

Introduktion til "Kriterier for gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter, som er omfattet af Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektiverne"

1. Indledning

Den Europæiske Union (indtil 1992 det Europæiske Fællesskab) har efterhånden udsendt tre direktiver, der har til formål at bevare og beskytte Europas natur og vandressourcer:

- Fuglebeskyttelsesdirektivet, der blev vedtaget i 1979.
- Habitatdirektivet, der blev vedtaget i 1992.
- Vandrammedirektivet, der blev vedtaget i 2000.

Mens bestemmelserne i fuglebeskyttelsesdirektivet forlængst er sat i værk, er bestemmelserne i habitatdirektivet endnu ikke fuldt ud iværksat, hverken i Danmark eller i de øvrige medlemslande, blandt andet fordi de er meget omfattende. Og bestemmelserne i vandrammedirektivet føres først ud i praksis fra 2003. Både aktuelt og i de kommende år vil der således ske ændringer i den del af Danmarks naturforvaltning, som retter sig mod de internationale bestemmelser.

Som et led i denne udvikling har Danmarks Miljøundersøgelser netop udgivet *Faglig Rapport fra DMU nr. 457: "Kriterier for gunstig bevaringsstatus. Naturtyper og arter omfattet af EF-Habitatdirektivet & fugle omfattet af EF-Fuglebeskyttelsesdirektivet"*. Rapporten, der skal udgøre en del af grundlaget for den fremtidige naturforvaltning i Danmark, er udarbejdet til brug for naturforvaltningen, og den er først og fremmest et reference- og opslagsværk for

forvaltningens eksperter på de forskellige områder. Da indholdet er meget fagligt-teknisk har DMU valgt at udarbejde denne korte introduktion til rapporten.

2. Baggrund

2.1 Natura2000 netværket og internationale beskyttelsesområder

Fuglebeskyttelses- og Habitatdirektiverne har til formål at beskytte og bevare Europas naturtyper, planter, dyr og vilde fugle.

I første omgang skal denne sikring ske ved udpegning af såkaldte habitat- og fuglebeskyttelsesområder. Medlemslandene skal identificere forekomster af en række naturtyper og arter og udpege særlige områder til deres beskyttelse. De naturtyper og arter, der skal beskyttes, er opregnet i en række bilag til direktiverne. Hvert enkelt område udpeges på baggrund af ganske bestemte forekomster - det såkaldte udpegningsgrundlag - og det skal efterfølgende forvaltes så der især tages hensyn til de naturtyper og arter, der står i udpegningsgrundlaget.

Her i landet har Skov- og Naturstyrelsen udpeget i alt 254 habitatområder og 112 fuglebeskyttelsesområder. Langt de fleste af fuglebeskyttelsesområderne indgår dog også i habitatområderne, og tilsammen udgør de Danmarks bidrag til det samlede europæiske netværk af beskyttede områder, - Natura2000.

Baggrunden for, at de fleste fuglebeskyttelsesområder også er udpeget som habitatområder, er behovet for at sikre en ensartet og konsekvent forvaltning af Danmarks natur. Habitatdirektivet er nyere end fuglebeskyttelsesdirektivet, og der er i dette direktiv indbygget en række erfaringer, der indebærer at habitatdirektivets bestemmelser på flere områder er mere detaljerede end fuglebeskyttelsesdirektivets. At Danmark har valgt også at udpege fuglebeskyttelsesområder som habitatområder sikrer derfor, at vilde fugle kan behandles efter samme retningslinier - og opnå samme grad af beskyttelse - som de planter, dyr og naturtyper, der optræder på habitatdirektivets bilag.

I tidsmæssig orden kan baggrunden for de danske internationale naturbeskyttelsesområder og Natura2000 områder derfor opsummeres som:

- I 1971 vedtog mere end 100 lande den såkaldte Ramsar-Konvention på et møde i den iranske by Ramsar. Konventionen har til formål at beskytte vådområder af national og international betydning, med særligt henblik på beskyttelse af

vandfuglebestande. Danmark ratificerede Ramsar-Konventionen i 1977 og udpegede samtidig 27 såkaldte Ramsar-områder.

