

Biodiversitetsrådets hovedbudskaber

- Tabet af biodiversitet er ikke stoppet, og biodiversiteten er fortsat under stort pres i Danmark.
- De igangsatte biodiversitetsindsatser, herunder indsatserne i natur- og biodiversitetspakken, vil bidrage positivt til at forbedre biodiversiteten, men er utilstrækkelige i forhold til at vende tabet af biodiversitet i Danmark til fremgang.
- Biodiversitetsrådet estimerer, at højst 2,3 % af Danmarks landareal med sikkerhed kan siges at bidrage til de internationale arealmålsætninger for beskyttede områder, imens yderligere 5,3 % kræver en nøjere vurdering af de enkelte områder. Ingen landarealer kan for nuværende med sikkerhed siges at opfylde kravene til at være strengt beskyttet, men op mod 2,3 % af landarealet kan potentielt komme i betragtning. For havet kan højst 12 % med sikkerhed betragtes som beskyttet og højst 4,1 % som strengt beskyttet. Danmark er således meget langt fra arealmålsætningerne i EU's biodiversitetsstrategi for 2030 om 30 % beskyttet natur, hvoraf en tredjedel skal være strengt beskyttet.
- Der skal afsættes markant mere plads til naturen i Danmark, hvis tabet af Danmarks biodiversitet skal vendes til fremgang. De større sammenhængende naturområder af høj kvalitet, der repræsentativt og tilsammen er nødvendige for at beskytte og øge biodiversiteten i Danmark, kan ikke opnås alene ved eksisterende naturområder. Hvis man vil sikre fremgang i biodiversiteten, kræver det, at arealer, der i øjeblikket anvendes til bl.a. landbrug, skovbrug og fiskeri, målrettet og permanent omlægges til natur. Udpegning af nye områder til natur bør foretages ud fra en omkostningseffektivitetsanalyse, med inddragelse af viden om naturkvalitet, repræsentativitet, størrelse og biologisk sammenhæng.
- Kvaliteten af den beskyttede natur skal også sikres. Mere plads er en forudsætning for at vende tabet af biodiversitet til fremgang, men det er ikke i sig selv nok. Det er nødvendigt, at de udlagte naturområder genoprettes med fokus på økosystemernes naturlige processer og funktioner, samt at udefrakommende og lokale presfaktorer reduceres markant.
- Biodiversiteten bør også styrkes uden for de beskyttede områder. Indsatser her kan medvirke til at forbedre biodiversiteten generelt og øge den funktionelle sammenhæng imellem de adskilte beskyttede naturområder samt gøre naturen mere tilpassningsdygtig over for klimaforandringer og deraf afledte effekter.
- Der er behov for en lov, der fastsætter mål og rammer for den nationale biodiversitetsindsats. Loven bør sikre, at de nødvendige indsatser igangsættes, monitoreres og evalueres, så tabet af biodiversitet er vendt til fremgang inden 2030 med det langsigtede mål, at naturlige økosystemer genoprettes, så de lever op til deres fulde biodiversitetspotentiale inden 2050.
- Biodiversitet bør indtænkes i forbindelse med klimatilpasning og øvrige ændringer i arealanvendelse. De gennemgribende ændringer, der skal til for at vende tabet af biodiversitet til fremgang, kræver revidering af eksisterende incitamentsstrukturer, der skader biodiversitet, og etablering af nye incitamentsstrukturer, der fremmer biodiversitet.
- Øget viden og bevidsthed om biodiversitet skal forankres i befolkningen, og der bør gives muligheder for at engagere sig og bidrage til forbedringer af biodiversiteten. Uddannelse, naturbesøg og friluftaktiviteter er vigtige elementer i denne naturdannelse.

Sammenfatning af budskaber

Biodiversiteten i Danmark: fra tab til fremgang

Grundbetingelser for biodiversitetsmålsætninger i Danmark

Videnskabelige anbefalinger og biodiversitetens grundbetingelser peger på nødvendigheden af at reservere plads af høj kvalitet for biodiversiteten.

Der er ingen tvivl om, at vi befinder os i en global biodiversitetskrise, og at den skyldes menneskelige aktiviteter. Globalt er mere end en million arter i fare for at uddø, hvilket er flere end på noget andet tidspunkt i menneskets historie.

De internationalt formulerede biodiversitetsmålsætninger har fokus på at vende tabet af biodiversitet til fremgang senest i 2030 og sikre, at alle økosystemer er repræsentativt beskyttede, robuste og genoprettet til deres fulde biodiversitetspotentiale i 2050. I FN-regi er det foreslået, at 30 % af verdens land- og havareal beskyttes af hensyn til biodiversiteten. I EU-regi er det vedtaget, at 30 % af land- og havarealet beskyttes, samt at en tredjedel heraf skal underlægges streng beskyttelse. Ingen af disse arealbaserede biodiversitetsindsatser gælder direkte for enkeltlande, men gælder alene som arealmål på globalt og EU-niveau. Det forventes dog, at alle lande skal bidrage rimeligt, og indsatser forventes at afspejle de enkelte landes størrelse, natur og biodiversitet.

Grundlaget for biodiversitetsmålsætningerne og de tilhørende indsatser er en sikring af de betingelser, der er væsentlige for at opretholde biodiversiteten på lang sigt. Videnskaben har i flere århundreder arbejdet med at forstå fordelingen af livet på jorden. Det har givet en solid grundforståelse af de betingelser, der bidrager til at opretholde biodiversiteten. Biodiversitetens grundbetingelser danner basis for biodiversitetsmålsætninger og -indsatser. Grundbetingelserne understreger nødvendigheden af store naturområder, som er funktionelt sammenhængende, har høj biologisk kompleksitet, funktionelle fødenet og naturlige økologiske processer, der bidrager med variation i naturen i tid og rum. Hvis man

vil sikre biologisk funktionel sammenhæng for så mange arter som muligt, gælder det i al væsentlighed om at beskytte og skabe større naturområder og mere natur i landskabet generelt samt at understøtte arternes spredningsmuligheder.

