

# **Wilhelm+1**

Status-konference  
om naturpolitikken i 2002

*Anette Reenberg, Bent Aaby, Peder Agger og Per Christensen (red)*

**Titel:**

Wilhelm+1

Status-konference om naturpolitikken  
i 2002

Anette Reenberg, Bent Aaby, Peder  
Agger og Per Christensen (red)

**Udgiver:**

Naturrådet,

c/o Peder Agger

Roskilde Universitetscenter

Institut for Miljø, Teknologi og  
Samfund

Boks 260

4000 Roskilde

Tlf: 46 74 24 98

Fax: 46 74 30 41

e-mail: pa@ruc.dk

**Internet:**

www.naturraadet.com

**Bogen bedes citeret:**

Reenberg, A., Aaby, B., Agger, P. og  
Christensen, P. (red), 2003:

Wilhelm+1 Status-konference om  
naturpolitikken i 2002, Naturrådet.

Publikationen kan læses på  
Naturrådets hjemmeside:

www.naturraadet.com

eller købes ved henvendelse til Peder  
Agger og indbetaling af 100 DKK til  
BG-Bank reg. nr. 0252 konto  
4589237986 "Naturrådet c/o Agger"

**Omslagsillustration**

Poul Møller Sørensen.

**Kort om Naturrådet:**

Naturrådet blev som uafhængig  
institution nedsat af miljø- og  
energiministeren i 1998. Det var en  
fortsættelse af Naturfredningsrådet,  
som under skiftende navne har  
eksisteret siden 1917. Siden 1.2.2002  
har rådet ikke figureret på  
Finansloven, men enkelte dele af  
Naturrådets virksomhed er blevet  
videreført for egne og private midler  
af de senest udpegede Naturvismænd  
i deres personlige, faglige kapacitet.

**ISBN: 87-87945-592**

**Pris: 100 DKK**

## Indhold

<b>Forord</b>	1
En rig natur i et rigt samfund - wilhelmudvalgets koncept for naturbeskyttelse <i>Peder Agger</i>	3
Naturparker - drøm eller virkelighed? <i>Michael Stoltze</i>	17
Fra planer til virkelighed - eksempler fra vandløb og ådale <i>Mogens Bjørn Nielsen</i>	27
Det fede landskab og den danske naturpolitik <i>Per Christensen</i>	39
Terrestrisk naturovervågning i Danmark - fra tilfældighed til nødvendighed <i>Rasmus Ejrnæs</i>	59
Intet godt fra havet <i>Kim Carstensen</i>	73

## Naturen i skoven

- hvad er der sket siden Wilhelm?

85

*Jens Emborg*

Adgang til naturen anno 2002

101

*Bent Agerskov*

## Forord

Mere end et år er nu gået siden Wilhelmudvalget fremlagde en af de hidtil mest omfattende analyser af naturens tilstand og anbefalinger til fremme af biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Naturrådet har ønsket at følge op på dette arbejde og arrangerede derfor konferencen **Wilhelm + 1** på Geocenter København i november 2002 for at gøre status over, hvad der var sket det forløbne år på området.

Med afsæt i Wilhelmudvalgets anbefalinger behandlede konferencen på en række væsentlig temaer i dansk naturforvaltning og naturbeskyttelse. Indlæggene satte fokus på konceptet for naturbeskyttelsen med tilhørende strategier og handlingsplaner, på nye typer af naturområder i form af nationalparker, på naturovervågningen, på amternes indsats og på næringsstofbelastningen. Desuden blev der gjort status for indsatsen på hav- og skovområdet, og den seneste udvikling vedrørende offentlighedens adgang til naturområderne blev diskuteret. Konferencen afsluttedes med en paneldiskussion, hvor en række NGO-organisationer fremlagde deres bud på hvilke tiltag der er nødvendige i den nærmeste fremtid for at leve op til Wilhelmudvalgets anbefalinger.

Naturrådet vil vi gerne takke foredragsholderne og de mange deltagere for en faglig stimulerende debat. For at dele konferencens viden med andre har vi samlet foredragsholdernes indlæg i nærværende publikation, hvor de enkelte bidrag i princippet er trykt

som de er modtaget fra forfatterne. Det er Naturrådets håb at denne samling af foredrag fra ledende forskere, professionelle naturforvaltere og organisationsfolk kan medvirke til at fremme en kvalificeret debat på naturbeskyttelsesområdet og sikre en rig natur.

Naturrådet forventer at være vært for en lignende konference i 2003, således at vi kan se om Wilhjelmudvalgets anbefalinger bliver omsat til handling.

København i December 2002

Naturrådet

# **En rig natur i et rigt samfund – Wilhelmudvalgets koncept for naturbeskyttelse**

*Peder Agger*

Roskilde Universitets Center

## **Indledning**

Jeg skal her forsøge at give en beskrivelse af Wilhelm-udvalgets forudsætninger, nedsættelse, arbejdsmåde og resultater frem til og med udvalgsrapporten ”En rig natur i et rigt samfund”, der blev offentliggjort på Restaurant ’Røde Port’ på Dyrehavsbakken ved en velbesøgt pressekonference den 23. august 2001 (Wilhelmudvalget 2001).

Da de efterfølgende indlæg vil gå dybere ind i beskrivelsen af, hvad der er sket siden på hvert sit af de vigtigste af de områder som Wilhelmudvalget tog op, vil jeg begrænse mig til de mere generelle spørgsmål disponeret som følger:

I et historisk tilbageblik vil jeg se på den danske tradition, hvad angår strategier på miljøpolitikens og naturforvaltningens område, først generelt og siden især på naturområdet. Dernæst vil jeg beskrive Wilhelm-udvalgets kommissorium, sammensætning og struktur samt dets fortolkning af sin opgave – ikke mindst afgrænsningen, inden jeg slutter af med nogle afrundende refleksioner.

## **Natur- og miljøpolitiske strategier**

Efterhånden som de menneskelige indgreb i vores omgivelser tiltager i intensitet, udbredelse og kompleksitet, øges behovet for mere helhedsbetonede modforholdsregler. Det er den 'gamle' historie fra NOAH om nødvendigheden af at bevæge sig fra 'skraldestadiets' oprydning, til 'rensningsstadiets' symptombehandling, og videre til 'økostadiets' bio- eller økoteknologiske partielle løsningsforsøg frem til 'det økopolitiske stadiums' tanker om bæredygtig udvikling og strategier der peger i retning heraf (Agger 1999).

En strategi kan defineres som en rammebeslutning, som dækker over en række af indbyrdes afhængige delbeslutninger, der er af væsentlig betydning for de langsigtede resultater på et givet område (Hansen 1983). Der er med andre ord ikke tale om én, men om et sammenhængende net af delbeslutninger. Strategien er afgørende for evnen til på langt sigt at kunne følge med dynamikken.

Siden 1980'erne har stadigt flere strategier set dagens lys indenfor det natur- og miljøpolitiske område. Der er dels tale om egentlige strategier, der både af navn og af gavn lever op til definitionen. Dels er der produceret og vedtaget en lang række dokumenter, som enten kalder sig strategier uden at være det, eller er det, uden at der skiltes med det. Til sidstnævnte kategori hører en lang række af de handlingsplaner, der er produceret på Miljøministeriets område indenfor de senere år.

Endelig er fænomenet forvaltningsplaner blevet et stadigt hyppigere anvendt instrument indenfor naturforvaltningen. Der er her tale om tids- og emnemæssigt afgrænsede små-strategier dvs. gennemarbejdede og politisk afhandlede mål, planer og principper for de kommende års forvaltning f.eks. af skarver, padde & krybdyr og sæler. Andre gange kan sådanne artsrettede forvaltningsplaner også have navn af handlingsplaner f.eks. Handlingsplan for Gul Stenbræk og Handlingsplan for Engsnarre (Skov- og Naturstyrelsen 2000).

- \* *Marginaljordsstrategien, 1985*
- NPO – handlingsplanen, 1985
- Pesticidhandlingsplanen, 1986
- Vandmiljøhandlingsplan (I), 1987
- Handlingsplan for bæredygtig udvikling i landbruget 1991
- 10 – punktsplanen for beskyttelse af grundvandet, 1994
- \* *Strategier for dansk naturbevaring, Naturfredningsrådet 1994*
- \* *Strategi for de danske naturskove mm., 1994*
- Strategi for bæredygtig skovdrift, 1994
- \* *Biologisk mangfoldighed i Danmark – status og strategi, 1995*
- Aktionsplan for økologisk fødevarerproduktion, 1995
- Vandmiljøhandlingsplan II, 1998
- Aktionsplan II – Økologi og udvikling, 1999
- Pesticidhandlingsplan II, 1999
- Ammoniakhandlingsplan, 2001
- \* *Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling, 2002*
- \* *Handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturforvaltning, 2003 (?)*

Box 1. Eksempler på strategier og handlingsplaner. Med \* og kursiv er angivet de strategier der omtales i teksten (delvis efter Miljø- og Energiministeriet 1999).

En god strategi vil typisk indeholde en kvalitativ vision, som i strategien omsættes i et eller flere konkrete kvantitativt formulerede tidsbestemte mål. Derudover vil den gode strategi ofte være suppleret med 'bench-marks' dvs. tidsterminer for opfyldelse af delmål og evalueringer under vejs. Endvidere kan strategien i visions- eller mål-delen være ledsaget af en angivelse af, hvilke principper der bør handles ud fra f.eks. forsigtighedsprincippet eller princippet om at forureneren betaler.

En af de formelt set mest velskabte strategier er Naturskovesstrategien, som blev publiceret i 1994 (Skov- og Naturstyrelsen 1994). Selvom – eller måske netop fordi den kun vedrører et relativt snævert område, lever den smukt op til kravene om vision, kvantitative mål, angivelse af tidsterminer,

og angivelse af hvornår der skal ske evalueringer under vejs. Men derved afviger den desværre fra det generelle billede.

På hele dette område er der tale om dels en vis grad af hierarkisering dels en tidsmæssig progression. Hierarkiseringen består i at nogle strategier er mere omfattende end andre. Sidstnævnte kan måske betragtes som delstrategier under de førstnævnte. Således rummede marginaljordsstrategien ansatser til delstrategier både mht. skovrejsning, naturgenopretning og friluftsliv. Og handlingsplaner kan indgå som dele af mere overordnede strategier, ligesom de selv kan omfatte forskellige forvaltningsplaner.

Samlet indgår de i konceptet om rullende strategisk miljøplanlægning og – prioritering baseret på fortløbende overvågning og fremskrivning af miljøets og naturens tilstand (Miljø- og Energiministeriet 1995). Hvor der gennem en rullende proces i 4-årige cykler sker en politisk fastlæggelse af mål og midler (i form af de natur- og miljøpolitiske redegørelser fra 1995 og 1999), på baggrund af den løbende overvågning og videnopbygning, som hvert fjerde år samles op i en vurdering af naturens og miljøets tilstand (f.eks. DMU: Natur og Miljø 2001). Progressionen består ikke kun i, at strategier og planer optræder stadigt hyppigere, men også i at de er blevet stadigt mere omfattende. Med den nationale strategi for bæredygtig udvikling som den foreløbigt mest omfattende strategi.

Denne fremstilling giver som sagt et noget fortegnet billede af virkeligheden. Det hører nemlig mere til reglen end undtagelserne at planerne opfyldes. Som politiske dokumenter er de alle blevet til gennem en eller anden form for politisk forhandling. Dvs. blevet til i en proces, der har ledt frem til en eller anden form for kompromis. Den efterfølgende implementering er derfor afgørende afhængig af, hvordan planerne tolkes, og i hvilken grad de bakkes op med de fornødne bevillinger mv. Den nyere strategi-historie på området viser mange eksempler på, at tidsfrister er blevet overskredet, vedtagne virkemidler vist sig utilstrækkelige, og hvordan der er opstået fornyet debat om strategiernes forudsætning og tolkning. Vandmiljøhandlingsplanerne eksemplificerer dette.

Ved regeringsskift vil der i særlig grad opstå fornyet politisk debat om

sådanne emner. Det er også sket ved det seneste regeringsskifte. Den nationale bæredygtighedsstrategi er blevet omformuleret, vandmiljøhandlingsplanernes forudsætninger og ambitioner er stillet til fornyet diskussion, og i det hele taget er spørgsmålet om, hvor bundet en siddende regering skal føle sig af vedtagne strategier og handlingsplaner, er stillet til diskussion, p.gr.a. de mange påstande om forligsbrud, der har været oppe i det nuværende Folketing.

Men uanset om strategierne følges til punkt og prikke eller deres implementering bliver mere eller mindre tilstrækkelig, er strategier en måde at tænke og diskutere på. Deres umiddelbare effekt kan altså nok så meget ligge i den langsigtede opdragende måde hvorpå den påvirker politikere, administration og offentlighed, som den kan ligge i umiddelbart synlige forandringer i administrationen, eller i det landskab denne er sat til at forvalte. Dette er i særlig grad tilfældet med bæredygtighedsstrategierne. Bæredygtighed er om noget blevet et punkt på dagsordenen for den offentlige debat, en måde at diskutere natur- og miljøproblemer på.

Det at fastsætte kvantitative mål og tidsfrister samt indskudte evalueringer er netop en måde at gøre strategien mere synlig på for deltagerne i den offentlige debat, og samtidigt gøre den mere forpligtende for politikerne.

## **Naturpolitiske strategier - et tilbageblik**

Den første eksplicitte strategi på naturområdet er ”Strategier for dansk naturbevaring” som Naturfredningsrådet udgav i 1994 (Baagø 1994). Der er her tale om opsamling og systematisk gennemgang af de forskellige landskabstyper: Skoven, havet, klitheden mv.. For hvert af disse beskrives tilstanden, og der opstilles delmål og forslag til midler. Publikationen, som rådet havde arbejdet med gennem adskillige år, var især enestående ved sin bredde og ved at være det første samlede bud, selvom den dog ikke formulerer ét samlet mål for den danske naturforvaltning. Qua sin rådgivende

status var Naturfredningsrådet også tilbageholdende med at angive kvantitative mål for, hvad der skulle opnås og hvornår.

Den næste strategi kom allerede året efter. Det var ”Biologisk mangfoldighed i Danmark – status og strategi” (Miljø- og Energiministeriet 1995). Det var på flere måder et langt mere betydende dokument, idet det skulle være svaret på den forpligtigelse, som Danmark har ifølge Konventionen om den Biologiske Mangfoldighed, hvor der i artikel 6 står, at parterne skal ”*udvikle nationale strategier, planer eller programmer, for bevaring og bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed*” og ”*integrere bevaring og bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed i relevante sektorale eller tværsektorale planer, programmer og politikker.*” (Miljø- og Energiministeriet 1995).

Omfangsmæssigt er der tale om en grundigere analyse. Og ved at være regeringens officielle svar på biodiversitetskonventionens krav om udarbejdelse af landestrategier, var der her tale om et centralt bud på de kommende års naturpolitik. Ligesom i Naturfredningsrådets publikation gennemgås naturen landskabstype for landskabstype, hvor status og eksisterende beskyttelse beskrives, fulgt op af angivelse af kvantitative mål og konkrete virkemidler hentet fra flere af de foregående års delstrategier. Men heller ikke her er der angivet noget samlet overordnet mål for dansk naturpolitik og -forvaltning.

Denne strategi blev dog ikke umiddelbart fulgt op af nye initiativer. I de efterfølgende år syntes den almindelige mening i ministeriet og regeringen at være, at vi i Danmark (som ’foregangsland’) stort set allerede havde opfyldt, hvad der kunne opfyldes mht. en bæredygtig udvikling på ministeriets område. At der også var andre der mente, at det stort set var tilfældet, blev bekræftet, da det i 1999 i OECD var Danmarks tur til at få sin natur- og miljøpolitik evalueret. Men som vi skal se, var der dog for den foreliggende sammenhæng, nogle ganske væsentlige undtagelser (OECD 1999).

OECD’s review retter sig mod den formulerede natur- og miljøpolitik for at se på dens implementering. Med andre ord: hvor langt er der fra ord til

handling? Som helhed var evalueringsresultatet meget positivt. Især var der ros til indsatsen vedrørende grønne afgifter, vedvarende energi og miljøbistand til øst- og u-lande. Men der var dog også en del kritik, som det diplomatisk og mere eller mindre implicit formuleres i evalueringens mange rekommandationer.

Evalueringen omfattede tre områder: 1) miljøpolitikken, 2) dennes integration med den økonomiske politik og endeligt 3) det internationale samarbejde. Afsnittet om miljøpolitikken omhandler vand, luft, kemikalier og naturbeskyttelse. Hvad sidstnævnte angår gives der 9 anbefalinger, der i forkortet form og egen oversættelse er vist i box 2.

**OECD's anbefalinger til dansk naturpolitik. Det anbefales at:**

- fortsætte implementeringen af den nationale strategi for biologisk mangfoldighed og udarbejde en national handlingsplan for naturforvaltning inklusiv kvantitative mål og tidsfrister,
- udvikle et nationalt økologisk netværk til støtte for amternes forsøg på samme
- fortsætte med at udarbejde forvaltningsplaner for beskyttede områder,
- fortsætte med at forbedre og udvide beskyttelsen af marine områder, og forbedre integrationen af naturhensyn i fiskeripolitikken,
- fremskynde fastlæggelsen af 300 m strandbeskyttelseslinjen,
- undersøge mulighederne for at etablere et net af nationalparker, som kan omfatte de mest værdifulde økosystemer ved kysten f.eks. vadeflader, klitter, klinte og heder,
- forbedre integrationen af hensynet til natur og landskab i landbruget og landbrugspolitikken,
- styrke indsatsen mht. skovrejsningsplanerne, naturskogsbeskyttelsen og fremme af bæredygtigt skovbrug,
- udvikle en nationalt dækkende arealstatistik for alle beskyttede områder, og et tilsvarende dækkende naturovervågningsprogram.

Box 2. (forkortet og oversat fra OECD 1999).

Dette sæt af anbefalinger fik afgørende indflydelse på Wilhjelmudvalgets nedsættelse, kommissorium og arbejde i det hele taget.

## **Wilhelmudvalgets nedsættelse og kommissorium**

Udvalget der fik navn efter sin formand, den tidligere industriminister fra det Konservative Folkeparti, forstmand og godsejer Niels Wilhelm, mødtes første gang den 24. august 2000. Forud var gået en langsommelig procedure med at få afbalanceret udvalgets sammensætning mht. forskellige interesser og - ikke mindst - mht. køn. Erhvervslivet var repræsenteret med 7 medlemmer, andre myndigheder med 12 medlemmer (heraf 9 kvinder), de 'grønne' interesseorganisationer med 7 og videnskaben med 8 foruden formanden i alt 34 medlemmer foruden Naturrådet der efter eget ønske havde en post som observatør.

Udvalgets kommissorium, der er dateret 23. marts 2000, refererer til, at der i den Natur- og Miljøpolitiske redegørelse 1999, var givet tilsagn om at udarbejde en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Endvidere tilkendegives at indsatsen skal tilstræbe opfyldelsen af tre overordnede formål:

- at udbygge strategien fra 1995 for dermed at opfylde forpligtelserne i henhold til Konventionen om Biologisk Mangfoldighed samt Fugle- og Habitatdirektivet og de øvrige konventioner og aftaler Danmark har indgået,
- at udmønte en række af OECD's anbefalinger (se box 2),
- målrette og optimere indsatsen herunder anvendelse af sektorintegration i forhold til landbrug, skovbrug og fiskeri (jf. Amsterdamtraktatens artikel 6).

Selve kommissoriet er ret kortfattet (12 sætninger). Med lidt andre ord angives, at udvalget skal udarbejde en kortfattet rapport til regeringen med angivelser af mål og midler for en fremtidig indsats for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Den skal indeholde en status over de internationale forpligtelser samt nationale mål, strategier og handlingsplaner. Man skal vurdere de anvendte virkemidler og behovet for en styrket

koordination og prioritering. Forslaget skal bidrage til en bæredygtig udvikling og foreligge medio 2001.

### **Udvalgets fortolkning af opgaven**

Ligeså interessant, som det der står, er det, som der ikke står eller ikke er blevet indfortolket i udvalgsarbejdet. Det blev således besluttet, at spørgsmål i henhold til jagt- og vildtforvaltningsloven ikke skulle behandles i udvalget, idet det interessemæssigt sammensatte permanente Vildtforvaltningsråd allerede tog sig af dette. Endvidere skulle man af hensyn til de begrænsede ressourcer undgå at dublere det arbejde, der allerede var udført i forbindelse med et udvalg omkring det nationale skovprogram, til gengæld skulle dets rapporter diskuteres grundigt i W-udvalget. Endvidere ønskede udvalget at afgrænse sig fra miljøbeskyttelseslovens område. Endelig blev spørgsmålet om adgang til naturen henlagt til et særligt udvalg, hvilket formentligt var en pragmatisk beslutning, fordi spørgsmål, der går nær på ejendomsret, erfaringsmæssigt er et meget følsomt område, hvor uenigheder let vil kunne blokere for anden fornuftig tankevirksomhed.

Naturrådet beklagede på det første møde, at væsentlige områders udeladelse ville vanskeliggøre en samlet prioritering. Udover jagt og vildtforvaltning nævntes i den forbindelse også miljøaspekterne ved naturbeskyttelsen, foruden bylandskabet, og geo-siden af landskabets naturaspekt. Endvidere efterlystes en uvildig analyse af Danmarks opfyldelse af internationale forpligtelser, herunder de institutionelle barrierer der måtte have gjort sig gældende i forbindelse med det betydelige efterslæb, der er oparbejdet på dette område. Endelig efterlystes en belysning af de ikke-økonomisk opgørlige værdier i naturen (de kritiske og de unikke værdier) samt en explicit langsigtethed i udvalgets arbejde.

