

Fælles hav-ngo'ers holdninger til naturgenoprettelsesloven

November 2022

Europa-Kommissionens skelsættende forslag til en naturgenoprettelseslov kommer på et tidspunkt med hurtigt fremadskridende og gensidigt forstærkende **tredobbelte kriser med klimaændringer, tab af biodiversitet og miljøforringelse**. Vi har skubbet de verdensomspændende grænser til det punkt, hvor der sker **uoprettelige negative ændringer i de økologiske forhold**, som menneskeheden trivedes under i tusinder af år, og som er nøglen til vores overlevelse. De europæiske have skal igen blive modstandsdygtige, hvis vi skal kunne klare udfordringen med klimaændringerne.

Havet er det største planetariske kulstofafløb. Det lagrer tilsvarende mængder kulstof til terrestriske økosystemer og fjerner omkring en tredjedel af den CO₂, der udledes af menneskelig aktivitet. Sunde havøkosystemer fanger og fastlåser kulstof og fungerer som naturbaserede løsninger på klimaændringer. Vores havøkosystemer er imidlertid langt fra sunde. I 2020 rapporterede Det Europæiske Miljøagentur (EEA) om et stort tab af biodiversitet i mere end 80 % af Europas have. Genoprettelse og bevarelse af havene er afgørende for at genoprette marinebiodiversiteten og standse nedbrydningen af havøkosystemerne. **Genoprettelse af EU's have kan bringe havets overdådige net af liv tilbage og give havøkosystemer og kystøkosystemer mulighed for at udføre deres naturlige funktioner og understøtte livet på jorden. Dette er en naturbaseret løsning på problemet med nedbrydning af klimaet**, der øger økosystemernes modstandsdygtighed og evne til at afbøde virkningerne af tørke, oversvømmelser, stigninger i havoverfladen og andre ekstreme vejrforhold.



I den **europæiske grønne pagt** og **EU's biodiversitetsstrategi for 2030** er det klart angivet, at det er nødvendigt at udnytte havets store potentiale gennem genoprettelsesmål. Trods denne lovende start mangler der stadig **klare, effektive og bindende mål**. Den foreslåede **nationale** miljøredegørelse giver ikke blot beslutningstagerne i Den Europæiske Union (EU) mulighed for at stå ved deres forpligtelser og gøre EU til førende med hensyn til at nå de globale naturbeskyttelsesmål, men den **kan også bringe livet i havene tilbage til Europa til** gavn for både biodiversitet, klima og mennesker. NRL er den vigtigste naturbeskyttelseslovgivning i de seneste 30 år og **en af de sidste lovgivningsmæssige muligheder for at reagere** på de aktuelle kriser. Den markerer et presserende politisk skift væk fra tidligere mislykkede frivillige tiltag i retning mod et juridisk bindende instrument, der leverer klare, effektive og bindende miljøbevarelses- og genoprettelsesmål.

Dette politiske skift kræver:

1. Garantier for, at gennemførelsen af andre eksisterende EU-love (for eksempel Den fælles fiskeripolitik (CFP)), som NRL er afhængig af for at regulere fiskeriet, vil ikke forhindre leveringen af genoprettelsesmål i havmiljøet. Uden sådanne garantier vil genoprettelsen af havene være minimal.
2. Der er indført genoprettelsestiltag, som vil dække mindst 20 % af de europæiske have inden 2030, herunder betydelige områder af alle hav- og kysthabitattyper, der er vurderet til ikke at være i god stand i bilag II. Områder, hvor disse levesteder er forsvundet og skal genskabes, og levesteder for havarter.
3. Genoprettelse, primært i form af passiv genoprettelse, suppleret med aktiv genoprettelse, hvor passiv genoprettelse alene ikke er tilstrækkelig til, at de marine økosystemer kan genoprettes på mellemlang sigt; den nødvendige beskyttelse på lang sigt for at sikre, at de genoprettede områder ikke forringes.
4. Konsekvent inddragelse af offentligheden i beslutningsprocesserne som en hjørnesten i demokratiet og en væsentlig del af den sociale accept og succes med gennemførelsen af genoprettelsesforanstaltninger, navnlig i og omkring landdistrikternes kystsamfund.
5. Tildeling af tilstrækkelige midler og ressourcer til at gennemføre naturgenoprettelsesloven.