Biodiversiteten er mangfoldigheden af alt liv på Jorden. Den beskriver diversiteten af alle levende organismer – ikke kun de særlige, de sjældne og de truede arter. Biodiversitet beskriver variationen i gener, individer, arter, interaktioner og funktioner inden for og mellem arter og økosystemer. Biodiversiteten er højere, jo flere unikke gener, arter, funktioner og naturlige økosystemer, der er inden for og mellem områder.

Biodiversitetsrådet anbefaler, i overensstemmelse med international videnskabelig konsensus, at en bred og økosystembaseret biodiversitetstilgang forankres som det grundlæggende princip for naturbevaring og biodiversitetsindsatser i Danmark. Denne tilgang er nødvendig for at vende tabet af biodiversitet til fremgang samt at sikre den langsigtede beskyttelse af den samlede biodiversitet. Økologisk integritet er et naturområdes evne til at understøtte og opretholde dets naturlige biodiversitet på lang sigt. Ved at sikre høj, økologisk integritet sikres naturområdets robusthed over for naturlige og menneskeskabte ændringer, herunder klimaforandringer. Det sagt, så bør denne tilgang suppleres med en særlig indsats for de mest truede arter, så de ikke når at forsvinde, før en økosystembaseret tilgang sikrer bedre levevilkår også for de truede arter.

Samlet set peger selve biodiversitetens grundbetingelser - og de videnskabelige anbefalinger - på nødvendigheden af at etablere store, sammenhængende områder med høj naturkvalitet, der repræsentativt og tilsammen beskytter biodiversiteten på lang sigt.

► Læs mere i afsnittet "1.1. Grundlag for biodiversitetsmålsætninger og -indsatser".

Tabet af biodiversitet i Danmark er ikke stoppet

På trods af flere årtiers indsats for at vende udviklingen, er tabet af biodiversitet i Danmark ikke stoppet. Det gælder på tværs af økosystemer og uafhængigt af, om man betragter arter, levesteder, eller de understøttende naturlige økologiske processer.

Biodiversitetsrådet vurderer, at den nuværende tilstand for biodiversiteten i Danmark ikke er tilstrækkeligt god til at opretholde biodiversiteten på lang sigt. Derudover er det ikke i nævneværdig grad lykkedes at vende den negative udvikling. Det gælder selvom visse arter og levesteder er i fremgang. Det klare og entydige budskab er, at de hidtidige tiltag og biodiversitetsindsatser har været utilstrækkelige til at stoppe tabet af biodiversitet i Danmark. Den præcise tilstand og udvikling af biodiversiteten i Danmark, er dog stadig ukendt for langt de fleste organismegrupper og økosystemers vedkommende. Biodiversitetsrådet vurderer, at det tilgængelige videns- og datagrundlag er for mangelfuldt til med sikkerhed at kunne vurdere den historiske og fremtidige udvikling samt effekterne af forvaltningstiltag på tværs af alle danske organismegrupper og økosystemer. Hvis det med sikkerhed skal kunne dokumenteres, om tabet af biodiversitet vendes til fremgang, er det nødvendigt løbende at overvåge udviklingen langt bedre end i dag samt at sammenstille viden om, hvornår økosystemernes tilstand og integritet er tilstrækkelig til at opretholde biodiversiteten på lang sigt.

► Læs mere i afsnit "1.2. Tabet af biodiversiteten i Danmark er ikke stoppet"

Hovedårsager til tabet af biodiversitet i Danmark

Den største årsag til tabet af biodiversitet i Danmark er mangel på beskyttet plads af høj kvalitet for biodiversiteten.

Den vigtigste årsag til, at det efter mange års biodiversitetsindsatser ikke er lykkedes at vende tabet af biodiversitet til fremgang i Danmark, er at der ikke er reserveret nok plads af høj naturkvalitet, hvor naturen har første prioritet. Områder af høj kvalitet for biodiversiteten er især større funktionelt sammenhængende områder, hvor de naturlige økologiske processer kan udfolde sig, og hvor biodiversiteten er effektivt beskyttet mod direkte og indirekte presfaktorer, dvs. negative effekter af menneskelige aktiviteter.

Menneskelig aktivitet både på land og i havet inducerer en række presfaktorer, som medfører direkte tab af levesteder og reduceret naturkvalitet. De vigtigste presfaktorer er relateret til den intensive arealanvendelse som landbrug, fiskeri og skovbrug, til den direkte udnyttelse af naturen som ressource samt til forurening med især næringsstoffer og miljøfremmede stoffer. Dertil kommer negative synergieffekter med invasive arter og klimaændringer.

Stort set alt land- og havareal i Danmark er påvirket af menneskelig aktivitet, og hovedårsagerne til tabet af biodiversitet er overordnet de samme på tværs af terrestriske, ferske og marine økosystemer. Årsagernes relative betydning varierer dog på tværs af Danmarks land- og havarealer og påvirker de enkelte organismegrupper og arter forskelligt.

For de terrestriske økosystemer er hovedårsagen til tabet af biodiversitet, at en for stor andel af landarealet anvendes intensivt til landbrug, skovbrug og øvrige menneskelige aktiviteter. Konsekvensen af dette er mangel på plads til natur med intakte og dynamiske naturlige processer som naturlig hydrologi, naturlig græsning

og naturlig vind- og branddynamik. Dertil kommer manglen på intakte fødenet og de relaterede funktioner i naturen.

For de ferske økosystemer, søer og vandløb, er hovedårsagerne tab af areal og kvalitet pga. dræning og forurening med næringsstoffer som følge af intensiv udnyttelse af landarealet. Kvaliteten af søer er kraftigt påvirket af udledning af organisk stof og næringsstoffer, med iltsvind til følge. Vandløb er især påvirket af udretning, grødeskæring og spærringer, hvilket fører til tab af naturlige hydrologiske dynamikker såsom temporære oversvømmelser og fluktuerende vandstande.

