

JORD & VIDEN

Januar 2017 • Nr. 1 • Årgang 162

100 år med Naturfredningsloven

Side 20

Planteavlserådgivning 4

Repræsentantskabet 9

OK18 10

Fredninger og landskabet

- balancen mellem dynamik og stabilitet

I år fejrer vi 100 års jubilæum for Naturfredningslovens ikrafttræden - loven, som markerede begyndelsen på den målrettede beskyttelse af Danmarks mest værdifulde natur og landskaber. Dansk Landskabsøkologisk forening gør status over den moderne naturfredning den 2. marts

■ TEKST: SØREN B. P. KRISTENSEN, JESPER BRANDT, CLAUS HELWEG OVESEN og DAVID QVIST PEARNS

De 100 år, der er gået siden Naturfredningsloven trådte i kraft, har været præget af mange interesser og beskyttelsesformål. Mange forskellige aktører har haft skiftende roller. De instrumenter, som loven bygger på, har varieret gennem tiderne. Det gælder også den form for beskyttelse, som de har givet ophav til.

Et historisk afsæt er derfor relevant, når vi vil diskutere nogle af de udfordringer, der har præget dansk naturforvaltning i nyere tid i almindelighed og brugen af fredningsinstrumentet i særdeleshed. Spørgsmålet er også, hvor godt den aktuelle brug af fredningsinstrumentet svarer til nutidens udfordringer, og hvor vidt den tager højde for de drivkræfter, som påvirker Danmarks natur og landskaber.

På Dansk Landskabsøkologisk forenings årsmøde vil vi fx drøfte følgende dilemmaer:

- Kan tidligere tiders statiske naturopfattelse erstattes af en mere dynamisk naturopfattelse, der modsvarer de stadigt

skiftende udfordringer, som naturbeskyttelsen står overfor?

- Er prioriteringen af få store beskyttede arealer i forhold til mange små arealer vigtig eller ej - i et bredere bæredygtighedsperspektiv?
- Hvilken rolle spiller naturbeskyttelsen i et intensivt udnyttet landskab?
- Hvem kan forandre landskabet, og hvem kan beskytte og pleje det? Er rollefordelingen tidssvarende - i forhold til bæredygtig omstilling?

Fredningsinstrumentets historie

Naturfredningstanken udspringer af industrialiseringen og med den de mere effektive midler til udnyttelse af landskabet til jordbrug og råstofudvinding, bl.a. muligheder for afvanding og tilplantning. I USA foretog man den berømte fredning af Yellowstone National Park i 1872, mens der i Europa ikke på samme måde var tale om »vild natur«, men om et gammelt kulturlandskab, der tilmed har været betydeligt tættere befolket end kolonierne. Det sinkede naturfredningsindsatsen og prægede den i to retninger:

Den ene er den *landskabelige og æstetiske*, hvor det er smukke landskaber og enkeltelementer som gamle træer samt kulturhistoriske genstande som fortidsminder og markante bygninger med deres omgivelser, der er fredningsobjekter. Desuden er der ønsket om, at befolkningen kan komme ud i landskabet og opleve de smukke steder og objekter.

Den anden er den *naturvidenskabelige* naturfredning, hvor det er sjældne naturområder med sjælden geologi og plante- og dyreliv, der fredes. Beskyttelsestanken er det primære, og det kan være en del af fredningsopgaven at beskytte mod publikums forstyrrelse.

Foreningen for Naturfredning (senere Danmarks Naturfredningsforening, DN) er stiftet i 1911, og målet for dens virke var i første omgang primært den æstetiske fredning. Det er i meget høj grad på initiativ af foreningen, at vi får den første lov om naturfredning i 1917, og loven autoriserer »foreninger, der arbejder for lovens formål« til at rejse fredningssager. DN har stadig »rejsningsretten«.

På initiativ af botanikeren

Landskabsfredning kombineret med naturpleje virker og giver også plads til biodiversitet. Her ved Hejrede Sø er engen afgræsset året rundt og derfor fyldt med blomstrende knopurt, rølliker og andre engblomster. Området er normalt forbeholdt fuglelivet, så en sjælden tur langs bredden byder på mange naturoplevelser.