Ikke-statslige organisationer (ngo'er), der er specialiseret i havbevarelse, har flere specifikke forslag til at imødekomme hvert af disse krav og styrke Kommissionens forslag.

[1] Friedlingstein, P., Jones, M.W., O'Sullivan, M., Andrew, R.M., Bakker, D.C.E., Hauck, J., Le Quéré, C., Peters, G.P., et al., 'Global Carbon Budget 2021', Earth System Science Data, 2021, 10.5194/essd-2021-386.

[2] Det Europæiske Miljøagentur, Marine messages II, EEA Report, 2020.



1. GENOPRETTELSE AF HAVENE KRÆVER BEDRE GENNEMFØRELSE AF DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK

Kommercielt fiskeri er den største trussel mod havbiodiversitet³. Hvis der er behov for fiskerirestriktioner for at nå genoprettelsesmålene, er den foreslåede naturgenoprettelseslov baseret på reglerne i den fælles fiskeripolitik. Dette tager ikke hensyn til, at den nuværende proces (fælles henstillinger i henhold til paragraf 11 i Den fælles fiskeripolitik-forordning) stort set har undladt at regulere destruktive fiskeudstyr i beskyttede havområder. Hvis genoprettelsen af havene skal lykkes, må der vedtages effektive beskyttelsesforanstaltninger for at harmonisere den fælles fiskeripolitik med naturgenoprettelseslovens mål om at indføre effektive fiskerirestriktioner i genoprettelsesområder.



For at skabe forbedringer:

- Hvis der iforbindelse med havgendannelsen kræves fiskeriforvaltningsforanstaltninger gennem Den fælles fiskeripolitik, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 12, stk. 3, i genoprettelsesloven for fiskerivarer forpligtes til at medtage afsluttede og godkendte fælles vurderinger i deres nationale genoprettelsesplaner i stedet for blot at medtage deres hensigt om at iværksætte fælles vurderinger.
- Naturgenoprettelsesloven skal tage højde for situationer, hvor der ikke er opnået enighed om fælles referencerammer inden for fristerne for forelæggelse af nationale genoprettelsesplaner. Den bør kræve, at de/den initiativtagende medlemsstat(er) ensidigt forelægger Kommissionen deres foreslåede fælles vurderingsrapporter med henblik på genoprettelse for at undgå blokeringer og forsinkelser fra andre medlemsstaters side.
- For alle områder, hvor der ikke er vedtaget fælles referencerammer inden udløbet af fristen for nationale genoprettelsesplaner, eller som ikke er tilstrækkeligt ambitiøse, bør Kommissionen vedtage enkle hasteforanstaltninger for at genoprette disse områder (dvs. oprette et passivt genoprettelsesområde) (i henhold til artikel 11, stk. 4 og 5, i Den fælles fiskeripolitik) for at tilskynde medlemsstaterne til at handle hurtigt. Sådanne foranstaltninger opretholdes, indtil de nødvendige fælles referencerammer er vedtaget.

2. MERE AMBITIØSE MÅL FOR AT SIKRE, AT GENOPRETTELSEN DÆKKER 20 % AF EU'S HAVE INDEN 2030

Naturgenoprettelseslovens overordnede ambition om at gennemføre effektive genoprettelsesforanstaltninger i 20 % af EU's have inden 2030 er et godt udgangspunkt. Ligeledes er det positivt, at disse genoprettelsesforanstaltninger bør følge forskellige genoprettelsesstrategier og være rettet mod habitater, der ikke er i god stand, arters habitater og genoprettelse af habitater, der er gået tabt. Til trods for disse positive resultater er det nødvendigt at forbedre de specifikke mål for hver af disse genoprettelsesstrategier for at sikre, at de på en meningsfuld måde bidrager til at nå det overordnede mål på 20 % af de omfattede EU-havområder.