For de marine økosystemer er hovedårsagerne fiskeri og næringsstofbelastning, og de relaterede effekter. Herunder selektivt tab af individer, som kan medføre ubalancer i fødenettet, samt tab af bundnære habitater pga. fysisk forstyrrelse, iltsvind og manglende lys. Dertil kommer råstof-indvinding, klapning, anlægsprojekter, og miljøfremmede stoffer samt støj.

Klimaændringer kan blive en stressfaktor for biodiversiteten i alle økosystemer fremadrettet; dog primært i sammenhæng med andre presfaktorer eller manglen på sammenhængende plads og lav økologisk integritet. Klimaændringer vil også have flere indirekte samfundsmæssige effekter. Disse effekter omfatter blandt andet stigende arealbehov til menneskelige aktiviteter pga. international klimamigration samt øget behov for land- og havareal i forbindelse med klimamitigering og -tilpasning som solceller, bioenergi, vindmøller, energiøer, CO₂-lagring og regnvandsbassiner. Biodiversitetsrådet anbefaler, at klimaforandringer og effekterne heraf indtænkes i igangværende og fremtidige biodiversitetsindsatser, og at biodiversitet samtænkes med planlægningen af klimamitigerings- og tilpasningstiltag og andre væsentlige ændringer af arealdisponeringen i Danmark.

Viden om invasive arters samlede effekt på biodiversiteten i Danmark er begrænset. Invasive arter

kan påvirke økosystemers struktur og artssammensætning lokalt, men forventes i dansk regi primært at påvirke biodiversiteten negativt i sammenhæng med de andre presfaktorer og mangel på plads og naturlige økologiske processer.

De vigtigste årsager til, at biodiversiteten i Danmark fortsat har det dårligt og ikke er i fremgang, er den intensive menneskelige arealanvendelse og manglen på store, beskyttede og sammenhængende naturområder af høj kvalitet for biodiversiteten. Kort sagt, der skal være plads til natur med intakte naturlige økologiske processer og uden betydelig påvirkning fra direkte eller indirekte presfaktorer.

► Læs mere i afsnit "1.3. Hovedårsager til tabet af biodiversiteten i Danmark"

Kvalificering af udvalgte biodiversitetsindsatser i Danmark

De igangsatte biodiversitetsindsatser, herunder indsatserne i natur- og biodiversitetspakken, vil bidrage positivt til at forbedre biodiversiteten i Danmark, men er utilstrækkelige i forhold til at vende tabet af biodiversitet i Danmark til fremgang.

Biodiversitetsrådet har i denne årsrapport valgt at kvalificere de to arealbaserede biodiversitetsindsatser på land, etablering af naturnationalparker og udlægning af urørt skov, samt de væsentligste igangværende indsatser for marine og ferske økosystemer.

Naturnationalparkerne har fokus på at sikre plads, hvor naturen har førsteprioritet, og genetablere naturlige økologiske processer. En udfordring for etablering af de naturlige økologiske processer er, at langt størstedelen af de udpegende naturnationalparker er for små til, at processerne kan udfolde sig fuldt ud og naturligt. Det gælder især for naturlig hydrologi, naturlig vegetationsdynamik og for populationsdynamik for de græssende dyr. Hvis vi skal sikre biodiversiteten i Danmark, er

det uomgængeligt, at indsatsen for at bevare skovens biodiversitet skal øges betydeligt – også ud over de ca. 75.000 ha, der i dag er planlagt udlagt til urørt skov. Indsatsen skal målrettes bedre, så de udlagte skove beskytter skovens biodiversitet repræsentativt. De konkrete udpegninger er fortrinsvis på statens arealer, som er ujævnt fordelt ud over landet. Indsatsen bør øges, så den i væsentligt højere grad omfatter gamle løvskove på de private arealer, i andre dele af landet. Effekten af den nuværende indsats vil have en positiv biodiversitetseffekt, men især når den er fuldt implementeret om mere end hundrede år.

De væsentligste igangsatte indsatser til forbedring af den akvatiske biodiversitet implementeres som en del af EU's vandrammedirektiv, habitatdirektiv og havstrategidirektiv. Derudover er der i natur- og biodiversitetspakken planlagt etablering af stenrev i Øresund og Lillebælt. De hidtidige og planlagte indsatser, herunder særligt næringsstofreduktioner, vil bidrage til at forbedre levestederne for den akvatiske biodiversitet, men de vurderes utilstrækkelige i forhold til at sikre biodiversiteten af organismer i søer og havet, som er påvirket af andre presfaktorer ud over næringsstoffer.

I forbindelse med havstrategidirektivet er der for nyligt udpeget større marine områder, som i højere grad end mange tidligere udpegninger skal bidrage til beskyttelse af havbundens integritet, hvilket er vigtigt for den samlede biodiversitet. Udpegningerne omfatter ca. 7 % af det danske havareal, men dette vurderes at være utilstrækkeligt. I natur- og biodiversitetspakken er der planlagt etablering af stenrev i Øresund og Lillebælt. Det vil gavne biodiversiteten, fordi der er mangel på de levesteder, som findes på hård og stenet havbund. De konkrete tiltag vil dog have begrænset effekt på en større skala, og være utilstrækkelige i forhold til at genskabe de mange historisk opfiskede stenrev.

► Læs mere i afsnit "1.4. Kvalificering af udvalgte biodiversitetsindsatser i Danmark"

Hvor meget af Danmarks land- og havareal er beskyttet og strengt beskyttet natur?

Danmark er meget langt fra de internationale arealmålsætninger for 2030 om 30 % beskyttet natur, hvoraf en tredjedel skal være strengt beskyttet.