Eugen Warming inviterer tre naturhistoriske foreninger i 1906 den tyske professor Hugo Conwentz til at holde foredrag i København om »Naturdenkmalpflege - unter besonderer Berücksichtigung der nordischen Länder«. To år tidligere rejser Conwentz rundt i Sverige, hvor man tidligt følger op med oprettelse af de første nationalparker i 1911. I Danmark nedsætter foreningerne Udvalget for Naturfredning. Med den nye lov i 1917 nedsættes et primært naturvidenskabeligt Naturfredningsråd, som især skal varetage de videnskabelige fredningsinteresser, men dog også har en arkitekt siddende som ekspert i det landskabelige og æstetiske.

I begyndelsen er der en del uenighed mellem de to indgange til fredningen, men efterhånden finder det videnskabelige også plads i Naturfredningsforeningens arbejde.

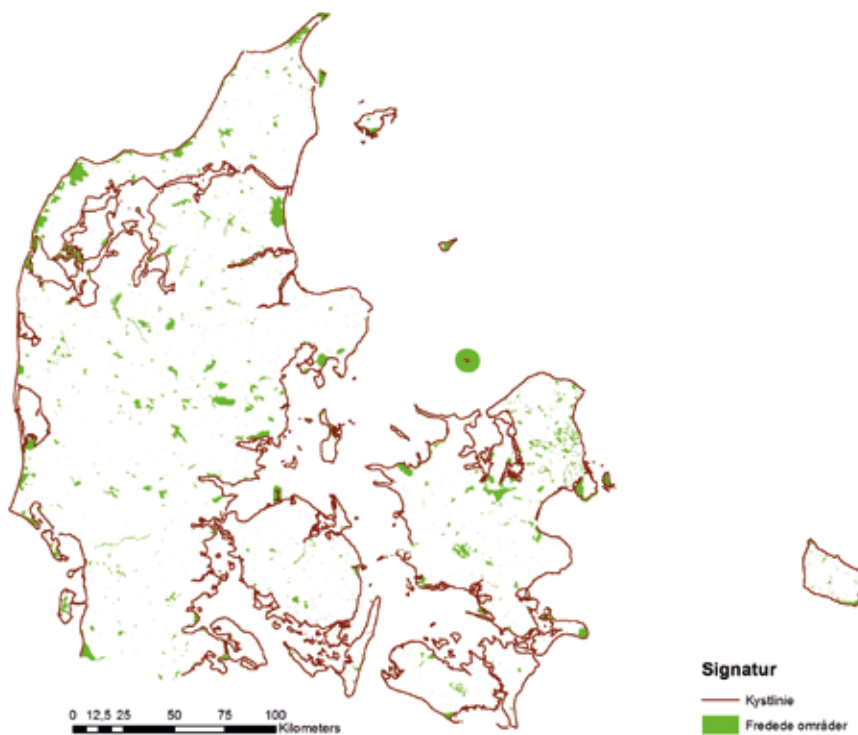
På Warmings initiativ køber staten dels Borris hede, dels et areal i Råbjerg Mile, sådan at områder med to vigtige naturtyper under forandring ved hhv. opdyrkning og tilplantning sikres for eftertiden.

I lange perioder var den fysiske planlægning ikke stærk nok til at sikre bevarelse af værdifulde områder, og fredninger udgjorde den eneste mulighed for at beskytte ekstensive arealer mod fx opdyrkning og byvækst. Dette var især kendetegnende for perioden efter 1950, hvor den økonomiske vækst satte ekstra gang i byudvikling og vejbyggeri. Siden Planloven blev indført i 1970, er den sammenfattende fysiske planlægning imidlertid blevet langt mere dækkende og fremadrettet, og paletten af planværktøjer er udbygget. Mange af de akutte fredningsbehov blev løst med opbygningen af en mere langsigtet strategi for byvækst og infrastruktur og inddelingen af Danmark i by-, land- og sommerhuszoner.

I løbet af de 100 år fra 1917 til 2017 er der gennemført fredninger af store og små arealer og landskabelementer, og i dag er ca. 5 pct. af Danmarks areal omfattet af en fredning (jf. figur 1).