Skal beholdes:

- Artikel 1, stk. 2, i genoprettelsesloven fastsætter overordnede mål, der gælder for hele EU med henblik på at gennemføre genoprettelsesforanstaltninger i 20 % af EU's land- og havområder inden 2030 og for alle økosystemer, der har behov for genoprettelse inden 2050.
- Ud over forpligtelsen til at genoprette habitater i god stand indeholder genoprettelsesloven mål for genoprettelse af habitater (artikel 5, stk. 2), forbedret forbindelse for genoprettelsesforanstaltninger (artikel 5, stk. 5) og en forpligtelse til ikke at forringe habitater (artikel 5, stk. 6).

[3] https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf

- Genoprettelsesloven omfatter et sæt tidsbestemte mål for specifikke økosystemer for at sikre, at de genoprettes gennem nationale genoprettelsesplaner, som hver medlemsstat skal udvikle og gennemføre, herunder et overvågnings- og rapporteringssystem.
- Artikel 5, bilag II og III i genoprettelsesloven fastsætter et godt havanvendelsesområde for genoprettelse af både habitater og arter, der går videre end fugle- og habitatdirektiverne, selv om nogle arter stadig mangler (se nedenfor). Dette vil genoprette flere andre vigtige havhabitater, såsom blåt kulstof og bløde sedimenter, der er centrale for klimabegrænsning- og tilpasning. Den vil også genoprette havarter, hvis bestandsantal er faldet drastisk på grund af fiskeriet (f.eks. hajer, rokker).



Skal forbedres:

- Det overordnede genoprettelsesmål skal forstås således, at det dækker henholdsvis land- og havområder i EU og ikke kombineres (dvs. mindst 20 % af landområderne i EU og 20 % af havområderne i EU inden 2030).
- Selvom det overordnede mål fastsættes på EU-plan, bidrager hver medlemsstat på en retfærdig, rimelig og forholdsmæssig måde ved at indføre foranstaltninger på 20 % af sit nationale havområde inden 2030 ud over tiltagene på land.
- Sikre, at målet om, at 20 % af EU's have skal være omfattet af effektive genoprettelsesforanstaltninger inden 2030, opfyldes og omfatter betydelige og tilstrækkelige områder af hver enkelt havtype, der i bilag II er identificeret som værende i ikke-god stand (artikel 5, stk. 1) eller som værende forsvundet (artikel 5, stk. 2), samt havhabitaterne for arter, der skal genoprettes (artikel 5, stk. 3). Det er vigtigt at fremskynde tidsplanen og øge procentdelen af genoprettelsesmålene i artikel 5, stk. 1, 2 og 3.
- Tidsplanen for færdiggørelsen af de nationale genoprettelsesplaner bør afkortes til to år for at sikre tilstrækkelig tid til en korrekt gennemførelse af planerne med henblik på at nå 2030-målene.
- Udvidelse af anvendelsesområdet for de havarter og habitater, der er omfattet af genoprettelseslovbilagene, for at forbedre havøkosystemernes mangfoldighed og rigdom, navnlig ved at medtage sårbare og udryddelsestruede havarter, der i øjeblikket er beskyttet i henhold til EU-lovgivningen, regionale havkonventioner (f.eks. Barcelona-konventionen, Helcom, OSPAR) og internationale konventioner (f.eks. konventionen om migrerende arter, konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES)) – som f.eks. europæisk ål, sildehaj, pighaj, rokke, almindelig rokke eller søheste.
- Bestemmelserne om ferskvandsøkosystemer, kystøkosystemer og havøkosystemer (artikel 4 og 5) behandles individuelt uden eksplicit at sammenkæde dem eller anerkende direktivet om maritim fysisk planlægning for at sikre vekselvirkninger mellem land og hav. Behovet for velfungerende migrationskorridorer, der forbinder overfladevand, kyst- og havøkosystemer – forudsætninger for en vellykket genoprettelse af tilstødende økosystemer og for vigtige migrerende arters (især stør, laks eller ål) overlevelse - imødekommes ikke i tilstrækkelig grad.