Kun hvad angår inddragelse af geo-siden og (måske) betoningen af seriøs inddragelse af skovprogrammet havde Naturrådet succes. De andre dele forblev og er stadig underbelyste spørgsmål, hvilket vil hæmme en

hensigtsmæssig prioritering og dermed udarbejdelse af en handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse.

Udvalget konstituerede sig med 4 arbejdsgrupper for hhv. Velfærd & økonomi, Naturkvalitet & naturovervågning, Landbrug og Havet, indenfor hvilke en meget stor del af arbejdet kom til at foregå. Arbejdsgrupperne formåede i løbet af året at producere talrige udredninger og delrapporter (på samlet flere tusinde sider) som input til hovedudvalgets beslutninger og endelige rapportering. Hele materialet er tilgængeligt på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside ([www.sns.dk](http://www.sns.dk)). Men det er kun selve hovedrapporten ”En rig natur i et rigt samfund”, der er bindende for udvalget.

## **Wilhelmudvalgets anbefalinger**

Det lykkedes for det erfarne formandskab og et dygtigt sekretariat at få indkredset en fællesmængde, hvorom der kunne opnås konsensus i udvalget. Resultatet foreligger i udvalgsrapporten ”En rig natur i et rigt samfund”, der på 120 sider giver en samlet afrapportering. Det tjener formandskab og sekretariatet i Skov- og Naturstyrelsen til ros, at det lykkedes at færdig- og offentliggøre rapporten, netop dagen inden at der var gået et år, siden udvalget havde haft sit første møde.

Rapportens to væsentligste punkter er hhv. den status og de anbefalinger man er nået frem til. Om status står der:

*”På trods af en forbedret beskyttelse af den tilbageværende natur er tilbagegangen fortsat de seneste 20 år, og kvaliteten af Danmarks natur og biodiversitet har ikke tidligere været så ringe.”* (Wilhelmudvalget 2001 s. 5)

De mange anbefalingerne er samlet i 6 overordnede punkter (se box 3).

- **Bedre beskyttelse af eksisterende natur:** Sikring af naturskov, kyst- og klitdynamik, havnatur, vandløb, lysåbne naturtyper beskyttet mod tilgroning og næringsstoffer, miljøfarlige stoffer under kontrol
- **Mere natur - mere plads og bedre sammenhæng:** Nationale naturområder, øgning af skov- og naturarealet, 10% af skov til biodiversitet, mere vand i landskabet, natur i vandløbene og liv i søerne, dynamik, biologiske forbindelser og genopretning.
- **Bedre grundlag for en målrettet naturforvaltning:** Prioritering og planlægning af naturkvalitet, samlet overvågningsprogram, arts- og genforvaltning, øget viden, planlægning for landbrugslandet.
- **Fortsat styrkelse og målretning af sektorernes indsats:** Bæredygtigt fiskeri og havbrug, naturnært skovbrug, mere økologisk landbrug, naturplaner i jordbruget, naturhensyn i tilskudsordningerne, øget areal med halvkultur.
- **Bedre samspil mellem lokale og nationale interesser i naturen:** Lokal deltagelse aktiveres, dialog om de nationale naturområder, inddragelse af kommunerne, undervisning, formidling og rådgivning om natur.
- **Fortsættelse af den internationale indsats:** Opfyldelse af biodiversitetskonventionen, Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet, ønsker til udviklingen af EU's landbrugspolitik, fortsættelse af internationalt natursamarbejde.

Box 3. Wilhelmsudvalgets overordnede anbefalinger.

Naturrådet havde qua sin status som observatør sikret sig muligheden for at kunne forholde sig kritisk til det fremlagte kompromis. Rådets umiddelbare reaktion på rapporten, da den forelå, var blandet. Generelt erklærede man sig tilfreds med det foreløbige resultat, her især prioriteringen, hvor man efter 'brandmandsmodellen' sætter ind på at sikre det endnu bestående, inden man griber til naturgenopretning mv. Prioriteringen af naturskov, lysåbne naturtyper og nationale naturområder støttes ligesom en forstærket indsats omkring opfyldelsen af Habitatdirektivet, samt forslaget om en national handlingsplan for invasive arter.

Kritikken fra Naturrådet knyttede sig til den allerede omtalte snævre afgrænsning af kommissoriet, der udelukkede bylandskabet, jagtens indflydelse og de institutionelle forhold fra at blive behandlet. Forholdene omkring den stofflige forurening med næringsstoffer og pesticider, der samlet set må betegnes som den væsentligste kilde til problemerne for den biologiske

mangfoldighed, finder Naturrådet alt for slapt behandlet.

Endvidere beklagede rådet sig over den udbredte mangel på kvantitative mål og tidsfrister. Sammen med tilkendegivelsen om, at forslagene i meget vidt omfang tænkes gennemført ved frivillige aftaler, bevirker, at den samlede pakke får en meget løs og uforpligtende karakter, samtidigt med at det ikke er angivet, hvad der vil ske, hvis frivilligheden ikke strækker til at indfri de opstillede mål. Endelig udtrykkes det som et savn, at udvalget ikke nåede frem til at enes om formuleringen af et overordnet mål for den biologiske mangfoldighed og den danske naturforvaltning.

Hvad det sidste angår, prøvede Naturrådet ellers flere gange undervejs i udvalgsarbejdet at opmuntre til en konstruktiv dialog om formulering af et sådant overordnet mål. På det seneste møde gjorde vi et sidste forsøg på at koge forsamlingens fælles mening ned til en enkelt målformulering. Det blev udskudt til sidste punkt på dagsordenen, hvor det faldt på, at Landboorganisationerne gav udtryk for, at de ikke kunne gå med til et så overordnet forslag, på så sent et tidspunkt i forhandlingsforløbet (se box 4).

Målet er at opnå

- \*en effektiv beskyttelse af de eksisterende naturværdier og
- \*en bæredygtig udvikling af natur og landskab, således at der indenfor en 50-årig periode:
  - \*er sket en fordobling af naturarealet og
  - \*en væsentlig nedbringelse af antallet af truede arter, samt
  - \*etableret en i princippet fri adgang til naturen i Danmark.

Box 4. Naturrådets forslag til overordnet mål for natur i Danmark.

Dette var et forslag til en overordnet målsætning, som altså var for stærk kost for de kære landboforeninger. De synes at mene, at vi ikke skal have nogle mål for naturen, for det vil kunne indebære, at vi også skal tage stilling til mål for landbruget. Men det er noget, vi åbenbart blot skal overlade til markedet eller rettere til det uigennemskuelige bureaukrati hvorved staten subsidierer dette "frie" erhverv. Bag Naturrådets forslag lå en række delmål, som ikke nåede længere end til Naturrådets eget bord, men som i øvrigt for fleres vedkommende alligevel har nyt en vis fremme.

## **Afsluttende refleksioner**

Naivt kunne man måske have forventet, at Wilhjelmudvalgets arbejde ville være nogenlunde immunt overfor eventuelle regeringsskift. Der er trods alt tale om den grundigste evaluering af den danske natur og naturpolitikks tilstand nogensinde. Og foretaget af et fagligt og interessemæssigt meget bredt sammensat udvalg under ledelse af en erfaren politiker med høj prestige i et bredt udsnit af samfundet. Man kunne have forventet, at enhver regering ville have påskønnet på denne måde at få det hele serveret på et sølvfad: Analyserne var gennemført, handlemulighederne gennemtygget og de politisk mulige forslag lagt frem.

Men nej, den ny regering tog et skridt tilbage og vægrede sig ved at gå til fadet. Man var slet ikke sulten. Hverken under eller efter valgkampen var naturpolitikken på dagsordenen. Det kom den først for alvor med fremlæggelsen af Finanslovsforslaget for 2002. Her stod den på uventet hård nedprioritering og fyringer.

På 5 af Wilhjelmudvalgets 6 overordnede anbefalingers område, var der tale om mere eller mindre markante tilbageskridt. Kun hvad angår forslaget om et bedre samspil mellem lokale og nationale interesser var der tegn på imødekommenhed. Men som helhed kunne den naturpolitik, der aftegnede sig, karakteriseres som en mere erhvervsvenlig, kortsynet og til tider provinsiel og populistisk politik. Siden er dette første grelle indtryk glattet noget ud. "Granatchokket" har fortaget sig, og tilvænningen er påbegyndt. Den ideologiske retorik er blevet mere afdæmpet, og fornuften er på visse punkter ved at indfinde sig: Hvor og hvor meget vil fremgå af de efterfølgende indlæg.

## **Litteratur**

Agger, P., 1999. Fra enkelthed til kompleksitet i miljøkampen. [www.teksam.ruc.dk](http://www.teksam.ruc.dk)

Baagø, J., 1994. Strategier for dansk naturbevaring. Naturfredningsrådet. Skov- og Naturstyrelsen.

DMU: Natur og miljø 2001 – Påvirkninger og tilstand. Faglig rapport fra DMU nr. 385.

Hansen, E., 1983. Strategisk styring. Samfundslitteratur. Kbh.

Konvention om den Biologiske Mangfoldighed. 5. juni 1992.

Miljø- og Energiministeriet, 1995. Biologisk mangfoldighed i Danmark – status og strategi. Skov- og Naturstyrelsen.

Miljø- og Energiministeriet, 1999. Natur- og Miljøpolitisk redegørelse 1999. Miljø- og Energiministeriet.

OECD, 1999. OECD: Environmental performance reviews. Denmark.

Skov- og Naturstyrelsen, 1994. Strategi for de danske naturskove og andre bevaringsværdige skovtyper. Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet.

Skov og Naturstyrelsen, 2000. Handlingsplan for den truede planteart Gul Stenbræk (*Saxifraga hirculus*). Og Handlingsplan for den truede fugleart Engsnarre *Crex crex*.

Wilhelmudvalget, 2001. En rig Natur i et rigt samfund. Skov- og Naturstyrelsen 2001.

# Naturparker

## - drøm eller virkelighed?

*Michael Stoltze*

Danmarks Naturfredningsforening

Ifølge dagens program skal vi nu bevæge os ind i fantasiens drømmeverden, for min efterfølger skal tale over emnet "fra naturparker til virkelighed".

Jeg har nu tænkt at holde mig til virkeligheden, og så vil jeg i øvrigt ikke tale ret meget om naturparker. Dem har vi nemlig adskillige gode, hjemmestrikkede modeller af i Danmark allerede, f.eks. Farum Naturpark, Maribosøernes Naturpark osv. Jeg vil tale om det meget mere hårdtslående internationale begreb, *nationalparker*.

Med miljøministeriets forsigtige udspil i efteråret 2002 om at bruge 20 millioner kroner på at igangsætte 2-3 pilotprojekter forud for etablering af det, Wilhjelmudvalget kalder "nationale naturområder", er egentlige nationalparker i Danmark pludselig tæt på at blive til virkelighed. Det ser oven i købet ud til, at amter og kommuner ligefrem kappes om at blive udvalgt til at gennemføre pilotprojekter. Kun Fyns Amt er afvisende: Der er simpelthen for meget gylle i havet omkring De Sydfynske Øer. Hvis man skal sige det sådan lidt poppet.

### **Kampen for nationens natur**

God naturbeskyttelse hænger sammen med både bevidsthed om og kærlighed til naturen. Kampen for nationens natur spirede i det 19. århundrede. Kimen udviklede sig i guldalderen, hvor den danske natur blev illustreret, beskrevet og besunget som aldrig før. Den første halvdel af det 19. århundrede var en

tid, hvor den danske nationalfølelse blev udviklet og styrket. Der er ingen tvivl om, at guldalderens frugtbare samspil mellem videnskab, kultur og kunst skabte en frodig grobund for natur- og landskabsbeskyttelsen i Danmark. Etableringen af en række naturvidenskabelige foreninger i det 19. århundrede og siden Danmarks Naturfredningsforening i 1911 kan ses i det lys.

Naturbeskyttelsesarbejdet tog et stadig større omfang gennem det 20. århundrede efterhånden som presset på Danmarks natur steg. De åbenlyse landskabsødelæggelser i form af afvanding og udretning af vandløb i 1950'erne og 1960'erne og de betydelige forureningsproblemer, som især opstod i løbet af 1960'erne og 1970'erne, satte yderligere gang i naturbeskyttelsesarbejdet. Og med velfærdens indtog i de sidste årtier i det 20. århundrede, fik miljø- og naturbeskyttelse for alvor høj prioritet. Titlen på Wilhjelmudvalgets rapport - "En rig natur i et rigt samfund" - er derfor meget rammende for de rimelige krav, vi bør stille til naturens tilstand i en moderne velfærdsstat. De Danske Landboforeninger udtalte efter offentliggørelsen, at "Rapporten vil blive husket som en milepæl om ti år. Det var med den vi stoppede op og besluttede os for, at Dalgas-perioden 100% var overstået. Nu er det andre værdierne end blot at dyrke jorden, der skal til for, at vi kan tale om godt landmandsskab. Vi skal også tage vare på naturen".

## **Nationalparker kan sætte Danmarks natur i fokus**

Set med internationale øjne er Danmark geologisk og geografisk set et unikt land, der efter sidste istid ligger som en enorm rodebunke af ler, sand, grus og sten, som en prop mellem den brakke Østersø og det salte ocean. Det er et ungt istidslandskab, der er i færd med at blive formet på alle leder og kanter af vind og vejr. Derfor er ikke mindst de dynamiske, danske kyster i en international klasse for sig.

Vores land fortjener nye initiativer, der kan give Danmarks natur stor opmærksomhed og et godt image både nationalt og internationalt. Det er den primære grund til, at Danmarks Naturfredningsforening (DN) arbejder

helhjertet for, at der bliver etableret nationalparker i Danmark. Rigtigt anvendt kan nationalparkerne være med til at give naturbeskyttelsen og den almene bevidsthed om Danmarks natur et vældigt og tiltrængt løft. Ved at sætte fokus på den rigeste og vildeste natur, de flotteste landskaber og en aktiv naturgenopretning skal nationalparkerne give Danmarks natur større spændvidde. De skal også signalere, hvor Danmark har storslåede naturområder af internationalt format.

Det handler om, at markedsføring og naturbeskyttelse skal gå hånd i hånd.

## **Nationalpark-tankens historie i Danmark**

Næsten alle lande i Europa har etableret nationalparker. I Nordeuropa har således både Sverige, Norge, Finland, Polen, Tyskland, Holland, Belgien, England og Skotland nationalparker. Hvorfor ikke Danmark? Det er der en historisk forklaring på, hvor DN's tidligere holdning har spillet en hovedrolle.

Nationalparktanken er ikke ny i Danmark. I 1961 nedsatte kulturministeriet den såkaldte Naturfredningskommission, der havde repræsentanter fra hele 9 ministerier, amter, kommuner, sogneråd, landbrug, skovbrug, Kunstakademiet, Friluftsrådet, Naturfredningsrådet, museumsverdenen og Danmarks Naturfredningsforening. Kommissionens betænkning kom først i 1967 (Kulturministeriet, 1967). Betænkningen, der var en slags pendant til "En rig natur i et rigt samfund", kom med en række forslag til bedre naturbeskyttelse i Danmark. Et af forslagene var etablering af naturparker. Med betænkningen fulgte derfor en beskrivelse og et kortbilag med 35 "Naturvidenskabeligt værdifulde områder i Danmark".

Naturfredningskommissionens rapport skulle være grundlag for en ny lov om naturfredning. Men da loven kom i 1969 indeholdt den ikke noget om nationalparker eller naturparker, som var det ord, kommissionen havde valgt at bruge. Trods en bred støtte fra kommissionens medlemmer, var DN nemlig stærkt imod tanken, for man frygtede, at naturparkerne ville stjæle al

opmærksomhed, og naturen uden for parkerne ville blive alt for dårligt beskyttet. Danmark risikerede at blive delt op i et A- og et B-landskab.

Set i bakspejlet er der ingen tvivl om, at DN's argumenter mod naturparker var rimelige dengang, hvor den generelle naturbeskyttelse var meget ringe. Loven i 1969 kom i sig selv desværre ikke med større forbedringer, men samtidig kom by- og landzoneloven, der var et vigtigt skridt i retning af en bedre landskabsforvaltning i Danmark. Som følge af de voldsomt stigende forureningsproblemer – ikke mindst udledning af enorme mængder urensset spildevand, var DN efterhånden meget optaget af denne problemstilling. Naturen var ved at blive forurennet ihjel. I 1971 blev der oprette et forureningsministerium, og i 1972 kom den første miljølov. Miljøbeskyttelsen har siden været naturbeskyttelsens nødvendige og tro følgesvend. Lovgivningen om både naturbeskyttelse og miljøbeskyttelse er siden forbedret betydeligt i flere omgange, således at Danmark nu må siges at have et rimeligt godt generelt beskyttelsesniveau. Den største forbedring af naturbeskyttelsesloven kom i 1992, hvor der i princippet blev sat en stopper for direkte fysisk ødelæggelse af de tilbageværende naturområder. Tilbage står spørgsmålene om begrænsning af den diffuse forurening af landskabet og den aktive forvaltning af naturområderne, der ofte kræver afgræsning eller andre indgreb, som i dag er urentable. Køer og andre græsædere, der har været med til at forme det danske landskab til et harmonisk møde mellem natur og kultur, mangler simpelthen over alt i Danmark. Derfor er tilgroning og tab af værdifulde landskaber stadig et kolossalt problem.

I 1984 udkom bogen "Danmarks større nationale naturområder" (Miljøministeriet og Fredningsstyrelsen, 1984). Bogen var et resultat af et langvarigt landskabsanalytisk arbejde i Fredningsstyrelsen, der allerede i 1979 havde udsendt et kort med større nationale naturområder i Danmark. Kortet blev revideret i 1982 og udsendt sammen med bogen i 1984. Bogen beskriver 44 områder i Danmark. Hensigten var at udbrede kendskabet til betydningsfulde udsnit af landets natur – både blandt naturinteresserede og hos de planlæggende myndigheder.

Naturrådet udsendte i 2001 en arbejdsrapport om nationalparker i Danmark (Naturrådet, 2001). Rapporten er en diskussion af begrebet og dets mulige anvendelse i Danmark på baggrund af udenlandske eksempler.

Da Wilhjelmsudvalget i 2001 barslede med en rapport, der lagde op til etableringer af 6 konkrete nationale naturområder, var DN ikke sen til at følge sagen op. Foreningen besluttede sig for at støtte tanken, fordi den generelle lovgivning nu var langt bedre end i 1960'erne. DN valgte at bruge betegnelsen nationalparker, der er internationalt velkendt og langt mere slagkraftig i den folkelige forståelse. I september 2001 udsendte DN et temanummer om nationalparker i Danmark (Natur og Miljø 3, 2001), og i løbet af 2002 har foreningen arbejdet videre med at organisere nationalparkarbejdet internt og udvikle begrebet.

For DN er det udtryk for et markant paradigmeskift, at foreningen har taget etablering af nationalparker til sig som en mærkesag. Den gamle betænkelighed om et A- og et B-landskab er ganske vist ikke helt væk, men med den generelle, nationale lovgivning og de internationale aftaler (først og fremmest EU-direktiverne), er den almene beskyttelse (på papiret) nu så omfattende, at betænkelighederne er små i forhold til det betydelige løft, etablering af nationalparker kan give naturen i Danmark.

## **DNs bud på danske nationalparker**

Hovedindholdet i en nationalpark er altid naturen, men ellers er nationalparkbegrebet ikke ens i alle lande. Den internationale union for naturbeskyttelse, IUCN, har følgende definition af begrebet *National Park*: "*Naturligt land- eller vandområde udpeget for at (a) beskytte den økologiske helhed af et eller flere økosystemer for nuværende og fremtidige generationer (b) udelukke udnyttelse eller erhverv, som er skadelige for formålet med udpegningen af området, og (c) skabe et fundament for åndelige, videnskabelige, uddannelsesmæssige og rekreative muligheder, som alle skal være miljømæssigt og kulturelt forenelige*" Kort sagt: En nationalpark er et

naturområde, hvor naturbeskyttelse og rekreation er i højsædet, og hvor naturlige økosystemer er et væsentligt fundament for aktiviteterne.

Efter IUCNs kriterier er der ingen krav til en minimumsstørrelse, men en nationalpark skal være stor nok til at omfatte et eller flere hele relativt uforstyrrede økosystemer. Der skal være en form for *samlet ejerskab og myndighed* for området. Ejer og forvalter vil normalt være staten, men det er ikke et krav. Dvs., at en nationalpark kan være ejet udelukkende af staten, udelukkende af private eller af private og staten i et organiseret fællesskab.

I praksis kan myndigheden med fordel være et *parkråd* sammensat af ejere, personer med relevant viden, lokale brugere og borgerrepræsentanter, erhvervsrepræsentanter, lokale og statslige myndigheder osv. Den daglige drift af en nationalpark varetages normalt af en *chef og et passende antal medarbejdere*, som sikrer formidling, service, praktisk opbygning og vedligeholdelse af nationalparkens faciliteter.

En nationalpark kan kun oprettes, hvor der er naturværdier af nationalt og internationalt format samt evt. gode muligheder for at genskabe naturområder. Ved grænsedragning bør man tilstræbe logiske, naturlige grænser i landskabet, f.eks. vandskel eller kyster ud til en vis dybde. Ved oprettelsen bør der opstilles et idealmaal for området, så alle aktiviteter kan tilrettelægges således, at der sker en udvikling hen mod målet i løbet af en årrække. Der bør udarbejdes en realistisk tidsplan for nationalparkens endelige udformning.