Fredningens formål og virkemidler

De første danske fredninger var ikke som sådan fredninger af natur, men derimod af fortidsminder som Kong Øres Grav i Ods herred. Også praktiske produktionsmæssige hensyn har spillet en rolle som fx ved Gammelmosen i Vangede, der ofte kaldes verdens første naturvidenskabelige fred-



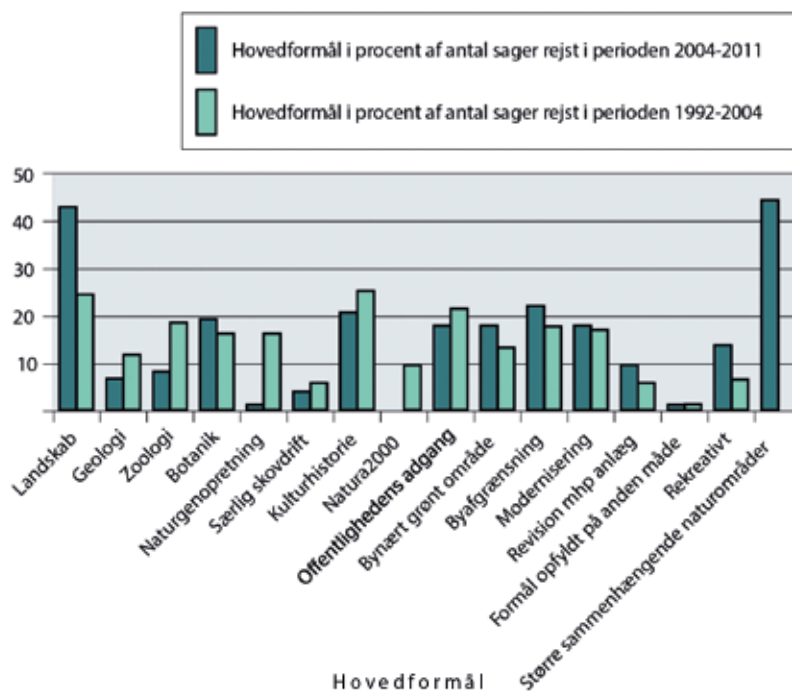
Figur 1. Fredede områder i Danmark 2017.
Kilde: Geodatastyrelsen og Danmarks Miljøportal.

I dag er 211.501 ha eller ca. 5 pct. af Danmark fredet på land (i alt 241.894 ha inkl. farvande). I kortet er der 4.175 unikke fredninger (polygoner) - enkelte kan indgå i samme fredning.

En arealfredning er en såkaldt specifik beskyttelse, der knytter sig til det pågældende areal. Der vil som regel blive udbetalt erstatning til lodsejeren for indskrænkningen af råderetten over arealet, og fredningsbestemmelsen bliver tinglyst på matriklen.

En fredningssag kan rejses af Staten, af en kommune samt af Danmarks Naturfredningsforening. Efter en indledende vurdering, besigtigelse af området og et offentligt møde vil et fredningsnævn, der består af en formand, som er dommer, og to medlemmer, der er udpeget af hhv. miljøministeren og kommunalbestyrelsen, træffe afgørelse.

Der rejses 10-11 sager årligt, og staten betaler årligt ca. 7,8 mio. kr. i erstatning (baseret på perioden 2004-2011).



Figur 2. Hovedformål for fredninger rejst i perioderne 1992-2004 og 2004-2011. I perioden 1992-2004 blev der rejst 134 fredningssager, mens der i perioden 2004-2011 blev rejst 72.

Kilde: Naturstyrelsen (2013).



Uden dynamik og pleje vil mange fredede områder gro til - i modstrid med hensigten. Ved Naturpark Maribosøerne er det tamme kvæg, der græsser engene, med til at holde opvækst nede samt en forudsætning for, at vilde fugle kan raste og yngle. Her letter en flok grågæs fra engene ved Søholt.

ning fra 1844. Fredningen skete for at kunne sikre forskning i de processer, der fører til dannelse af tørv. Et lignende hensyn lå i princippet bag fredskovforordningen tilbage i 1805. Først med Naturfredningsloven af 1917 blev naturværdier stadfæstet som ét af flere hensyn, hvorved der kunne rejses en fredningssag med erstatning til ejere eller brugere.

Som det fremgår af figur 2, er større sammenhængende naturområder og landskab i de seneste årtier de to vigtigste hovedformål for nyere fredninger. Fredninger med begrundelse i naturgenopretning og til dels zoologi har derimod været i stærk tilbagegang.

