



Naturrådets vurdering af og forslag til Habitatdirektivets gennemførelse i Danmark

Af Naturrådet

Sammenfattende anbefalinger

Naturrådets anbefalinger angår:

- Nationale kvantitative bevaringsmålsætninger og handlingsplaner
- Udpegning af Habitatområder
- Den danske lovgivning
- Utilstrækkelig finansiering
- Behov for naturovervågning

Naturrådet har følgende konkrete anbefalinger:

- I. Naturrådets anbefaler, at der på et fagligt grundlag (således som det er intentionen i direktivet) udarbejdes kvantitative nationale mål for en national gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter omfattet af Habitatdirektivet. Disse mål bør indarbejdes i den kommende nationale handlingsplan for naturbeskyttelse og biologisk mangfoldighed.
- II. Naturrådet anbefaler, at der tages initiativ til at udarbejde handlingsplaner for en række arter og naturtyper. Planerne skal præcisere de tiltag, der er nødvendige for at realisere de nationale bevaringsmålsætninger. Det anbefales at udarbejde sådanne planer for de mest truede og sårbare dele af de relevante naturtyper og arter omfattet af direktivet. For at sikre en reel gennemførelse af målet om en gunstig bevaringsstatus er det afgørende, at der i de enkelte planer foretages økonomiske behovsopgørelser.
- III. Naturrådet anbefaler, at der sigtes mod yderligere udpegning af Habitatområder i Danmark. Det anbefales at sammentænke en eventuel udpegning af yderligere Habitatområder med udpegningen og sikringen af 'større sammenhængende naturområder' (nationale naturlandskaber eller nationalparker). For at sikre en effektiv udpegning af Habitatområder bør der gennemføres faglige analyser af de huller der er i det danske netværk af områder. Naturrådet anbefaler, at mindst 50 % af naturtypernes forekomst er dækket inden for Habitatområderne, da der generelt er tale om stærkt truede og meget værdifulde naturværdier. Ideelt set bør netværket af Habitatområder suppleres i de kommende år i takt med naturgenopretning og øget viden om naturtyperne og arternes status.
- IV. Naturrådet anbefaler, at direktivets beskyttelsesbestemmelser indgår fuldt ud i den danske lovgivning. Regeringen bør udarbejde en samlet redegørelse for den danske implementering af direktivets artikel 6 og 12, og herunder redegøre for hvorledes man kan løse de lovgivningsmæssige mangler i den danske implementering.

- V. Naturrådet anbefaler, at der foretages en vurdering af behovet for allokering af økonomiske midler for at kunne indfri de overordnede nationale mål om en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Vurderingen bør indeholde en vurdering af omkostninger såvel inden for som udenfor de udpegede områder til a) pleje, b) forbedring og c) egentlig genopretning og nyetablering af naturområder. Naturrådet anbefaler ligeledes at de nødvendige midler afsættes enten via finansloven eller via en koordinering med landbrugets støtteordninger.
- VI. Naturrådet anbefaler, at naturovervågningen udbygges kraftigt, således at opdateret viden om bevaringsstatus haves for samtlige naturtyper og arter omfattet af Habitatdirektivet. Overvågningen bør opbygges ud fra et koncept om strategisk miljøplanlægning, hvor mål og indsats løbende evalueres på baggrund af naturovervågningen.

Indledning

Dette notat indeholder Naturrådets samlede syn på den danske gennemførelse af Habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter). Direktivet blev vedtaget samme år som afholdelsen af Rio-topmødet om miljø og udvikling.

Det fremgår af Kommissoriet for Wilhelm-udvalgets arbejde, at "regeringen vil tilstræbe, at Danmark bliver et foregangsland i bestræbelserne på at værne om naturtyper og biologisk mangfoldighed". Det fremgår endvidere, at det forventes, at "handlingsplanen bl.a. vil samle indsatsen for at: målrette den nuværende indsats og bl.a. udvikle et sammenhængende, grønt net af beskyttede naturområder samt fortsat beskytte arter og den genetiske mangfoldighed".

Det fremgår ligeledes, at Wilhelm-udvalget "skal vurdere indsatsen i forhold til de internationale forpligtelser, de nationale mål og strategier, og i den forbindelse afgrænse hvor indsatsen kan udbygges". Dette skal bl.a. ske ved "at øge den danske indsats i politik og praksis med henblik på efterlevelse" af EF's Habitatdirektiv samt andre forpligtelser af internationale naturbeskyttelseskonventioner og -aftaler.

Naturrådet har fundet det værd at evaluere den danske gennemførelse af Habitatdirektivet. Dette skyldes ikke mindst, at Habitatdirektivet sammen med Konventionen om den biologiske mangfoldighed er den væsentligste internationale forpligtelse for den danske naturpolitik. Dette skyldes både, at direktivet omfatter en væsentlig del af den natur vi i Danmark opfatter som værende af høj kvalitet, og det skyldes, at direktivets bestemmelser har en meget bindende karakter.

Ritt Bjerregaard anførte som Miljøkommissær, at netop Habitatdirektivet er et helt centralt mål for den europæiske opfølgning på Konventionen om den biologiske mangfoldighed: "Vores biologiske mangfoldighed, som er et uvurderlig biologisk, æstetisk og genetisk gode, er en del af vores identitet. Den biologiske mangfoldighed er en naturarv, som vi er moralsk forpligtede til at forvalte fornuftigt for at kunne overbringe den til kommende generationer" (1).

Habitatdirektivet vil sætte rammerne for EU's naturbeskyttelse de næste mange år, og direktivets afledte effekter vil formentlig beslaglægge en stadig større del af den danske indsats på naturbeskyttelsesområdet. Rådet ser frem til at en effektiv dansk gennemførelse af Habitatdirektivet kan bidrage til en mere effektiv naturforvaltning i de kommende år.

Naturrådets vurdering af den danske implementering af direktivet

Habitatdirektivet er et ambitiøst direktiv. Det er kernen i EU's opfølgning på Konventionen om biologisk mangfoldighed, og en effektiv gennemførelse af direktivet må anses for at være vigtigt for EU's anseelse på globalt plan. Såfremt EU ikke formår at iværksætte et effektivt system til bevaring af den biologiske mangfoldighed er det vanskeligt at tro på, at ulandene vil være istand til at løfte deres del af denne opgave.

Naturrådet besluttede på den baggrund i efteråret 2000, at søge svar på følgende spørgsmål: Hvilke mangler er der i den hidtidige danske implementering af Habitatdirektivet og hvilke tiltag er i særlig grad nødvendige for at sikre en implementering, der har som overordnet mål at sikre en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter omfattet af direktivet?

Rådet har ikke forsøgt at dække alle aspekter af direktivets implementering. Naturrådet har derimod fundet det formålstjenligt med en særlig dybtgående belysning af nogle emner. Rådet har derfor bedt tre eksperter om at udarbejde deres vurderinger af den danske opfølgning af direktivet, og disse vurderinger udtrykker derfor ikke nødvendigvis Naturrådets holdninger på alle punkter.

Rådet har fået udarbejdet følgende vurderinger:

1. Den juridiske implementering af direktivets artikel 6 ved professor Peter Pagh. Naturrådet har fundet dette vigtigt, fordi denne artikel skal sikre beskyttelsen af de særligt udpegede Habitatområder og Fuglebeskyttelsesområder (Natura 2000 områder) og fordi den dermed er selve kernen i direktivet. (3)
2. En økologisk vurdering af perspektiverne for gennemførelsen af direktivet ift. de danske skove ved biolog Søren Ring Ibsen. Naturrådet har fundet dette vigtigt fordi skovene rummer en betydelig del af Danmarks biologiske mangfoldighed, og fordi en gennemførelse af direktivet i relation til dette økosystem vil have betydelig positiv effekt (5).
3. En økologisk vurdering af perspektiverne for gennemførelsen af direktivet ift. dyregruppen padder ved biolog Kåre Fog. Padderne er som organismegruppe primært knyttet til det åbne land og der er igennem de seneste år opnået et usædvanligt godt overblik over denne dyregruppe. Denne viden kan med fordel bringes i anvendelse ift. andre dyregrupper. (4)

De tre analyser er tilgængelige på Naturrådets hjemmeside (www.naturraadet.dk) og vil efterfølgende blive publiceret.