- I 1979 vedtog det EF's ministerråd Fuglebeskyttelsesdirektivet. Som medlemsland er Danmark forpligtet til at overholde direktivets bestemmelser, hvilket skete ved udpegning af 111 såkaldte EF-fuglebeskyttelsesområder ved Danmarks tiltræden af direktivet i 1983. De 27 Ramsar-områder indgik i denne udpegning, og fik således nu også status som fuglebeskyttelsesområder. En senere udpegning i 2003 betyder, at antallet af områder nu er 112.
- I 1992 vedtog det Europæiske Fællesskab Habitatdirektivet. Danmark har udpeget i alt 254 habitat-områder. Størsteparten af de 112 fuglebeskyttelsesområder indgår i denne udpegning, hvilket sikrer en ensartet forvaltning.

2.2 Naturtyper og arter på direktivernes bilag

Direktiverne oplister en lang række naturtyper og arter, som beskyttes med særlige foranstaltninger. For Danmarks vedkommende er følgende særligt relevante:

- Habitatdirektivet opregner i sit *Bilag I* en lang række bevaringsværdige naturtyper. De fleste er karakteriseret ved deres plantesamfund (f.eks. lyngheder, grå klitter og bøgeskov), mens enkelte er karakteriseret ved geologiske dannelser (f.eks. mudderflader tørlagt ved lavvande og flodmundinger). I Danmark forekommer i alt ca. 60 af disse naturtyper.
- Habitatdirektivet opregner i sit *Bilag II* en række arter af såkaldt fællesskabsbetydning. Medlemslandene er forpligtet til at udpege habitatområder til beskyttelse af disse arter. I Danmark forekommer aktuelt godt 35 af disse arter, f.eks. odder, marsvin, spættet sæl, damflagermus, stor vandsalamander og gul stenbræk. Visse insektarter og ferskvandsfisk er også på Bilag II.
- Habitatdirektivet opregner i sit *Bilag IV* yderligere en række arter, som medlemslandene har særlige forpligtelser til at beskytte. Der er ingen forpligtelse til at oprette habitatområder for disse arter, men der er en generel forpligtelse til at sikre deres bevarelse. På Bilag IV er f.eks. opført en række arter af flagermus og padder. I Danmark forekommer aktuelt ca. 50 af disse arter, men en del af disse er i forvejen opført på Bilag II.
- Fuglebeskyttelsesdirektivet opregner i sit *Bilag I* en række arter, hvis ynglebestande medlemslandene har særlige forpligtelser til at beskytte gennem udpegning af fuglebeskyttelsesområder. Eksempler på disse arter er havørn, hjejle og sortspætte. I Danmark forekommer aktuelt ca. 40 af disse arter.
- Fuglebeskyttelsesdirektivet indeholder endvidere en generel bestemmelse om beskyttelse af såkaldt "regelmæssigt tilbagevendende trækfugle". I Danmark er

dette udmøntet gennem udpegning af områder først og fremmest til beskyttelse af rastende og overvintrende vandfuglebestande. De hidtidige udpegninger har været begrundet i forekomster af ca. 30 arter, og i alt 79 af de 112 fuglebeskyttelsesområder er udpeget af hensyn til trækkende vandfugle.

2.3 Miljø- og bevaringsmålsætninger

Vandramme- og habitatdirektiverne pålægger medlemslandene at udarbejde målsætninger for de udpegede habitat- og fuglebeskyttelsesområder.

Vandrammedirektivet skal være indarbejdet i medlemslandenes lovgivning senest 15. december 2003, og lovforslag om miljømål m.v. for vandområder og internationale naturbeskyttelsesområder har været i offentlig høring i juli og august 2003. I henhold til forslaget vil amterne for fremtiden få ansvaret for at udarbejde størsteparten af disse målsætninger.

Bevaringsmålsætningerne skal i videst muligt omfang sikre, at såkaldt "gunstig bevaringsstatus" opretholdes for de arter og naturtyper, der skal beskyttes.

2.4 Bevaringsstatus

Habitatdirektivet giver følgende meget generelle definitioner af bevaringsstatus:

I. En naturtypes bevaringsstatus anses for gunstig, når:

- Det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse,
- Den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dens opretholdelse på langt sigt, er tilstede og sandsynligvis stadig vil være det i en overskuelig fremtid, og
- Bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i), jf. nedenfor.

II. En arts bevaringsstatus anses for gunstig (litra i), når:

- Data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten vil opretholde sig selv som en levedygtig bestandsdel af dens naturlige levesteder,
- Artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og

- Der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på langt sigt at bevare dens bestande.

Bevaringsstatus skal vurderes både lokalt (d.v.s. i de enkelte Natura2000 områder) og nationalt.