Det er ikke kun formålene med fredningerne, men også den type restriktioner, de fredede arealer har været underlagt, der har ændret sig. Det hænger sammen med, at fredningers indhold altid er tilpasset det lokale behov i relation til fredningens formål, som fastlægges i den såkaldte fredningsbestemmelse for den enkelte fredning. Et eksempel på en simpel fredning med ét formål er Provst Exner-fredningerne eller kirkefredningerne, hvor man i 1950'erne fredede indsigtskiler og omgivelser til landsbykirker over hele landet. En fredning med komplekse mål og restriktioner kan fx illustreres med fredningen af Vallø Gods, hvor målene bl.a. inkluderer sikring af de landskabelige værdier og de kulturhistoriske minder,

samt at offentlighedens adgang opretholdes. Fredningsbestemmelserne inkluderer driftsbestemmelser, restriktioner i forhold til terrænændringer, udstykning, veje og stier samt bevaringsbestemmelser for slotshaven og -parken samt dyrehaven.

Udfordringer for fredningsinstrumentet

Beskyttelsen af sårbare eller værdifulde naturområder har således været en hjørnesten i international og dansk naturforvaltning i årtier, og dette princip ligger til grund for mange typer af områdeudpegninger, fx nationalparker. Områdeudpegninger har imidlertid ofte medført konflikter, og vi belyser nogle centrale udfordringer for brugen af fredningsinstrumentet på årsmødet - og kort i det følgende:

A og B natur?

Allerede i 1960'erne drøftede man, om tiden var moden til at indføre nationalparker i Danmark. Kritikere fremhævede risikoen for, at områder med A-natur ville tiltrække opmærksomhed og ressourcer, så den mere jævne hverdagsnatur ville blive nedprioriteret som B-natur med ringere status og beskyttelse.

Man valgte i stedet at udbygge en generel beskyttelse af natur og halvnaturområder, som over de næste årtier kom til at inkludere stadig flere naturtyper (enge, overdrev, moser, søer, vandløb etc.) - og

med stadig mindre krav til arealstørrelse. Først i form af Naturfredningslovens §43 og siden 1992 i form af Naturbeskyttelseslovens §3-arealer, men også §§ 4 og 12.

Det var derfor lidt af en kovending, at vi i begyndelsen af 2000-tallet fik introduceret nationalparker i dansk naturforvaltning - med baggrund i en anbefaling fra OECD om at udpege større sammenhængende naturområder og understøttet af Wilhjelms-udvalget. Hvor vidt de lever op til den tiltænkte målsætning er stadig tvivlsomt.

Benyttelse eller beskyttelse?

En af de mest omtalte konflikter inden for naturforvaltning drejer sig om balancen mellem benyttelse og beskyttelse. Traditionel naturbeskyttelse indebærer ofte regulering og begrænsning i anvendelsen af et område, men i praksis indebærer fredninger oftest sikring af offentlighedens adgang.

Adgangsbegrænsninger forekommer meget sjældent, men i takt med stigende efterspørgsel på rekreative områder og oplevelsesmuligheder opstår der dilemmaer om brugen af naturområder: Hvordan afvejes behov for adgang og rekreativ anvendelse med behov for ro og fravær af støj og forstyrrelse? Et efterhånden klassisk eksempel er mountainbike-cykling i skovene.

Et forældet fredningsgrundlag?

Fredningsgrundlaget for en del tidlige fredninger var begrænset til et mindre område eller landskabsselement, fx en eng. Selv om man på den måde fik sikret bevarelse, blev det undertiden for små og fragmenterede arealer og naturværdier - især i områder med stor dynamik, hvor det omgivende landskab forandrer sig. Der er således eksempler på fredede enkelttræer, der ikke længere kan ses i landskabet pga. opvækst.

Brandslukning eller langsigtet bæredygtig naturforvaltning?

Selv om Danmark nu har fået nationalparker, kan man ikke bare tolke det som udtryk for, at de alvorlige problemer med biodiversitet er søgt løst gennem prioritering af A-natur til sikring af arter i særlige naturområder. For samtidig ses truslerne i stigende grad som et udslag af grundlæggende problemer i hele vores omgang med omgivelserne.

Spørgsmålet om fredning bliver også til et spørgsmål om sikring af natur i ikke bare A-landskaber, men også i produktions- og forbrugslandskabet. Det er en tolkning, der godt kan lægges ind i de danske definitioner af både national- og naturparker, der da ikke skal ses som den ypperste natur, men som praktiske eksperimenter i bæredygtig omstilling.

Det relativt nye internationale UNESCO-parkbegreb »biosfærereservat« (Man and Biosphere) er reelt et forsøg på at fremme

eksperimenter om en sådan bæredygtig landskabsudnyttelse. Møn biosfærereservat bliver det første eksempel i Danmark.