Habitatdirektivet er fortsat under implementering. Direktivet er på mange måder en ramme der skal fyldes ud og tilpasses nationale forhold. Eftersom regeringens mål er, at Danmark skal være foregangsland, er det vigtigt, at ambitionsniveauet for den danske gennemførelse af direktivet bliver højt.

Der er fortsat behov for yderligere analyser af specielt landbrugets regulering og støtteordninger i relation til Habitatdirektivet, samt en analyse af de samlede økonomiske midler, der er nødvendige for en effektiv implementering af direktivet. Der er i høj grad behov for udredninger om den fremadrettede forvaltningsindsats for de enkelte naturtyper og arter. Rådet skal endvidere opfordre til, at viden om direktivets naturtyper og arter samt deres forvaltningsbehov udbygges.

Natura 2000 - Bevaringen af den europæiske naturarv

Med direktivet lovfæstes forpligtelsen til at beskytte væsentlige dele af den europæiske biodiversitet. I det nedenstående er de Habitat- og levestedsrelevante dele af direktivet skitseret.

Mål Gunstig bevaringsstatus for alle arter og naturtyper af fællesskabsbetydning. (direktivets artikel 2)

Relevans Direktivet omfatter arter og naturtyper af fællesskabsbetydning. Arter er af fællesskabsbetydning, såfremt de er truede, karakteristiske eller sjældne repræsentanter for den europæiske biodiversitet. (direktivets artikel 1)

I Danmark forekommer ca. 50 naturtyper omfattet af direktivet. Ydermere omfatter direktivet over 50 arter, hvilket indebærer at der enten skal udpeges områder for arterne eller, at deres levesteder generelt skal sikres mod ødelæggelser. Direktivet omfatter en stor del af den biologiske mangfoldighed vi i Danmark betragter som natur af en høj kvalitet. En betydelig del af vore naturskove og hovedparten af de danske klitter, heder og overdrev er omfattet. De danske rigkær og fattigkær er ligeledes omfattet. Endvidere er en betydelig del af de danske strandenge, laguner og lavvandede kyststrækninger omfattet. (8)

Målpræcisering Direktivets målsætning om en gunstig bevaringsstatus er meget vidtrækkende, og indebærer at der for arter og naturtyper af fællesskabsbetydning skal søges at opretholde de nuværende forekomster og hvor disse ikke er gunstige skal der genetableres en gunstig status.

For arter er bevaringsstatus ugunstig såfremt:

- Data for *bestandsudviklingen* viser, at arten ikke kan opretholde sig på dele af dens naturlige levesteder.
- *Udbredelsesområdet* reduceres.
- Der sandsynligvis ikke er et tilstrækkeligt stort *levested* til på lang sigt at bevare de forskellige bestande inden for artens udbredelsesområde.

For naturtyper er bevaringsstatus ugunstig såfremt:

- *Udbredelsesområdet* reduceres.
- *Forekomsten* inden for udbredelsesområdet reduceres i arealmæssig udstrækning.

- Den *særlige struktur* (forstået som organisationen af økosystemet, herunder fx andelen af dødt ved i skov) der er nødvendig for opretholdelsen på lang sigt ikke er tilstede eller inden for en overskuelig fremtid ikke vil være det.
- De *særlige funktioner* (forstået som den særlige rolle specifikke arter spiller for naturtypen) der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt ikke er tilstede eller inden for en overskuelig fremtid ikke vil være det.
- Bevaringsstatus for de *arter, der er karakteristiske* for den pågældende naturtype, er ugunstig.

Virkemidler

Direktivet indeholder en række forskellige virkemidler. For habitatbeskyttelsen er de nedenstående bestemmelser centrale:

✓ En håndfast forpligtelse til at etablere et europæisk netværk af særligt udpegede naturbeskyttede områder, det såkaldte Natura 2000 netværk. Netværket består både af Habitat- og Fuglebeskyttelsesområder som rummer naturtyper eller levesteder for arter af fællesskabsbetydning. De juridiske forpligtelser for de udpegede områder er vidtrækkende. (Bestemmelserne fremgår af direktivets artikel 3 til 6)

✓ En forholdsvis løs forpligtelse til at styrke sammenhængen mellem de udpegede Habitatområder og fremme forvaltningen af de elementer i landskabet, der er af afgørende betydning for vilde dyr og planter. (Bestemmelserne fremgår af direktivets artikel 10)

✓ En håndfast forpligtelse til at sikre en streng beskyttelse af en række arter af fællesskabsbetydning, herunder generel beskyttelse af alle deres levesteder. Denne beskyttelse angår fx hovedparten af de danske padder og flagermus. (Bestemmelserne fremgår af direktivets artikel 12)

✓ For at sikre en effektiv implementering inderholder direktivet ligeledes krav om overvågning og rapportering af bevaringstilstanden for de arter og naturtyper der er omfattet af direktivet. (Bestemmelserne fremgår af direktivets artikel 17)

Jura

Habitatdirektivet indeholder juridisk bindende minimumsregler, som de enkelte lande skal implementere i deres lovgivning. Direktivet binder de danske myndigheder på en sådan måde, at der skal indføres bestemmelser som binder borgerne. Bestemmelser i Habitatdirektivet er temmelig udviklede, men forholdsvis præcise.

Beskyttelsen af områder omfattet af Natura 2000 netværket efter direktivets artikel 6 er temmelig restriktiv. Den strenge beskyttelse af arter efter direktivets artikel 12 er ligeledes restriktiv, og omfatter en ganske betydelig del af de danske naturområder, idet en lang række vidt udbredte arter er omfattet af Habitatdirektivet, fx en stor del af de danske padder og en stor del af de danske flagermus.

Økonomi

Der er ikke knyttet økonomiske virkemidler til Habitatdirektivet, hvilket var et meget væsentligt diskussionsemne i forbindelse med vedtagelsen af direktivet. Sikringen af en gunstig bevaringsstatus vil kræve betydelige økonomiske midler, specielt til pleje, forbedring og genopretning. Dette

gælder specifikt ift. bevaring af eksisterende lokaliteter, men også ift. sikring af økologiske forbindelser mellem de udpegede Natura 2000 områder. Eftersom der ikke er knyttet nogen særlig finansiering til Habitatdirektivet må de enkelte lande enten selv finansiere bevaringsforanstaltninger eller lade finansieringen ske delvist via EU's forskellige støtteordninger. I den netop udkomne handlingsplan for biologisk mangfoldighed for EU (9) peges særligt på to finansielle virkemidler:

✓ For det første LIFE-fonden, der ”er et strategisk redskab til eksempelvis afprøvning af forvaltningsforanstaltninger i forbindelse med demonstrationsprojekter på Natura 2000-lokaliteter.” (9) Fonden indeholder kun meget begrænsede midler. Den nye LIFE III-forordning, der dækker perioden 2000-2004, omfatter i alt 300 mio. Euro. Et beløb der forekommer utilstrækkeligt (9).

✓ For det andet giver de nye forordninger om udvikling af landdistrikter og regioner forøgede muligheder for at støtte og styrke den biologiske mangfoldighed i medlemsstaterne og navnlig i Natura 2000-nettet” (9) I EU's nye handlingsplan for biologisk mangfoldighed redegøres der for, at der inden 2003 vil blive gennemført en evaluering af bl.a. landdistriktprogrammernes bidrag til bl.a. Natura 2000 netværket. Primdahl et al. (2001) har redegjort for de muligheder der kunne være ift. at integrere biodiversitet i bl.a. det danske landdistriktprogram (10).

Uanset, hvorledes finansieringen af forvaltningen af Natura 2000 områderne tilvejebringes er det afgørende, at der opnås en *langsigtet* og dermed *stabil* pleje- og forvaltningsindsats.

Hvor dansk naturbeskyttelse igennem en årrække har været præget af forholdsvis brede handlingsmålsætninger indeholder Habitatdirektivet en række vidtrækkende tilstandsmålsætninger for en vigtig del af den danske biologiske mangfoldighed. Målsætningen om at tilstanden skal være gunstig for arter og naturtyper af fællesskabsbetydning er vidtrækkende.