2.5 Overvågning

Direktiverne pålægger også medlemslandene at overvåge de berørte naturtyper og arter. Danmark har ikke tidligere haft noget nationalt dækkende program for overvågning af naturen, men et sådant program er nu planlagt i et samarbejde mellem Miljøministeriet, amterne, Københavns Kommune og Bornholms Regionskommune. Programmet, der kaldes NOVANA (National Overvågning af VAndmiljø og NAtur) starter 1. januar 2004, hvor det på vandmiljøområdet afløser det nuværende program NOVA (National Overvågning af VAndmiljø). NOVANA er et 6-årigt program, der sigter mod at kunne give en samlet status for Danmarks natur ved udløbet i 2009.

På naturområdet retter NOVANA sig først og fremmest mod at opfylde forpligtelserne i habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne.

2.6 Samlet arbejdsgang

Sammenfattende skal medlemslandene - og dermed også Danmark - foretage sig følgende for at iværksætte bestemmelserne i habitatdirektivet:

1. Udpegning af NATURA-2000 områder (foretages af Skov- og Naturstyrelsen, er udført).
2. Udarbejdelse af bevaringsmålsætninger (foretages i henhold til det aktuelle lovforslag om miljømål m.v. for vandområder og internationale naturbeskyttelsesområder først og fremmest af amterne, hvilket vil ske i de kommende år).
3. Iværksættelse af overvågning (er planlagt, og NOVANA starter 1. januar 2004).

DMU's rapport om kriterier for gunstig bevaringsstatus er udarbejdet til brug ved punkterne 2 og 3.

3. Kriterier for gunstig bevaringsstatus

Begrebet "gunstig bevaringsstatus" får stor betydning for den kommende naturforvaltning, dels fordi de kommende målsætninger skal udarbejdes med henblik på at bevare eller opnå gunstig bevaringsstatus, og dels fordi naturovervågningen i NOVANA skal gennemføres, så de indsamlede data kan bruges til at vurdere bevaringsstatus.

Habitatdirektivets definitioner på gunstig bevaringsstatus er imidlertid meget generelle, da de skal kunne gælde for samtlige naturtyper og arter på de forskellige bilag.

Det betyder, at når man skal prøve at vurdere bevaringsstatus for en ganske bestemt naturtype eller art, vil det være et åbent spørgsmål, hvilke elementer (parametre) der skal indgå i vurderingen. Disse elementer kan være meget forskellige, afhængigt af hvilken art eller naturtype, der er tale om. For eksempel betyder kravet om, at økosystemets struktur og funktion skal være tilstede og i rimeligt omfang velfungerende for de enkelte naturtyper, langt fra det samme for en højmose, som det gør for en bøgeskov, en lynghede eller et stenrev.

Samtidig har overvågningen i NOVANA til formål at tilvejebringe data, der kan føre til at bevaringsstatus så objektivt som muligt kan vurderes som hhv. "gunstig" eller "ikke gunstig".

Det er af disse grunde, at DMU på foranledning af Skov- og Naturstyrelsen har udarbejdet rapporten "Kriterier for gunstig bevaringsstatus". På grund af de mange forskellige naturtyper og arter på bilagene bliver dette arbejde meget kompliceret. Det er ikke alene tilfældet i Danmark, men også i de øvrige medlemslande. For eksempel stiller hver enkelt art på bilagene nogle særlige krav til omgivelserne, for at den kan trives - krav, der må tilgodeses hvis arten skal kunne opretholde sine bestande i fremtiden. Det indebærer, at der må opstilles særlige kriterier for hver enkelt af de mange arter på direktivernes bilag. Rapporten er derfor blevet meget omfattende – i alt 462 sider. Den er tænkt som et opslagsværk, hvor man kan finde de konkrete oplysninger for hver enkelt naturtype eller art.

Kriterierne er dermed - for hver enkelt art eller naturtype - udarbejdet så de svarer til de punkter, der er opstillet i habitatdirektivet. Rapporten følger denne opstilling, og gennemgår samtlige danske naturtyper (bortset fra de marine der behandles i en særlig rapport) og arter på direktivernes bilag punkt for punkt. Hensigten med rapporten er dermed:

- At fastlægge så præcist som muligt hvilke værdier de forskellige parametre i hvert enkelt tilfælde skal have, for at bevaringsstatus kan bedømmes som gunstig (f.eks. antallet af bestande og den samlede bestandsstørrelse af en bestemt art).
- At præcisere, hvad det er, der skal overvåges i NOVANA, og
- At fastlægge det grundlag, hvorpå bevaringsstatus vil blive bedømt i 2009.

