

Høringsvar vedrørende ændring af bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

Sagen behandles i Miljøministeriet under **journalnummer 2021-1935**, og er fremsendt til Miljøministeriets hovedpostkasse: mim@mim.dk

Baggrund

EU-Kommissionen åbnede helt tilbage i 2016 en såkaldt "pilotsag" (uformal advarsel) mod Danmark for utilstrækkelig udpegning af marine Natura 2000-områder. Danmark, ved Miljøstyrelsen, har siden været i dialog med Kommissionens Miljødirektorat om sagen og har nu sendt forslag om 6 nye marine fuglebeskyttelsesområder i offentlig høring.

De seks områder ligger i Flensborg Fjord, Sejerø Bugt, Smålandsfarvandet, Nordvestlige Kattegat, Rønne Banke og Skagerrak. Den naturbeskyttelsesmæssige begrundelse for at udpege de 6 områder er, at de hver især har stor betydning for 7 arter af trækkende europæiske havfugle. Fx er Flensborg-Fjord-området udpeget af hensyn til ederfugle og Sejerø-Bugt-området af hensyn til sorttænder. Havvænderne udgør altså her det, som i EU-terminologi kaldes områdernes "udpegningsgrundlag", og som EU-medlemslandene er forpligtet til at yde en særlig effektiv beskyttelse.

Af høringsmaterialet (1) fremgår det, at Miljøministeriets faglige begrundelse for at foreslå de nye EU-fuglebeskyttelsesområder udgøres af 4 teknisk-faglige rapporter fra Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) ved Aarhus Universitet. I høringsmaterialet er der derfor indsat link til de 4 rapporter. Disse link fungerer imidlertid kun for de 2 af de 4 rapporters vedkommende.

Når man som interesseret borger på anden vis har skaffet sig adgang til alle rapporterne, fremgår det af disse, at DCE i maj 2016 blev bedt af ministeriet om at vurdere om en række havområder, som Dansk Ornitologisk Forening på daværende tidspunkt anså som vigtige fugleområder, levede op til de kriterier, som normalt gælder for udpegning af EU-fuglebeskyttelsesområder. Af ministeriets bestilling fremgår desuden, at DCE også bedes vurdere, om andre havområder kunne være relevante.

De fugledata, som Dansk Ornitologisk Forening i sin tid har lagt til grund for sine forslag til nye EU-fuglebeskyttelsesområder, bygger ifølge foreningen selv ikke på standardiserede metoder. Fugleregistreringerne var herudover foretaget i forskellige sæsoner og årstal, hvorfor data fra forskellige områder kan være svære at sammenligne, hvorfor dette datagrundlag må siges at være behæftet med stor usikkerhed (2).

DCE har i sine analyser primært taget udgangspunkt i de områder, som Dansk Ornitologisk Forening havde angivet, og DCE uddyber og understreger også i de 4 rapporter, at data fra foreningen udgjorde et ganske mangelfuldt grundlag. Forskerne ved DCE konstaterer desuden i rapporterne, at der, selv om de også benytter yderligere data fra det danske naturovervågningsprogram (NOVANA), er tale om et samlet set ret ufuldstændigt fagligt grundlag for udpegning af de 6 nye områder. Forskerne udtaler således: "Vi understreger, at vidensgrundlaget om arternes forekomst i en række områder er begrænset, hvorfor vurderingerne bliver noget usikre" (3).

Under den årelange proces, som ligger til grund for Miljøministeriets forslag om udpegning af de 6 nye områder, har ministeriet været i dialog med andre ministerier (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Transport- og Boligministeriet) og med "Sund og Bælt", som med baggrund i interesser forbundet med bl.a. infrastrukturudvikling har ytret bekymring vedrørende udpegning af visse af de foreslåede områder. Miljøministeriet har løbende bedt Aarhus Universitet forholde sig til disse input og bestilt og fået yderligere input, hvorfor der i alt er blevet tale om 4 rapporter.

Overordnet må det anses for positivt og i overensstemmelse med både EU's overordnede naturpolitik (EU's Biodiversitets strategi - 2030) og EU's Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektiv, at Danmark nu efter den kraftige anmodning fra EU-kommissionen endelig planlægger udpegning af flere og større marine EU-fuglebeskyttelsesområder.

DK har et særligt ansvar for flere arter af trækkende europæiske havfugle

De fælles europæiske bestande af havfugle og i særlig grad havdykænder, som fx ederfugle, er blevet voldsomt formindskede gennem de senere år, og de kræver helt indlysende meget stærkere beskyttelse indenfor EU. Den vesteuropæiske trækfuglebestand af ederfugle er fx næsten halveret gennem de sidste få årtier, og ederfuglene er nu klassificeret som udryddelsestruede i EU (4), og også indenfor det regional hav-samarbejde omkring Østersøen (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, HELCOM (5)), er der fokus på, at især vinterbestanden af ederfugle er gået tilbage og er udryddelsestruet.