Natura 2000 netværket vil når det er fuldt implementeret være meget varieret, da det vil dække hele den europæiske union. Natura 2000 områder vil variere fra kystlokaliteter som Vadehavet i Danmark, over fjeldområder i Sverige, til mediterrane overdrevsarealer. Natura 2000 netværket vil omfatte alle væsentlige økosystemtyper i Europa. De enkelte Natura 2000 områder vil variere meget mht. størrelse og graden af menneskelig påvirkning. Kommissionen vurderer, at ”Natura 2000 kommer til at dække over 12% af Fællesskabets geografiske område med udsving i de enkelte lande afhængigt af biodiversiteten i arter og naturtyper i de enkelte biogeografiske områder...” (9)

Danmark har hidtil foreslået 6.6 % af *landarealet*, samt en række større havområder (11) Der er betydelige arealer, som har en kvalitet så de kunne have indgået i det danske forslag til Habitatområder. Danmark har ikke været foregangsland mht. ambitionsniveauet for udpegning af Habitatområder. Såfremt Danmark skulle leve op til EU gennemsnittet for så vidt angår landarealer skulle der udpeges yderligere over 100.000 ha.

Habitatdirektivet bygger på en ‘moderne’ økosystemorienteret tilgang til naturbeskyttelse. Det betyder, at en effektiv implementering af direktivet ikke udelukkende kan gen-

nemføres inden for rammerne af den traditionelle naturbeskyttelseslovgivning. Direktivet går på tværs af traditionelle sektoropdelinger og kræver fx både en indsats ift. forureningsregulering (miljølovgivningen) og naturtypebevaring (naturbeskyttelseslovgivningen, landbrugs- og skovbrugslovgivningen). Direktivet lægger ligeledes op til en omfattende sektororienteret integration specielt i de primære sektorer, så som råstof-, landbrugs-, skovbrugs- og fiskerisektorerne. Direktivet kan således benyttes til at nedbryde en lang række af de institutionelle barrierer som måtte eksistere imellem de forskellige forvaltningsområder.

Eftersom det er de enkelte lande der implementerer Habitatdirektivet i deres respektive lovgivninger vil der være forskelle i gennemførelsen af direktivet mellem de enkelte lande. Direktivet fastsætter imidlertid præcise beskyttelsesbestemmelser, som landene er *forpligtet* til at gennemføre i deres lovgivninger.

Tidsfrister for den nationale implementering

Habitatdirektivet blev som nævnt vedtaget allerede i 1992. I direktivet er indeholdt en række tidsfrister for implementeringen. Det fremgår at de enkelte lande skal sætte ”de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. De underretter straks Kommissionen herom.” Direktivet indeholder som nævnt en lang række bestemmelser, som ikke umiddelbart er simple at tilpasse den danske lovgivning.

Det følger af direktivets bestemmelser, at den generelle artslevestedsbeskyttelse efter direktivets artikel 12 skulle være gennemført allerede i 1994.

For Natura 2000 områderne er gennemsættelsesproceduren noget mere kompliceret. Peter Pagh diskuterer dette indgående i ’Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6’. Det er vigtigt at være opmærksom på, at beskyttelsen af Habitatområder indtræder gradvist. Den fulde beskyttelse af Habitatområderne skal først træde i kraft når den samlede udpegningsproces er gennemført. Processen for udpegningen af Habitatområder fremgår af direktivets artikel 4.

Udpegningen af Habitatområder er tredelt:

1. Første skridt var at Danmark senest i 1995 skulle have sendt en *liste med forslag* til lokaliteter af fællesskabsbetydning til Kommissionen. Forslaget udløser ingen krav om beskyttelse af de forslåede lokaliteter.
2. Andet skridt var at Kommissionen i forståelse med Danmark senest i 1998 skulle have *opstillet en liste* over lokaliteter over fællesskabsbetydning. Danmark skulle have sikret disse lokaliteter mod forringelser og forstyrrelser.
3. Tredje skridt er at Danmark *udpeger* lokaliteterne endeligt. Dette skal ske senest i 2004. For de udpegede lokaliteter skal der iværksættes en aktiv indsats for et etablere en gunstig bevaringsstatus på baggrund af opstillede bevaringsmålsætninger for den enkelte lokalitet.

Hele udpegningsproceduren af Natura 2000 områder skal ifølge direktivet være afsluttet i 2004. På dette tidspunkt skal den fulde beskyttelse af de udpegede Habitatområder være på plads, herunder rammerne for den aktive og fremadrettede forvaltning (pleje, forbedring og naturgenopretning). Allerede i 1998 skulle den passive beskyttelse af Natura 2000 områderne være gennemført, idet Kommissionen på det tidspunkt skulle have opstillet en liste over Habitatområder. Hele processen med udpegnings af Habitatområder er imidlertid blevet forsinket. Det skyldes bl.a. at Danmark ifølge Kommissionen har foreslået for få lokaliteter. Derfor er der endnu ikke opstillet en færdig liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning.

I vurderingen af om Danmark har gennemført direktivet skal man skelne mellem den passive beskyttelse af Habitatområderne mod forringelser, som skal være sat i værk og så den aktive fremadrettede naturforvaltning som først skal sættes i værk i 2004. Derfor kan regeringen godt kritiseres for manglende passiv beskyttelse, men ikke formelt kritiseres for manglende aktiv naturforvaltning, idet det først er et krav at iværksætte sådanne tiltag senest i 2004.

En sikring af en national gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, der er omfattet af Habitatdirektivet kan ikke alene opnås via en bevaring og genopretning af de udpegede Natura 2000 områder (direktivets artikel 6) og en sikring af levestederne for arter omfattet af direktivets artikel 12. Habitatdirektivets bevaringsbestemmelser for de arealer der ikke er omfattet af direktivets artikel 6 og 12 er imidlertid temmelig upræcise.

På dansk foranledning blev der indsat en artikel 10 i direktivet, der medfører, at landene vil "i det omfang de finder det nødvendigt og inden for rammerne af deres politik for fysisk planlægning og udvikling, og navnlig med henblik på at styrke den økologiske sammenhæng i Natura 2000-nettet, bestræbe sig på at fremme forvaltningen af de elementer i landskabet, der er af afgørende betydning for vilde dyr og planter". Det er Naturrådets opfattelse, at der, såfremt man ønsker at realisere en gunstig bevaringsstatus for alle arter og naturtyper af fællesskabsbetydning, også bør lægges vægt på forvaltningen uden for de arealer, der specifikt indgår i Natura 2000 netværket.

Habitatdirektivet er stadig under implementering, og som den danske gennemførelse af direktivet hidtil er forløbet er det uklart hvad direktivet kan forventes at medføre på længere sigt. Der bør derfor skabes klarhed over de langsigtede følger (10-20 år) af Habitatdirektivet for dansk naturforvaltning. Ibsen (5) og Fog (4) diskuterer indgående de langsigtede forvaltningsbehov for henholdsvis skovene og padderne.

Institutionelle barrierer

Den danske gennemførelse af Habitatdirektivet har hidtil været præget af en række problemer. DØR (2000) anfører, at "De enkelte lande vil være fristede til at forfølge egne nationale interesser og samtidig håbe på, at andre lande til gengæld tænker på fællesskabet. For at sikre biodiversitet i en større geografisk sammenhæng er det derfor nødvendigt at lave forpligtende internationale aftaler, hvor landene binder sig til at beskytte arter og naturtyper, som gavner den biologiske mangfoldighed i det samlede område" (13). DØR (2000) nævner endvidere, at "Det er påfaldende, så langsomme EU-landene har

været til at foretage udpegningerne. Det kan skyldes, at de enkelte lande har et incitamentsproblem” (13).

Ud over den konkurrence der kan være mellem Habitatdirektivet og varetagelsen af nationale interesser kan de problemer der har været med den danske implementering af direktivet også skyldes institutionelle barrierer i den danske statsadministration.

Institutionelle barrierer kan i den forbindelse defineres som rutineprægede måder at gribe forvaltningen an på samt omverdensforståelser, der skaber hindringer for gennemførelsen af internationale miljøaftaler. Offentlige institutioner afspejler ikke blot den politiske vilje, som udtrykkes i overordnede EU-direktiver. Den danske naturbeskyttelsesindsats har en over 100 år lang historie og de statslige institutioner (såvel organisationer som lovgivning), der skal bidrage til at implementere internationale aftaler er ofte etableret med et særligt værdigrundlag. Derfor kan et nyt koncept eller princip ikke uden videre integreres, selvom det formelt adopteres. For at blive integreret i organisationspraksis må nye principper være forenelige med de eksisterende rutineprægede praksisser, identiteter og omverdensforståelser (12). Det kan derfor forventes, at også implementeringen af Habitatdirektivet af disse grunde vil være præget af en vis træghed.

Ved at sammenligne dansk naturforvaltningspraksis med principperne i Habitatdirektivet kan man forvente institutionelle barrierer på flere planer.