Fredningsbiologer fremhæver ofte »Brandmandens lov« som prioriteringsmodel ved naturbeskyttelse. Men måske har udvikling af fornuftig bygningsregulering og arealplanlægning haft større betydning. Og måske vil en bæredygtig flersidig arealanvendelse - hvor stofstrømme optimeres, og stoffer så vidt muligt recikuleres, og hvor vi sikrer natur og forbindelseslinjer, også i produktionslandskaberne - være den bedste hjælp til en fremtidig biodiversitet. Det er en langsigtet proces, og fredning baseret på brandmandens lov vil fortsat være vigtig.

Aktuel inspiration til bæredygtig flersidig arealanvendelse (især i en urban kontekst) findes bl.a. i de byøkologiske initiativer, hvor især græsrodde, men også myndigheder i lyset af klimaændringsdagsordenen eksperimenterer med fx temporært regnvåde områder, bybier, taghaver, byhøst og andre former for urban integreret natur.

Landskabsøkologien og fremtidens fredninger

Det er ikke svært at finde eksempler på fredninger, som tiden er løbet fra, eller som har vist sig at have et så luftigt indhold, at de har været svære at opretholde meningsfyldt i et landskab under fortsat forvandling. Omvendt er der mange eksempler på nyere planlægningsregulerin-

ger, der ikke formelt er en fredning, men som reelt har haft lignende karakter. Det gælder fx mange deklarationer tilknyttet større fysiske planlægnings tiltag, illustreret ved de deklarationer, der i 1962 blev aftalt mellem Gjorslev Gods, Vallø Kommune, Indenrigsministeriet og Grundejerforeningen Jernet i forbindelse med udstykning af et område på Nordstevns til sommerhuse.

Formålet var at bibeholde områdets skovpræg efter udstykningen. En lang række instrumenter indgår, fx beplantningens art og omfang, forbud mod indhegninger af de enkelte parceller, forbud mod ændring eller opsplnitning af de relativt store parceller (>1.200 m²), forbud mod flere huse på grundene mv. Overordnede natur- og landskabshensyn som skovpræg og sikring af fri passage for vildtet er blevet formuleret ganske præcist og forpligtende for alle parter.

Det afgørende er parternes, især de lokale borgeres og kommunens vilje til at sikre deklarationerne overholdt. Kommunalreformen burde i princippet have muliggjort en bedre forvaltning af sådanne deklarationer, men meget tyder på, at det hidtil snarere er gået omvendt.

På naturens præmisser

Den danske natur er stadigvæk under massivt pres fra især den intensive landbrugsproduktion, der ikke levner megen plads til natur og ekstensive arealer. Fredninger kan spille en vigtig rolle, især hvis de ledsages af plejeplaner, der sikrer en hensigtsmæssig forvaltning af området. Nogle af de vigtigste naturforvaltningsbehov, der blev opsummeret i Wilhjem-rapporten fra 2001 gælder stadig. Der er behov for:

1. Øget plads til naturen (både store og små og naturtyper).
2. Forbindelser (mulighed for migration af individer mellem habitater).
3. Mere variation (især mere vand) i landskabet.
4. Mindre næringstofpåvirkning (primært fra landbruget).
5. Langsigtet beskyttelse (der tillader en mere naturnær udvikling over en lang tidsperiode).

Et moderne fredningsinstrument bør sikre, at forvaltning sker på naturens præmisser og derved øger naturindholdet - også selv om udpegningsgrundlaget primært er kulturbetinget. ■

Litteraturliste kan rekvireres hos forfatterne.

Dansk Landskabsøkologisk forenings 24. årsmøde:

Fredninger og landskabet - 100 års balancegang mellem dynamik og stabilitet - 13 foredrag med efterfølgende diskussion

Torsdag den 2. marts 2017 kl. 9-16 i
Festauditoriet KU, Bülowvej 17, Frederiksberg

PROGRAM:

9.00	Kaffe og registrering
9.30	Et historisk rids - baggrund, lovgivning og aktuelle udfordringer
10.00	Fredningsinstrumentet: Muligheder og begrænsninger
10.40-10.50	Kort pause
11.15	Diskussion om formiddagens emner
11.30-12.20	Frokost
12.20	Fredningsinstrumentet - eksempler og udfordringer
13.20-13.50	Kaffepause
13.50	Alternativer og supplementer til fredningsinstrumentet?
15.25-16	Afsluttende debat

Detaljeret program samt tilmelding på www.landskabsoekologi.dk