På grund af sin geografiske placering på fuglenes trækruter og på grund af vores mange indre farvande med mindre end 20 meters dybde har Danmark en helt særlig og afgørende betydning for de vesteuropæiske bestande af mange arter af trækkende havfugle. Forskerne ved DCE udtrykker også dette - om end ikke så tydeligt i de 4 rapporter som i andre medier (6).

Med henblik på at sikre bedre og mere koordineret beskyttelse af ederfugle arbejdes der derfor nu også internationalt på at etablere en overordnet forvaltningsplan for ederfugle under den internationale trækfugleaftale AEWA.

Omkring halvdelen af den samlede vesteuropæiske trækfuglebestand af ederfugle, som af Birdlife International vurderes til at være på 980.000 individer, overvintrer (raster) i de danske farvande. Her feder de sig op ved at dykke efter bl.a. blåmuslinger, snegle mv, før de drager nord på til Finlands, Estlands, Sveriges og Norges skærgårde, hvor de yngler om sommeren. Fuglene øger deres kropsvægt betydeligt under vinteropholdet i Danmark, hvilket er en forudsætning for, at de kan tilbagelægge deres rejse nord på for at yngle, lægge æg og opfostre ællinger.

Danmarks særlige betydning for flere af de fælleseuropæiske arter af trækkende havfugle er derfor en hovedårsag til, at EU-kommissionens lægger særligt pres på Danmark for at udpege og beskytte de vigtigste havområder som levesteder for ederfugle og flere andre europæiske havfugle, som følger nogenlunde det samme livsmønster.

Udfordringer og faglig usikkerhed

I det danske naturovervågningsprogram (NOVANA) er der generelt langt bedre data for landbaserede naturområder og vilde plante- og dyrearter, end der er, når det gælder havet. Overvågning af naturtyper og dyrearter i havet kræver andre og mere kostbare registreringsmetoder end registrering af naturområder og dyr på land. Desuden kan forekomster og udbredelsen af fx havfugle variere og ændre sig markant over tid, ligesom der kan være store variationer i, hvor fuglene opholder sig fra dag til dag og fra sæson til sæson. Fx kan klimaændringer og etablering af større infrastrukturanlæg på havet medføre ændringer i fuglens levesteder (ændret fødegrundlag, ændret omfang af forstyrrelser mv) og dermed i fuglenes udbredelsesmønstre.

At skaffe sig faglig vished om de forskellige havområders betydning, som opholdssteder og spisekamre for de europæiske havfugle, kræver derfor både jævnlige og opdaterede optællinger. Sådant overvågning er arbejdskrævende og dyr og har kun fundet sted i begrænset omfang for mange af de danske havområders vedkommende.

I de 4 teknisk-faglige rapporter fra DCE udtrykkes det derfor også, at der reelt er tale om mange usikkerheder og uklarheder for så vidt angår de 6 foreslåede havområders indhold og betydning for de europæiske havfugle.

Forskerne må ty til bedst mulige "kvalificerede antagelser", når de skal vurdere om områderne lever op til de normale internationale kriterier for udpegning – fx om områderne regelmæssigt rummer mere end 1 % af de samlede bestande af trækkende havdykænder. Det ville kræve, at der udførtes fugletællinger i mange år i træk og gennem alle sæsoner, hvilket ikke er sket i noget dansk havområde (3).

De tilgængelige data vedrørende de 6 foreslåede områders betydning for havdykænder er i realiteten indhentet ved, at der for år siden eller i nogle tilfælde for nylig ganske få gange er optalt fugle i forbindelse med flyvning i ca. 75 meters højde over havoverfladen. Det er en metode, som er velegnet til fx optælling af svaner, men den er ret uegnet til optællinger af havdykænder, som forstyrres og flygter ved at dykke, hvorved de ikke medtælles af de to personer, som forsøger at registrere antallet af fugle fra hver sin side af flyet.

Bl.a. i Tyskland er det derfor obligatorisk, at havfugle-optællinger i forbindelse med miljøvurderinger skal foretages fra fly i mindst 250 meters højde og ved hjælp af moderne digital fototeknik.

Nyere data bruges ikke

Danmark fremhæves ofte som det land i verden, som satser mest på havenergi, og i de senere år er der etableret en række havvindmølleparker i de indre danske farvande, og adskillige flere er under planlægning.

I forbindelse med de statslige myndigheders tilladelse eller afslag på ansøgninger om at etablere de enkelte havvindmølleparker, skal investorerne med deres etableringsansøgninger levere omfangsrige miljøredegørelser ("Vurderinger af Virkninger på Miljøet", VVM), hvor især de mulige negative konsekvenser for havfugle er en central komponent.

I mangel af tilstrækkelige data fra det nationale overvågningsprogram (NOVANA) må der derfor i forbindelse med hver enkelt havvindmølleparkplan foretages overflyvninger og optællinger for at kaste lys over områdernes fuglemæssige indhold og betydning. Er der store koncentrationer i områderne, kan dette konflikte med behovet for at passe på fuglebestandene, som fortrænges fra deres vigtigste opholdssteder og spisekamre.