1. For det første bygger Habitatdirektivet på en 'økosystem-tilgang' til biodiversitetsbeskyttelsen, som går på tværs af den traditionelle opdeling af den statslige miljøadministration i en miljø- og i en naturbeskyttelsestilgang. Pagh (2001) anfører således, at den danske naturbeskyttelse har "været orienteret efter en matrikulær opdeling af landet: den geografiske afgrænsning bestemmer ikke alene beskyttelsesområdet - men i betydelig udstrækning også virkningsområdet. Dette synes at være forklaringen på, at de danske regler kun i begrænset omfang tillægger en udpeget lokalitet beskyttelse fra aktiviteter uden for området. Modsat er det virkningen - og ikke årsagens geografiske placering - der er målestokken for beskyttelsen efter habitatdirektivet" (3). Modsat naturbeskyttelsen har den danske miljøbeskyttelse været orienteret mod regulering af forurening og stofstrømme.
2. For det andet bygger Habitatdirektivet, som Ibsen anfører, på en mellemeuropæisk naturbeskyttelsestradition baseret på meget detaljerede naturtypedefinitioner, som den danske videnskabelige verden og forvaltningssystemet ikke har haft tilstrækkelig erfaring med (5).
3. For det tredje bygger Habitatdirektivet på en naturforvaltningstilgang, der kræver betydelig national koordinering og kvantitativ viden om forekomst og tilstand for en lang række arter og naturtyper. Som Naturrådet tidligere har fremhævet er det danske naturovervågningssystem forholdsvis dårligt udviklet, særligt på det terrestriske områder, hvorfor det er forventeligt at den viden, som burde ligge til grund for direktivets implementering ikke har været til stede.
4. For det fjerde går Habitatdirektivet på tværs af forskellige forvaltningsområder og omfatter således både skovene, halvnatuarealerne i det åbne land og havet. Disse tre områder er i Danmark bygget op omkring tre forskellige forvaltningstraditioner.

Skovene reguleres primært igennem skovlovgivningen via en udpræget statslig struktur. Det åbne land forvaltes igennem adskillige love (fx planlov, landbrugslovgivningen, miljøbeskyttelseslovgivning, naturbeskyttelseslovgivning) og en ligeså bred vifte af offentlige institutioner. Havområderne forvaltes primært igennem havmiljøloven, miljøbeskyttelseslovgivningen, naturbeskyttelseslovgivningen, fiskerilovgivningen og via statens højhedsret, og dermed ligeledes en bred vifte af offentlige institutioner.

5. For det femte lægger direktivet op til en omfattende og forpligtende nationalt planlægning og proaktiv forvaltning af *driften* af halvnaturarealer og skovarealer i det åbne land. I den danske planlægningslovgivning er der ikke en særlig veludviklet tradition for at håndtere skovbrugs- og landbrugsdrift.
6. For det sjette, bygger dansk naturpolitik og Habitatdirektivet, som anført af Pagh (2001), på helt forskellige traditioner i opfattelsen af statslige institutioners rolle. Dansk tradition bygger på, ”at det er tilstrækkeligt at give myndighederne kompetence til at beskytte naturen. Modsat forudsætter EU-retten, at der stilles krav til myndighederne om at sikre en bestemt beskyttelse. Eller kort udtrykt: Hvor dansk ret giver myndighederne en mulighed, pålægger EU-retten myndighederne en pligt” (3).

Naturrådet ønsker særligt at kommentere den danske implementering af Habitatdirektivet på følgende to områder, hvor rådet har fået udarbejdet økologisk baserede vurderinger om den hidtidige danske indsats og de fremtidige perspektiver: skovene og padderne.

Eksempel 1: Skovene

Danmark har iværksat en række tiltag for at gennemføre direktivet for de danske skove. En række skovpolitiske tiltag medvirker til en realisering af direktivets målsætning om end disse tiltag ikke direkte er begrundet i direktivet. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen forestår der imidlertid fortsat ”et omfattende arbejde med udmøntning af Fuglebeskyttelsesdirektivet- og Habitatdirektivet i Danmark” (7). Naturrådet er enig i denne vurdering.

For Danmarks vedkommende er den officielle vurdering at der forekommer 10 skovnaturtyper og en successions-skovnaturtype. Det samlede areal af skovnaturtyper omfattet af direktivet ligger i intervallet mellem 14.200 (7) og 67.000 ha (5). Der er stor usikkerhed om tallene og der bør derfor udarbejdes et mere sikkert estimat over det nationale areal baseret på en egentlig national kortlægning. Formentlig ligger tallet mellem de to angivne estimater, men det afhænger helt af hvor snævert man tolker de enkelte naturtyper.

Udover skov-naturtyperne er en række arter omfattet af Habitatdirektivet. De mest relevante skovtilknyttede arter er iflg. Skov- og Naturstyrelsen (7): Flagermus (alle arter), hasselmus, birkemus, skovmår, odder, stor vandsalamander, brune frøer (alle arter), løvfrø, eremit, frueskov, alm. hvidmos, tørvemos (alle arter), ulvefod (alle arter). Beskyttelsesbestemmelserne for de enkelte arter er meget variable. Nogle kræver udpegning af Habitatområder (bilag II arter), andre kræver sikring af alle deres levesteder mod ødelæggelser (bilag IV arter), mens en tredje gruppe (bilag V arter) eventuelt kan blive gen-

stand for bevaringsforanstaltninger. Der eksisterer i dag kun meget begrænset viden om hvor stort et areal der er relevant som levested for de ovennævnte arter.¹

En effektiv gennemførelse af direktivet har hidtil været hæmmet af en ukoordineret og mangelfuld naturovervågning på skovområdet, hvilket bl.a. har betydet at man ikke hidtil har haft et tilstrækkeligt overblik over naturtypernes og arternes forekomst og bevaringsstatus.

National gunstig bevaringsstatus

Som det fremgår ovenfor mener Naturrådet, at der skal lægges megen vægt på direktivets generelle mål om sikring af en gunstig bevaringsstatus. En betydelig del af de relevante naturtyper og arter vil befinde sig uden for de udpegede Habitatområder. Dette betyder, at man forvaltningsmæssigt i vid udstrækning må lægge vægt på direktivets artikel 2 og 10.

Naturrådet finder det derfor centralt, at direktivets forpligtende mål om en gunstig bevaringsstatus integreres i et overordnet nationalt mål for forvaltningen af biologisk mangfoldighed i de danske skove. For at sikre en sådan integration skal generelle skovpolitiske tiltag, der har som mål at fremme den biologiske mangfoldighed, reflektere direktivets målsætninger. Det er imidlertid påfaldende, at direktivets terminologi og naturtype-definitioner hidtil ikke er indarbejdet i tiltag for bevaringen af den biologiske mangfoldighed i de danske skove, herunder bl.a. Skovloven og Naturskogsstrategien.

Habitatdirektivets overordnede mål om en gunstig bevaringsstatus vil i et land som Danmark, hvor den biologiske mangfoldighed i skovene er stærkt påvirket, medføre behov for en omfattende proaktiv indsats, herunder gennemførelse af fredninger, udlæg af urørt skov, genetablering af naturlige vandstandsforhold, mv.. For visse arter og naturtyper vil et nationalt mål om en generel overgang til naturnær skovdrift givet være særdeles positivt, men for nogle arter og naturtyper er der behov for en mere målrettet indsats bl.a. via udlæg af urørt skov.

Eftersom der ikke er fastsat nationale kvantitative tilstandsmålsætninger er det svært at vurdere behovene for en fremtidig skovforvaltningsindsats. Det er ligeledes vanskeligt at vurdere det præcise forvaltningsbehov. For at sikre en reel efterlevelse af direktivet bør det derfor overvejes at benytte nationale arts-handlingsplaner som et virkemiddel til at realisere en gunstig bevaringsstatus for arterne.

Som det er tilfældet i England vil det ligeledes være relevant at udarbejde planer for realiseringen af gunstig bevaringsstatus for naturtyper, herunder i første omgang de prioriterede og mest truede naturtyper i skovene, som fx 'elle- og askeskove ved vandløb, søer og væld', 'bøgeskove på morbund med kristtorn', 'bøgeskove på morbund uden kristtorn', 'egeskove på mere eller mindre rig, ofte vandlidende bund' og 'blandskove med ær, ask, elm eller lind på skrånninger'.

