloven. Det er imidlertid Erhvervsministeren, der er ansvarlig for den maritime planlægning under havplanloven.

Havplanen, der er under udarbejdelse, vil fungere som det koordinerende instrument og som retligt bindende for alle andre myndigheder, herunder de myndigheder der har ansvaret for de love, som Miljøministeren er ansvarlig for, jf. ovenstående. Hvis havplanloven blev ændret, så det ikke længere var Erhvervsministeren (konkret Søfartsstyrelsen), der var hovedansvarlig for udarbejdelsen af den danske havplan, ville det bidrage til opfyldelsen af målsætningen om, at Miljøministeren havde det overordnede ansvar på havmiljøområdet.

Der gøres desuden opmærksom på, at det vil være i harmoni med de intentioner og målsætninger om høj prioritering af miljøet, der ligger bag EU's integrerede maritime politik (som bl.a. resulterede i havstrategirammedirektivet og havplanlægningsdirektivet), hvis det i Danmark blev besluttet, at administrationen under havplanloven blev en del af Miljøministerens kompetence. Efter EU's lovgivning indgår havplanlægningsdirektivet i et samspil med havstrategirammedirektivet, vandrammedirektivet og habitatdirektivet.

Ombudsmandsinstitutionen er etableret ved lov som Folketingets kontrol med forvaltningen med støtte i grundlovens § 55. Etablering af en særlig ombudsmandsinstitution til beskyttelse af havmiljøet vil forudsætte, at Folketinget vedtager en sådan speciel ombudsmandsordning.

¹⁴ Professor ved Aarhus Universitet Ellen Margrethe Basse har alene leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har hun ikke taget stilling til.



VORES HAV

Konsensuskonference om det danske havmiljø

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen gør administrationen under havplanloven en del af Miljøministerens kompetence.

Derudover foreslås det, at Folketinget etablerer en ombudsmandsordning til beskyttelse af havmiljøet.



15. Forslag om nedsættelse af sekretariat for FN's Tiår for Havforskning¹⁵

Borgerpanelets anbefaling

Mennesket opfatter havet som en uudtømmelig ressource, som det har retten til at udnytte til egen fordel uden hensyn til balancen i økosystemet. Borgerpanelet vurderer, at der mangler oplysning og bevågenhed om de problemstillinger, der er forbundet med det danske havmiljø. Derfor anbefaler panelet, at der fra politisk side tages ejerskab over FN's Ocean Decade, og at kulturelle institutioner, public-service-kanaler og uddannelsesinstitutioner inddrages i arbejdet med at sprede viden om havet.

Baggrund

Danmark har spillet en central rolle i etableringen af FN's Tiår for Havforskning for bæredygtig udvikling, som løber fra 2021 til 2030. Tiåret skal sikre, at mest mulig viden og data gøres tilgængeligt, så flest muligt får kendskab til havets rolle for klimaet og bæredygtig udvikling.

Det er vurderingen, at der – for nationalt at tage ejerskab over Tiåret – er behov for at nedsætte et sekretariat under et relevant ministerium tilknyttet en faglig styregruppe. Dette sekretariat skal varetage en endorsement proces for Tiåret og understøtte udarbejdelsen af handlingsplaner. Sekretariatet kan også spille en koordinerende rolle på nordisk og europæisk plan bl.a. i forhold til forskningsprogrammer.

Der gøres opmærksom på, at Sverige og Norge har igangsat en lignende proces og etableret en sekretariatsstruktur for Tiåret. Derudover er der etableret et forum for nordisk koordinering omkring de nationale focal points for International Oceanographic Commission (IOC).

Bud på implementering

Det foreslås, at borgerpanelets anbefaling implementeres ved, at Regeringen nedsætter et sekretariat for FN's Tiår for Havforskning under et relevant ministerium.

¹⁵ Forskningsleder ved DMI Steffen M. Olsen har leveret faglige bidrag til baggrundsafsnittet. Det stillede forslag har han ikke taget stilling til.



VORES HAV

VELUX FONDEN



TEKNOLOGIRÅDET
DANISH BOARD OF TECHNOLOGY

Foto: Vidar Nordli-Mathisen on Unsplash