Alle tilgængelige instrumenter kan benyttes til opfyldelsen af målet: Fredninger, forvaltning af områder beskyttet efter § 3 i naturbeskyttelsesloven, landbrugsstøtteordninger (MVJ mv.), naturgenopretningsmidler, statslige opkøb mv.

Målbeskrivelsen skal omfatte visionen om den endelige nationalparks udformning samt den dynamiske udvikling, der skal sættes i værk for at nå målet. Denne målbeskrivelse er nationalparkbegrebets egentlige indhold, og de mange forskellige redskaber, der kan tages i anvendelse for at nå målet, findes og bruges i en fornuftig kombination og rækkefølge. Forskellene mellem etablering af en nationalpark og fredning efter

naturbeskyttelseslovens kapitel 6 er *principielt* lille, men *reelt* væsentlig. Det nye er størrelsesordenen af indgrebet, at det har et integreret landskabeligt sigte, at det sætter særlig fokus på beskyttelse af naturlige økosystemer, at det har et decideret nationalt eller internationalt format, og at der tilknyttes personale og som regel indrettes et besøgscenter som led i etablering af en nationalpark.

Det er en fundamental forudsætning for DN's opbakning til etablering af nationalparker i Danmark, at det fører til et styrket naturbeskyttelse i bred forstand – også uden for parkerne.

### **En dansk definition af en nationalpark**

DN er nået frem til følgende foreløbige bud på en dansk definition af en nationalpark: *“Et land- eller vandområde udpeget for at beskytte og forbedre forholdene for naturen, herunder naturlige landskaber, oprindelige geologiske formationer samt vilde planter og dyr. Naturens processer skal i vidt omfang kunne udfolde sig frit. Området indeholder og sikrer et eller flere økosystemer af enestående national eller international værdi for nuværende og fremtidige generationer. Det er således beskyttet mod udnyttelse eller erhverv, som forringer naturværdierne eller er skadelige for formålet med udpegningen. Området er normalt ikke under 1000 ha og som regel af væsentlig større udstrækning. Det skal gennem hensigtsmæssig planlægning udgøre et godt fundament for åndelige, videnskabelige, uddannelsesmæssige og rekreative muligheder, som alle skal være miljømæssigt og kulturelt forenelige.”*

DN bud på en definition ligger tæt op ad IUCN's definition, men indeholder en anbefalet minimumsstørrelse for at give begrebet fornøden vægt og naturen reel mulighed for fri dynamik. Derudover adskiller DN's forslag sig fra IUCN's ved bl.a. at bruge ordene *naturen, herunder naturlige landskaber, oprindelige geologiske formationer samt vilde planter og dyr* frem for begrebet "økologisk helhed".

## Et forslag til nationalparkernes praktiske indretning

DN foreslår, at danske nationalparker bliver omgivet af en 300-1000 meter bred zone, hvor der er særlige restriktioner på byggeri, landbrugsdrift og anden industri, som kan have negativ indflydelse på nationalparkens natur.

Indenfor selve nationalparkens grænser vil der normalt ikke være større områder med jord i omdrift, men der kan være det i en overgangsfase eller hvor særlige forhold, f.eks. rekreative, landskabelige, biologiske eller lokaløkonomiske, taler for det. Græsning uden brug af gødning, pesticider eller netto tilskudsfoder vil kunne finde sted og kan være ønskelig nogle steder for at sikre græsningsbetingede naturtyper som enge og overdrev.

Indgreb af hensyn til publikums adgang og muligheder for at opleve naturen, herunder etablering af besøgs- og formidlingscentre, skal ske i respekt for naturværdierne. Beskedne indgreb af hensyn til oplevelse og bevaring af kulturspor og fortidsminder, geologiske oplevelsesmuligheder samt indgreb for at fjerne invasive arter, kan finde sted i fornødent omfang. Nationalparkernes natur klassificeres ved planlægningen i tre kategorier:

- Et eller flere kerneområder, hvor naturen helt overlades til sig selv (fri dynamik),
- Et eller flere naturplejeområder, hvor der f.eks. kan ske ekstensiv græsning, høslæt eller andre former for naturpleje,
- Et eller flere landskabsområder, hvor miljøvenligt landbrug og naturnært skovbrug kan finde sted og hvor landskabsæstetikken har højeste prioritet.

En nationalpark *skal* indeholde et eller flere betydelige kerneområder, hvor naturen helt overlades til sig selv. I kerneområder drives ikke jagt, mens der evt. kan drives ekstensiv jagt udenfor kerneområderne i form af en regulering af bestanden af de større planteædende dyr, som ikke har naturlige fjender. Hvis der viser sig behov for regulering af vildt i et kerneområde, kan det undtagelsesvist finde sted.

DN foreslår, at eksisterende byggeri og byer inden for en nationalparkgrænse normalt kan opretholdes – evt. som enklaver uden nationalparkstatus. Enklaver, der omgives af nationalpark, bør leve op til særlig høje miljøstandarder.

Der skal være gode adgangsforhold for publikum, og adgangen skal være gratis, med mindre der er tale om guidede ture eller udnyttelse af særlige faciliteter (f.eks. besøgscentre) ud over veje og stier. Færdsel kanaliseres uden om følsomme naturområder, og beskyttelse går forud for benyttelse, hvis publikums færdsel resulterer i konflikter, som kræver en løsning. Forud for åbning af en nationalpark skal der været udarbejdet en nationalparkplan.

## **Nationalparker kommer på danmarkskortet**

De første 2-3 pilotprojekter bliver søsat i 2003 som optakt til etablering af nationalparker i Danmark. Danske nationalparker bevæger sig dermed fra drømmen over i virkelighedens verden, og DN støtter fuld og helt denne udvikling. Vi forventer, at de første nationalparker er på plads inden 5 år fra nu, og at der vil komme adskillige nationalparker på danmarkskortet over en årrække. Der er oplagte kandidater ud over de 6, Wilhjelmudvalget peger på, f.eks. Skagens Gren og omgivelser, området omkring Gudenåens og Skjernåens kilder, Det Midtjyske Søhøjland, Vadehavet inkl. Skallingen og områderne ved Blåvands Hug, Stavnsfjord og Nordsamsø, Læsø, Anholt, Saltholm, Åmosen og Tystrup-Bavelse området på Sjælland eller Nordvestbornholm med bl.a. Hammeren, Hammershus og Slotslyngen.

Forudsætningen for succes er folkelig støtte og medinddragelse i projektet. Derfor er DN egentlig ikke utilfreds med det lidt løse startskud, regeringen har leveret. Det giver nogle startvanskeligheder, fordi ingen endnu rigtig forstår, hvad nationalparkbegrebet står for og kan bruges til i Danmark. Men blandt kommuner og amter er interessen klart til stede. Nationalparkbegrebets introduktion kan bl.a. være med til at ruske op i et Danmark, hvor affolkning, negativ erhvervsudvikling og ringe

opmærksomhed omkring provinsområderne i al for høj grad skævvrider landet.

En nationalpark skal naturligvis have en så høj kvalitet, at den nationalt og internationalt kan leve op til begrebet. Men ellers er den lokale indflydelse på nationalparkens indretning og etablering afgørende. De er væsentligt, at lokale behov for at anvende naturen og styrke erhvervsudvikling eller bosættelse tilgodeses i samme hug som realiseringen af en nationalpark. Det kan være, at der er i området er behov for at få en ny vej, en parkeringsplads, et hotel, et feriecenter, en campingplads, en lokal flyveplads eller noget helt syvende. Når man etablerer nationalparker, må naturbeskyttelse og udvikling gå hånd i hånd. Det er en rigere natur, spændende oplevelser og udvikling, vi har brug for. Ikke snæver naturfundamentalisme. Hvis vi kan undgå den faldgrube, har vi nationalparker i Danmark om få år.

## Litteratur

Kulturministeriet, 1967. Betænkning om naturfredning. Betænkning nr. 461. Naturfredningskommissionen.

Madsen, F. K., 1979. Naturfredningssagens historie i Danmark. Odense Universitetsforlag.

Miljøministeriet, Fredningsstyrelsen, 1984. Danmarks Større Nationale Naturområder.

Natur og Miljø, 2000. Temahefte om Nationalparker. No 5. Danmarks Naturfredningsforening.

Naturrådet, 2001. Nationalparker i Danmark - diskussion på baggrund af udenlandske eksempler. Arbejdsrapport nr. 3, Naturrådet.

# **Fra planer til virkelighed - eksempler fra vandløb og ådale**

*Mogens Bjørn Nielsen*

Århus Amt, Natur og Miljø

## **Introduktion**

Indlægget tager udgangspunkt i den aktuelle situation for danske vandløb og ådale. Der er igen et pres for intensiveret afvanding fra landbrugets side på grund af våde marker, der som følge af naturlige processer efter markdræning sætter sig. Samtidig en konstatering af, at politisk vedtagne målsætninger om vandløbskvalitet efter de seneste 15-20 års investeringer i spildevandsrensning endnu ikke opfyldes på grund af for meget grødeskæring og opgravning.

Natur- og miljøområdet er blevet hårdt ramt af nedskæringer i Danmark efter regeringsskiftet i slutningen af 2001. De mange afskedigelser og nedlæggelser, som regeringen har gennemført i Miljøministeriet og stadig er i gang med, breder sig som ringe i vandet. Som en direkte udløber af regeringens politik har Århus Amt netop foretaget historisk store besparelser på natur- og miljøområdet blandt andet for at finansiere et stadigt voksende sygehusvæsen. I indlægget diskuteres den aktuelle debat i dagspressen om vandløb og deres vedligeholdelse, de politisk vedtagne planer, og hvad Århus Amt – som følge af besparelser og dermed ”udvikling gennem afvikling” – er i gang med at føre ud i livet i form af nedbringelse af intensiteten af vedligeholdelse af knap halvdelen af de 630 km amtsvandløb i Århus Amt. Desuden orienteres kort om de støttemuligheder, som lodsejerne tilbydes af amtet i retning af et landbrug, der ud over korn, kød og mælk producerer

velfærd til skatteyderne i form af varieret natur, renere vandmiljø og flere rekreative værdier - det multifunktionelle landbrug.

Undervejs kobles med Wilhjelmsudvalgets anbefalinger om bl.a. ”naturhensynet i tilskudsordninger”, ”mere natur i og omkring vandløb” og ”behovet for baggrundsviden som grundlag for en målrettet naturforvaltning”.

Der er et voksende behov for samfundsmæssig helhedstænkning mellem landbrugsproduktion og samfundshensyn. Samfundet udbetaler årligt ca. 10.000 millioner kr. i støtte til danske landmænd. Helt oplagte samfundsmæssige gevinster ved en kobling af landbrugsstøtte og naturvenlig produktion er stadig ikke realiseret. Der gives eksempler på, hvordan en hensigtsmæssig kobling kan ske.

## **Eksempler på konkrete projekter og muligheder**

Tilbage i 1987 gennemførte Miljøministeriet arbejdet med Marginaljorder og Miljøinteresser. På baggrund heraf gennemførtes de første egentlige naturgenopretningsprojekter i Danmark. Nogle få år senere blev Naturforvaltningsloven med tilskud til sådanne projekter vedtaget og senere indlemmet i Naturbeskyttelsesloven. Rundt om i landet har natur- og miljømyndighederne i samarbejde med især lodsejerne gennemført en lang række projekter til forbedring af vandløb og ådale. Det første, større projekt af denne art er Brede Å-projektet i Sønderjylland, hvor godt 20 km sammenhængende vandløb og ådal er genoprettet med dokumenterede gode resultater på bl.a. biodiversiteten. Samfundsøkonomisk er her også meget at hente, hvilket fremgår af Miljø- og Energiministeriets samfundsøkonomiske analyse af miljøprojekter (Møller et al. 2000).

De foreløbige natur- og samfundsmæssige gevinster ved Skjern Å Naturprojektet, der netop i november 2002 er blevet færdigt i marken, ser meget lovende ud. For Skjernåens vedkommende viser samfundsøkonomiske analyser fra Wilhjelmsudvalgets arbejde, at projektet er en god forretning for samfundet, når alle omkostninger og gevinster regnes med. Der er herudover

fra forskellige steder i Danmark adskillige gode eksempler på integrerede ådalsprojekter, som er lykkedes - og hvor samfundet nu nyder godt af sine investeringer. Disse gennemførte projekter udgør - sammen med anbefalingerne i Wilhjelmudvalgets arbejde, herunder blandt om at genskabe yderligere 100.000 hektar vandløbsnære engarealer samt overdrev og strandenge – et godt fundament for fremtidens arbejde.

På baggrund af vores planlægning på natur- og miljøområdet og fra vores vidensindsamling ved vi, hvor vi samfundsmæssigt skal sætte ind for at få mest for pengene. Fra de mange gennemførte projekter ved vi også, hvordan vi realiserer projekterne og opnår de natur- og samfundsmæssige gevinster.

Vi mangler alene, at man politisk vedtager at koble udbetaling af den offentlige landbrugsstøtte på omkring 10 milliarder kroner årligt i Danmark med nogle basale hensyn til natur og miljø. Den gradvise - men meget langsomme - liberalisering af dansk og europæisk landbrug vil formentlig føre til, at det nuværende EU-støttesystem opretholdes mange år frem. Derimod er det i nogle kredse – både på den ene og den anden politiske fløj - ved at være politisk uholdbart, at de meget store støttebeløb ikke målrettes i forhold til det samfund og de skatteydere, der udbetaler beløbene. Der skal i den sammenhæng så forholdsvis lidt til f.eks. at lave nogle integrerede ådalsprojekter, hvor betingelserne for natur og miljø bliver tilgodeset. Som minimum bør samfundet sikre, at offentlige tilskud til landbruget ikke aktivt modarbejder samfundets øvrige interesser. Der udbetales fortsat offentlig støtte til produktion på dyrkningsusikre og vandløbsnære arealer (de såkaldte marginaljorder), og der foretages offentlig vedligeholdelse af mange vandløb for at opretholde en produktion, der ofte er tvivlsom og urentabel. Hovedet på sømmet er, at denne offentlige støtte både fører til forarmelse af dyre- og plantelivet generelt og til en forøget udledning af næringsstoffer med deraf følgende iltsvind i de indre danske farvande. Her mangler vi ikke flere undersøgelser, men politisk handling.

## **Politisk vedtagne planer**

Nødvendig baggrundsviden, planlægning, inddragelse af lodsejere og den politiske ramme er nøgleord for at gennemføre ådalsprojekter og for at hente de mange fordele, der samfundsmæssigt er ved dette arbejde. Regionplanlægning med bl.a. vandkvalitetsplan og naturkvalitetsplan er hovedhjørnestenen (se eksempelvis Århus Amts Regionplan 2001 på [www.aaa.dk](http://www.aaa.dk)).

Naturkvalitetsplanen for Århus Amt er en politisk afgjort interesseafvejning, hvor offentlighedens synspunkter inddrages. Naturkvalitetsplanen udgør grundlaget for amtets myndighedsudøvelse på naturområdet. Desuden er den grundlaget for prioritering af naturpleje og naturgenopretning. Naturkvalitetsplanen arbejder med 3 nøglebegreber, nemlig værdisætning, målsætning og prioritering. Den nuværende tilstand af naturområderne beskrives ved værdisætningen. Den ønskede tilstand for naturområderne fremgår af målsætningen, der kan være A, B eller C. Beskyttelse af naturområder med mest værdifuld naturindhold prioriteres højest (Målsætning A). Naturkvalitetsplanen bruges også til prioritering af ekstensivering af omdriftsarealer med henblik på etablering af mulige, nye naturområder, fx vandløbsnære engarealer.

Vandkvalitetsplanen indeholder blandt andet målsætninger for vandløb og andre vandområder. Disse politisk vedtagne målsætninger har været en fast bestanddel i regionplanerne i mere end 20 år – tidligere i de såkaldte recipientkvalitetsplaner. Efter de seneste 15-20 års investeringer i spildevandsrensning bl.a. på baggrund af Vandmiljøplan I er det nu manglende fysisk variation i vandløbene samt spildevand fra spredt bebyggelse, der er de væsentligste årsager til, at vi ikke når de politisk fastsatte mål. Den manglende fysiske variation i vandløbene er langt hen ad vejen et resultat af for ofte og for hårdhændet vandløbsvedligeholdelse (Århus Amtsråd 2002).

Vedligeholdelsen af vandløbene – og dermed indirekte vandløbenes kvalitet – fastlægges i regulativer for vandløbene. Regulativer er ikke

egentlige planer, men snarere et dokument med politisk afvejning af, hvor omfattende og hvor tit, vandløbene skal vedligeholdes. Regulatorer udarbejdes og vedtages af vandløbsmyndighederne (amterne for de større vandløb og kommunerne for de mindre vandløb) i henhold til Vandløbsloven. I Danmark kan populært siges, at vandløbene har nogle svære opgaver: De skal følge Vandløbsloven, de skal følge Newtons love, og de skal gøre det i den nævnte rækkefølge.

I Jyllands-Posten var der i efteråret 2002 en debat mellem Kjeld Hansen og Henrik Høeg, De Danske Landboforeninger, om vandløbsvedligeholdelse. Det er glimrende, at dette emne gøres til genstand for en politisk diskussion også i dagspressen. Henrik Høegs artikel "Hvem er tyven?" fra 28.10.02 indeholder dette udsagn: "Gennem de senere år har amterne manglet penge, samtidig er kravet om mere miljøvenlig vedligeholdelse dukket op. Derfor oprenses vandløbet mindre end tidligere, så jorden oversvømmes. Hvem er tyven? Amtet eller landmanden?". Som ansvarlig for vedligeholdelsen af vandløb i et amt føler jeg behov for at nævne, at amterne generelt hverken har brugt færre eller flere penge på opgaven de seneste år. Kravet om en mere miljøvenlig vedligeholdelse dukkede op i Vandløbsloven for nøjagtig 20 år siden, nemlig ved revisionen af Vandløbsloven i 1982. Alle regulatorer er revideret for mange år siden efter en lang proces, hvor landbruget og andre interessenter har været meget involveret. Kravet om mere miljøvenlig vedligeholdelse er derfor ikke dukket op de seneste år. I Århus Amt blev et tillægsregulativ politisk godkendt, og fra 1987 blev vandløbsvedligeholdelsen omlagt til at være mere miljøvenlig. Der er ikke sket nævneværdige ændringer heri de seneste 15 år. Amterne overholder som vandløbsmyndighed så vidt muligt regulatorerne - og hvis der er den mindste tvivl, så står lodsejerne parate til at klage over amtets arbejde. Hvis det kan påvises at regulatorerne ikke er opfyldt, vil amtet skulle udbetale erstatning. Det er derfor helt ude af proportioner at spørge, hvorvidt amtet er tyven! Amtet har i givet fald blot at betale ved kasse 1! Svaret er lige så enkelt som det er naturligt: Afvandingens lavere vandstand medfører langs mange vandløb, at det organiske stof i jordlagene – og det er der meget af i

sedimenterne langs vandløb - udsættes for luftens ilt og dermed tørforbrænding. Jorderne sætter sig ganske enkelt, når de drænes. Ressourcen er brugt, og den kan kun gendannes ved at jorderne igen delvis oversvømmes, og lagene langsomt i løbet af århundreder kan udvikle sig. Derimod er det yderst tvivlsomt, om yderligere dræning og dybere kanalisering er vejen frem, for der er en nedre grænse for, hvad der er praktisk og økonomisk fornuftigt. Erhvervet og samfundet vil gøre sig selv og hinanden en stor tjeneste ved at sammenligne med andre investeringer i produktion. Ligesom for investeringer i f.eks. driftsbygninger eller i en ny traktor, så er investeringer i dræning af vandløbsnære arealer og regulering af vandløb en investering, der afskrives over en vis årrække.

Siden 1995 er udgifterne til vedligeholdelse i Århus Amt ikke steget udover alm. prisudvikling. Derimod er landbrugets ønsker og krav stadigt stigende (måske i takt med at jorderne sætter sig?). Vi oplever som vandløbsmyndighed oftere og oftere, at landbruget ønsker serviceniveauet sat i vejret. Der forlanges ekstra grødeskæringer - især ved vandløb med ringe fald - og der stilles flere og flere krav fra landbrugets side til vore opmålinger og dokumentation. Vi har i Århus Amt ikke haft stigende udgifter på grund af, at det skulle være væsentligt dyrere at lave miljøvenlig vedligeholdelse frem for maskinel oprensning. Der er mange myter heri, og påstanden er måske gældende for nogle af de helt store vandløb.

### **Udvikling gennem afvikling – Udvikling af natur- og miljøkvalitet ved at reducere vedligeholdelsen af vandløb**

I første omgang ser vi i Århus Amt på, om det er lykkedes at få afvejet afvandingsinteresser og miljøhensyn på en rimelig måde. Det viser sig, at vi i mange år med den såkaldte miljøvenlige vedligeholdelse ikke har fået den ønskede miljøeffekt i amtsvandløbene. Den politisk valgte tilstand af vandløbene har ikke kunnet opnås. Vores biologiske og fysiske undersøgelser viser, at vedligeholdelsen har en stor del af skylden herfor. Derfor er vi nu

nødt til at vedligeholde knap så intenst som tidligere. Det har vi så spurgt amtsrådet om – og det er der opbakning til blandt 31 ud af 31 amtsrådsmedlemmer for budget 2004 og fremefter. I de vandløb, hvor den nuværende vedligeholdelse er til hinder for, at de politiske målsætninger opfyldes, udvikles miljøkvaliteten ved at afvikle vedligeholdelsen. Konkret drejer det sig om ca. 235 km vandløb ud af 630 km. I disse 235 km vil amtsrådet gennem en ændring af regulativerne nedbringe grødeskæringen fra to eller flere til kun én årlig grødeskæring.