Udpegning af Habitatområder i skov

¹ Direktivets artikel 12 omfatter dog en række vidt udbredte arter, herunder bl.a. en række flagermus-arter, der forekommer i eller i tilknytning til en betydelig del af de danske løvskove.

Natura 2000 netværket bør ifølge Kommissionen indeholde mellem 30-50 % af forekomsterne af de arter og naturtyper som medlemslandene skal udpege Habitatområder for. Udpegningen skal indeholde de mest beskyttelsesværdige lokaliteter, og det er alene tilladt at tage økologiske hensyn ved udpegningen af Habitatområder.

Ifølge Ibsen (5), Pagh (3) og Fog (4) er der meget der tyder på, at der ikke alene er taget økologiske hensyn ved udpegningen af Habitatområder i Danmark. Det mangelfulde datagrundlag og de ikke objektive kriterier for udpegningen af Habitatområder er problematisk. En del vigtige skovområder, fx større privatejede naturskove er ikke blevet udpeget til Habitatområder. Til gengæld er en række mindre vigtige naturområder blevet udpeget, f.eks. en række store statsejede midtjyske plantager.

Det er Naturrådets vurdering, at der er behov for at udpege yderligere skovlokaliteter som Habitatområder. Dette er relevant for alle skovnaturtyper undtaget bøgeskove på kalkbund. En lang række meget væsentlige skovlokaliteter af fællesskabsbetydning er således relevante at medtage i det kommende netværk af Habitatområder.

Det er Naturrådets opfattelse, at Habitatdirektivet danner en god ramme om forvaltningen og sikringen af skovnaturtyper. Derfor er der behov for en ambitiøs udpegning af Habitatområder i skov, og ikke alene en udpegning der snævert fokuserer på at tilfredsstille Kommissionens minimumskrav.

Beskyttelsen af skov-habitatområderne mod forringelser og forstyrrelser

Pagh (2001) rejser en alvorlig kritik af den danske gennemførelse af Habitatdirektivets artikel 6, som Naturrådet finder relevant. Der henvises til Paghs responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets artikel 6.

Ifølge Habitatdirektivet skulle Kommissionen og Danmark allerede i 1998 have opstillet en fælles liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Dette er ikke sket. Som Pagh (2001) anfører er beskyttelsen af lokaliteterne mod forringelser og forstyrrelser ikke gennemført i tilstrækkelig grad for de danske skovnaturtyper eller arter der er knyttet til skov inden for de udpegede Habitatområder.

Som lovgivningen er i dag kan såvel private skovejere som det offentlige fuldt lovligt, inden for mange af de udpegede Habitatområder, påvirke lokaliteterne således at arterne eller naturtyperne forringes eller forstyrres væsentligt. Naturrådet finder dette særdeles problematisk.

Den fremadrettede aktive forvaltning af Habitatområderne

Når Habitatområderne *senest* i 2004 genudpeges skal der iværksættes en fremadrettet proaktiv forvaltningsindsats med det mål at etablere en gunstig bevaringsstatus for lokaliteterne.

Peter Pagh rejser, også på dette område, en diskussion af den danske implementering af den fremadrettede forvaltning af de udpegede lokaliteter, og rejser herunder tvivl om hvorvidt implementeringen i lovgivningen er tilstrækkelig stærk. Naturrådet finder Paghs kritik af lovgivningen relevant. Naturrådet har ved flere lejligheder peget på, at

der mangler en mulighed for at udarbejde bindende forvaltningsplaner for de enkelte lokaliteter i den danske lovgivning. Man kunne således forestille sig, at man kunne justere planloven, således at der kunne udarbejdes lokalplaner for arealer i landzone.

Beskyttelse af arternes levesteder efter direktivets artikel 12

En række arter knyttet til skov er omfattet af Habitatdirektivets artikel 12. Skov- og Naturstyrelsen (2001) anfører i 'Den biologiske mangfoldighed i skove – status for indsats og initiativer', at "Der er ikke i skovloven eller anden national lovgivning et specifikt krav om særlig beskyttelse af yngle- eller rasteområder for de nævnte arter". Det er selvfølgelig problematisk, at der ikke er sådanne krav.

Naturrådet mener ikke, at Danmark har implementeret direktivets artikel 12 i den danske lovgivning i tilstrækkelig grad for de skovtilknyttede arter. Som eksempel kan nævnes Hasselmusen. Skov- og Naturstyrelsen anfører, at "væsentlige områder må anses for beskyttede". Ifølge Skov- og Naturstyrelsens forvaltningsplan for Hasselmusen forekommer den imidlertid på en række naturtyper som ikke er beskyttet ifølge dansk lov, herunder bl.a. løvskovsarealer og kratvegetation omkring søer og moser.

En reel gennemførelse af artikel 12 kunne ske via en generel løvskovbinding eftersom hovedparten af de relevante arter er knyttet til løvskovsområder. Skovlovens almindelige bestemmelser er ikke tilstrækkelige medmindre der sker en præcisering af skovlovens § 17, stk. 2, som svarer til direktivets bestemmelser.

Eksempel 2: Padder

I Danmark forekommer 14 arter af padder, hvoraf 11 er omfattet af Habitatdirektivet. Padderne har i flere årtier været i betydelig tilbagegang i Danmark.

Padderne har i en årrække været i fokus i den danske naturforvaltning. Padderne stiller først og fremmest krav om egnede yngle-vandhuller. Padderne forsvinder selvfølgelig hvis deres vandhuller tørlægges, men de forsvinder også hvis vandkvaliteten forringes eller vandet bliver overskygget. Med revisionen af Naturbeskyttelsesloven i 1992 og den deraf følgende beskyttelse af vandhuller har Danmark taget et væsentligt skridt til en sikring af padderne.

Igennem de seneste år har erfaringer vist, at passiv beskyttelse af paddernes vigtigste levesteder, vandhuller, via naturbeskyttelseslovens § 3 ikke er tilstrækkelig. Fra midt i 1980'erne er fokus flyttet over på aktiv bevaring via målrettet ophjælpning af bestande, flytning af bestande, oprensning af vandhuller og nyetablering af vandhuller.

Følgende arter er omfattet af Habitatdirektivet: stor vandsalamander, klokkefrø, løgfrø, løvfrø, strandtudse, fløjtetudse, butsnudet frø, spidssnudet frø, springfrø, grøn frø og latterfrø. De forskellige arter er omfattet af forskellige bestemmelser i direktivet, men for alle arterne er målet at etablere en gunstig bevaringsstatus. Status er i dag, at hoved-

parten af de danske arter ikke kan siges at have en gunstig status. 6 arter har en usikker status, fire arter har en ugunstig status og kun en art kan siges af have en gunstig status.²

National gunstig bevaringsstatus

Ifølge direktivets artikel 2, stk. 2 er det et forpligtende mål at etablere en gunstig bevaringsstatus for alle arter af fællesskabsbetydning. De formelle virkemidler i direktivet er ikke særligt velegnede til at opnå dette, idet der kun er krav om at udpege Habitatområder for to arter, henholdsvis klokkefrø og stor vandsalamander. Et større antal arter er omfattet af direktivets bestemmelser (artikel 12) om at beskytte levesteder mod ødelæggelser.

Naturrådet finder det centralt, at direktivets mål om en gunstig bevaringsstatus realiseres via en opstilling af nationale bevaringsmålsætninger for alle arter af fællesskabsbetydning, og at der for at realisere dette mål udarbejdes handlingsplaner for en række af arterne. Kåre Fog (4) anbefaler specifikt at der i første omgang udarbejdes planer for løgfrø og strandtudse. Fog anfører imidlertid også, at planer, hvortil der ikke knyttes økonomiske virkemidler ikke vil have nogen effekt. Derfor skal planerne indeholde kvantitative mål og økonomiske behovsopgørelser.

I formuleringen af nationale bevaringsmålsætninger er det centralt at være opmærksom på, at de fortsat bør indeholde en vis fleksibilitet, såfremt de skal kunne gennemføres i praksis. Det er dog afgørende at formulere kvantitative nationale målsætninger, såfremt en strategisk indsats skal kunne realiseres. For de mere sjældne arter vil det formentlig være forholdsvis simpelt at realisere en gunstig bevaringsstatus, såfremt de nødvendige midler skaffes. Derimod vil det være forbundet med betydeligt større vanskeligheder at realisere en gunstig status for de mere vidt udbredte arter der er i tilbagegang. Det gælder fx spidssnudet frø som er afhængig af moserne i det åbne land fordi de ikke længere kan overleve i det almindelige landbrugsland (4). Såfremt en gunstig status for en sådan art skal realiseres skal der iværksættes meget massive bevarings- og genopretningsinitiativer i landbrugslandet.