Gennem EU's biodiversitetsstrategi har medlemslandene tilsluttet sig en fælles målsætning om, at 30 % af land- og havarealet skal beskyttes af hensyn til biodiversiteten, samt at en tredjedel af dette areal, dvs. 10 %, skal underlægges såkaldt streng beskyttelse. Beskyttelse af 30 % af land og hav forventes også aftalt i forbindelse med FN's biodiversitetskonvention.

Biodiversitetsrådet har foretaget en dybdegående analyse af Danmarks bidrag til disse arealmålsætninger. Med udgangspunkt i en opgørelse af eksisterende naturbeskyttelsesordninger i Danmark vurderes det, hvor store arealer der med rimelighed kan siges at bidrage til målsætningerne for beskyttet og strengt beskyttet natur. I vurderingen indgår kendskab til det nuværende naturindhold og arealanvendelser i områderne samt et overordnet kendskab til områdernes forvaltning og en vurdering af ordningernes retlige beskyttelse. Vurderingen tager udgangspunkt i en bred, økosystembaseret biodiversitetstilgang samt i Biodiversitetsrådets udlægning af EU's retningslinjer for opgørelse af beskyttede og strengt beskyttede områder.

I forhold til arealerne på land konkluderes følgende:

- **Højest 2,3 % af det danske landareal, inklusiv søer og vandløb, kan med stor sikkerhed betragtes som beskyttet i dag i kraft af eksisterende ordninger.** Den vigtigste begrundelse herfor er, at der er tale om naturarealer, hvor den samlede biodiversitet er beskyttet, og hvor beskyttelsen forventes at leve op til kriterierne fra EU's retningslinjer. Arealerne omfatter de kommende naturnationalparker, statslig urørt skov og naturarealer ejet af naturfonde.
- **5,3 % af landarealet kræver en vurdering**

af de enkelte områder for at afgøre, om de kan betragtes som beskyttet. Herunder, ikke mindst, om forvaltningen i dag er tilstrækkelig god. Her er der tale om Natura 2000-områder, § 3-arealer, klitfredninger, privat urørt skov, fredninger, vildtreservater samt anden beskyttelse.

- **Yderligere 8,5 % af landarealet er omfattet af beskyttelsesordninger, men bør ikke regnes for beskyttet jf. 30%-målet.** Nogle steder, fordi biodiversiteten ikke er retligt sikret på lang sigt. Det gælder de 3,8 % af landarealet, som alene er private § 3-arealer, der kan "vokse ud af beskyttelse". De sidste 4,7 % udgøres af produktionsarealer med landbrug og skovbrug samt infrastruktur og bebyggelse m.m.
- **Ingen landarealer kan med sikkerhed siges at opfylde kravene til strengt beskyttede områder, men op mod 2,3 % af landarealet kan potentielt komme i betragtning.** Det kræver en individuel vurdering af de enkelte områder at fastslå, om de kan medregnes som strengt beskyttede. Det er særligt usikkert, i hvor høj grad arealerne har høj biodiversitet eller potentiale herfor, og om arealstørrelsen understøtter uforstyrrede naturlige økologiske processer. De potentielt strengt beskyttede arealer omfatter som udgangspunkt de samme arealer, der kan betragtes som beskyttede, dvs. de kommende nationalparker, statslig urørt skov samt arealer ejet af naturfonde.

I forhold til de danske havområder konkluderes følgende:

- **Højst 12 % af det danske havareal kan med stor sikkerhed betragtes som beskyttet i kraft af eksisterende beskyttelsesordninger.** Det er områder, hvor havbundens biodiversitet er, eller forventes at blive, beskyttet mod fysisk forstyrrelse, herunder fiskeri med bundslæbende redskaber. Arealet omfatter især lavvandede områder under forskellige beskyttelsesordninger, dybereliggende rev i Natura 2000-områder samt de kommende havstrategiområder i de åbne farvande.
- **Yderligere 17 % af det danske havareal er**

omfattet af eksisterende naturbeskyttelsesordninger, men bør ikke som udgangspunkt medregnes som beskyttede jf. 30%-målet. Den vigtigste begrundelse herfor er, at havbunden her generelt ikke er retligt sikret mod fysisk forstyrrelse fra fiskeri med bundslæbende redskaber. Omtrent halvdel af dette areal, primært i Natura 2000-områder, fiskes i dag med bundslæbende redskaber. I de øvrige arealer bruges bundslæbende redskaber mere sporadisk eller slet ikke, hvorfor biodiversiteten i disse områder formodes at være mere intakt. Nogle af disse områder kan i praksis være forvaltet, så nogle former for bundslæbende fiskeri begrænses.

- **Højst 4,1 % af det danske havareal kan med stor sikkerhed betragtes som strengt beskyttet i kraft af eksisterende beskyttelsesordninger.** Her forventes et forbud mod alt fiskeri i tillæg til restriktionerne i de øvrige beskyttede områder. Herved beskyttes både havbundens og vandmassernes biodiversitet, hvilket bidrager væsentligt til, at de naturlige økologiske processer kan forløbe grundlæggende uforstyrret. Arealet omfatter de kommende strengt beskyttede havstrategiområder, som er tættest på at opfylde de relevante kriterier.

En lempelig udlægning af EU's retningslinjer indebærer, at Natura 2000-områder som udgangspunkt kan tælles med i 30%-målet. Biodiversitetsrådet mener dog ikke, at alle Danmarks Natura 2000-områder uden videre kan tælle med. Således vurderes det i ovenstående analyse, at ca. 44 % af Natura 2000-områderne på land udgøres af landbrug, skovbrug eller bebyggelse mv. uden et tilstrækkeligt naturindhold. På havet udgør Natura 2000-områder over 25 % af farvandene, men en stor del af disse er fuglebeskyttelsesområder uden beskyttelse af havbundens levesteder og områdernes brede biodiversitet, og i mindst 34 % af områderne påvirkes biodiversiteten af fiskeri med bundslæbende redskaber. Desuden har de seneste årtiers indsats i en stor del af Natura 2000-områderne vist sig at være utilstrækkelige

til at opfylde målsætningen om såkaldt gunstig bevaringsstatus.