Samtidig udvikles mulighederne for lodsejerne til at lade de marginale arealer, der allerede nu er dyrkningsusikre i ådalene, overgå til naturarealer i fremtidens multifunktionelle landbrug. Langs alle amtsvandløb vil det fremover blive muligt at få MVJ-tilskud, og de nødvendige udpegninger vil blive foretaget.

**Aftale om udmøntning af omprioriterings- og besparelseskra v på 300 mio. kr. i 2004 og fremrykning af besparelser til 2003**

Repræsentanter fra Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti og Venstre (budgetforlig Århus Amt 18.11.2002) er enige om:

***D. Driftsaktiviteterne indenfor Natur & Miljø***

Driftsaktiviteterne omfatter traditionelt vedligeholdelse af amtsvandløb og naturforvaltning, herunder pleje af fredede områder. Dertil kommer afværgeindgreb på forurenede grunde.

*Vandløbenes vedligeholdelse er styret af kravene i regulativerne og er et kompromis mellem afvandingsinteresser og hensyn til natur og miljø.* Mange strækninger af amtsvandløbene lever i dag ikke op til de politisk vedtagne mål til vandløbskvaliteten, og det er nu manglede fysisk variation, som er det væsentligste problem. I knap halvdelen af de godt 630 km amtsvandløb er vedligeholdelsen medvirkende til, at målene ikke opfyldes. I de vandløb, hvor den nuværende vedligeholdelse er til hinder for opfyldelse af de politiske mål, er der enighed om at *udvikle* miljøkvaliteten ved at *afvikle* vedligeholdelsen.

Samtidig *udvikles* lodsejernes muligheder for at lade arealer, der allerede nu er dyrkningsusikre i ådalene, overgå til naturarealer i fremtidens multifunktionelle landbrug.

Box 1. Uddrag af teksten om vandløb fra forliget om budget 2003 vedtaget af Århus Amtsråd.

Konkret har vi derfor opnået de første små forbedringer baseret på Wilhjelm-udvalgets anbefalinger:

- naturhensynet i tilskudsordninger
- mere natur i og omkring vandløb

Det er en forudsætning, at vi har den nødvendige baggrundsviden i denne målrettede naturforvaltning. I det konkrete tilfælde har vi stor gavn af vore bedømmelser af vandløbenes kvalitet, og vores viden om vandløbenes afstrømning. I andre tilfælde vil vi kunne drage nytte af vores arbejde med naturkvalitetsplaner og de oplysninger vore biologer her indsamler.

## **Hvad gør vi nu ?**

Historien har vist, at det ikke altid er logik, der kendetegner politiske løsninger. I bestræbelserne på at finansiere helbredelse i sygehussektoren og mere og mere medicin, så glemmes og nedprioriteres åbenbart det forebyggende og det basale. I december 2002 blev godt 35 ud af 180 ansatte afskediget indenfor Natur og Miljø i Århus Amt. Der er tale om afskedigelse af mange højt kvalificerede medarbejdere. Med de omfattende afskedigelser, der samtidig er sket indenfor ministerier, styrelser og konsulentfirmaer på natur- og miljøområdet det seneste år, er det yderst svært at finde arbejde, og mange må ganske enkelt finde et andet arbejdsliv. Omskoling af biologer og geologer til bl.a. social- og sundhedsassistenter rykker nærmere, mens planlæggere og ingeniører, der indtil nu har sørget for bl.a. planlægning og trafikikkerhed, måske kan blive omskoleet til ambulanceførere for at køre endnu flere tilskadekomne ind på sygehusene. Det er nogle kortsigtede visioner, der ligger bag en politik, der på denne måde gør samfundet fattigere. Fra at være på vej mod en rig natur i et rigt samfund er vi nu snarere på vej mod en forarmet natur i et materielt rigt samfund. Samfundet har ikke brug for politikere, der tænker på antallet af stemmer til næste valg, men for

statsmænd, der tænker på de næste generationer – og hvor er princippet om bæredygtighed blevet af i farten?

Til slut vil jeg gerne komme med nogle lysere visioner på naturområdet. Vi må i fremtiden se på vandløbene i større helheder og perspektiver. Det er helt nødvendigt – som det også fremgår af Wilhelm-udvalgets arbejde – at se på socio-økonomiske aspekter og koble samfundsmæssige hensyn med udbetaling af fremtidens landbrugsstøtte.

Færre konflikter i ådalene kræver tæt samarbejde med lodsejerne. Amtet kan med praktiske handlinger og økonomiske erstatninger forebygge konflikter mellem afvandingsinteresser og natur og miljø ved at gennemføre integrerede ådalsprojekter i markante ådale. Dette sker ved at anvende tilskud mere målrettet, og det vil i en vis grad kræve politiske ændringer i tilskudsordningerne - ingen landbrugstilskud fra samfundet, hvis det ikke er koblet sammen med samfundsgavnligt tiltag i ådalen! Desuden genoprettes tidligere tiders vandløb og højere vandstande. Lodsejerne får erstatning og i nogle tilfælde fordele i forbindelse med jordfordeling.

Det gælder om at skabe en vind-vind situation, hvor både den enkelte lodsejer og samfundet får mange gevinster ved at lade vandløbene passe sig selv og få mere vand i ådalene:

- konflikter mellem jordbruget og natur- og miljøinteresser formindskes;
- landmanden sikres et godt alternativ til en risikofyldt produktion på lavtliggende jorde;
- samfundets udgifter til bl.a. vandløbsvedligeholdelse nedbringes eller bortfalder;
- udvaskningen af kvælstof og okker reduceres væsentligt- værdifulde naturområder genskabes varigt;
- det er godt for grundvandet;
- vandløbene får en mere naturlig afstrømning over året, og risiko for oversvømmelser i de nedre dele af vandløbene med ringe fald bliver mindre;

- der er mange oplagte fordele for friluftslivet.

Denne vind-vind-situation kan opnås ved at lave nogle få, enkle ændringer af nogle støtteordninger. Da både landbruget og natur og miljø kan vinde på dette, bør der kunne skabes politisk flertal herfor. Vi har 10-15 års erfaringer med projekter mellem myndighederne og landmænd, der viser, at det kan lade sig gøre. Flere af disse gode erfaringer er også fremhævet af landbrugets organisationer og af mange involverede lodsejere. Helt konkret ser jeg umiddelbart to mulige finansieringskilder:

- Den allerede politisk foreslåede delvise konvertering af markedsordninger (kontant afregning – modulation) med 3% årligt op til 20% over til landdistriktpolitik. Dette vil i løbet af 5-10 år med det nuværende niveau for landbrugsstøtten i Danmark kunne give mellem 500 og 1.000 mio kroner årligt i landdistriktpuljen. Dette kræver dog dansk medfinansiering på ca. 50% sådan som reglerne er nu.
- I dag styres landbrugsproduktionen bl.a. ved offentlig støtte til braklægning. Denne offentlige braklægningsstøtte er imidlertid ikke koblet med resten af samfundet. Vi har de seneste godt 10 år udbetalt omkring 500 mio kroner om året uden at få nævneværdig gavn af midlerne. Alle andre steder i samfundet ville så store offentlige beløb, der ikke blev udnyttet blot nogenlunde tilfredsstillende, have ført til store overskrifter. Lad os dog målrette disse offentlige støttemidler, som ser ud til at fortsætte de næste mange år. Gennem naturkvalitetsplaner og anden planlægning ved vi præcist, hvor vi skal sætte ind for at få flest mulige samfundsmæssige gevinster ud af midlerne. Det er for øvrigt også til gavn for landbruget, der slipper for problemer med dyrkningssikkerheden og for et dårligt image.

## **Litteratur**

Møller, F., Andersen, S. P., Grau, P., Huusom, H., Madsen, T., Nielsen, J. & Strandmark,

L., 2000. Samfundsøkonomisk vurdering af miljøprojekter (kapitel 11 Restaureringen af Brede Å – 65 s). DMU, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. 464 s.

Wilhelmudvalget, 2001. En rig natur i et rigt samfund.

Wilhelmudvalget, 2001. Natur og Landbrug – rapport fra Wilhelmudvalgets arbejdsgruppe vedrørende landbrug.

Wilhelmudvalget, 2001. Velfærdsøkonomisk beregning vedrørende de flersidede samfundsmæssige costs og benefits ved det gennemførte naturgenopretningsprojekt i Skjernå-dalen.

Århus Amtsråd, 2001. Regionplan 2001 ([www.aaa.dk](http://www.aaa.dk))

Århus Amtsråd, 2001. Naturkvalitetsplan 2001. 1 Generel del.

Århus Amtsråd, 2001. Naturkvalitetsplan 2001. 2 Naturtyper og spredningskorridorer.

Århus Amtsråd, 2002. Miljøtilstanden i vandløb i den nordlige del af Gudenå, 2001. Forureningsforhold, fysiske forhold, smådyrsfauna og fiskefauna.



# **Det fede landskab og den danske naturpolitik**

*Per Christensen*

Aalborg Universitet

## **Indledning**

Mennesket har gennem årtusinder påvirket det danske landskab og dermed også påvirket det naturlige kredsløb af kvælstof og fosfor. Siden industrialiseringen af landbruget, der daterer sig til perioden omkring 2. Verdenskrig, er påvirkningen dog blevet væsentlig forøget. Næringsstoffernes kredsløb er nemlig blevet mere åbne, og naturen påvirkes derfor af store mængder kvælstof og fosfor, der cirkulerer rundt i landskabet.

Den øgede cirkulation af næringsstoffer medfører selvfølgelig en eutrofiering eller næringsstofberigelse. Effekten heraf har været velkendt for vandområder. Overgødsningen af søer, vandløb og havet har betydet øget grødevækst, og specielt gennem de sidste årtier har vi set, at dette i sidste ende medfører iltsvind og fiskedød. Disse effekter har været meget omdiskuteret og har gennem de sidste årtier også medført en række miljøpolitiske indgreb, der søger at begrænse disse uheldige effekter.

Men historien om eutrofiering er meget mere vidtrækkende end som så. Det er ikke kun vandområderne, der lider under det. I de senere år er der i stadig flere sammenhænge også kommet fokus på de effekter, som den luftbårne transport af ammoniak og spredningen af fosfor rundt i landskabet medfører for de terrestriske naturtyper. Vi ved således i dag, at mange sårbare naturtyper overbelastes med nedfald af kvælstofforbindelser fra luften, og at dette i sidste ende kan lede til ændring af naturområdets artssammensætning.

Mange næringsfattige naturtyper er dermed i dag truet af overgødskningen, fordi det medfører, at kvælstofelskende planter tager over. Også de stadig større mængder fosfor, der er ophobet i landbrugsjorden, medfører ændrede livsbetingelser for dyr og planter. Fosforen fra jorden påvirker nu både grundvand og overfladevand, men på langt sigt er det måske nok så væsentligt, at den øgede fosforpulje vil umuliggøre mange naturgenopretningsprojekter, simpelthen fordi en række nøjsomme planter ikke vil kunne eksistere med rødderne nede i en så stor fosforpulje.

Overgødskningen med fosfor og kvælstof ændrer vores natur, både her og nu, men også på langt sigt. Denne problemstilling er udgangspunktet for analyserne i den vismandsrapport, som Naturrådet udgav i august 2002. Interessen for problemstillingen tager sit udgangspunkt i, at overgødskning ikke kun vedrører vandmiljøet, men at det nu også vedrører hele vort landskab. Rapportens titel er derfor også *Det Fede Landskab*. Vores hensigt har været at få eutrofieringsproblemet bredt ud til at være et sammenhængende problemkompleks, som påvirker hele den danske natur, både den vandige og terrestiske, samspillet mellem naturtyper som f.eks. mellem grundvandets kvælstofindhold og vandløbenes naturkvalitet, som et fænomen der underminerer vores muligheder for i fremtiden at skabe en natur i Danmark, der er andet og mere end ”fed natur” med græs og brændenælder.

Overgødskning er, set i det perspektiv, ét af de væsentligste problemer for den danske natur, som Naturrådet da også gjorde opmærksom på i sin første vismandsrapport i 2000 (Agger et al. 2000).

I ”Det fede Landskab” tager Naturrådet sit udgangspunkt i naturens tålegrænser. Dette begreb er relativt nyt og bruges til at angive, hvor store belastninger de forskellige naturtyper kan tåle. Begrebet har hidtil ikke været brugt i miljøplanlægningen, men med den viden, der efterhånden er om tålegrænserne, er det nærliggende, at de snart vil blive genstand for regulering. Med udgangspunkt i tålegrænserne undersøger vi i *”Det fede landskab”*, hvor meget belastningen med kvælstof og fosfor skal nedsættes for at overholde tålegrænserne. Dette gør vi på baggrund af en række analyser af sammenhængen mellem landbrugsproduktionens størrelse og

teknologianvendelse og den forurening, der er resultatet heraf. Naturens tålegrænser kan godt fungere som udgangspunkt for den fremtidige natur- og miljøpolitik. Dette vil dog sætte nogle rammer for landbrugsproduktionen. En udvikling af landbrugsproduktionen, som vi har kendt den de seneste årtier, er næppe forenelig med at overholde naturens tålegrænser, så derfor er vi nødt til at sætte landbrugets fremtidige udvikling til debat.

### **Kvælstof, fosfor og den naturpolitiske situation**

I Det fede landskab ser naturrådet primært på effekterne af landbrugsproduktionen, da de er de største. I en samlet strategi må forureningen fra industrien, trafiksektoren og energisektoren også medtages sammen med den forurening, der spredes over grænserne. Tidligere påvirkede mennesket også naturen gennem anvendelsen af landskabet, men det skete kun som en flytning af lokale N- og P-ressourcer fra det ene sted (udmarken) til det andet (marken) og gennem utilsigtet spild f.eks. til den lokale sø. I dag er påvirkningerne meget mere massive.

Åbningen af stofkredsløbene hænger sammen med såvel industrialiseringen af landbruget samt den store plads, som landbruget indtager i det danske landskab. Problemet er både den store import af gødning og foder og den meget intensive udnyttelse af landskabet. I 1950'erne blev tidligere tiders husholdning med sparsomme næringsstoffer afløst af en indstilling, hvor især gyllen blev betragtet som et besværligt affaldsstof.

Denne dårlige vane kulminerede i 1980'erne og medførte et utroligt spild af næringsstoffer. På det tidspunkt blev kun 16% af det kvælstof, der tilførtes landbruget, bundet i landbrugets produkter, medens 84% gik tabt på den ene eller anden måde. I midten af 1980'erne var spildet fra landbrugsproduktionen således over en halv million tons kvælstof om året og 40-45.000 tons fosfor. Siden er disse mængder blevet reguleret, og de spildte mængder er på vej ned. Men slet ikke nær nok til at naturens tålegrænser overholdes. Det meste af den danske natur har således gennem de seneste 40-

50 år været kraftigt påvirket af eutrofieringen.

Den effekt, som tilførslen af kvælstof og fosfor giver i naturen, er kompleks og mangeartet. Umiddelbart giver det anledning til en øget planteproduktion, men dermed sker der også en ændring i artssammensætningen og ofte også en nedgang i det samlede antal arter. Hermed bliver variationen i naturtyperne mindre, og til sidst ender såvel overdrev som heder med i stedet at blive til græsarealer.

De danske naturtyper dækker et bredt spektrum fra næringsfattige til næringsrige. Med eutrofieringen ændres og forsvinder de næringsfattige områder. Med den mindre artsvariation siger man normalt farvel til de mere nøjsomme arter. Mange af de arter, der er forsvundet eller er truet i dag, er således knyttet til næringsfattige naturområder. I rødlisten er belastning med næringsstoffer da også anført som en af de fem væsentligste trusler mod dansk natur (Stoltze et al. 1998).

Det er de næringsfattige naturområder, der påvirkes mest af eutrofieringen, da de jo netop er tilpasset lave næringsstofkoncentrationer. I denne kategori finder vi naturtyper som klitheder, højmoser og klarvandede søer. Men eutrofieringen rammer også mere næringsrige naturtyper som almindelige skove, læhegn, grøftekanter. Ja, sågar landmandens marker kan siges at være eutrofierede, når fosforniveauet er så højt, at fosfor udvaskes til grundvandet eller umuliggør, at visse typer af ukrudsarter kan trives på marken.

Tålegrænser søger at fastsætte, hvor stor en tilførsel af kvælstof, fosfor (eller andre forurenende stoffer) en naturtype kan "tåle", uden at dens funktionsmåde og artssammensætning ændres væsentligt. Tålegrænser er selvfølgelig forskellig fra den ene naturtype til den anden, men selv inden for den enkelte naturtype kan den variere fra lokalitet til lokalitet. Tålegrænserne for de forskellige naturtyper varierer en del. Mest følsomme er højmoser og næringsfattige søer, dernæst følger heder, klitheder, overdrev og søer.

	Mg P/l	mg N/l	Kg N/ha/år
Lavvandede søer, middeldybde < 3m	< 0,05-0,1		
søer med middeldybde > 5 m	0,02 – 0,05		5-10
Kvælstofbegrænsede søer, f.eks Esrum Sø		0,2	
Fjorde	0,025-0,05 (Isefjord og Roskilde Fjord)	0,3 –0,5 (Isefjord og Roskilde Fjord)	
Kattegat	0,012 (OSPAR)	0,056-0,07 (OSPAR)	
Vadehavet	0,016 (OSPAR)	0,09 (OSPAR)	
Øresund	0,025 (OSPAR)	0,3 (OSPAR)	
Grænseværdi for drikkevand		50 mg NO <sub>3</sub> /l (ca 12 mg N/l)	
Grundvand af hensyn til naturen		< 1 mg NO <sub>3</sub> /l (eget skøn)	
Nåleskov på sur jordbund			7-20
Løvkulturskov på sur jordbund			10-20
Naturskov på sur jordbund			7-15
Løvskov på kalkbund			15-20
Tør (hedelyngs)hede			15-20
Artsrig hedelyngshede			10-15
Fugtig (klokkelyngs)hede			17-22
Surt overdrev			10-15
Kalkoverdrev			15-35 (hvis P er begrænsende)
Mesotrofe kær			20-35
Højmoser			5-10
Ekstremfattigkær			5-10

Figur 1. Tålegrænser for kvælstof og fosfor i vandmiljøet og for kvælstof i det terrestiske miljø (efter Agger et al., 2002, side 22).

Som det fremgår af figur 1, ligger tålegrænserne fra omkring 5 kg N/ha/år op til 35 kg N/ha/år for mere næringsrige naturtyper. For at sætte disse værdier i relief kan det nævnes, at den naturlige tilførsel, uden menneskelig påvirkning i gennemsnit ville være 2-3 kg kvælstof pr. hektar pr år. Fra luften tilføres i dag mindst 5 gange så meget, nemlig i gennemsnit 15 kg N/ha/år. Oven i denne baggrundsbelastning kommer en tilførsel fra lokale kilder. der ofte på mere udsatte steder som skovbryn kommer op på over 100 kg N/ha/år.

Det luftbårne kvælstof kommer især fra ammoniakfordampning fra gylle og gødning samt nitrose gasser fra trafik og kraftværker.

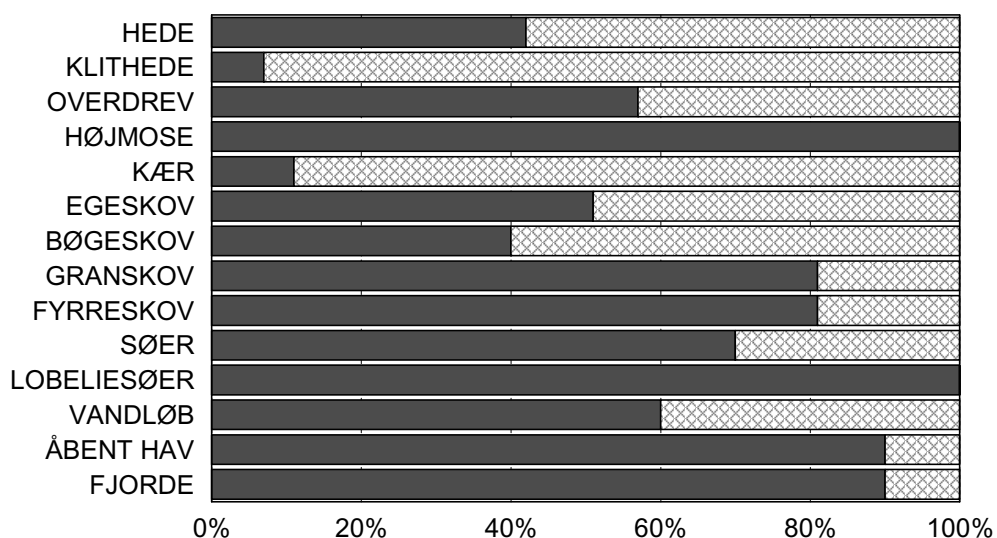
Overgødskning medfører som nævnt en ændret artssammensætning. Gennem deres evolution har et stort antal plantearter tilpasset sig næringsfattige kår. Denne type planter er fortrinsvis lave og langsomt voksende. Øges tilførselen af kvælstof, udkonkurreres disse planter af nogle, der er hurtigt voksende og ofte også højere. På heden bliver lyngen udkonkurreret af græs, engens orkideer erstattes måske af brændenælder. I søer kender vi effekterne godt; vandet bliver uklart på grund af de mange planktonalger, der blomstrer op. Det betyder, at bundvegetationen skygges og dør bort. De samme effekter ser vi i fjorde og bugter, hvor ålegræsset bliver skygget væk. Selv i de åbne havområder går det ud over fastsiddende alger, der lever på større dybder.