Udpegning af Habitatområder for padder

Ifølge direktivet skal der udpeges Habitatområder for to padder, henholdsvis klokkefrø og stor vandsalamander.

For klokkefrøens vedkommende er den danske udpegning af Habitatområder forholdsvis fornuftig. Fog anfører, at ud af ca. 91 vandhuller hvor klokkefrøen forekom i 1998, blev de 76 inkluderet i Habitatområderne, svarende til en 84 % dækning (4). Eftersom der er tale om en meget sjælden art ville det dog have været hensigtsmæssigt såfremt den danske udpegning havde været mere fremadrettet ved også at dække arealer der kan benyttes til naturgenopretning.

I modsætning til Klokkefrøen er udpegningen for den store vandsalamander præget af en lemfældig tilgang (4). Habitatområderne for stor vandsalamander er udpeget på et spin-

² Usikker: stor vandsalamander, klokkefrø, spidssnudet frø, løvfrø, fløjtetudse, (DMU) butsnudet frø (Fog 2001); Ugunstig: løgfrø, strandtudse (DMU 2000), grøn frø, latterfrø (Fog 2001); Gunstig: springfrø (DMU 2000).

kelt datagrundlag og arten er placeret som udpegningsgrundlag for en lang række områder af marginal betydning. Dette er selvfølgelig problematisk, da udpegningen af et Habitatområder medfører betydelige restriktioner og krav om etablering af en gunstig bevaringsstatus. For en vidt udbredt art som stor vandsalamander kan det i øvrigt diskuteres om udpegning af særlige forvaltningsområder er hensigtsmæssig, og om man ikke snarere burde anlægge et bredere forvaltningsperspektiv fx via vedtagelsen af en forvaltningsplan.

Beskyttelsen af padde-habitatområderne mod forringelser og forstyrrelser

Som tidligere nævnt medvirker NBL's § 3 til sikring af ynglevandhullerne for padderne, og en væsentlig del af paddernes levesteder er ligeledes beskyttet efter NBL's § 3 (fx enge, moser, strandenge). Peter Pagh retter en alvorlig kritik mod den danske gennemførelse af direktivets artikel 6 stk. 2-4. Her henvises til Pagh's resposum (3).

Den fremadrettede aktive forvaltning af Habitatområderne

Senest i 2004 skal der være iværksat en fremadrettet proaktiv naturforvaltningsindsats i de enkelte Habitatområder. Igennem en årrække har der været gennemført en aktiv fremadrettet naturforvaltning med henblik på etableringen af en gunstig bevaringsstatus for klokkefrøen. Ifølge Kåre Fog udgør de tiltag der allerede er gjort, og de der er undervejs i et EU-støttet LIFE-projekt næsten den maksimalt mulige indsats (4).

For den store vandsalamander er det imidlertid betydeligt mere kompliceret. De udpegede områder er uanvendelige som udgangspunkt for en naturforvaltningsindsats. Derimod kunne en generel indsats baseret på en handlingsplan være en mulighed. Fog anfører, at en brugbar model kunne være den tilgang man har anvendt i Århus Amt. Her har man udvalgt bestemte dele af amtet som indsatsområder, f.eks. det nordlige Djursland i ét år, det sydlige Djursland det næste år osv. indtil man har været hele amtet igennem (4).

Fog gennemgår med de danske padder som eksempel en række populationsbiologiske argumenter for en målrettet indsats, som kan benyttes til at realisere en gunstig bevaringsstatus. Den kommende forvaltningsindsats for padder bør bygge på en række kriterier for realiseringen af en gunstig bevaringsstatus på nationalt plan: a) ved randen af udbredelsen skal der lægges særlig vægt på forbedring og udvidelse af de enkelte arters levesteder, b) det er ikke nok at bestandene er stabile, de skal enten være i vækst eller opfylde kriteriet om en effektiv bestandsstørrelse på over 500 dyr³, c) for at sikre en effektiv bestandsstørrelse af de enkelte populationer på over 500 individer bør der ske en aktiv udvidelse af levesteder eller etablering af økologiske forbindelser således at levestederne er tilstrækkeligt store.

Naturforvaltningsmæssigt har det hidtil vist sig, at det har fungeret fremragende, at man fra centralt hold har skabt de overordnede rammer for naturforvaltningsindsatsen, især m.h.t. økonomi, medens såvel initiativ som planlægning og gennemførelse af den aktive bevaringsindsats foregår meget decentralt. Ifølge Fog (4) har de økonomiske rammer og den politiske vilje til at gøre en aktiv indsats imidlertid ikke været tilstede i alle amter.

³ Med den betydelige fragmentering af paddernes levesteder vil dette mange steder ikke være tilfældet i dag. Fog (2001) gennemgår detaljeret den meget væsentlige betydning den eksisterende fragmentering af bestandene har for paddernes langsigtede overlevelse.

Beskyttelse af arternes levesteder efter direktivets artikel 12

Otte padde-arter er omfattet af direktivets artikel 12. Direktivets artikel 12, stk. 1, litra d indebærer, at *beskadigelse* eller *ødelæggelse* af yngle- eller rasteområder skal forbydes af medlemslandene. De arter der i Danmark er omfattet af denne bestemmelse er stor vandsalamander, klokkefrø, løgfrø, løvfrø, strandtudse, fløjtetudse, spidssnudet frø og springfrø. Den danske opfølgning af direktivet sker via en præcisering af Naturbeskyttelseslovens § 3 og 4 samt igennem lovens bestemmelser om beskyttelseslinjer.

Direktivet foreskriver, at yngle- og rasteområder skal sikres mod beskadigelse og ødelæggelse. Efter NBL's § 3 må der ikke foretages ændringer i tilstanden af de beskyttede naturtyper m.v. Den danske lovgivning forbyder således aktive indgreb i en tilstand, men kræver ikke, at der i almindelighed gribes ind over for eksisterende aktiviteter eller hændelser, der ødelægger eller beskadiger et levested.

Som et eksempel på dette problem er den eksisterende (lovlige) belastning med kvælstof, der ødelægger og beskadiger yngle- og rastområder for nogle af de arter, der er omfattet af direktivets bilag IV. Overgødsning (eutrofiering) af vandhullerne skønnes at være den mest betydningsfulde årsag til paddernes tilbagegang i Danmark (4).

Det er derfor et grundlæggende problem med den danske implementering af Habitatdirektivets artikel 12, at Naturbeskyttelseslovens §§ 3, 4 og 8 ikke i tilstrækkelig grad beskytter de forskellige naturtyper mod forureningspåvirkning fra fx eksisterende landbrugsmæssig drift. Tilsvarende problem gør sig gældende ift. benyttelse af pesticider.

Et andet problem er, at de arter der er omfattet af direktivet ikke alene forekommer inden for de arealer der er omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3 og 4. Arter som stor vandsalamander, løvfrø, spidssnudet frø og springfrø forekommer også i løveskove og løvkrat.

Naturrådets forslag til en forbedret dansk implementering af Habitatdirektivet

EF's medlemslande besluttede sig i forbindelse med direktivets vedtagelse for hvert 6. år "at aflægge rapport om *gennemførelsen* af de foranstaltninger, der er truffet i medfør af dette direktiv". Den første danske afrapportering skal ske i september 2001.

Bl.a. på baggrund af de her refererede analyser finder Naturrådet anledning til følgende konkrete forslag, der kan bidrage til en effektiv implementering af Habitatdirektivet. De angår:

- I og II. Nationale kvantitative bevaringsmålsætninger og handlingsplaner
- III. Udpegning af Habitatområder
- IV. Den danske lovgivning
- V. Finansiering
- VI. Naturovervågning

I og II. Nationale kvantitative bevaringsmålsætninger og handlingsplaner

For at kunne sikre en langsigtet national indsats for bevaringen af den del af den europæiske naturarv som forekommer i Danmark er det nødvendig med langsigtede nationale mål. Dette har hidtil manglet i den danske implementering af Habitatdirektivet.