Biodiversitetsrådet ønsker at understrege, at hvis tabet af biodiversitet skal vendes til fremgang, må beskyttelsen af 30 % af hav- og landarealet ikke føre til yderligere forringelse af eksisterende naturindhold på de resterende 70 %. Der bør sikres et større naturindhold, også uden for de beskyttede naturområder. Dette er også i tråd med EU's biodiversitetsstrategi og naturdirektiver, hvis overordnede målsætninger i princippet gælder for hele EU's land- og havareal, og hvor beskyttede områder blot er ét af flere redskaber til at opfylde disse.

► Læs mere i afsnit *"2.3 Beskyttede og strengt beskyttede områder på land"*

► Læs mere i afsnit *"2.4 Beskyttede og strengt beskyttede områder på havet"*

Anbefalinger og handlemuligheder mod 30 % beskyttet og 10 % strengt beskyttet natur i Danmark.

Den entydige konklusion er, at arealet af beskyttet og strengt beskyttet natur i Danmark skal øges markant.

Baseret på den gennemførte arealanalyse kommer Biodiversitetsrådet med en række anbefalinger til, hvordan Danmark kan opnå mere og bedre beskyttet natur, og hermed yde sit bidrag til at vende tilbagegangen i biodiversitet til fremgang

Det er uomtvisteligt, at der skal afsættes markant mere plads til beskyttet natur i Danmark. Det skal ske med særlig fokus på at skabe større og mere sammenhængende naturområder af høj kvalitet for biodiversiteten:

- **Plads:** Arealet af beskyttet og strengt beskyttet natur skal øges betydeligt både på land og i havet med fokus på en repræsentativ dækning af biodiversiteten i de danske ferske, terrestriske, og marine økosystemer.
- **Kvalitet:** Mere plads er en forudsætning for at vende tabet af biodiversitet til fremgang,

men er ikke i sig selv nok. Kvaliteten af den beskyttede natur skal sikres. Det er nødvendigt, at naturen i de udlagte naturområder genoprettes med fokus på økosystemernes naturlige processer og økologisk integritet. Beskyttelsen skal fokusere på områder af høj værdi for biodiversiteten i dag eller med stort biodiversitetspotentiale. Beskyttelse og forvaltning af både de eksisterende og nye udpegninger bør have et entydigt fokus på natur og målrettes den samlede biodiversitet. Det er ikke tilstrækkeligt at fokusere på enkeltarter eller andre delelementer af biodiversiteten.

- **Beskyttelse:** Både områder under eksisterende beskyttelsesordninger og nye udpegninger bør sikres langvarig og retlig beskyttelse, både i forhold til presfaktorer og genopretning af naturlige økologiske processer. Biodiversiteten i de beskyttede områder bør beskyttes mod alle væsentlige presfaktorer, herunder udefrakommende faktorer som næringsstofbelastning. I havet bør der være særlig fokus på at forhindre fysisk forstyrrelse af havbunden.

Biodiversitetsrådet anbefaler, at der etableres arealbaseret monitoring af den brede biodiversitet og de understøttende naturlige økologiske processer i de beskyttede naturområder. En sådan monitoring er nødvendig for løbende at kunne følge med i, om tiltag og indsatser er tilstrækkelige til at vende tabet af biodiversitet til fremgang.

Behovet for udvidelse af arealet med beskyttet og strengt beskyttet natur kalder på en stor indsats både på land og i havet. Udpegning af nye områder til natur bør foretages ud fra en omkostnings-effektivitetsanalyse med inddragelse af viden om naturkvalitet, repræsentativitet, størrelse og biologisk sammenhæng. Der er dog nogle områder, hvor indsatsen er særligt oplagt ud fra forskellige hensyn. Det gælder både i forhold til udvidelsen af arealet og i forhold til en forbedret forvaltning og beskyttelse af den eksisterende natur. På den baggrund gives følgende konkrete anbefalinger for biodiversitetsindsatsen i Danmark.

Mod mere beskyttet og strengt beskyttet natur på land

Hvis Danmark skal nærme sig 30/10%-målene på nationalt niveau, vil det være nødvendigt at tage betydelige arealer af landbrugsjord ud af produktion med henblik på genopretning af natur og biodiversitet. Der er ligeledes behov for at udlægge mere urørt skov med udgangspunkt i eksisterende produktions-skove. Der er dog også brug for en forbedret beskyttelse og forvaltning af naturen i områder under eksisterende beskyttelsesordninger. Indsatsen, ikke mindst udtag af landbrugsjord og skov til ny natur, bør ske på basis af analyser med fokus på, hvor der opnås størst gevinst for den samlede biodiversitet, dog set i forhold til arealmæssige og økonomiske omkostninger.

I forhold til hvor indsatsen skal lægges, anbefales bl.a. følgende: Der bør sikres et større og bedre naturindhold i Natura 2000-områderne, i hvilke der i dag indgår store arealer med landbrug og skovbrug, og hvor forvaltningen mange steder ikke sikrer opfyldelsen af de opstillede bevaringsmål. Naturen på overgangen mellem land og ferskvand bør forbedres og forøges, bl.a. gennem en indsats i ådalene og på dræned arealer generelt. Det kunstige skel mellem skov og lysåben natur skal blødes op, bl.a. ved udpegning af store naturområder, hvor flere naturtyper forvaltes samlet. Arealer med § 3-natur skal sikres en varig retlig beskyttelse som natur, så de ikke som i dag kan miste deres beskyttelse på grund af naturlig vegetationsdynamik. Den urørte skov på statens arealer bør sikres en bedre retlig beskyttelse, end det er tilfældet i dag, og der bør udlægges mere urørt skov, navnlig på privatejede arealer. Endelig bør nationalparkernes store potentiale i naturbeskyttelsen udnyttes bedre.