Problemet med overgødskning relaterer sig ikke kun til det enkelte naturområde. De enkelte naturområder spiller ofte sammen. Eutrofieringen af et område, f.eks. fosforophobning i landbrugsjord, kan efterfølgende lede til eutrofiering af såvel grundvand som vandløbet, når fosfor udvaskes. Forurenet grundvand bringes eksempelvis med vandets kredsløb ud i vore søer og vandløb og tilfører disse kvælstof i mængder, der er højere end søer og vandløbs tålegrænse.

Effekterne er også ofte uhyggeligt langsigtede. Selv om vi i dag kunne nedbringe udvaskningen fra landbruget væsentlig, vil det gamle grundvand i måske flere hundrede år fremover fortsat have negativ indflydelse på naturkvaliteten. Det samme gælder også oppe på landbrugsjorden. Når vi i fremtiden satser på øget naturgenopretning, kan landbrugsjorden være så

overgødsket med kvælstof og fosfor, at de skove og naturområder, man reetablerer, vil have meget svært ved at få en "naturlig" bestand af danske arter af planter. Igen ser vi, at den store mængde kvælstof, og her måske især fosfor, favoriserer gruppen af hurtigtvoksende "ukrudtsarter". Det tager måske århundreder, inden sådanne områder bliver så "næringsfattige", at den tilsvarende sammensætning af arter indfinder sig. Og i det korte perspektiv har vi jo for nylig erfaret, at selv fra nyetablerede skove må man forvente, at der fremover vil komme en forhøjet udvaskning til grundvandet af kvælstof.

For en lang række af de danske naturtyper er tålegrænserne overskredet på størstedelen af de konkrete lokaliteter (jf. figur 2 nedenfor). For alle vore lobeliesøer og højmoser er tålegrænsen således overskredet. For 40% af hederne er tålegrænsen overskredet, mens det kun gælder for få af de vestligt beliggende klitheder, der får relativt ren nedbør fra vest over sig.



Figur 2. Procentdel af arealet af de enkelte naturtyper hvor tålegrænserne er overskredet.

I "Det fede landskab" vurderer Naturrådet på baggrund af en lang række rapporter og undersøgelser, at for at nå ned på en næringsstofbelastning, der ikke er til skade for dansk natur, skal kvælstoftabet fra dansk landbrug

reduceres til omkring en fjerdedel af det niveau, vi havde i midten af 1980'erne. Dette svarer til en yderligere halvering i forhold til målet med Vandmiljøplan I og II.

At kvælstoftabet skal reduceres så meget baserer vi på en række undersøgelser, der er lavet i de senere år blandt andet om makroalger på stenrev (Henriksen et al. 2001) og den ændrede forekomst af bundinvertebrater i det fynske øhav siden forrige århundredeskifte (Glob 2002).

I en vurdering af det nye EU vandrammedirektiv indikeres, at de målsætninger, der her opereres med, nemlig god og høj økologisk status, for vore fjorde og kystvande formodentlig også (mindst) vil medføre en nedsættelse i den nævnte størrelsesorden (Nielsen et al. 2002).

Endelig tilsiger de tidligere nævnte tålegrænser for eksempelvis heder, højmoser og lobeliesøer, at den nuværende N-tilførsel fra luften nedsættes væsentligt. Da vandmiljøplanerne blev lavet, var ammoniakfordampningen på ca. 130.000 tons N/år, i slutningen af 1990'erne var den nede på ca. 85.000 tons N/år. I scenarier er det udregnet, at en 50% reduktion heraf, altså til ca. 40-45.000 tons N/år, stadig vil betyde overskridelser af tålegrænser for en stor procentdel af såvel løvskov og nåleskov som højmoser (Bak et al. 1999). Set på den baggrund er det en rimelig generel konklusion at drage, at en fornøden hensyntagen til de danske naturtypers tålegrænser må medføre, at kvælstoftab, både det der udvaskes og det, der undslipper som ammoniak til luften, skal halveres i forhold til de målsætninger, der er opstillet i vandmiljøplanerne.

## **N og P i grove tal**

Udviklingen i forureningen med N og P har i de seneste år taget en positiv drejning. Hvor tabet af N og P steg op til midten af 1980'erne, da vandmiljøplanerne blev gennemført, så er kurven siden midten af 1990'erne knækket og udledningerne nu på vej ned. Vandmiljøplanerne er nu begyndt at virke, og de seneste tal bekræfter dette, selv om det også er klart, at

vandmiljøplanens mål endnu ikke er nået.

Vi har ovenfor markeret, at tabet af kvælstof skal nedbringes med yderligere en halvering oven i den halvering, der blev besluttet med vandmiljøplanerne. Det er omdiskuteret, hvad der menes med dette. Vandmiljøplanerne forholdt sig til den udvaskning af kvælstof, der var fra landbruget og tog kun indirekte hensyn til ammoniakfordampning og medregnede slet ikke denitrifikation. Desuden har det været omdiskuteret, hvad der blev ment med en halvering af udledningerne. Nogle har fastholdt, at det gik på udledninger fra ”marker og gårdspladser” til vandet, andre at det måtte være ”hele tabet”, der skulle halveres.

Tabet i midten af 1980’erne opgjort til ca. 500.000 tons N/år. Dette tab dækkede over udvasket N (ca. 270.000 tons N/år), ammoniakfordampning (ca. 130.000 tons N/år) og så en rest, der denitrificeres, ophobes i jorden eller simpelthen ikke kan gøres rede for.

I vandmiljøplanerne og den senest tilkomne ammoniakhandlingsplan er der mål om at nå en udvaskning på 133.000 tons N/år og et ammoniakudslip på ca. 60.000 tons N/år, altså at de ovennævnte ca. 400.000 tons N skulle nedbringes til ca. 200.000 tons N/år. Den resterende post på 100.000 tons N/år, der dækker denitrifikation, og en rest der ikke kan gøres rede for, er der ikke mål for. Vandmiljøplanens halvering af kvælstofudledningerne kan så enten betyde, at man vil nedsætte spildet med enten 200.000 tons N/år, hvis man kun ser på udvaskning og ammoniakfordampning, eller 250.000 tons N/år, hvis alle tabsposter skal tælle med. Naturrådet finder, at der kan være argumenter for begge målsætninger og vælger derfor at sætte målet som et interval fra 250.000-300.000 tons N/år.

Målet om en yderligere halvering kan selvfølgelig ikke fastsættes helt entydigt som tilstrækkeligt. Det er jo ikke kun nødvendigt at nedsætte den generelle belastning. Specielt for den luftbårne forurening er det også nødvendigt at tage hensyn til den geografiske lokalisering af udslippene. Størstedelen af den undslupne ammoniak afsættes igen inden for få hundrede meter fra gyllebeholdere, stalde og marker. Hvor kilderne er placeret i forhold til naturlokaliteterne kan dermed være ret afgørende.

En håndterlig definition på et nyt mål kunne på den baggrund være, at hvis vi alene satsede på en generel nedsættelse af N-tabet, så skulle det formodentlig yderligere halveres til at være mellem 125.000-150.000 tons N/år. Tager vi derimod jord ud af produktion for at bruge det som bufferzoner mellem landbrugets ammoniakklender og de sårbare naturtyper, så behøver man nok ikke at komme helt ned på en yderligere halvering. I Wilhjelm-udvalgets arbejde blev det beregnet, at en udtagning af jord til 300-meter zoner omkring sårbare naturtyper ville lægge beslag på 8% af landbrugsjorden. Af hensyn til de mest sårbare naturtyper forventer vi, at mindst det dobbelte er påkrævet. Lægger vi til dette de politikker, der er om naturgenopretning, skovrejsning etc., er det nok forventeligt, at en udtagning af landbrugsjord skal være på omkring 25% af landbrugsarealet eller mindst 600.000 ha, før den egentlig kan have nogen effekt.

I vismandsrapporten forudsætter vi derfor, at målet om at overholde naturens tålegrænser kan indfris ved at nå ned på et tab på 125-150.000 tons N/år, hvis der alene bruges generelle virkemidler, men måske oppe på omkring 200.000 tons N/år, hvis der også tages jord nok ud af produktion til, at der kan sikres forsvarlige "bufferzoner" omkring den sårbare natur.

Det er denne opgave, Naturrådet så har udmøntet i nogle scenarieberegninger for at se, om det er muligt at nedbringe kvælstoftabet så meget, samtidig med at jord tages ud af landbrugsmæssig produktion.

De overskud, der er af kvælstof og fosfor i dansk landbrug, lader sig nemt beregne. Gennem et samarbejde med Hans Schrøder fra konsulentfirmaet Danedi er der foretaget en række modelberegninger for dansk landbrugs næringsstofkredsløb (Schrøder, 2002). Modellen er en simpel input-output-model, der går ud fra officielle statistiske opgørelser. Da man ved, hvor meget kvælstof, der tilføres dansk landbrug via foder, gødning, kvælstoffikserende planter m.m., og hvor meget der igen forlader landbruget i form af landbrugsprodukter, kan man nemt beregne den forskel, som i princippet er landbrugets tab.

## Scenarier for fremtidens landbrug

I den benyttede input-output-model er der mulighed for at skrue på forskellige parametre, så landbrugssystemer, der er en del forskellige fra det eksisterende landbrug, kan beskrives. Det har dermed været muligt at beskrive mere radikale alternativer end normalt indgår i debatten om dansk landbrugs fremtid.

Nu er en model aldrig bedre end de data, der puttes ind i den, og en af svaghederne ved vores analyser er helt klart, at modellen ikke kan beskrive en omlægning til økologisk landbrug. I alle de scenarier, der er gennemregnet, er der medtaget, at 10% af det nuværende landbrugsareal dyrkes økologisk. Det er ikke noget problem, for det kan udregnes som en udvidelse af den nuværende overvejende malkekvægsbaserede økologiske produktion. Men skulle hele landbrugsproduktionen være økologisk, ville det give problemer for modellen, for der er endnu ikke tilstrækkeligt gode tal til at beskrive den økologiske svineproduktion. I vores scenarier kan vi derfor ikke udtale os ret meget om effekten af økologisk produktion, derimod behandler vi det, vi kalder en ”økologisering af produktionen”, der i vores scenarier mest er at sammenligne med en mere ”ekstensiv landbrugsproduktion”.

I modellen kan man variere på tre grundlæggende parametre; nemlig produktionens størrelse, næringsstofferne effektivitet og det benyttede landbrugsareals størrelse. Med produktionens størrelse har vi interesseret os for svineproduktionens størrelse. Der er således defineret 4 niveauer for produktionens niveau: Høj, nuværende, lav og ultra-lav. På de tre første niveauer er det kun svineproduktionens størrelse, der varierer, begrundet i at det primært er her, vi finder eksportandelen, og at den reelt er den dynamiske og variable del af dansk landbrug.

Produktionens næringsstoffektivitet defineres som den mængde af N-inputtet der kan genfindes i landbrugets solgte produkter. I dag er effektivitet ca. 33% (mod 16% da vandmiljøplanen blev vedtaget i midten af 1980'erne!). Effektivitet kan øges væsentligt, men der er selvfølgelig grænser for, hvor høj den kan være; eller med andre ord, så kan kvælstofs kredsløb

aldrig lukkes helt, der vil altid ske spild, specielt der hvor der håndteres kvælstof på organisk form.

Endelig varieres det samlede landbrugsareals størrelse. I dag er landbrugsarealet på 2,7 mill. ha. Dette areal vil under alle omstændigheder falde i de kommende 20 år alene begrundet i byvækst, vejanlæg og vedtagne politikker om naturgenopretning, skovrejsning etc. Omfanget heraf sætter vi til 200.000 ha, men derudover er der mulighed for, at større arealer kan tages ud af landbrugsproduktion og reelt konverteres til natur eller meget ekstensive landbrugsformer.

Fosfor medtages også i beregningerne. I modsætning til kvælstof er fosfor relativt nem at forholde sig til. Det, der er problemet med fosfor, er et stort overforbrug. Det input af fosfor, der kommer fra importeret foder og kunstgødning, overstiger væsentligt fraførselen. Overskuddet bindes normalt i jorden. Overskuddet har gennem de senere årtier været så stort, at 37% af de danske jorde nu har et fosfortal på over 4 (Kronvang et al. 2001) svarende til ”overmættet” jord der ikke behøver tilføres mere fosfor og hvor der reelt er en chance for fosforudvaskning. Overskuddet er ganske vist faldet de senere år, men ikke tilstrækkeligt. Der er rigeligt med fosfor i den danske husdyrgødning, den skal bare fordeles lidt bedre end, den gør i dag. På den baggrund burde man helt kunne undvære en tilførsel af fosfor som kunstgødning.

I de opstillede modelberegninger er der valgt forskellige kombinationer af produktionsniveau, næringsstoffektivitet og benyttet landbrugsareal (Schrøder 2002). På baggrund af modelberegningerne har Naturrådet opstillet fire scenarier for fremtidens landbrug. Det drejer sig om følgende:

- Vandmiljøplanernes landbrug
- Det højteknologiske landbrug
- Et økologiseret landbrug
- Et blandingsscenarium

Scenarierne er nærmere beskrevet i ”*Det fede landskab*” og i øvrigt illustreret af tegneren Jens Gregersen. Vi vil i det følgende ganske kort ridse op, hvad indholdet i de fire scenarier er, samt give nogle enkelte nøgletal for dem.

### **Vandmiljøplanernes landbrug**

Vandmiljøplanernes landbrug er et scenarie, der blot fremskriver en udvikling, som allerede er i gang. Udgangspunktet er en overholdelse af vandmiljøplanerne. Vores beregninger viser, at det må medføre et landbrugssystem med en N-effektivitet på ca. 43%. Denne procent er steget fra ca. 16 i midten af 1980’erne til ca. 33 i slutningen af 1990’erne. På den ene side viser denne beregning, at man nok ikke er så tæt ved at have gennemført vandmiljøplanerne, som den seneste evaluering af vandmiljøplanerne påstår (DMU & DJF 2000). På den anden side kan den fulde implementering af vandmiljøplanerne, hvornår det så end måtte finde sted, godt tænkes at medføre en så høj N-effektivitet. Eller sagt med andre ord: Vandmiljøplanernes realisering kan formodentlig godt nås med den type af tekniske løsninger, der i dag er bragt i anvendelse. Fred være med vandmiljøplanerne – de skal nok lykkes, selv om det blev med en forsinkelse på mere end 10 år. Problemet er bare, at der er så langt fra de målsætninger, der her opereres med, til en situation hvor naturens tålegrænser overholdes, så under alle omstændigheder er man nødsaget til at gå videre end vandmiljøplanernes landbrug.

	<b>Vandmiljøplanernes landbrug</b>
Produktionens størrelse	23 mill. slagtesvin
N-effektiviteten	43 %
Beslaglagt areal	2.500.000 ha
Overskudsareal	0 ha
Kvælstoftab	249.600 tons/år
Overholdes vandmiljøplanens mål	JA
Respekteres tålegrænserne	NEJ

### Det højteknologiske landbrug

Det højteknologiske landbrug er et landbrug, hvor specielt N-effektivitet er skruet op. I dag, hvor der sker en rivende udvikling af gylleseparering og andre højteknologier er et sådant mål måske inden for rækkevidde. Det højteknologiske scenarie kræver et landbrug, hvor N-effektiviteten kommer helt op på 50%. Det synes vi egentlig er højt. Men hvis man med de kendte teknologier kan nå en effektivitet på 43% i vandmiljøplanernes scenarie, så er det vel ikke utænkeligt, at gylleseparering, bedre styring af gødskning, styring af foderblandinger etc. kan give det nøk ekstra, der skal til for at komme op på de 50%.

	Det højteknologiske landbrug		
Produktionens størrelse	35 mio. slagtesvin	23 mio. slagtesvin	10 mio. slagtesvin
N-effektiviteten	50%	50%	50%
Beslaglagt areal	2.500.000 ha	2.500.000 ha	1.900.000 ha
Overskudsareal	0 ha	0 ha	600.000 ha
Kvælstofstab	223.000 tons/år	192.000 tons/år	153.000 tons/år
Overholdes vandmiljøplanens mål	JA	JA	JA
Respekteres tålegrænserne	NEJ	NEJ	MÅSKE

Fastholder man en produktion, som den vi har i dag, kan man sagtens opfylde vandmiljøplanens mål, men en overholdelse af tålegrænserne er næppe mulig. Udvides produktionen til 35 mio. slagtesvin om året, kan vandmiljøplanen stadig overholdes, men man kommer end ikke i nærheden af at kunne overholde tålegrænserne. Kombineres den øgede N-effektivitet med en nedgang i produktionen begynder en overholdelse af tålegrænserne at komme inden for rækkevidde, specielt fordi der også frigøres areal, der så kan udgøre bufferzoner omkring de mest sårbare naturområder.

Den sidstnævnte betragtning rører ved noget fundamentalt i forhold til vores debat om reguleringen af landbrugsproduktionen. Gennem de seneste ti år har der været en øget effektivitet i landbrugets N-effektivitet, men den er ikke slået igennem med fuld styrke som nedsat kvælstofstab, fordi man samtidig har øget produktionen. Sagt med andre ord så er den afkobling, der finder sted mellem produktionens størrelse og tabet, blevet brugt til at

”tillade” større produktion. Men man kan også argumentere den modsatte vej, som vi gør her, nemlig til at sige, at øget N-effektivitet skal medføre nedsat N-tab, og at dette eventuelt kan ske gennem frigørelse af areal. Med mere effektiv landbrugsproduktion kan man lige så godt lave den samme mængde produkter på et mindre areal, så fordelene manifesterer sig som arealer, der kan bruges til naturformål.

Det højteknologiske landbrug møder modstand fra mange sider (Kærgaard et al. 2002). Et af problemerne ved det højteknologiske landbrug er den forringede dyrevelfærd, der kan blive resultatet gennem større styring af diæter, ventilation i staldene etc. Et andet problem er, at med en sådan ændring vil befolkningens opfattelse af landbruget som efterhånden værende en reel industrivirksomhed blive cementeret. Med den høje N-effektivitet opnået med gylleseparering kan man reelt afkoble vegetabilsk og animalsk produktion. Svinefarmene kan ligge i byernes erhvervsområder, importere foder og eksportere grise men også N-gødning i form af ammoniak eller på pilleform. Bliver det tilfældet, vil langmodigheden med landbrugets ”udledninger” nok blive mindre, og det folkelige krav om at overholde miljølovgivningen ”som enhver anden virksomhed” vokse.

### **Økologisering af landbruget**

Økologisering af landbruget er et scenarie, hvor vi ser nærmere på effekterne af at have et mere ”ekstensivt landbrug”. Vi har sat N-effektiviteten til 40%, så reelt er det et landbrug, der er mere effektivt med hensyn til N-udnyttelsen end det, vi kender i dag. Dette scenarie er radikalt, fordi det - for at være brugbart set fra et naturmæssigt synspunkt - kræver en voldsom reduktion af landbrugsproduktionen. Med en N-effektivitet på 40% og en produktion svarende til den, vi har i dag, kan vandmiljøplanerne ikke overholdes. De natur- og miljøforbedringer, der kan forventes, må så komme gennem en nedsat produktion kombineret med frigivelse af areal.

	Økologisering af landbruget		
Produktionens størrelse	23 mio. slagtesvin	10 mio. slagtesvin	4.2 mio. slagtesvin
N-effektiviteten	40%	40%	40%
Beslaglagt areal	2.500.000 ha	1.900.000 ha	800.000 ha
Overskudsareal	0 ha	600.000 ha	1.700.000 ha
Kvælstof tab	288.000 tons/år	230.000 tons/år	95.000 tons/år
Overholdes vandmiljøplanens mål	MÅSKE	JA	JA
Respekteres tålegrænserne	NEJ	NEJ	JA

Som det fremgår af tabellen, er prisen for alene at kunne overholde vandmiljøplanerne en nedgang i produktionen af slagtesvin, og for at komme ned på naturens tålegrænser kræves der så en endnu større nedgang i produktionen. Hvor stor den skal være, har vi ikke regnet ud. Derimod har vi set på et ”absolut yderpunkt” i den forstand, at vi har sagt, at Danmark skal være selvforsynende med svinekød - og at vi i øvrigt skal nedskære forbruget pr. person, så det svarer til almindelige kostråd. Udover forbedringer af folkesundheden medfører det også kraftige miljø- og naturforbedringer. Har vi ambitioner om blot at være selvforsynende, frigøres næsten to tredjedele af det danske landbrugsareal til andre formål!

### Kombinationsscenariet

Kombinationsscenariet er fremkommet ved at blande elementer fra nogle af de andre scenarier. Her tager man en tredjedel af det nuværende landbrugsareal (900.000 ha) og laver højteknologisk landbrug med en N-effektivitet på 50% og en tilsvarende tredjedel som ekstensivt landbrug, som vi ser på i det efterfølgende scenarie, og endelig lader 700.000 ha gå ud af produktion. Så får vi et landbrug, der dels kan tilfredsstille nogle af de effektive landmænd og give plads til økologisk landbrug og bylandmænd, dels give en væsentlig lettelse af presset på naturen, fordi et stort areal frigives til andre formål såsom naturgenopretning, etablering af naturparker, skovrejsning omkring byerne og bufferzoner omkring sårbare naturområder.