Som Klein (2000) har beskrevet er midlet dvs. udpegningen og forvaltningen af de udpegede Habitatområder (Natura 2000 områder) blevet målet for centraladministrationen, mens det egentlige mål – at etablere en gunstig bevaringsstatus for alle arter og naturtyper omfattet af direktivet såvel indenfor som udenfor de udpegede Natura 2000 områder i nogen grad har fortonet sig. Det kan delvist forstås på baggrund af den konfliktfyldte proces udpegningen af Habitatområder har været præget af.

Der er behov for at fastlægge overordnede kvantitative mål for hver enkelt naturtype og art. Disse mål bør relatere sig til a) hele udbredelsesområdet, b) arealet af levestedet eller naturtypens forekomst, og c) den samlede nationale naturkvalitet. Fog har på baggrund af populationsteoretiske overvejelser for padderne vist, at dette ikke blot bør indebære en sikring af status-quo. For at sikre den genetiske variation må der gøres en omfattende aktiv naturgenopretningsindsats.

- I. Naturrådets anbefaler, at der på et fagligt grundlag (således som det er intentionen i direktivet) udarbejdes kvantitative nationale mål for en national gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter omfattet af Habitatdirektivet. Disse mål bør indarbejdes i den kommende nationale handlingsplan for naturbeskyttelse og biologisk mangfoldighed.

- II. Naturrådet anbefaler, at der tages initiativ til at udarbejde handlingsplaner for en række arter og naturtyper. Planerne skal præcisere de tiltag, der er nødvendige for at realisere de nationale bevaringsmålsætninger. Det anbefales at udarbejde sådanne planer for de mest truede og sårbare dele af de relevante naturtyper og arter omfattet af direktivet. For at sikre en reel gennemførelse af målet om en gunstig bevaringsstatus er det afgørende, at der i de enkelte planer foretages økonomiske behovsopgørelser.

III. Udpegning af Habitatområder

Udpegningen af Habitatområder dækker mange af de væsentligste naturområder i Danmark. For flere arter og naturtyper er udpegningen dog fortsat mangelfuld.

Ifølge Habitatdirektivet skal der alene tages økologiske hensyn ved udpegningen af de særlige bevaringsområder. Der kan således ikke inddrages økonomiske, erhvervs-mæssige eller sociale hensyn i selve udpegningsproceduren. I Habitatdirektivets bilag III fastlægges obligatoriske og udtømmende kriterier for medlemsstaternes udpegning af Habitatområder.

Som tidligere nævnt har der for de danske udpegninger ikke alene været benyttet økologiske kriterier, bl.a. er statsejede skovlokaliteter blevet prioriteret frem for privatejede lokaliteter. Et andet eksempel er, at klitområder ofte er udpeget og afgrænset efter stats-eje, hvorimod væsentlige privatejede arealer ikke er medtaget. Ydermere har et ringe

datagrundlag svækket det faglige grundlag for de danske udpegninger af Habitatområder. Dette er selvfølgelig problematisk når de udpegede områder skal omfattes af endog meget betydelige beskyttelsesforanstaltninger.

Samlet set fremstår de danske udpegninger af Habitatområder som mangelfulde. Ifølge Peter Pagh vil der, selv om der ikke efter de danske regler er mulighed for administrativt at påklage den danske regerings forslag til udpegede lokaliteter, formentlig være mulighed for at indbringe udpegningen for de danske domstole (3).

Kommissionen har pålagt Danmark at udpegede yderligere Habitatområder. Naturrådet finder, at kommissionens krav er et absolut minimumskrav, og at man for beskyttelsesværdige arter og naturtyper, hvor Danmark har et særligt ansvar bør udpege betragteligt større arealer som Habitatområder. Rådet finder det påkrævet, at Danmark bl.a. følger Kommissionens anmodning ift. kyst- og havnaturtyperne: større lavvandede vige og bugter, rev, hvor Danmark har et særligt internationalt ansvar. Rådet finder ligeledes, at Kommissionens anmodning bør følges ift. de væsentlige mangler der er i den danske udpegning ift. de jyske klitheder, en række af de store vandløbssystemer og overdrevsnaturtyperne. Dækningen bør ligeledes være bedre for naturtyperne rigkær, fattigkær, højmoser og kildevæld. Sidst men ikke mindst er der betydelige mangler i den danske udpegning af skovnaturtyper, særligt på privatejede arealer.

III. Naturrådet anbefaler, at der sigtes mod yderligere udpegning af Habitatområder i Danmark. Det anbefales at sammentænke en eventuel udpegning af yderligere Habitatområder med udpegningen og sikringen af 'større sammenhængende naturområder' (nationale naturlandskaber eller nationalparker). For at sikre en effektiv udpegning af Habitatområder bør der gennemføres faglige analyser af de huller der er i det danske netværk af områder. Naturrådet anbefaler, at mindst 50 % af naturtypernes forekomst er dækket inden for Habitatområderne, da der generelt er tale om stærkt truede og meget værdifulde naturværdier. Ideelt set bør netværket af Habitatområder suppleres i de kommende år i takt med naturgenopretning og øget viden om naturtyperne og arternes status.

IV. Den danske lovgivning⁴

Gennemførelsen af Habitatdirektivets bestemmelser i den danske lovgivning har allerede nu medført, at flere aktiviteter, der er skadelige for den danske natur, er blevet stoppet. Som Peter Pagh anfører er implementeringen af Habitatdirektivets artikel 6 alligevel på nogle punkter mangelfuld (3). Det gælder ligeledes direktivets artikel 12.

Naturrådet finder det bekymrende, at der i den danske lovgivning fortsat er en række svagheder, og at den eksisterende beskyttelse ikke i tilstrækkelig grad lever op til direktivets bestemmelser.

Der henvises i øvrigt til Peter Pagh's resposum om den danske gennemførelse af direktivets artikel 6. Pagh anfører generelt om Danmarks gennemførelse af artikel 6, at: "De danske krav til beskyttelse af udpegede lokaliteter efter fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4 og habitatdirektivet artikel 4 giver ikke den beskyttelse, som ifølge Kommissi-

⁴ Naturrådet forholder sig i denne sammenhæng alene til direktivets artikel 6 og 12.

onens kræves efter habitatdirektivets artikel 6. Selv om flere af Kommissionens udlægninger næppe er utvivlsomme, er afstanden mellem Kommissionens vidtgående krav og de danske regler så betydelig, at de danske regler må anses for utilstrækkelige” (3).

Om den fremadrettede forvaltning af de udpegede områder anfører Peter Pagh, at ”Hvad angår den positive beskyttelse i form af bevaringsplaner mv. efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 savnes i dansk ret lovregler herom. Dette må anses som en formel overtrædelse, at der ikke i dansk ret er etableret hjemmel og pligt til, at relevante myndigheder udformer forvaltningsplaner og bevaringsmålsætninger for udpegede lokaliteter. Det er derimod mere usikkert, om direktivet betyder, at forvaltningsplaner og bevaringsmålsætninger også skal være besluttet” (3).

Peter Pags væsentligste kritikpunkter af den danske beskyttelse af de udpegede områder efter direktivets artikel 6, stk. 2-4 kan sammenfattes i otte overordnede kritikpunkter, citeret efter Pagh (3):

1. *”Den danske lovgivning indeholder ikke regler, der tilnærmelsesvis modsvarer artikel 6, stk. 2's krav til generel beskyttelse af udpegede lokaliteter. Den afgørende svaghed er, at der ikke i dansk ret er krav om at gribe ind af hensyn til naturbeskyttelse over for igangværende lovlige aktiviteter, som ikke er undergivet regler om tilladelse. Hertil kommer, at myndighederne kun i beskeden udstrækning har mulighed for at gribe ind over for sådanne aktiviteter, medmindre dette sker gennem fredning. En af årsagerne hertil er, at de udpegede lokaliteters retlige status kun har regionsplansvirkning og derfor ikke er umiddelbart bindende for borgerne ud over de tilfælde, hvor forholdet omfattes af habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3.*
2. *De danske regler for projekter og planer, der kan påvirke en udpeget lokalitet, har et snævrere anvendelsesområde end, hvad der kræves efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Særligt tre forskelle må fremhæves. For det første omfatter de danske regler ikke alle de tilfælde, hvor der efter dansk ret kræves forudgående tilladelse eller anmeldelse før en aktivitet iværksættes. For det andet er projektbegrebet i dansk ret opfattet som noget, der refererer til anlægsaktiviteter og råstofindvinding, mens det efter EU-retten også omfatter ”andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskabet”. Dette bevirker, at bl.a. intensiv landbrugsmæssig drift uden for en lokalitet og beslutning om offentlighedens adgang til en udpeget lokalitet er omfattet af krav om undersøgelse af virkning. For det tredje har Danmark en for snæver geografisk afgrænsning af, hvilke projekter og planer som omfattes af beskyttelsen mod negativ virkning.*
3. *Den danske lovgivning indeholder en række undtagelser for beskyttelsen af udpegede lokaliteter, selv om direktivet ikke hjemler sådanne undtagelser. Særligt må fremhæves, at anlægslove og regionalplanbeslutninger før udpegning af en udpeget lokalitet i praksis ikke anses som projekter, der er undergivet beskyttelsen i habitatdirektivets artikel 6. Hertil kommer en række undtagelser i habitatbekendtgørelsen.*
4. *De danske regler afspejler ikke den fremgangsmåde som habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4 fastsætter for projekter og planer som kan påvirke en udpeget lokalitet. I praksis fører dette til en sammenblanding af de forskellige trin⁵ - eksempelvis virk-*

⁵ I direktivets artikel 6, stk. 3 og 4 er vurderingen af og eventuelt godkendelse af planer og projekter, der kan påvirke et Natura 2000 område opdelt i forskellige trin. Se Peter Pags resposum for en uddybning af disse bestemmelser.