I strengt beskyttet natur bør der være særligt fokus på sikring af store sammenhængende naturområder med flere naturtyper og plads til naturlige økologiske processer. Som udgangspunkt bør områderne være mindst 1.000 ha, men i videst muligt omfang langt større. Områder med høj

eller unik biodiversitet og naturfokuseret forvaltning i dag bør bevares og udvides, og den økologiske integritet i disse områder bør fremmes. Det gælder bl.a. nationalparker, større urørte skove og arealer ejet af naturfonde. Det bør tilstræbes, at områderne på sigt kan forvaltes med minimal menneskelig indgriben, bl.a. i urørt skov og naturlige vådområder eller gennem andre selvforvaltende naturbevaringsstrategier.

► Læs mere i afsnit "2.3. Beskyttede og strengt beskyttede områder på land"

Mod mere beskyttet og strengt beskyttet natur i havet

På havet bør indsatsen fokusere på en strammere regulering af presfaktorer. Bl.a. er det helt centralt at sikre havbundens dyre- og planteliv, hvis indsatsen skal dække biodiversiteten bredt. Derfor bør havbunden i alle beskyttede områder friholdes for væsentlig fysisk forstyrrelse, herunder bl.a. fiskeri med bundslæbende redskaber, klapning, og råstofindvinding, dvs. ral- og sandsugning. Områderne bør også friholdes for fysiske anlæg som havvindmøller, energiøer mv. samt biologiske produktionsanlæg og andre lokale kilder til næringsstoffer og organisk berigelse af havbunden.

Der er også behov for en bedre beskyttelse af biodiversiteten i vandsøjlen samt fugle og havpattedyr. Det gælder bl.a. påvirkningen fra fiskeri og jagt – både i forhold til de efterstræbte arter og heraf følgende kaskadeeffekter på økosystemet og i forhold til sideeffekter i form af bifangst eller forstyrrelse af fugle og havpattedyr. Disse presfaktorer, og andre menneskelige aktiviteter, kan i højere grad reguleres ud fra en vurdering af de enkelte områder for at sikre, at biodiversiteten ikke påvirkes i væsentlig grad. Indsatsen kan derved i højere grad målrettes udvalgte områder, herunder de strengt beskyttede. Offentlighedens adgang bør dog alle steder sikres i videst muligt omfang.

I strengt beskyttede områder bør indsatsen i endnu højere grad målrettes den samlede biodiversitet

og på at sikre områdernes økologiske integritet og uforstyrrede naturlige økologiske processer. Områderne bør derfor friholdes for al jagt og fiskeri. Områderne bør også friholdes for kystbeskyttelse, som i sagens natur bremser kystzonens naturlige dynamik.

Ud over de direkte presfaktorer i de beskyttede områder er det nødvendigt at nedbringe forureningen med næringsstoffer og de deraf følgende eutrofi-ringseffekter på biodiversiteten. Dette kræver i høj grad en bred national og international indsats, selv om nogle punktkilder kan reguleres mere lokalt.

Endelig anbefales et øget fokus på, at de beskyttede områder tilsammen dækker havets biodiversitet repræsentativt og sikrer en biologisk funktionel sammenhæng imellem disse. Med henblik på dette bør der gennemføres en evaluering af eksisterende udpegninger, og ud fra en vidensbaseret tilgang bør der udarbejdes en plan for udpegning af nye beskyttede områder og eventuel justering af eksisterende udpegninger.

Kystnaturens naturlige dynamik og overgangen mellem land og vand skal styrkes

Biodiversitetsrådet anbefaler yderligere fokus på at sikre dynamikken og den økologiske sammenhæng imellem hav og land ved udpegning af sammenhængende beskyttede naturområder på tværs af kystzonen. Som led i dette bør lavvandede naturtyper sikres mulighed for at flytte sig ind i landet i takt med klimabetingede havvandsstigninger.

■ Læs mere i afsnit "2.4 Beskyttede og strengt beskyttede områder på havet"

Omstilling og implementering: mod intakte, robuste, og funktionelle økosystemer

Hvis vi skal vende tabet af biodiversitet til fremgang og sikre intakte, robuste og funktionelle økosystemer frem mod 2050 er det nødvendigt med omstilling af det danske samfund.

Hvis vi skal vende tabet af biodiversitet til fremgang og sikre en langvarig genopretning mod intakte og funktionelle økosystemer, er der behov for grundige miljøøkonomiske analyser, sikring af de rigtige incitamenter, forankring af viden om biodiversitet i befolkningen samt sikring af en styrket retlig ramme for biodiversiteten i Danmark.

Der er et stort behov for, at arealer, der i øjeblikket anvendes til bl.a. landbrug, skovbrug og fiskeri, målrettet og permanent omlægges til beskyttet natur. Denne omlægning vil kræve grundige miljøøkonomiske analyser. Udpegning af nye områder til natur bør foretages ud fra en omkostningseffektivitetsanalyse med inddragelse af viden om naturkvalitet, repræsentativitet, størrelse og biologisk sammenhæng. Fremadrettet anbefales det at lave samfundsøkonomiske analyser af naturindsatser og en løbende kortlægning af de mangfoldige værdiopfattelser af biodiversitet. Herudover bør det undersøges, hvorledes en reform af de økonomiske støtteordninger og incitamenter kan bidrage til at mindske biodiversitetsskadelige aktiviteter og til at øge biodiversitetsgavnende aktiviteter.

Viden om biodiversiteten og konflikthåndtering er vigtige forudsætninger for at kunne skabe politisk og folkeligt engagement og finde måder at vende tab af biodiversitet til fremgang. Det anbefales, at der udvikles konflikthåndteringsstrategier, der tilpasses den lokale kontekst, de konkrete omstændigheder og typen af konflikt.

Befolkningens opmærksomhed og syn på biodiversitet og natur undersøges hvert tredje år i EU-landene. I den seneste undersøgelse fra 2019 lå Danmark niende sidst i EU i forhold til kendskabet til biodiversitet. Kun ca. en tredjedel af danskerne har hørt om biodiversitet og ved, hvad det betyder. Der er dog siden 2015 sket en forbedring i den danske befolknings forståelse af biodiversitet. Danske undersøgelser viser, at befolkningen generelt har en positiv holdning til indsats, der fremmer biodiversiteten.