	<b>Det heterogene landbrug</b>
Produktionens størrelse	17,3 mill. slagtesvin
N-effektiviteten	44,7 %
Beslaglagt areal	1.800.000 ha
Overskudsareal	700.000 ha
Kvælstof tab	189.000 tons/år
Overholdes vandmiljøplanens mål	JA
Respekteres tålegrænserne	MÅSKE

Med dette scenarie kommer vi langt ned i kvælstof tab. Kombineret med, at der er en del jord "tilovers" til naturformål, vil man med en fornuftig planlægning måske kunne komme ned i nærheden af, at naturens tålegrænser for langt de fleste naturtyper overholdes på en meget stor andel af arealerne. En overraskende pointe i dette scenarie er, at miljø- og naturforbedringerne kan høstes uden en dramatisk nedgang i produktionen af slagtesvin. Reelt svarer de 17 mio. slagtesvin til, hvad der blev produceret i starten/midten af 1990'erne, så al snak om at vende tilbage til stenalderen eller mistet jordforbindelse har i hvert fald intet på sig.

## **Perspektiver og konklusioner**

Naturrådet mener ikke, at den nuværende landbrugsproduktion er bæredygtig. Men det er et mål, vi kan opnå, hvis vi vil. Det kræver, at produktionen skal ned, effektiviteten i kvælstofforbruget skal op, og at større arealer tages ud af drift. Disse ændringer skal ikke nødvendigvis ske fra den ene dag til den anden. Det må være en langsigtet demokratisk diskussion og beslutning, der ligger bag. Denne artikel lægger op til en sådan diskussion, hvor Naturrådet håber, at især naturens tålegrænser må være omdrejningspunktet for en fremtidig natur- og miljøforvaltning.

Som udgangspunkt kan alle de fire scenarier, vi har behandlet, overholde vandmiljøplanernes mål om en halvering af kvælstofforureningen i forhold til tilstanden i midten af 1980'erne. Men med vandmiljøplanerne alene eller med ensidig satsning på høj produktion og stadigt stigende N-effektivitet vil naturens tålegrænser ikke kunne overholdes. Først når vi

begynder at kombinere den øgede N-effektivitet med en mindre nedgang i produktionens størrelse og frigørelse af areal til bufferzoner omkring sårbare naturområder, begynder vi at nærme os en situation, hvor naturens tålegrænser vil kunne overholdes. Det, synes vi i Naturrådet, er en spændende udfordring for det danske samfund - og en udvikling, der kan indfri mange af de mål for miljø- og naturområdet, som er opstillet i Wilhjelm-udvalgets anbefalinger. Men det kræver styring. På den ene side af produktionens størrelse, på den anden af måden hvorpå der produceres. Men derudover må der planlægning til, så man sikrer sig, at de arealer, der tages ud af landbrugsproduktionen, ikke ender som tilfældig marginalisering, men planlægges der hvor de gør mest gavn, hvor vi får mest natur og miljø for pengene. Det kunne være som bufferzoner omkring sårbare naturområder, ekstensivering af ådalene med sikring af fri vandløbsdynamik, naturparker, grundvandsbeskyttelse og skovrejsning. Mulighederne er mange, og det er slet ikke sikkert, at vi får areal nok! Men med en omlægning af landbrugsproduktionen, som der er peget på i Naturrådets vismandsrapport ”*Det fede landskab*”, vil et først skridt på vejen mod en rig natur i et rigt samfund være taget.

## Litteratur

Agger, P., Baagøe, J., Hamann, O. og Primdahl, J., 2000. Dansk Naturpolitik - visioner og anbefalinger. Vismandsrapport 2000. Naturrådet.

Agger, P., Christensen, P., Reenberg, A. og Aaby, B., 2002. Det fede landskab – landbrugets næringsstoffer og naturens tålegrænser. Vismandsrapport 2002. Naturrådet. ([www.naturraadet.com](http://www.naturraadet.com))

Bak, J., Tybirk, K., Gundersen, P., Asman, W.A.H., Jensen, J.P. og Conley, D., 1999. Natur- og miljøeffekter af ammoniak. Ammoniakfordampning – redegørelse nr. 3. DJF/DMU rapport.

DMU & DJF, 2000. Vandmiljøplan II – midtvejsevaluering. Danmarks Miljøundersøgelser

& Danmarks Jordbrugsforskning. December 2000.

Glob, E., 2002. Dyreliv på havbunden nu og for 100 år siden. *Vand & Jord*, 9(2):59-62.

Henriksen, P. et al., Marine områder 2000 - Miljøtilstand og udvikling. NOVA 2003. Faglig rapport fra DMU nr. 375. Danmarks Miljøundersøgelser.

Kronvang, B., 2001 (red.). Fosfor i jord og vand – udvikling, status og perspektiver. Faglig rapport fra DMU, nr. 380.

Kyllingsbæk, 2001: Kvælstofbalancer og kvælstofoverskud i dansk landbrug 1979-1999.

Kærgård, N. et al., 2001 (red.). Den danske svinesektors samfundsmæssige betydning. Jordbrugsforlaget. Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab. 2002.

Nielsen, K., Sømod, B., Ellegaard, C. & Krause-Jensen, D., 2002. Referencetilstand i marine områder. *Vand & Jord*. 9(3):105-110.

Tybirk, K. og Jørgensen, V., 1999. Ammoniak i landbrug og natur. *Jordbrug og miljø* 1. DMU/DJF 1999.

Schrøder, H. & Boetius, F., 2002. Status og scenarier for N, P og K i dansk landbrug. Arbejdsrapport nr. 4. Naturrådet. ([www.naturraadet.com](http://www.naturraadet.com))

Stolze, M., 1996. Danske dagsommerfugle. Gyldendal.

Wilhelm-udvalget (2001): En rig natur i et rigt samfund. Hovedrapport fra Wilhelm-udvalget. Miljø- og Energiministeriet.



# **Terrestrisk naturovervågning i Danmark - fra tilfældighed til nødvendighed**

*Rasmus Ejrnæs*

DMU, Kalsø

I Wilhjelmudvalgets rapport fra 2001 – ”En rig natur i et rigt samfund” – konkluderes det at Danmarks natur har brug for en målrettet indsats. Som led i denne indsats anbefaler udvalget at der iværksættes ”en landsdækkende, ensartet naturovervågning der inddrager overvågningen af den terrestriske natur i hele sin bredde, og som styrker videngrundlaget om biodiversiteten via vandmiljøovervågningen” (Wilhjelmudvalget 2001). Endvidere anbefales det at der gennemføres ”en ensartet naturkvalitetsplanlægning som led i regionplanlægningen”.

Jeg vil i det følgende koncentrere mig om den terrestriske naturovervågning. Først vil jeg give eksempler på hvordan naturovervågningen har fungeret hidtil, og dernæst vil jeg skitsere og perspektivere planerne for et nationalt overvågningsprogram for terrestrisk natur som forventes at træde i kraft fra 2004. De vurderinger som fremsættes af mig i dette bidrag er mine egne, og således ikke udtryk for en officiel DMU-indstilling til terrestrisk naturovervågning i Danmark.

## **Terrestrisk naturovervågning i Danmark**

Den terrestriske naturovervågning som hidtil har foregået i Danmark kan med rette karakteriseres som et kludetæppe af offentlige og private initiativer af

kortere eller længere varighed. Disse initiativer har typisk haft til hensigt at kortlægge små afgrænsede problemfelter, og ofte har der været tale om overvågning med et meget kort tidsperspektiv – for eksempel gentagelse af en gammel undersøgelse. Indsatsen har været spredt på en lang række offentlige og private myndigheder og personer og har lidt under manglende koordinering og prioritering. Denne beskæmmende situation bunder efter min opfattelse ikke i manglende kompetencer og engagement fra de involverede fagpersoner, men snarere i den entydige prioritering af vandmiljøet i den nationale overvågning.

I lyset af denne karakteristik kan det ikke komme som en overraskelse at det har skortet på velegnede data til belysning af den nationale udvikling i den biologiske mangfoldighed. Der kan således spores en betydelig rådvildhed hos de instanser der med års mellemrum har skullet informere beslutningstagere om naturen og miljøets tilstand i de tilbagevendende miljøtilstandsrapporter som udgives hvert fjerde år.

Ser man på listen over figurer til kapitel 4.3 om biologisk mangfoldighed i Miljøtilstandsrapporten fra 2001 (Bach 2001) er det påfaldende at materialet er publiceret tidligere, og i mange tilfælde blot repræsenterer sammenstillinger af eksisterende data, med beskeden aktualitet. Ingen af figurerne viser data som kan sige noget om udviklingen i den biologiske mangfoldighed siden forrige miljøtilstandsrapport. Det konstateres da også i rapporten at: “For mange arter og naturtyper er det vanskeligt at finde kvantitative data, der belyser Danmarks naturs udvikling”. På trods af dette kan afsnittet anbefales som indføring i de væsentlige problemer som er forbundet med forvaltningen af Danmarks biologiske mangfoldighed. Der er bare ikke meget nyt at hente. Det konkluderes i Miljøtilstandsrapporten at der på trods af manglende data kan peges på en række tydeligt negative tendenser for den biologiske mangfoldighed, og herom kan der ikke herske tvivl.

I det følgende vil jeg give tre eksempler på undersøgelser som har bidraget med særligt værdifuld information om tilstand og udvikling for den terrestriske natur i hele dens bredde.

## **Moser og strandenge i Fyns Amt**

Fyns amt har som led i deres naturkvalitetsplanlægning gennemført grundige undersøgelser i en række af deres beskyttede naturtyper. Indtil videre har dette resulteret i to publikationer om tilstanden i moser og strandenge (Vinther & Tranberg 1999, Vinther & Tranberg 2002), mens en tredje om overdrev er på vej. Formålet med undersøgelserne har været at dokumentere udviklingstendenser i naturtypernes biologiske kvalitet. Eftersom der ikke forelå tidligere kortlægninger af lokaliteternes natur og miljø, valgte amtet at basere sammenligningen på eksisterende viden om forekomsten af rødlistede plantearter. Der er i Danmark en lang tradition for at botanikere, såvel amatører som professionelle, undersøger naturområder, og selvom der ved sådanne lejligheder ikke indsamles systematiske overvågningsdata, bliver forekomsten af sjældne arter i reglen afrapporteret i form af indberetninger til museer eller ekskursionsberetninger. Der foreligger således en omfattende viden om den historiske forekomst af sjældne plantearter på værdifulde naturlokaliteter. Eftersom disse informationer er samlet gennem en lang årrække, er det en vigtig forudsætning for at kunne drage sammenligninger med nutidige undersøgelser, at de sjældne arter er grundlæggende stabile i deres forekomster såfremt lokalitetens tilstand er stabil. Mens en sådan antagelse næppe ville være rimelig for kortlivede arter med store populationssvingninger, høj mobilitet og lille habitatspecificitet (fx fugle, padder og sommerfugle), synes den velbegrundet når det gælder flerårige karplanter som netop karakteriseres af en meget høj persistens.

Fyns Amt gennemførte således en omfattende undersøgelse af alle amtets strandenge og moser med tidligere kendte forekomster af sjældne arter for at se om disse kunne genfindes. Resultaterne var nedslående. Fem ud af ti strandenge havde mistet deres sjældne arter og otte ud af ti strandenge havde mistet de mest sjældne arter. Otte plantearter knyttet til strandenge blev konstateret uddøde i Fyns Amt.

I moserne så det ikke bedre ud: De sjældne arter var forsvundet fra 70% af deres tidligere levesteder og 20 arter var uddøde i amtet. Den

karakteristiske moseart *engblomme* var forsvundet fra 70% af de moser hvor den var kendt tidligere.

Som de vigtigste årsager til tabet af mangfoldighed anfører amtet reduktion af arealet af naturtyperne ved opdyrkning og tilplantning, ophørt græsning og høslæt, dræning og gødsning. Endvidere konstateres det at fredning og naturpleje er en vigtig grund til at mange af de sjældne arter stadig forekommer i amtet.

## Flyfoto-overvågning af Randbøl Hede

I et land hvor der stort set ikke findes længerevarende tidsserier kan flyfotos være en værdifuld kilde til information om forandringer. Langt fra alle forandringer kan ses på flyfotos, men når vegetationen ændres til en ny dominerende plantegruppe med helt forskellig fysiognomi fremtræder det tydeligt. Dette gælder for eksempel tilgroning af lysåbne arealer med vedplanter, opdyrkning af tidligere overdrev og enge eller græssers fortrængning af dværgbuskvegetation på heder.

Hans Jørgen Degn fra Ringkøbing Amt har i et samarbejde med DMU og Skov- og Naturstyrelsen gennemført en sådan flyfotobaseret overvågning af Randbøl Hede (Degn 1997). Arealer som domineres af græsser (primært blåtop) og arealer som domineres af dværgbuske er blevet digitaliseret på serier af flyfotos fra 1954, 1960, 1970, 1977, 1987, 1995 og 1996. Overvågningen omfattede endvidere blandt andet en kortlægning af plejetiltag, en gentagelse af Tyge W. Böcher's fotodokumentation fra det nordøstlige hjørne af heden samt en optælling af populationerne af de sjældne arter vår-kobjælde og bredbægret ensian.

Undersøgelsen viser en stærk tilbagegang for dværgbuske og en tilsvarende fremgang for græsser. I 1954 dækkede dværgbuske 87 % af hedearealet, i 1995 dækkede græsser 77 % af arealet. Der har i perioden været tilløb til omfattende tilgroning med træer og buske, men disse er blevet holdt i skak gennem skovdistriktets naturpleje på arealerne.

## **Gentagelse af vejkanthusundersøgelse fra 1968-69**

I mangel på dokumentation fra lange tidsserier, foreligger en del gentagelser af tidligere veldokumenterede undersøgelser og inventurer (fx Sand-Jensen et al. 2000). Mens de to foregående eksempler på overvågning dokumenterede udviklingen i naturen i beskyttede naturtyper som moser, strandenge og heder, vil jeg nu give et eksempel på en undersøgelse som belyser udviklingen i naturen i agerlandet.

I 1968-69 gennemførte botanikerne Kjeld Hansen og Jørgen Jensen en botanisk undersøgelse af vegetationen i danske vejkanter langs landeveje beliggende i agerlandet. Undersøgelsen omfattede en kortlægning af samtlige karplanters forekomst i et stort antal 1 m<sup>2</sup> store analysefelter fordelt i vejkantens forskellige zoner i begge vejsider. Undersøgelsen var tilstrækkeligt veldokumenteret til at de undersøgte vejstrækninger kunne genfindes, og i år 2000 genundersøgte to specialestuderende ved Århus Universitet 37 af de tidligere undersøgte 50 vejstrækninger, beliggende i Jylland og på Fyn (Lange & Jelnes 2002).

Undersøgelsen dokumenterede dramatiske forandringer i vejkanternes vegetation. Hyppigheden af typiske overdrevsarter – såsom liden klokke, håret høgeurt, almindelig røllike, almindelig kongepen og almindelig hvene – var blevet mere end halveret, mens hyppigheden af nitrofile arter med stor konkurrenceevne – såsom stor nælde, ager-tidsel, vild kørvel, almindelig kvik og burre-snerre – var mere end fordoblet. Der var et fald i antallet arter på 14% per analysefelt og 21 % per station. En række af de mindre almindelige hede- og overdrevsarter, som eksempelvis almindelig mælkeurt, guldblomme, vild hør, blodstillende bibernelle, pille-star og revling blev ikke genfundet.

Undersøgelsen tyder på at hovedårsagen til forandringerne er landbrugets spild af gødningsstoffer til vejkanterne, ligesom det ikke kan udelukkes at pesticid-afdrift og nedpløjning eller tildækning med pløjejord kan have haft en betydning. Derimod var der ingen sikkerhed for at slåningsregimet eller saltning havde nogen særlig betydning. Det må forventes at ganske tilsvarende forandringer har fundet sted i andre typer af

lineære kantbiotoper som grænser op til dyrket mark, herunder levende hegn, markskel, grøfter og vandløb.

Jeg kunne have nævnt andre eksempler på overvågning, f.eks. overvågning af fugle i Tøndermarsken, arbejdet med rødlistede arter i de naturhistoriske foreninger, overvågning af højmoser eller optælling af orkidéer, men de ville næppe påvirke helhedsindtrykket væsentligt.

## **Viden og ikke-viden**

Nu kunne den handlingsorienterede naturforvalter, på baggrund af disse nedslående undersøgelser af tilstanden for den biologiske mangfoldighed i Danmark, nok hævde at det eksisterende vidensgrundlag er fuldt tilstrækkeligt til at skride til handling nu, og således spare ressourcerne til et omfattende nationalt overvågningsprogram. Truslerne mod de lysåbne naturtyper er da også fint ridset op i ”Det Lysåbne Landskab” (Ellemann et al. 2001), baggrundsrapport til Wilhjelmudvalget. Der peges således på fem afgørende trusler mod den biologiske mangfoldighed i lysåbne terrestriske naturtyper:

- Eutrofiering (særligt N-deposition)
- Habitatdestruktion og fragmentering (følgevirkninger af fortidens synder)
- Tilgroning som følge af ophørt græsning og høslæt
- Ændret hydrologi
- Dæmpet hydrologisk dynamik

Selvom der er solidt belæg for at handle i en række tilfælde, er vi dog stadig langt fra den nødvendige kvantificering af problemerne og forståelse af årsagssammenhængene. Det er således ikke klart om biodiversiteten i de fynske moser og strandenge er stabiliseret i kraft af den eksisterende naturpleje, eller om der er brug for en ekstra indsats i form af naturpleje,

beskyttelse mod kvælstofdeposition og hydrologiske indgreb, eller udvidelse af det eksisterende naturareal ved naturgenopretning. Ligeledes er det ikke åbenlyst hvor stor en del af forandringerne på Randbøl Hede som kan tilskrives kvælstofdeposition, og hvor stor en del som skyldes successionsprocesser som følge af forandringer i hedens udnyttelse og pleje. Det er heller ikke klart hvad der er de biologiske forudsætninger for de to truede plantearter på heden. For at komme nærmere en faglig afklaring af disse spørgsmål er der brug for solide tidsserier af kvantitative overvågningsdata som kan belyse ændringerne i naturtyper og populationer her og nu, og bidrage til en forståelse og dokumentering af årsagssammenhænge mellem miljøet på den ene side og arterne og naturtyperne på den anden. I et retssamfund som det danske, er en videnskabeligt baseret forståelse af årsagssammenhænge endvidere en klar forudsætning for at kunne forsvare indgreb over for tredjepart (fx svinefarm som nabo til naturområde). Ligesom viden er en forudsætning for at kunne tilrettelægge en virkningsfuld naturforvaltning.

## **Nye tider**

Efter at ønsket om et nationalt terrestrisk naturovervågningsprogram i årtier har rumlet blandt NGO'er og i Miljøministeriets korridorer ser det nu endelig ud til at lykkes. Fra 2004 er det planen at NOVA (det nationale overvågningsprogram for vandmiljøet) udvides til NOVANA (tilføjelsen repræsenterer forkortelsen for natur). Udvidelsen omfatter dels en overvågning af natur og biodiversitet i de akvatiske delprogrammer, dels tilføjelsen af et selvstændigt delprogram for terrestrisk natur.

Motivationen for at etablere et terrestriske delprogram ligger nok så meget i de forøgede krav til den danske naturforvaltning som udløber af Rio-konventionen om biologisk mangfoldighed og øget internationalt fokus på natur i OECD og EU, og som er udmøntet i internationale direktiver for miljø-naturbeskyttelse, særligt EF-Habitatdirektivet, Fuglebeskyttelsesdirektivet og

Vandrammedirektivet.

Netop opfyldelsen af Habitatdirektivet står som det helt centrale formål for NOVANA's delprogram for terrestrisk naturovervågning. Forslaget til beskrivelsen af NOVANA foreligger nu i endelig version som har vundet enighed blandt de involverede parter – DMU, amterne og Miljøministeriet – og skal beslattes efter at være blevet sendt i offentlig høring 1. december 2002.

## **Terrestrisk naturovervågning i NOVANA**

Habitatdirektivet forpligter medlemslandene til at udpege såkaldte habitatområder for de naturtyper og arter som er opført på direktivets bilag. Habitatområderne skal rumme en meget væsentlig del af landenes værdifulde natur, og i områderne er medlemslandene forpligtede til at implementere en ekstremt restriktiv naturbeskyttelse samt virke for opnåelse af gunstig bevaringsstatus for den beskyttede natur.

Der er i Danmark udpeget 254 habitatområder. Udgangspunktet for udpegningen har været de eksisterende fuglebeskyttelsesområder, som i to udpegningsrunder er blevet suppleret med henblik på at omfatte de mest værdifulde kendte forekomster af naturtyper og bestande af beskyttede arter.

I planerne for delprogrammet indgår dels overvågning af naturtyper, dels overvågning af arter. Overvågningen af naturtyper implicerer udlægning af ca. 200 intensive overvågningsstationer og 880 ekstensive overvågningsstationer. På de intensive vil der blive foretaget målinger hvert år, mens de ekstensive stationer vil gennemløbe en 6-årig cyklus. Overvågningen omfatter såvel abiotiske parametre såsom næringsstoffer og vandstand, som biotiske parametre såsom sammensætningen af arter i vegetationen og bestandsopgørelser af karakteristiske arter. Endvidere overvåges udviklingen i arealet af de forskellige naturtyper.

Overvågningen tager, som forudsat i Habitatdirektivet, sigte på en løbende vurdering af om den beskyttede natur har gunstig bevaringsstatus.

Følgelig er de parametre som overvåges udvalgt med henblik på at kunne besvare netop dette spørgsmål. For hver af naturtyperne og arterne er der således udviklet et sæt af indikatorer med videnskabeligt begrundede kriterier for gunstig bevaringsstatus – de såkaldte bevaringsmålsætninger.

Overvågningen af naturtyper vil i første periode omfatte de lysåbne terrestriske naturtyper: Strand og strandeng (6 typer), klit og hede (13 typer), græsland (3 typer) og enge og moser (9 typer). Igangsættelse af en skovovervågning afventer en kortlægning af habitatnaturtyper i skovene.