- ning med negativ virkning - og inddragelse af økonomiske hensyn i bedømmelsen af væsentligheden af virkning og i relation til alternativer.*
- 5. Selv om der er ganske mange tilfælde, hvor hensyn til erhvervsinteresser eller andre miljøinteresser er begrundelsen for udfaldet af en sag, ses der ikke eksempler på, at Kommissionen er blevet underrettet om gennemførelsen af et projekt. Der er derfor ikke megen realitet i, at der i habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 3 nu er optaget en regel herom.*
 - 6. De danske myndigheder, som i praksis tager stilling til projekter og planer, er ikke fortrolig med den vidtgående beskyttelse, som ifølge EF-domstolen skal tillægges udpegede lokaliteter.*
 - 7. Krænkelser af beskyttelsen af udpegede lokaliteter er i dansk ret ikke strafsanktioneret, medmindre der herved samtidigt krænkes andre lovregler.*
 - 8. Det er uklart om Folketinget er opmærksom på, at også lovgiver er undergivet den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3-4 fastsatte procedure ved vedtagelse af konkrete anlægslove eller andre konkrete projekter."*

I relation til Habitatdirektivets artikel 12 har Skov- og Naturstyrelsen netop udsendt en ændret bekendtgørelse om administration af naturtyper beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, diger efter lovens § 4 og beskyttelseslinjer. Denne implementering af Habitatdirektivets artikel 12 dækker i nogen grad de arter der er omfattet af direktivet, men ikke alle. På dette punkt overtræder Danmark formentlig på nuværende tidspunkt EU's Habitatdirektiv.

- IV. Naturrådet anbefaler, at direktivets beskyttelsesbestemmelser indgår fuldt ud i den danske lovgivning. Regeringen bør udarbejde en samlet redegørelse for den danske implementering af direktivets artikel 6 og 12, og herunder redegøre for hvorledes man kan løse de lovgivningsmæssige mangler i den danske implementering.

V. Finansiering

Ifølge Habitatdirektivet er det ikke blot en forpligtelse at sikre naturtyper og levesteder på nuværende kvalitetsniveau, men det er som nævnt også afgørende, at der foretages en proaktiv indsats.

Etableringen af en gunstig bevaringsstatus for de forskellige arter og naturtyper omfattet af direktivet kræver udover en effektiv lovgivning også økonomiske virkemidler til eventuel a) pleje, b) forbedring og c) egentlig genopretning og nyetablering af naturområder.

For at sikre de nødvendige naturforvaltningsmidler er det selvfølgelig afgørende, at der foretages en kvantificering af forvaltningsindsatsen og at der på denne baggrund foretages en vurdering af de omkostninger der er forbundet med de nødvendige forvaltnings tiltag.

På baggrund af forslaget til dansk udpegning af Habitatområder, anslår Toben Klein (14), at "det formodentlig vil koste 1 – 2 mia. kr. over de næste 10 år bare at leve op til" den del direktivets krav der vedrører etableringen af en gunstig status inden for de udpegede områder. Det ovennævnte overslag er under alle omstændigheder meget usikkert.

Det er derfor helt afgørende, at der foretages egentlige beregninger af de økonomiske omkostninger ved realiseringen af gunstig bevaringsstatus.

Generelt set er der ift. Habitatdirektivet hidtil ikke sket en tilstrækkelig koordinering med de forskellige eksisterende støtteordninger, herunder skovstøtteordninger og landbrugsstøtteordningerne. Dette skyldes formentlig delvist, at der ikke har været formuleret fast definerede langsigtede forvaltningsmålsætninger, som kunne benyttes til at præcisere hvilke midler der er behov for.

- V. Naturrådet anbefaler, at der foretages en vurdering af behovet for allokering af økonomiske midler for at kunne indfri de overordnede nationale mål om en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Vurderingen bør indeholde en vurdering af omkostninger såvel inden for som udenfor de udpegede områder til a) pleje, b) forbedring og c) egentlig genopretning og nyetablering af naturområder. Naturrådet anbefaler ligeledes at de nødvendige midler afsættes enten via finansloven eller via en koordinering med landbrugets støtteordninger.

VI. Behov for naturovervågning

Den seneste rapport om Habitatdirektivet fra Danmarks Miljøundersøgelser dokumenterer, at der er et udtalt behov for naturovervågning af arter og naturtyper omfattet af direktivet. For mange arter og naturtyper er det eksisterende kendskab i dag for ufuldstændigt til at deres tilstand kan bedømmes med ønskelig præcision.

- VI. Naturrådet anbefaler, at naturovervågningen udbygges kraftigt, således at opdateret viden om bevaringsstatus haves for samtlige naturtyper og arter omfattet af Habitatdirektivet. Overvågningen bør opbygges ud fra et koncept om strategisk miljøplanlægning, hvor mål og indsats løbende evalueres på baggrund af naturovervågningen.

Relevante kilder

1. Ritt Bjerregaard – Natura 2000 – Forvaltning af vores naturarv – Europa-Kommissionen GD XI (<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura.htm>)
2. Sunyer, Carlos & Manteiga, Lola (1998) Financial instruments for the Natura 2000 network and nature conservation. TERRA, environmental policy center
3. Peter Pagh (2001) Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets artikel 6 – Om den danske implementering af EU's krav til bevarings- og beskyttelsesforanstaltninger for de særlige bevaringsområder Danmark har udpeget i henhold til fugledirektivet (74/409) & habitatdirektivet (92/43). Arbejdsrapport nr. 2, 2001, Naturrådet
4. Kåre Fog (2001) Responsum om bevaringsstatus og naturforvaltningsbehov for padder i relation til Habitatdirektivet. Arbejdsrapport nr. 3, 2001, Naturrådet
5. Søren Ring Ibsen (2001) En vurdering af den danske gennemførelse af Habitatdirektivet i relation til skovnaturtyper. Arbejdsrapport nr. 1, 2001, Naturrådet
6. Europa-Kommissionen (1998) Europa-Kommissionens meddelelse til Rådet og Parlamentet om det europæiske Fællesskabs Biodiversitetsstrategi. COM (98)42
7. Skov- og Naturstyrelsen (2001) Den biologiske mangfoldighed i skove – status for indsats og initiativer. Miljø- og Energiministeriet – Skov- og Naturstyrelsen.

8. Miljø- og Energiministeriet – Skov- og Naturstyrelsen (2000) Danske naturtyper i det europæiske Natura 2000 netværk.
9. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet (27 March 2001): Handlingsplaner for biodiversitet: landbrug, fiskeri, økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde samt bevaring af naturressourcer. (<http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/ECBS/bap/bap.html>)
10. Natura 2000 Barometer.
(<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm>)
11. Primdahl et al. (2001) 'Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken' Udkast til rapport til Wilhelm-udvalget.
12. Hedegaard Sørensen (2000) Er sektorintegration mulig? Dansk Naturpolitik i bæredygtighedens perspektiv. Temarapport 2 – 2000. Naturrådet.
13. Det Økonomiske Råd (2000) Dansk Økonomi, efterår 2000.
14. Klein, Torben (1999) 'Den aktuelle naturindsats' i Natur og landbrug – Temarapport 1. Naturrådet