3. BETINGELSER FOR SUCCES: STORE OMRÅDER MED PASSIV GENOPRETTELSE OG EFFEKTIV BESKYTTELSE

At lade naturen være uforstyrret uden nogen menneskeskabt udnyttelse (passiv genoprettelse) er den mest fordelagtige og omkostningseffektive metode til at genoprette beskadigede havhabitater, især over store områder. Visse ødelagte havøkosystemer vil imidlertid ikke på kort eller mellemlang sigt komme sig over stress fra menneskelige aktiviteter uden en eller anden form for aktiv genoprettelse. For at sikre, at genoprettelsesresultaterne opretholdes på længere sigt, skal alle genoprettelsesforanstaltninger til søs ledsages af effektive langsigtede bevarelsesforanstaltninger, såsom fysisk beskyttelse. Tidsrammen for gennemførelsen af genoprettelsesforanstaltningerne bør fremskyndes for at opfylde EU's biodiversitets- og klimamål.



Skal beholdes:

- Forpligtelsen til ikke-forringelse (artikel 5, stk. 6) som et væsentligt element for at sikre, at genoprettelsesfordelene opretholdes, og at habitater bevares i god stand på lang sigt.



Skal forbedres:

- Det præciseres, at enhver genoprettelse til havs primært bør ske ved at etablere passive genoprettelsesområder, herunder strengt beskyttede områder og andre typer forvaltningstiltag, der effektivt fjerner menneskeligt pres som kan undergrave naturgenoprettelsen- navnlig industrielle, udvindingsmæssige, destruktive og forurenende aktiviteter- så de økologiske processer forbliver uforstyrrede, og økosystemerne kan komme sig naturligt. Aktiv genoprettelse bør kun anvendes i økosystemer, hvor passiv genoprettelse anses for utilstrækkelig til at genoprette dyrelivet.
- Opretholdelse af genoprettelsesområder og genoprettede økosystemer med effektive fysiske bevaringsforanstaltninger, såsom MPA'er, som bør være omgivet af stødpudezoner, hvor kun aktiviteter med lav indvirkning er tilladt, for at sikre, at genoprettelsesforanstaltningerne ikke forringes, og at de har varige virkninger.
- Geografiske beskyttelsesforanstaltninger skal omfatte fiskerireguleringer for at undgå ødelæggende fiskeri (f.eks. mobile bundkontaktudstyr) i genoprettelsesområder eller områder, der allerede er genoprettet. Hvis dette ikke gøres, vil det virke mod hensigten med de nationale referencelaboratorier og blot være spild af offentlige ressourcer.
- Der skal indføres en specifik forebyggende vurdering af naturgenoprettelsesloven for enhver menneskelig aktivitet, der kan skade genoprettelsesområder, for at sikre effektiv ikke-forringelse (artikel 5, stk. 6, i naturgenoprettelsesloven).
- Indføre begrebet "helhedsorienteret tilgang" til genoprettelsesområder i stedet for den typisk utilstrækkelige "funktionsbaserede tilgang", der anvendes til at forvalte beskyttede områder, hvor kun specifikke karakteristika som klipperev eller vigtige arter beskyttes. Ved at udelukke destruktive menneskelige aktiviteter fra hele genoprettelsesstedet kan tilknyttede arter i de forskellige habitater (f.eks. mobile arter, der er afhængige af sunde bundtræk) kolonisere og genopbygge hele området. Denne tilgang har flere fordele, fra øget klimarobusthed i havøkosystemerne til forenkling af forvaltning og overvågning.

4. EFFEKTIV INDDRAGELSE AF EU-BORGERNE I BESLUTNINGSPROCESSERNE

Havet er af afgørende betydning, og vi er alle ansvarlige for det, da vores og kommende generationer er afhængige af havets sundhed. Hvis vi skal styrke vores demokrati og finde en vej ud af denne tredobbelte krise, skal borgernes rolle i beslutningsprocessen hurtigst muligt forbedres gennem bedre og gennemsigtig inddragelse af borgerne. Vi kræver effektive procedurer for offentlig deltagelse i udviklingen af nationale genoprettelsesplaner, herunder gennem den allerede krævede maritime fysiske planlægningsproces samt adgang til domstolene for at udfordre disse planer, hvor det er nødvendigt. For at sikre en gennemsigtig og vellykket gennemførelse skal de nationale referencelaboratorier fastsætte rettidige og effektive rapporteringskrav.