Overvågningen af arter omfatter arter opført på direktivets bilag 2 og 4 samt arter omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet og de såkaldte ansvarsarter – arter for hvilke mindst 20 % af verdensbestanden på et tidspunkt opholder sig i Danmark. Arterne omfatter en række forskellige taxonomiske grupper – eksempelvis pattedyr, fugle, padder, fisk, insekter, snegle, muslinger, karplanter og mosser. Svamperiget er ikke omfattet af overvågningen. Arbejdsdelingen i overvågningsprogrammet vil være at amterne indsamler overvågningsdata, som videresendes i fælles standardformater til DMU som forestår den nationale sammenstilling af data og de dataanalyser som forudsættes for afrapportering af bevaringsstatusvurderinger til EU-kommissionen i henhold til Habitatdirektivet.

Det terrestriske delprogram vil kun komme til at lægge beslag på en beskeden del af NOVANA's samlede budget, og det forventes at en fremtidig udvidelse af dette delprogram kan blive nødvendigt for at kunne tilgodese behovet for viden om terrestrisk biodiversitet i Danmark.

Selvom overvågningen planlægges med henblik på overvågning af Habitatdirektivet's natur, er der ingen tvivl om at den samtidig vil give et bredt og solidt billede af naturtyper beskyttet af anden dansk lovgivning og af arter og artsgrupper som er truet af menneskelige påvirkninger.

## **Det forventede udbytte**

Det terrestriske delprogram forventes for første gang i Danmarkshistorien at

kunne levere et landsdækkende billede af udviklingen m.h.t.:

- Arealet af naturtyper omfattet af Habitatdirektivet
- Naturtypernes tilstand, herunder deres
  - Artssammensætning og diversitet
  - Eutrofieringsgrad
  - Hydrologiske regime
  - Tilgroningsgrad
  - Udvikling i naturtypernes karakteristiske arter
- Bestande af beskyttelseskrævende arter
- Bevaringsstatus for arter og naturtyper

Man kan så med reference til Wilhjelmudvalget spørge om vi får den overvågning af naturen i hele sin bredde som blev efterspurgt? Dette spørgsmål kan endnu ikke besvares fuldstændigt, idet svaret i et vist omfang afhænger af resultaterne fra overvågningen. Der kan imidlertid godt leveres nogle generelle betragtninger allerede på nuværende tidspunkt.

Der kan således opstilles nogle hovedpunkter, hvor man med rimelighed kan udtrykke bekymring for at NOVANA's terrestriske delprogram ikke har den dybde og bredde som Wilhjelmudvalget efterspurgte. Det gælder således for:

- Udviklingen i naturens tilstand uden for habitatområderne
- Kortlægning af endnu ukendte eller upåagtede årsager til negative tendenser i biodiversiteten
- Udvikling i den "ikke beskyttede", almindelige natur

Til uddybning af punkt 1 kan anføres at habitatområderne ikke er udvalgt med det formål at beskytte et repræsentativt udsnit af den danske natur, men derimod at beskytte de mest værdifulde forekomster af den danske natur. Det er dog endnu for tidligt at forkaste muligheden for at tendenser fra det meget store antal overvågningsstationer i habitatområderne kan overføres til den

beskyttede natur i hele det danske landskab. Den foreløbige kortlægningen af natur i habitatområderne som amterne har gennemført i 1999 og 2000 viser således at områderne også rummer naturarealer af meget varierende kvalitet og grad af påvirkning.

Til uddybning af punkt 2 kan suppleres, at NOVANA naturligvis bygger på en prioritering af de måleparametre som forventes at have størst betydning for udviklingen i naturens tilstand. Alligevel at der er en række faktorer som af ressourcemæssige årsager eller på grund af manglende viden om deres betydning ikke er medtaget. Der kan således opstå et fremtidigt behov for at udvide overvågningen til også at omfatte disse.

Det er til gengæld sikkert at udviklingen for den almindelige natur i det danske landbrugslandskab ikke vil få en repræsentativ dækning i NOVANA. Det skyldes ikke manglende vilje, men derimod en prioritering af ressourcer som i øvrigt er i god overensstemmelse med de principper for prioritering som fremlægges i Wilhjelmudvalgets rapport. Alligevel peger blandt andre den citerede vejkontundersøgelse fra 2000 på at de store forandringer som er under vej i landbrugslandet fortjener mere end vilkårlig opmærksomhed.

## **Ønsker til fremtiden**

Selvom fremtiden tegner lovende for den terrestriske naturovervågning er der ikke for indeværende belæg for at hvile på laurbærrene. Ud fra en antagelse om at overvågningsformål vil være at levere relevant og brugbar information om naturens tilstand og mulighederne for at påvirke denne tilstand i gunstig retning, vil jeg fremsætte følgende ønsker som kan betragtes som en udvidelse af den indsats som er beskrevet i programmet for NOVANA:

- At naturovervågningen følges op af en solid forskningsindsats der kan belyse, kvantificere og modellere effekten af miljøet og ændringer i miljøet på den biologiske mangfoldighed. Man kommer let til at

undervurdere den analyseindsats som er nødvendig for at kunne bruge overvågningsresultater i en proaktiv naturforvaltning.

- At ressourcerne til den terrestriske naturovervågning til stadighed står mål med den viden som efterspørges. NOVANA's delprogram for terrestrisk natur vil i den første fireårige programperiode kun lægge beslag på en beskeden del af de samlede overvågningsressourcer. Dette giver god mening når man tager i betragtning at der er tale om en helt ny indsats som skal bygges op fra grunden. På den anden side er det klart at antallet af spørgsmål som kan besvares ikke blot afhænger af overvågningens effektivitet, men også i høj grad af de ressourcer som afsættes.
- At den terrestriske naturovervågning udvides til også at omfatte den almindelige natur. Det er åbenlyst at der ikke er nær så stor international bevågenhed omkring den almindelige natur, som af naturlige grunde er langt mindre truet. Denne almindelige natur er imidlertid en vigtig rekreativ ressource i det danske landskab som ikke bør glemmes.
- At bevarelsen af den biologiske mangfoldighed tages alvorligt. Dette sidste ønske retter sig ikke så meget mod overvågningen i sig selv, men mod det forhold at overvågningen må betragtes som overflødig hvis ikke den er bundet op på forpligtende målsætninger, og følges op af handlinger såfremt målsætningerne ikke kan opfyldes. Der er grund til at tro at dette i det mindste vil være tilfældet i forhold til den natur som beskyttes i henhold til Habitatdirektivet.

## **Litteratur**

Bach, H., Christensen, N. & Kristensen, P. (red.), 2001. Danmarks Miljøundersøgelser. Faglig rapport fra DMU, nr 385. Pp368.

Degn, H. J., 1997. Hedeovervågning 1997. Randbøl Hede. Naturovervågning. Danmarks Miljøundersøgelser. Arbejdsrapport fra DMU nr. 63. Pp34.

Ellemann, L., Ejrnæs, R., Reddersen, J. & Fredshavn, J.R., 2001. Det lysåbne landskab. Afdeling for Landskabsøkologi . Faglig rapport fra DMU 372 . Pp112.

Lange, H. G. & Jelnes, I. S., 2002. Danske Vejkanter i agerlandet. Specialrapport ved Århus Universitet.

Sand-Jensen K., Riis T., Vestergaard O., Larsen S. E., 2000. Macrophyte decline in Danish lakes and streams over the past 100 years. *Journal of Ecology* 88: 1030-1040.

Vinther, E. & Tranberg, H., 1999. Naturkvalitet i strandenge i Fyns Amt før og efter 1980. Fyns Amt.

Vinther, E. & Tranberg, H., 2002. Naturkvalitet i moser i Fyns Amt før og efter 1980. Fyns Amt.

Wilhelmudvalget, 2001. En rig natur i et rigt samfund. Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet.



# **Intet godt fra havet**

*Kim Carstensen*

WWF Danmark

I WWF Danmark har vi fulgt arbejdet med at bevare havnaturen omkring Danmark. En lynhurtig opsummering af vores observationer er, at der er nok at gøre, men der sker alt for lidt, og der er intet nyt sket siden Wilhelmudvalgets rapport.

## **Havets internationale betydning**

Dansk naturforvaltning har typisk haft et klart fokus på de terrestriske miljøer, især de halvnaturarealer, der er opstået ved tidligere tiders naturudnyttelse, og som nu trues på grund af den moderne, intensive udnyttelse af det åbne land. Havet, derimod, har der ikke været meget fokus på.

Betydningen af havet i relation til bevarelsen af den biologiske mangfoldighed kan ikke aflæses af rødlisten, idet meget få af Danmarks truede arter er knyttet til havet.

Til gengæld er der en række nationale ansvarsarter, gullistearter, i havet, og det er da også i kraft af de danske havområders særegenhed, deres egenskaber til at opretholde sunde bestande – snarere end arternes fåtallighed eller truethed – at havet omkring Danmark har en særlig betydning som led i vores forvaltning af den biologiske mangfoldighed.

Hvis vi skal se på Danmarks natur med globale øjne, er det efter vores opfattelse klart, at havområderne indeholder en række af Danmarks vigtigste bidrag til Europas og Verdens natur. Derfor burde der være et langt større fokus på havnaturen i den danske naturforvaltning.

Havene omkring Danmark er i WWFs globale prioriteringssystem udpeget som nogle af de globalt vigtigste øko-regioner. Hele den såkaldte 'North East Atlantic Shelf', som omfatter store dele af Nordøst-Atlanten, inklusive Nordsøen, Vadehavet, de indre danske farvande og Østersøen, er udpeget som en såkaldt 'Global 200'<sup>1</sup> marin øko-region. Det betyder at WWF-systemet arbejder med regionen som en fælles global prioritet.

Det særlige ved de danske farvande er især de omfattende, relativt lavvandede områder, som har enorm betydning både for vandfugle og for mange typer af marin fauna og flora. Der er – eller alt for ofte må vi desværre sige: Der var – store, biologisk betydningsfulde områder med stenrev og anden hårdbund, ligesom de store områder med sand eller anden blød bund også har betydelig interesse.

Samtidig er havet omkring Danmark enestående ved den enorme variation i vandets saltindhold, fra Nordsøens salte oceanvand, gennem de indre farvandes lavere og lavere saltindhold, til det helt brakke, ja næsten ferske vand i den nordlige del af Østersøen. Gradienten mellem Det åbne hav (Nordsøen) og verdens største brakvandssø (Østersøen) er enestående i verden. De relativt artsfattige naturtyper i Østersøen er set fra en biodiversitets-synsvinkel lige så vigtige at bevare som de langt artsrigere områder i det saltere havvand – begge typer er unikke repræsentanter for deres miljø. Det forhold, at havet er klart underprioriteret i naturforvaltningen har nogle umiddelbare konsekvenser, idet:

- Vores viden om naturforholdene og den biologiske mangfoldighed i havet er yderst begrænset, og
- Vores viden er relativt snæver - vi ved mest om det mest synlige (fuglene) og det økonomisk vigtigste: de kommercielt relevante fiskearter.

---

<sup>1</sup> Global 200 Eco-regions er et udvalg af 200 relativt store naturområder, som er repræsentative for verdens planter, dyr og økosystemer, og hvis bæredygtige forvaltning vil medføre bevarelsen af betydelige og repræsentative dele af verdens biologiske mangfoldighed. (Se mere på internettet på adressen: <http://panda.org/livingplanet/global200.cfm>)

Derfor er det som en helt generel betragtning afgørende vigtigt at anvende forsigtighedsprincippet i forbindelse med beslutninger om forvaltningen af havets natur.

## **Status for beskyttelse af havnaturen omkring Danmark**

Hvis vi ser på den hidtidige status for naturfredning til havs tegner der sig et klart billede: I alt er der kun 7 egentlige marine fredninger i dansk farvand, hvilket er en tydelig illustration af områdets manglende prioritet.

Hertil kommer naturligvis, at en del havområder igennem mange år har været udpeget under Ramsar-konventionen og Fuglebeskyttelsesdirektivet. Disse områder er bestemt meget vigtige, men de dækker ikke på nogen måde den brede vifte af naturbeskyttelsesbehov i det marine miljø, idet udpegningsgrundlaget jo er relativt snævert. En række af de samme områder – og enkelte nye, heriblandt en række stenrev – er nu også blevet udpeget under Habitat-direktivet, hvor udpegningsgrundlaget retfærdigvis må siges at være noget bredere. Her må vi dog konstatere, at der stadig er store mangler i forhold til en rimelig dækning af værdierne i det marine miljø, ligesom det bør nævnes, at der ikke på nuværende tidspunkt findes bevaringsplaner for de udpegede områder. Samtidig må det konstateres, at forvaltningen af havets ressourcer er meget langt fra at leve op til de krav om naturbevarelse, beskyttelse af sårbare naturtyper og truede arter, som vi ville finde indlysende på land. Arbejdet med beskyttede områder til havs gøres ydermere vanskeligt ved at den lovgivningsmæssige kompetence ikke er afklaret, dette gælder specielt for havområder udenfor 12 sømil.

## **Fiskeriet**

Alt for mange kommercielle fiskebestande er ude af balance med de eksisterende ressourcer. Der foregår et tydeligt overfiskeri på mange arter, og

uden at vi kender detaljerne i fiskeriets konsekvenser, kan vi med sikkerhed sige, at dette må medføre en betydelig nedgang i biodiversiteten til havs. Vi er vidner til en situation, hvor vi er meget nær et kollaps i torskebestandene Østersøen, Skagerrak og Nordsøen, og der er samtidig betydelige nedgange i bestandene for en række andre arter, bl.a. hvilling og sej.

Problemet skyldes hovedsagelig en fejlslagen fiskeriforvaltning, hvor kvotefastsættelsen ikke har respekteret ressourcegrundlaget. Desuden udgør omfattende bifangster en trussel for havets biodiversitet. De danske fiskeres bifangster i Nordsøen er opgjort til 500.000 tons pr. år, hvilket fra enhver synsvinkel er alt for meget. Samtidig ser vi en alt for omfattende bifangst af andre dyr såsom fugle, marsvin og sæler.

En ofte overset konsekvens af fiskeriet er påvirkningen af bundflora og -fauna. Der er gennem årene kommet stadig tungere bundslæbende redskaber ind i fiskeriet. F.eks. har bomtrawlere, der slæber flere tons tunge jernstænger hen over havbunden enorm indflydelse på livet ved havbunden. Kraftige trawlredskaber, der er specielt udviklet til fiskeri på stenbund, ødelægger og udjævner vigtige habitater som stenrev og -banker. Efterhånden er det kun større skibsvrag og havkonstruktioner hvor fiskeriet ikke kan komme. Intensiteten i fiskeriet er enorm: Der bliver bomtrawlet omkring 323.000 km<sup>2</sup> i Nordsøen hvert år, og store dele af den lave bund i den sydlige Nordsø, samt de produktive banker (f.eks. Fladen- og Dokkerbanke) bliver trawlet over 2-4 gange om året. Dette er et enormt indgreb for bundflora og -fauna. Hvilken præcis betydning det har, er svært at sige, bl.a. fordi det er meget vanskeligt at finde et referenceområde, der ikke bliver trawlet, til sammenligning!

## **Andre ressourcer**

Andre former for ressourceudvinding i havet er under udfasning, men foregår dog stadig, efter alt at dømme til fortsat skade for havnaturen. Det gælder f.eks. stenfiskeriet, som indtil nu har fjernet 110 km<sup>2</sup> stenrev. Stenfiskeriet

udfases senest 2006. Sand- og ralsugning vil ligeledes blive udfaset, og vil blive underlagt krav om miljøvurderinger. Begge udfasninger er på høje tid, og bør snarere fremskyndes.

Der er givetvis også betydelige effekter af de mange installationer af tekniske anlæg til havs. Det gælder f.eks. borepladser og rørledninger.

## **Næringsstoffer**

Forureningen af havet med næringsstoffer har været fokus for stor opmærksomhed i adskillige år, og Vandmiljøplan I og II har da også haft effekt. Der er sket et målbart, men for svagt fald i afstrømningen af nitrogen og fosfor. Nu går arbejdet med Vandmiljøplan III i gang, og det er i hvert fald vores håb, at den nye plan vil skabe de langt større resultater, der er brug for.

Status er jo nemlig, at der stadig er en enorm risiko for iltsvind i meget store dele af de danske farvande – sådan som vi desværre har kunnet konstatere det igen i 2002. Dette har betydelige sociale og økonomiske konsekvenser for fiskeriet, ikke mindst for kystfiskerne, som i forvejen hører til de hårdest pressede. Samtidig ser vi en forringet biodiversitet i havet som langtidsvirkning af de gentagne iltsvind, fordi der sker en betydelig favorisering af hurtigvoksende opportuniste på bekostning af andre arter.

Med optagelsen af Polen og de Baltiske lande i EU, er der udsigt til at landbrugsproduktionen i disse lande vil intensiveres. Der er begrundet frygt for at det vil føre til øgede kvælstofudledninger, hvilket Østersøens økosystem vil have svært ved at absorbere.

## **Kemikalier**

Forureningen af havet med kemikalier har også været genstand for betydelig opmærksomhed, og der er da også sket en række forbedringer mht. hensyn til nogle af de værste stoffer. Således er det meget glædeligt, at der endelig ser

ud til at være et reelt stop for brugen af TBT (Tributyl-tin) i skibsmalinger på vej, så vi ad åre kan håbe på en reduktion af de omfattende kønsforstyrrelser hos snegle og andre bløddyr. Ligeså må en række andre kemikalireguleringer, f.eks. af pesticider, også forventes at få positiv effekt til havs.

Alligevel må det konstateres, at der stadig ikke er meget positivt at sige om det store, brede problem med kemikalier i havet. Der er vedtaget mange fine målsætninger, f.eks. Nordsø-konferencernes generationsmål og tilsvarende målsætninger under OSPAR-konventionen. Problemet er bare, at de fine målsætninger kun i begrænset omfang er fulgt op med konsekvent handling og vedtagelse af de nødvendige virkemidler, så det er yderst tvivlsomt, om målene vil blive nået.

Der er særlig grund til bekymring over den omfattende forurening med hormonforstyrrende kemikalier, hvor vi kun er begyndt at kradse i overfladen til en forståelse af forureningens omfang og effekter. Forureningen af Østersøen er specielt voldsom, dels på grund af den langsomme vandudskiftning og dels på grund af den betydelige og mangeårige påvirkning fra alle landene omkring Østersøen, ikke mindst de Central- og Østeuropæiske lande. Der er stadig et stykke vej igen, før der er grund til at tro på, at der er styr på kemikalie-forureningen fra Central- og Østeuropa. Bl.a. lider vi stadig under truslen fra fortidens synder i en lang række kemikaliedepoter i disse lande.

Hertil kommer olieforureningen, hvor der har været en del fokus på den bevidste og den ulykkesbetingede forurening, der er forbundet med skibstransport. Her ser det ud til, at der langt om længe er sket en forbedring af den danske overvågning, men transporterne udgør stadig en alt for stor fare på grund af en utilstrækkelig regulering. Et endnu større, men oftest forbigået problem er knyttet til den permanente olieforurening fra produktionsanlæg og rørledninger, som der reelt ikke er sat ind over for, selv om forureningsmængderne er endnu større end forureningen fra skibe.

## Kysterne

De danske kyster er på en række måder velbeskyttede, og de relativt stramme regler for bebyggelse med mere har haft stor, positiv betydning langs vore kyster. Desværre ser vi dog stadig en betydelig mangel på fri, naturlig kystdynamik, idet kystbeskyttelse stadig er dagens orden i Danmark.

Trods mange års dansk anerkendelse af principperne omkring integreret kystzone-forvaltning må det konstateres, at det stort set er blevet ved principperne. Der findes fortsat ingen koordinerende planlægning fra land og til havs (sker kun i bugte og fjorde), og der er alt for få eksempler på reel anvendelse af integreret kystzone-forvaltning.

### Wilhelm-udvalgets anbefalinger

Wilhelm-udvalget kom – som det er typisk for diskussionen om naturforvaltning i Danmark – ikke så langt med anbefalinger vedrørende havnaturen, som man gjorde på andre områder. Alligevel fremsatte udvalget en række væsentlige anbefalinger:

#### 1) Havet beskyttes:

- Et eller flere havområder beskyttes i 5-årig forsøgsordning,
- Arbejd videre med begrænsning af næringsstoffer efter Vandmiljøplan II,
- Arbejd med målsætninger, der er i overensstemmelse med Vandrammedirektivet.

#### 2) Stenrev og anden hård havbund beskyttes:

- Fortsæt kortlægningen af stenrev og hårdbund,
- Overvej en generel beskyttelse af naturtypen stenrev,
- Vurder muligheder for retablering af stenrev.

3) Kystnaturen får lov at råde:

- Læg restriktioner på tilladelse til kystbeskyttelse,
- Kortlægning og planlægning af naturmæssigt værdifulde kyststrækninger (sørg for at dette integreres i Regionplan-revision 2005),
- Integreret forvaltning af kystzonen.