I kraft af de mange havvindmøllepark-miljø-redegørelser findes der nu en stor mængde nye og relevante data fra flere forskellige havområder. Fx er det i forbindelse med miljøredegørelsen for en mulig havvindmøllepark i Jammerland Bugt syd for Kalundborg blevet dokumenteret, at bugten i undersøgelsestidspunktet rummede en overraskende stor vinterbestand af ederfugle. Der blev foretaget to overflyvninger – én i okt. og én i nov. 2014, hvor det vurderedes, at der var henholdsvis 273.000 og 129.000 ederfugle i bugten. Det svarer til mere end en fjerdedel af hele den samlede vesteuropæiske trækfuglebestand, og det ligger altså meget langt over det mest almindeligt brugte 1% 's kriterium for udpegning af fuglebeskyttelsesområder. Ved miljøvurderingen blev det også konstateret, at der var forekomster af sortænder og gråstrubede lappedykkere, som lå væsentligt over 1 % 's-kriteriet. Disse data tyder meget stærkt på, at Jammerland Bugt er et af verdens vigtigste marine fugleområder.

På grund af de meget store forekomster af havdykænder i Jammerland Bugt forlangte myndighederne, at vindmølleparkinvestorens miljøredegørelse skulle suppleres med flere fugleoptællinger. Disse blev tilsyneladende foretaget denne vinter (2020/2021), men er endnu ikke gjort tilgængelige for offentligheden.

Selv om der i ingen af de 6 foreslåede EU-fuglebeskyttelsesområder på noget tidspunkt er fundet så markant store forekomster af de truede europæiske ederfugle, er Jammerland Bugt ikke overvejet medtaget i forslaget om de 6 nye EU-fuglebeskyttelsesområder, som nu er i høring.

Af rapporterne fra DCE fremgår det, at forskere "har haft adgang til rapporter om fuglefordelinger fra en række VVM-redegørelser om havvindmølleparker, men ikke indenfor den givne tidsramme har haft mulighed for at tilvejebringe og inddrage rådata fra disse til brug i analyser" (7).

Ifølge EU's Habitat og Fugledirektiv gælder ellers en forpligtelse for EU-medlemslandene til, at de skal benytte den tilgængelige, bedste og nyeste videnskabelige viden i deres arbejde med at udpege og forvalte EU-fuglebeskyttelsesområderne.

På denne baggrund er det også lidt overraskende, at Miljøministeren i Berlinske Business den 21. april 2021 udtaler, at de danske fuglebeskyttelsesområder udpeges efter anerkendte fuglefaglige kriteriers, og at "De er nøje udpeget, der hvor fuglene rent faktisk er".

Konklusion og forslag

Forslaget om udpegning af de 6 nye EU-fuglebeskyttelsesområder bør trækkes tilbage, da det hviler på et utilstrækkeligt fagligt grundlag.

Relevante og tilgængelige data fra de miljøreddegørelser, som er foretaget i forbindelse med aktuelle planer om etablering af havvindmølleparker rundt omkring i de danske indre farvande, bør medtages og indarbejdes i reviderede analyser fra DCE.

Ikke at inddrage disse både tilgængelige og relevante faglige data må opfattes som værende i strid med EU's Natura 2000 retsregler.

På lidt længere sigt må det anses for både fagligt relevant, mere omkostningseffektivt samt erhvervs- og samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, hvis der investeres mere i at etablere pålidelige og tilstrækkelige data vedrørende havfugle i det nationale overvågningsprogram.

EU's Biodiversitetsstrategi-2030 fastslår, at mindst 10 % af EU-landenes samlede havareal skal være strengt beskyttet inden år 2030. Danmark skal derfor indenfor en kort tidshorizont identificere og udpege mere end dobbelt så stort et strengt beskyttet havareal, end der nu er i støbeskeen i forbindelse med den danske Havplan, som Miljøministeriet netop har sendt i offentlig høring.

I den forbindelse bør det særlige danske ansvar for de fælles europæiske havfugle have meget høj prioritet, og for at få udvalgt de vigtigste havområder må der både etableres et mere tilstrækkeligt datagrundlag og etableres en mere aktiv regulering i forhold at begrænse de mulige negative effekter (havvindmøller, klapning, fiskeri, jagt mv) på fuglebestandene i de beskyttede områder.

Mede venlig hilsen

Søren Mark Jensen

Gadevangsvej 153

3400 Hillerød

tel 30 63 32 54

mail Smjbeijing@gmail.com

Referencer

1. <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/64971>)
2. "Status og udviklingstendenser for Danmarks Internationalt vigtige Fugleområder, IBA'er", Dansk Ornitologisk Forening, 2015.
3. "Vurdering af IBA'er (Important Birds Areas) i relation til fuglebeskyttelsesområder – med særligt henblik på marine arter og områder", DCE, Aarhus universitet, 2016.
4. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/redlist_en.htm
5. <https://helcom.fi/media/red%20list%20species%20information%20sheet/HELCOM-Red-List-Somateria-mollissima.pdf>
6. "Østersøens edderfugle i krise", Natur/vildtforvaltning, Jæger 3, 2021.
7. "Beskrivelse af udbredelse af udvalgte vandfuglearter i tre marine IBA-områder", DCE, Aarhus Universitet, 2020.