Der er mange holdninger til naturnationalparker og urørt skov, men den danske befolkning er overvejende positiv over for de to arealbaserede biodiversitetsindsatser. Øget viden og bevidsthed om biodiversitet skal forankres i befolkningen, og der bør gives muligheder for at engagere sig og bidrage til forbedringer af biodiversiteten. Uddannelse, naturbesøg og friluftaktiviteter er vigtige elementer i denne naturdannelse.

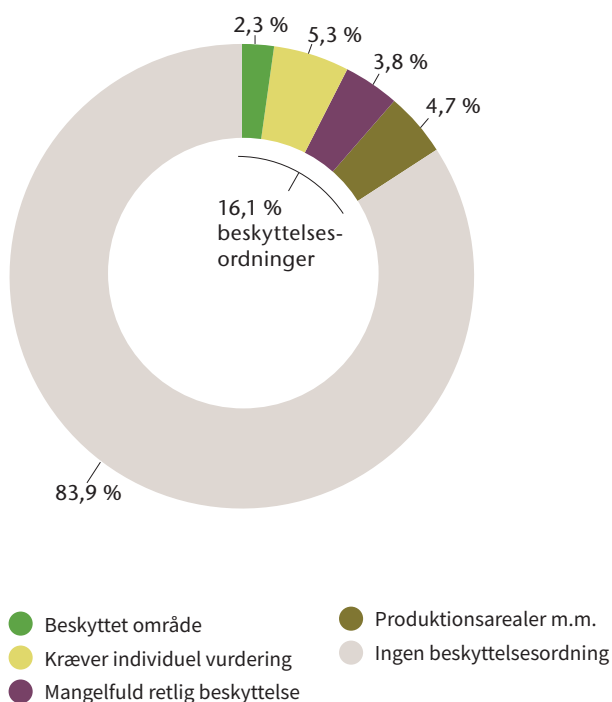
Der er behov for en lov, der fastsætter mål og rammer for den nationale biodiversitetsindsats. Loven bør sikre, at de nødvendige indsatser igangsættes, monitoreres og evalueres, så tabet af biodiversitet er vendt til fremgang inden 2030 med det langsigtede mål, at naturlige økosystemer genoprettes, så de lever op til deres fulde biodiversitetspotentialer inden 2050.

■ Læs mere i afsnit *"3.1. Omstilling og implementering: mod intakte, robuste, og funktionelle økosystemer"*

Hovedkonklusioner for beskyttede og strengt beskyttede områder på land

- Højest 2,3 % af det danske landareal inklusive søer og vandløb kan med stor sikkerhed betragtes som beskyttet i dag i kraft af eksisterende ordninger. Den vigtigste begrundelse er, at der er tale om naturarealer, hvor den samlede biodiversitet er beskyttet, og hvor beskyttelsen forventes at leve op til kriterierne udledt fra EU's retningslinjer. Arealerne omfatter de kommende naturnationalparker, statslig urørt skov og naturarealer ejet af naturfonde.
- 5,3 % af landarealet kræver en vurdering af de enkelte områder for at afgøre, om de kan betragtes som beskyttet, herunder ikke mindst om forvaltningen i dag er tilstrækkeligt god. Her er der tale om Natura 2000-områder, § 3-arealer, klitfredninger, privat urørt skov, fredninger, vildtreservater samt anden beskyttelse.
- Yderligere 8,5 % af landarealet er omfattet af beskyttelsesordninger, men bør ikke regnes for beskyttet jf. 30%-målet. Nogle steder, fordi biodiversiteten ikke er sikret langvarigt retligt. Det gælder de 3,8 % af landarealet, som alene er private § 3-arealer, der kan "vokse ud af beskyttelse". De sidste 4,7 % udgøres af produktionsarealer med landbrug og skovbrug samt infrastruktur og bebyggelse m.m.
- Ingen landarealer kan med sikkerhed siges at opfylde kravene til strengt beskyttede områder, men op mod 2,3 % af landarealet kan potentielt komme i betragtning. Det kræver en individuel vurdering af de enkelte områder at fastslå, om de kan medregnes som strengt beskyttede. Det er særligt usikkert, i hvor høj grad arealerne har høj biodiversitet eller potentiale herfor, og om arealstørrelsen understøtter uforstyrrede, naturlige økologiske processer. De potentielt strengt beskyttede arealer omfatter som udgangspunkt de samme arealer, der kan betragtes som beskyttede, dvs. de kommende naturnationalparker, statslig urørt skov samt arealer ejet af naturfonde.

Bemærk, at der i ovenstående vurderinger ikke er taget hensyn til påvirkninger fra aktiviteter uden for områderne, herunder diffuse presfaktorer som næringsstofbelastning og klimaforandringer.