Det skal understreges, at selv om der eksisterer en stor samlet viden om Danmarks natur er der også mange punkter, hvor denne viden er mere eller mindre utilstrækkelig. Kriterierne har derfor i en række tilfælde måttet baseres på de bedste vurderinger, der kan gives aktuelt, snarere end på videnskabeligt beviste sandheder. Efterhånden som der gennem NOVANA opbygges mere viden om en række forhold kan der blive behov for at justere og revidere kriterierne, og det er hensigten at gennemføre en sådan revision ved afslutningen af NOVANA-perioden i 2009. Når den første 'generation' af kriterierne fastlægges nu, og altså inden starten på NOVANA, sker det for at sikre, at overvågningsprogrammet vil tilvejebringe de data, der skal bruges ved de samlede vurderinger. Og samtidig lægges grundlaget for en senere bedømmelse frem, inden resultaterne kendes.

Naturtyper

For naturtyperne er opstillet en generel, samlet opstilling af, hvilke kriterier der skal være opfyldt for at en naturtype kan have gunstig bevaringsstatus på nationalt plan.

På lokalt plan (for det enkelte NATURA2000-område), er kriterierne opstillet i henhold til:

1. Habitatdirektivets bestemmelse om, at det areal, en naturtype dækker, skal være stabilt eller i fremgang. Kriteriet er i første omgang ret enkelt, men i praksis er det dog i nogle tilfælde kompliceret, fordi flere naturtyper forekommer mellem hinanden i mosaikker, hvor det kan være meget vanskeligt overhovedet at måle deres udbredelse.
2. Hovedproblemstillingen omkring en udarbejdelse af kriterier har ligget i at udarbejde en karakteristik af "struktur og funktion". For hver enkelt naturtype er listet de vigtigste elementer heri, samt hvilke værdier der skal være tilstede.
3. Desuden er opregnet de karakteristiske arter. Gunstig bevaringsstatus for disse er defineret uden habitatdirektivets generelle definition af gunstig bevaringsstatus for arter.

Arter

For arterne har det ikke været muligt at opstille noget fælles kriterium for gunstig bevaringsstatus på nationalt plan. Dette er derfor gjort for hver enkelt art.

Elementerne for hver enkelt art retter sig efter de generelle definitioner og opstiller flg. krav:

Nationalt niveau:

1. Bestandsstørrelser og i visse tilfælde antallet af bestande.
2. Udbredelse.
3. Levestedernes størrelse.

Lokalt niveau:

1. Bestandsstørrelser. Her er det vurderet, hvor mange delbestande der skal findes, og hvor store de som et minimum skal være, for at artens overlevelse kan anses for sikret på længere sigt.
2. Levesteder. Her er der givet en karakteristik af, hvilke egenskaber levestederne skal have, for at de enkelte arter kan trives.
3. Levestedernes størrelse. Her er det vurderet, hvor store de enkelte levesteder må være for at en levedygtig bestand kan opretholdes.

4. Muligheder for gunstig bevaringsstatus

Når de samlede resultater af NOVANA foreligger om 6 år, må det realistisk set forventes at bevaringsstatus for nogle arter og naturtyper må bedømmes som ugunstig. Det skal derfor siges, at ugunstig bevaringsstatus kan indtræffe både som følge af menneskeskabte påvirkninger og som følge af naturens dynamik og foranderlighed. Det vides på forhånd både at arter forsvinder og nye indvandrer under helt naturlige omstændigheder, og at lysåbne naturtyper efterhånden vil kunne gro til og blive til skov, ligesom skov kan forsvinde og blive til lysåben natur. F.eks. er en række af de danske forekomster af arter på Habitatdirektivets bilag marginale i forhold til hovedudbredelsesområdet, og for sådanne marginale forekomster må der forventes at være en betydelig omsætning i hvilke arter, der er tilstede i Danmark på et givet tidspunkt.

Selvom det ikke fremgår direkte af kriterierne er det således ikke realistisk at forvente, at det nogensinde vil være muligt at opnå gunstig bevaringsstatus for

samtlige naturtyper og arter på direktivernes bilag. En forvaltningsmæssig indsats bør selvsagt rettes imod de tilfælde, hvor det er menneskeskabte påvirkninger, der er årsag til at naturen ikke trives. DMU vil i de kommende 6 år søge at tilvejebringe en bedre indsigt i disse årsagssammenhænge, således at der ved afslutningen af NOVANA-perioden kan gives en række mere kvalificerede anbefalinger til, hvordan en efterfølgende forvaltningsindsats kan prioriteres.