Skal beholdes:

- Ifølge genoprettelseslovforslaget skal medlemsstaterne hvert år aflægge rapport til Kommissionen om de områder, der er omfattet af genoprettelsesforanstaltninger, og hvert tredje år aflægge rapport om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de nationale genoprettelsesplaner. Medlemsstaternes indberetningspligt øger gennemsigtigheden.
- Genoprettelsesloven foreslår at give EU-borgerne adgang til klage- og domstolsprøvelse ved at kræve, at de med en tilstrækkelig interesse kan anfægte lovligheden af de nationale genoprettelsesplaner gennem en revisionsprocedure, der er rimelig, retfærdig, rettidig og gratis (eller ikke uoverkommeligt dyr).



Skal forbedres:

- Rutinemæssigt offentliggøre alle rapporteringsoplysninger på Europakommissionens websted i overensstemmelse med Århus-konventionens forpligtelser om gennemsigtighed og civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocessen.
- Indførelse af en simpel rapport om tidlig varslings, som Kommissionen skal udarbejde inden fristen for hvert mål. Dette vil vurdere medlemsstaternes fremskridt hen imod at nå deres mål, identificere medlemsstater, der risikerer ikke at nå målene inden for fristen, og formulere passende henstillinger for at få disse medlemsstater tilbage på sporet.
- Sikre effektive procedurer for offentlig deltagelse i udviklingen af nationale genoprettelsesplaner, herunder en offentlig ret til adgang til understøttende oplysninger (artikel 11, stk. 1-10), f.eks. kvantificering af områder, der skal genoprettes. Disse er væsentlige forudsætninger for effektiv offentlig deltagelse i udarbejdelsen af genoprettelsesplaner samt for potentielle udfordringer for genoprettelsesplaner og bidrager således til gennemførelsen af direktiv 2003/4 og Århus-konventionen.



5. GOD FINANSIERING TIL GENNEMFØRELSE AF GENOPRETTelsesLOVEN

Naturgenoprettelsesplaner vil mislykkes uden passende og tilstrækkelige midler og ressourcer, herunder til overvågning og håndhævelse. Medlemsstaterne lever ofte ikke op til deres budgetløfter med hensyn til effektiv forvaltning af MPA'er eller gennemførelse af deres handlingsprogram for havstrategirammedirektivet på grund af utilstrækkelig finansiering.



Skal beholdes:

- Forpligtelsen til at medtage skønnede finansieringsbehov og ressourcer til genoprettelsesforanstaltninger i de nationale genoprettelsesplaner bidrager til at sikre, at planerne kan gennemføres fuldt ud. Dette vil også få medlemsstaterne til at vurdere budgetkonsekvenserne af deres egne planer. Oplysningerne om subsidier, der har en negativ indvirkning på opfyldelsen af de genoprettelseslovens mål, vil være velkomne med hensyn til gennemsigtighed og klare indikationer om udfasning af skadelige subsidier.



Skal forbedres:

- For at sikre en gnidningsløs og effektiv gennemførelse af naturgenoprettelsesloven bør forslaget indeholde en forpligtelse for Kommissionen til at vurdere eksisterende EU-støtte til naturgenoprettelse og undersøge mulighederne for at udvide disse muligheder, f.eks. ved at oprette særlige midler til naturgenoprettelse i henhold til midtvejsrevisionen af den flerårige finansielle ramme.

NGO-kontakter:

Aimi Hamberg	Danish Society for Nature Conservation	aimi@dn.dk
Andrea Ripol	Seas At Risk	aripol@seas-at-risk.org
Nicolas Fournier	Oceana	nfournier@oceana.org
Anne Seidler	Seas At Risk	aseidler@seas-at-risk.org
John Condon	ClientEarth	jcondon@clientearth.org
Anouk Puymartin	BirdLife Europe and Central Asia	anouk.puymartin@birdlife.org
Antonia Leroy	WWF European Policy Office	aleroy@wwf.eu