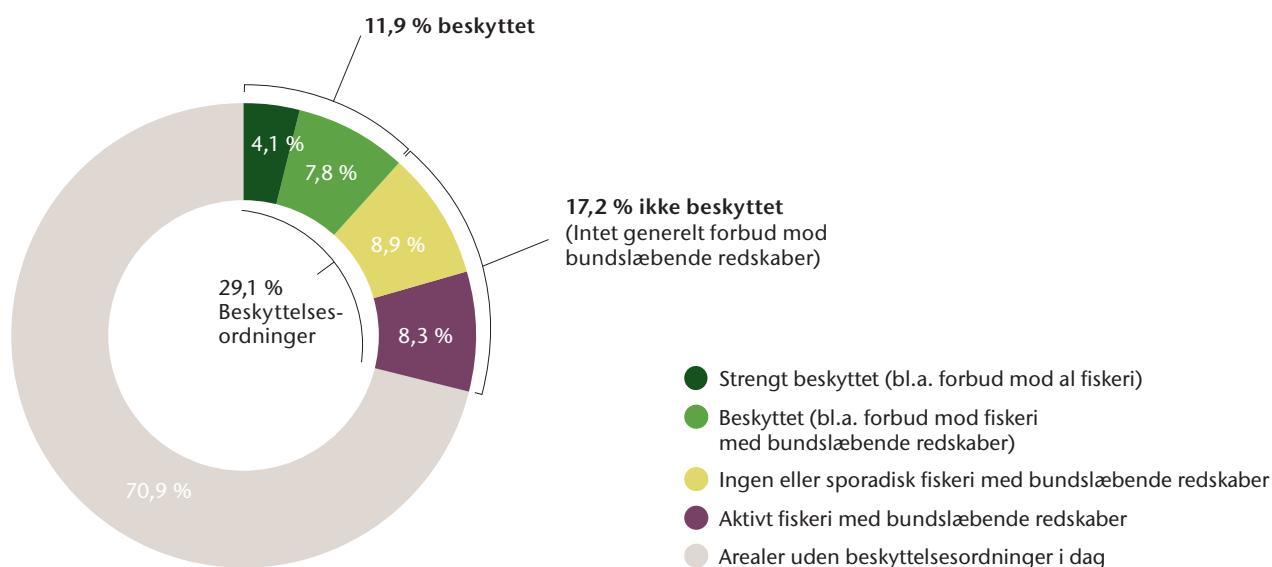


Figur 2.3.5. Beskyttet natur i Danmark på land og i ferskvand. Biodiversitetsrådets vurdering af arealer med terrestriske beskyttelsesordninger i Danmark i forhold til de internationale målsætninger om 30 % beskyttelse og 10 % streng beskyttelse af landarealet. Arealerne er angivet som procent af Danmarks samlede landareal medregnet søer (43.144 km²). I alt kan 2,3 % af arealerne betragtes som beskyttede områder. Beskyttede områder dækker over det danske landareal, inklusive søer og vandløb, der med stor sikkerhed betragtes som beskyttet i dag i kraft af eksisterende beskyttelsesordninger. Af de resterende arealer med nuværende beskyttelsesordninger kræver 5,3 % en vurdering af de enkelte områder for at afgøre, om de kan betragtes som beskyttede. 3,8 % har mangelfuld retlig beskyttelse, og 4,7 % har arealanvendelser, der ikke understøtter biodiversiteten. Arealerne, der ikke understøtter biodiversiteten, omfatter "produktionsarealer m.m." og dækker her over intensive landbrugsarealer, skovbrug samt infrastruktur, byer m.m. Områder under eksisterende beskyttelsesordninger udgør tilsammen 16,1 % jf. Figur 2.3.1, og resten af Danmarks areal har ingen eksisterende beskyttelsesordninger.

Hovedkonklusioner for beskyttede og strengt beskyttede havområder

- Højest ca. 12 % af det danske havareal kan med stor sikkerhed betragtes som beskyttet i kraft af eksisterende beskyttelsesordninger. Det er områder, hvor havbundens biodiversitet er, eller forventes at blive, beskyttet mod fysisk forstyrrelse, herunder fiskeri med bundslæbende redskaber. Arealet omfatter især lavvandede områder under forskellige beskyttelsesordninger, dybereliggende rev i Natura 2000-områder samt de kommende havstrategiområder i de åbne farvande.
- Yderligere ca. 17 % af det danske havareal er omfattet af eksisterende naturbeskyttelsesordninger, men bør ikke som udgangspunkt medregnes som beskyttet jf. 30%-målet. Den vigtigste begrundelse er, at havbunden her generelt ikke er retligt sikret mod fysisk forstyrrelse fra fiskeri med bundslæbende redskaber. Cirka halvdelen af dette areal, primært i Natura 2000-områder, fiskes i dag med bundslæbende redskaber. I de øvrige arealer bruges bundslæbende redskaber mere sporadisk eller slet ikke, hvorfor biodiversiteten i disse områder formodes at være mere intakt. Nogle af disse områder kan i praksis være forvaltet, så nogle former for bundslæbende fiskeri begrænses.
- Højest 4,1 % af det danske havareal kan med stor sikkerhed betragtes som strengt beskyttet i kraft af eksisterende beskyttelsesordninger. I disse områder forventes et forbud mod alt fiskeri i tillæg til restriktionerne i de øvrige beskyttede områder. Herved beskyttes både havbundens og vandmassernes biodiversitet, og det bidrager væsentligt til, at de naturlige økologiske processer kan forløbe grundlæggende uforstyrret. Arealet omfatter de kommende strengt beskyttede havstrategiområder, som er tættest på at opfylde de relevante kriterier.

Bemærk, at der i ovenstående vurderinger ikke er taget hensyn til påvirkninger fra aktiviteter uden for områderne, herunder diffuse presfaktorer som næringsstofbelastning og klimaforandringer.



Figur 2.4.4. Beskyttet natur i danske farvande. Biodiversitetsrådets vurdering af områder under eksisterende beskyttelsesordninger, der kan medregnes i forhold til de internationale målsætninger om 30 % beskyttelse og 10 % streng beskyttelse af havområdet. Grønne farvetoner: Områderne kan medregnes, især fordi havbundens biodiversitet er beskyttet bl.a. gennem forbud mod fiskeri med bundslæbende redskaber. Gul: Områder kan ikke som udgangspunkt medregnes, fordi havbundens biodiversitet ikke er retligt sikret mod fysisk forstyrrelse. Områderne kan dog i praksis være relativt upåvirkede. Lilla: Områder bør ikke medregnes, fordi havbunden forstyrres af bundslæbende fiskeri. Arealerne er angivet som % af Danmarks farvande (105.000 km²). De farvede arealer viser eksisterende og planlagte beskyttelsesordninger og udgør tilsammen 29.1 % (jf. Figur 2.4.1 og 2.4.2)