## **Resultater fra Johannesburg**

Siden Wilhjem-udvalgets rapport er der blevet vedtaget en række nye globale målsætninger med relevans også for det danske marine miljø. Det skete ved FNs Konference for Bæredygtig Udvikling i Johannesburg i august-september 2002. Johannesburg-konferencen var svag på konkrete, nyskabende resultater, men lige præcis på havområdet blev der vedtaget en række nye, konkrete målsætninger, som også Danmark og EU har tilsluttet sig. Nogle af de vigtigste af disse målsætninger er:

- Eliminering af subsidier, der fører til overkapacitet i flåderne,
- Eliminering af ødelæggende former for fiskeri og etablering af netværk af fredede områder til havs i 2012,
- Brug af 'Ecosystem Approach' i 2010,
- Bevar og genskab fiskebestande 'urgently' og senest i 2015,
- Betydelig reduktion i det nuværende tab af biologisk mangfoldighed i 2010,
- 2020: Brug og produktion af kemikalier på måder, der ikke skader sundhed og miljø,

Disse anbefalinger er en yderligere udstilling af svaghederne i den danske naturforvaltning til havs, for hvis man seriøst kan forestille sig disse mål nået i alverdens ulande inden for de opstillede tidsterminer, burde Danmark jo allerede være langt på vejen med dem alle. Og det er vi ikke.

## **Hvad er der sket siden Wilhelm-udvalget?**

Udgangspunktet var i forvejen dårligt, fordi Wilhelm-udvalgets anbefalinger på havområdet var vigtige, men absolut for svage. De gælder f.eks. forslaget om beskyttelse af marine områder, hvor udvalget ikke kunne komme længere end til at foreslå 5-årige forsøgsordninger, hvilket er alt for lidt. Selv om vi mangler megen viden om havnaturen, så er den eksisterende viden klart stor nok til inden for en meget kort årrække at kunne udpege områder til permanent fredning.

Men det er slet ikke den vej, udviklingen siden Wilhelm-rapporten peger. For vi må konstatere, at der faktisk intet er sket siden. Det betyder, at Danmarks internationalt vigtigste naturområder fortsat ødelægges og at problemerne for havmiljøet bliver større snarere end mindre.

Danmark er, når man ser på resultaterne af Johannesburg-konferencen langt bagud i forhold til den globale konsensus, og der skal virkelig hankes op i indsatsen, hvis vi skal holde, hvad vi har lovet det internationale samfund. En del af årsagen er givetvis, at vi kan ikke så nemt kan se ødelæggelserne under havets overflade, men det er ikke længere nogen tilstrækkelig undskyldning for den manglende indsats.

## **Anbefalinger – de næste skridt**

Det vil være afgørende, at Danmark arbejder sig i retning af en reel økosystem-tilgang til forvaltningen af havets ressourcer, og at man som et første skridt sikrer en egentlig koordination og sammenhæng mellem de pt. adskilte sektor-tilgange.

Dette er forudsætningen for, at havet kan sikres en tilstrækkelig beskyttelse, og at havets vigtige ressourcer kan forvaltes og udnyttes bæredygtigt. Så længe de enkelte sektor-interesser ikke reelt kan ses i sammenhæng og afvejes over for hinanden, vil det være umuligt at sikre den langsigtede bæredygtighed i havets forvaltning.

## **Den fælles europæiske fiskeripolitik**

Danmark har som EU-formandskab en enestående mulighed for at sikre nogle første, afgørende skridt i retning af en bæredygtig forvaltning af havets ressourcer. Den fælles europæiske fiskeripolitik er nemlig under revision netop under det danske formandskab, og da det er noget, der kun sker hvert tiende år, er det mange års politiske muligheder, der afgøres nu.

Desværre er arbejdet med revisionen af fiskeripolitikken foregået som en ekstremt lukket proces under det danske formandskab, hvilket efterlader en frygt for, at Kommissionens udspil, som slet ikke var dårligt, er i færd med at blive udvandet betydeligt. Lukketheden er givetvis udtryk for de store politiske spændinger mellem EU's medlemslande på dette område, men det efterlader også et indtryk af, at det danske formandskab mere end noget er optaget af at sikre et kompromis, også selv om det måtte koste dyrt med hensyn til mulighederne for at sikre den nødvendige langsigtede bæredygtighed i fiskeriet.

Der er en række krav, som revisionen af fiskeripolitikken skal leve op til, hvis den skal sikre et bæredygtigt fiskeri til gavn for både fiskerierhvervet, fiskebestandene og havets naturværdier:

- Den samlede flådekapacitet skal skæres ned, og skal løbende holdes i balance med de til rådighed værende fiskeressourcer.
- De subsidier, der har været anvendt til ny- og ombygninger af fiskerfartøjer, skal ophøre. Dette skal ske øjeblikkeligt og ikke i en ubestemt fremtid.
- Subsidierne skal omlægges til ophugning af fiskerflådens overkapacitet, til støtte for bæredygtige fiskerier, og til ”ventepenge” og lignende sociale ydelser til de fiskere der rammes af de reducerede fiskerkvoter.
- Kvotefastsættelsen skal dels baseres på flerarts-vurderinger og dels på flerårs-aftaler.
- De årlige justeringer skal ikke foretages af Ministerrådet, hvor de altid vil være underlagt kampen mellem landenes politiske og økonomiske

interesser, men af Kommissionen eller andre tekniske organer.

- Der skal reelt reserveres fisk til kystfiskerne, således at deres mulighed for indtjening gøres uafhængig af vejsituationen.
- Der skal iværksættes markante tiltag for at reducere bifangster og udsmid.
- Der skal indføres skrapere tekniske foranstaltninger for at forbedre selektiviteten i trawl- og garnfiskeriet.
- Der skal indføres regionale fiskeriforvaltningsenheder.
- Aftalerne med 3. lande skal respektere den samme "code of conduct" som europæiske fiskerier i princippet gør, og skal sikre lokal bæredygtighed.

## **Naturbeskyttelse – marine fredninger**

Den eksisterende udpegning af naturtyper til havs er meget utilstrækkelig, og med hensyn til habitat-områderne savnes der beskrivelse af 'gunstig bevarings-tilstand', ligesom der ikke er udarbejdet bevaringsplaner for de udpegede områder.

Ud over de eksisterende udpegninger vil det være vigtigt at udpege Nationale Naturområder til havs på samme måde som det forhåbentlig nu sker på land. Blandt de foreslåede områder er der pt. kun ét, det Sydfynske Øhav, som omfatter egentlige marine områder. En beskyttelse af det Sydfynske Øhav er en god idé, men hvis områdevalget var foretaget ud fra marine prioriteringer, var blikket nok faldet andre steder.

Efter vores opfattelse bør der derfor kigges på andre områder med nye udpegninger, gerne større sammenhængende områder længere til havs, der foretages på grundlag af en prioritering af de marine naturværdier. Det vil være oplagt at kigge på områder i det nordlige Kattegat, hvor der er store marine naturværdier. I første omgang bør der foretages en samling af den eksisterende viden om naturværdierne i disse områder med henblik på at se, om ikke denne viden er tilstrækkelig til at udpege et eller flere Nationale

Marine Naturområder. Om fornødent må der indhentes yderligere viden om områderne, men dette må ikke blive en undskyldning for at undlade en indsats. Samtidig bør det, med udgangspunkt i relevante udenlandske erfaringer på dette område, sikres at naturbeskyttelse til havs, f.eks. i form af marine fredede områder, kan inddrages som ét element i den fremtidige fiskeriforvaltning. Det vil, pga. beskyttede områders 'spill-over effekt', have stor, positiv betydning for det fremtidige fiskeri, hvis væsentlige gyde- og opvækstområder for fiskeyngel kan friholdes for fiskeri.

## **Forureningen**

Endelig vil det være væsentligt, at indsatsen for bekæmpelse af havforureningen skærpes betydeligt. En oplagt mulighed vil være den forestående reform af EU's kemikaliepolitik, hvor den danske regering hidtil har ydet et pres i den rigtige retning.

I samme forbindelse skal der gøres en yderligere indsats imod olieforureningen, både fra de faste anlæg og fra skibstransport, hvor der bør stilles en lang række tekniske krav til skibe i Nordsøen og Østersøen (fx krav om dobbeltskrogede olieskibe), ligesom kravene til lodspligt bør skærpes yderligere. Det vil samtidig være væsentligt at tage naturhensyn med som kriterium i fastlæggelsen af tilladte skibsruter, og i den forbindelse må det sikres, at Østersøen hurtigst muligt udpeges som 'Particularly Sensitive Sea Area, ligesom Vadehavet er blevet det for nylig.

# **Naturen i skoven**

## **– hvad er der sket siden Wilhelm?**

*Jens Emborg*

### **Indledning**

Dansk skovbrug befinder sig i en meget turbulent periode, med et kraftigt internationalt forankret ”grønt” pres i kombination med en generelt skrantende økonomi (Larsen og Emborg 2002). I dette kaotiske miljø blev Wilhelmudvalget bedt om et bud på hvordan skovens naturværdier i fremtiden bør beskyttes og forvaltes. Her - ét år efter Wilhelmudvalget har afsluttet sit arbejde (Wilhelmudvalget 2001) – er det derfor særdeles spændende at se lidt nærmere på hvordan landet ligger – for skovene.

Wilhelm-udvalget blev sat i værk af én regering og resultatet skal nu føres ud i livet af en anden. Efter Miljøministerens indledende manøvrer på naturområdet var hans varslede udspil med et nationalt skovprogram ventet med stor spænding. For skovene er skovprogrammet absolut nøglebegivenheden i det år der er gået siden Wilhelm-rapporten blev sendt på gaden. I denne artikel præsenteres essensen af det Nationale skovprogram, der blev offentliggjort i juni 2002 (Skov- og Naturstyrelsen 2002), sammenholdt med Wilhelmrapportens anbefalinger for skovene – set i et fremadrettet lys.

## Det faglige grundlag for Wilhjelmudvalget og det nationale skovprogram

Det nationale skovprogram blev skrevet som et skovpolitisk oplæg til ”Rio +10 konferencen” - Johannesburg 2002. Udgangspunktet for at skrive skovprogrammet var altså ti års erfaring med den nye ”globale agenda for skovbrug” fra Rio konferencen. Skovprogrammet skulle altså gerne afspejle hvad vi har lært ved:

- at deltage i diverse internationale skov- og naturpolitiske processer (med de indforståede betegnelser CSD-, IPF-, IFF- UNFF-, Helsinki-, Lissabon-processen osv.),
- at udarbejde og implementere en Dansk *Strategi for bæredygtig skovdrift*,
- at gennemføre en række lokale efteruddannelses-initiativer,
- at igangsætte forskningsprojekter,
- at afholde diverse studieture for praktikere til især Tyskland og meget, meget mere.

Som det konkrete faglige udgangspunkt for skovprogrammet blev udarbejdet fem videnskabelige redegørelser for skovområdet (Emborg et al. 2001, Larsen og Madsen 2001, Larsen et al. 2001, Rune 2001, Skov- og Naturstyrelsen 2001). Disse rapporter indgik samtidig det faglige grundlag for Wilhjelmudvalgets arbejde med skovene. Denne sammenhæng illustrerer hvorledes Miljøministeriets arbejde med skovprogrammet og Wilhjelmudvalgets arbejde blev betragtet som integrerede dele af en større helhed.

## **Sammenligning af Wilhelmrapporten og Skovprogrammet**

Sammenlignes målene i Skovprogrammet med Wilhelmudvalgets anbefalinger (box 1 og box 2) er konklusionen, at der i ord og hensigtserklæringer er en meget høj grad af overensstemmelse mht. de store linier. Begge ”programmer” lægger eksempelvis op til at der i skovdriften skal ske en integration af skovens mange funktioner, hvor naturnær skovdrift betragtes som det bedst egnede redskab. Begge programmer er også enige om at der må ske en yderligere opdeling af skovarealet med henblik på at opnå en tilstrækkelig beskyttelse af skovens naturværdier – eksemplificeret ved udlæg af 10% af skovarealet som ”biodiversitetsskov”. Diskussionen om integration versus opdeling af skovens funktioner er belyst i bogen ”Visioner for fremtidens jordbrug”, som bl.a. rummer et afsnit om skovene (Larsen & Emborg 2002). Endvidere er det interessant at bemærke af målrettet opbygning af viden er et helt centralt element i strategien for fremtidens naturbeskyttelse i skovene.

Den høje grad af overensstemmelse i de to programmer skyldes især to forhold:

- 1) At Wilhelmudvalgets arbejde og Skov- og Naturstyrelsens proces med formuleringen af et skovprogram, helt fra starten, af Miljøministeren blev betragtet som to dele af samme helhed. Konkret er denne sammenhæng bl.a. synlig ved at det faglige grundlag (de 5 rapporter) dannede et fælles udgangspunkt for de to arbejdsprocesser.
- 2) At der i løbet af de sidste 10 år har forløbet en intens dialog-proces mellem skovbrugets interessenter med sigte på at forstå bæredygtighedsbegrebet og fortolke det i en dansk skovbrugssammenhæng.

Der er således ved at udvikle sig en tradition for helhedsbetragtning, dialog og samarbejde i skov- og natursektoren. Erhvervet, diverse grønne/friluft-organisationer og forskningsmiljøer har i fællesskab med de offentlige myndigheder arbejdet sammen på forskellig vis. Samarbejdet har

I det nationale skovprogram er formuleret en række overordnede mål og principper for fremtidens skovbrug i Danmark. Sammenfattet i punktform og kort forklaret/kommenteret ser målene og principperne således ud:

- Dansk skovpolitik skal være internationalt forankret og leve op til internationale standarder.
- Dansk skovpolitik skal bygges på tillid, frivillighed, viden, formidling og dialog – begreberne slås fast som bærende principper i Dansk skovpolitik
- Bæredygtig skovdrift – knæsesættes som det grundlæggende princip i dansk skovbrug. Bl.a. er det hensigten at skovloven skal baseres på en ligeværdig balance mellem bæredygtighedens tre søjler, der repræsenterer hhv. økologiske, økonomiske og sociale hensyn.
- Naturnær skovdrift – betragtes nu som det grundlæggende middel til at optimere balancen mellem økologiske, økonomiske og sociale hensyn i skovdriften.
- 10% af skovarealet udlægges som ”biodiversitetsskov” inden år 2040 – arealet skal sikre målrettet naturbeskyttelse i skovene, der går ud over natur-gevinsterne ved naturnær skovdrift.
- Der skal etableres bæredygtige økonomiske rammebetingelser for skovbruget som erhverv – det er tanken at skovdriften (også naturnær skovdrift) på langt sigt økonomisk skal hvile i sig selv. Måske indebærer punktet at der må udvikles aflønningssystemer til skovenes mangeartede ydelser til samfundet: fx rent grundvand, CO<sub>2</sub>-binding, naturværdier, friluftsliv, turisme mv.
- Skoven skal udvikles som et velfærdsgode – udtryk for øget vægtning af friluftsliv, bynær skovnatur, naturformidling, undervisning om skov og natur mv.
- Skov- og natur arealet skal forøges til 25% af Danmarks samlede areal inden år 2100 – tidligere beslutninger og hensigtserklæringer fastholdes altså - det nye er hér at naturen nu inddrages som en integreret del af ”skovklumpen” og at der nu tales om skovlandskaber.
- Målrettet kompetanceopbygning: forskning, uddannelse, erfaringsudveksling og efteruddannelse - det erkendes, at de omfattende ændringer i skovsektoren afføder et stort behov for ”fornyte” kompetanceopbygning og ”omskoling” på alle niveauer – forskning, etablerede uddannelser, efterud-

Box 1. De overordnede mål i det nationale skovprogram.

bl.a. omfattet revision af skovloven, udformning af tilskudsordninger, internationale forhandlinger (fx Helsinki-processen), definering af forskningsfelter og ikke mindst gennemførelse af det bemærkelsesværdige ”Projekt Bæredygtig Skov”, der blev gennemført af Nepenthes Consult for Skov-og Naturstyrelsen i 1995-96 (Sørensen et al. 1996). Der er ingen tvivl

om at de forløbne 10 år med dialog og udveksling af synspunkter har bidraget til et gunstigt samarbejds-klima, kendetegnet ved et indgående kendskab til og en gensidig forståelse af og respekt for hinandens synspunkter. Konkret har denne forståelse bl.a. udmøntet sig i formuleringen af et sæt fælles danske retningslinier for bæredygtig skovdrift – formuleret i enighed mellem skovbrugets interessenter (Bjerg et al. 2001).

Den skitserede samarbejdstradition lover i grunden godt for den videre implementering af skovprogrammet. Det afgørende spørgsmål er dog stadig: I hvilken grad vil det lykkes regeringen at sætte handling bag ordene til at føre de mange mål ud i livet? I de følgende afsnit ser vi lidt nærmere på hvorledes de overordnede hensigtserklæringer tænkes omsat til virkelighed jf. regeringens nationale skovprogram.

## **Hvordan skal ord blive til handling?**

I 1994 formulerede Miljøministeren en ”Strategi for de danske Naturskove”, som fra flere sider er blevet rost for sine klart formulerede mål, milepæle og stillingtagen til fremtidig evaluering (bl.a. Peder Aggers artikel andetsteds i denne bog). Der er ingen tvivl om, at Naturskovesstrategien med sine klare mål har været med til at drive den hastige udvikling, der er sket i naturbeskyttelsen i skovene i de forløbne år.

Skovprogrammet er delvist skåret over samme læst som naturskovesstrategien – dvs. programmet er velstruktureret og rummer relativt klare mål suppleret med en stribe mere konkret handlingsplaner, der angiver hvorledes målene tænkes ført ud i livet. Det er derfor relativt klart ifølge skovprogrammet hvordan skal de mange mål og hensigtserklæringer i princippet tænkes omsat til virkelighedens verden. Hvilke ressourcer og midler der konkret sættes bag hensigter og planer er det i det politiske systems natur i høj grad overladt til den siddende og efterfølgende regeringer at bestemme – ikke mindst grundet skovbrugets lange tidshorisont. I den

Hvilke problemer har de danske skove i relation til naturbeskyttelse og biodiversitet?

Det grundlæggende problem med naturindholdet i skovene skyldes den gennem mange år gennemførte effektivisering af skovdriften. De vigtigste konsekvenser af effektiviseringen er:

Ensartede, ensaldrende bevoksninger

Ikke hjemmehørende træarter – nåletræ

Plantede – landbrugsagtige – strukturer

Mangel på habitater – vand og dødt ved

Mangel på gamle driftsformer – græsningsskov, stævningsskov, løvenge, overdrev

Wilhjelmrapportens anbefalinger generelt

I Wilhjelmrapporten blev der givet en række generelle anbefalinger til dansk naturpolitik – disse anbefalinger gælder i vid udstrækning også skovene. I stikordsform lyder anbefalingerne:

Opfyld EU-forpligtelser mv. - Natura 2000, stands forringelsen af bio-diversiteten senest 2010

Giv naturen mere plads – større arealer til den trængte natur

Mere vand og våde områder

Flere lysåbne naturtyper

Begræns anvendelsen af pesticider og andre hjælpestoffer

Forbered tilpasning af skov og natur til mulige klima-ændringer

Sats på kommende generationer - undervisning og naturformidling bliver vigtige virkemidler i fremtiden

Wilhelms specifikke anbefalinger for skovene

Naturnær skovdrift – et basalt virkemiddel i skovdriften – i såvel statslige som private skove

Biodiversitetsfremme – specielt øges mængden af gamle træer, dødt ved og vand

Beskyt naturskov – såvel de oprindelige gener som gamle skovøkosystemers kontinuitet

10% af skovarealet udlægges som biodiversitetsskov – mindst halvdelen af dette som urørt skov

Etablering af Nationalparker – skoven vil udgøre et vigtigt/dominerende element

Planlæg skovrejsning mht. biodiversitet – træartsvalg, brug af naturlig tilgroning mv.

Robust skov – udvikle skovens modstandskraft mod storm og tilpasning til klimaændringer

Certificering – et brugbart redskab til at øge naturindholdet og sikre bæredygtigheden

Sjældne arter – der bør gøres en målrettet indsats for at beskytte truede arter, bl.a. med reference til EU's habitatdirektiv, den danske rødliste mv.

Naturovervågning – der bør opbygges et effektivt overvågningssystem til de terre-

Box 2. Hvad sagde Wilhjelm?

følgende gennemgang er der som eksempler udvalgt 3 hoved-indsatsområder, til hvilke der er formuleret handlingsplaner i skovprogrammet.

### **1) Handlingsplan for indsatsområdet *Skov med biologisk mangfoldighed som det primære driftsformål***

Jf. skovprogrammet er det et mål at 10% af skovarealet inden år 2040 skal "sættes til side" som skov der primært skal have til formål at beskytte naturværdier og biodiversitet. Mindst halvdelen af dette areal skal ligge urørt hen i princippet til tid og evighed. En række mere specifikke mål og handlinger skal sikre, at dette mål nås:

- Revurdere naturskovsbegrebet – der udarbejdes en redegørelse i år 2003 for at afklare grundlaget (bl.a. terminologi og definitioner) for det videre arbejde med at identificere de bedst egnede arealer til biodiversitets-skov.
- Stillingtagen til hvilke værdier der i grunden ønskes bevaret - der udarbejdes en redegørelse i år 2003, som analyserer og præciserer hvilke naturværdier samfundet i grunden ønsker at bevare til kommende generationer gennem udlæg af "biodiversitetsskov".
- Prioritering og udvalg af konkrete arealer - der udarbejdes en redegørelse i år 2004, der rummer en prioriteret bruttoliste med områder, der vil være egnede som "biodiversitets skov".
- Evaluering af de igangsatte aktiviteter – der er fastsat en milepæl i år 2010, hvor graden af målopfyldelse, inkl. EU-habitat-krav, evalueres.
- Staten går foran og udlægger 1000-2000 ha "biodiversitetsskov" inden år 2010.
- Certificering, rådgivning og frivillige aftaler skal være primære redskaber til at fremme de ønskede mål i det private skovbrug.

Et interessant spørgsmål er hvordan dette arbejde med at udlægge "biodiversitetsskov" kommer til at spille sammen med det igangværende arbejde med at finde en dansk fortolkning af natur-/nationalpark begrebet.

**2) Handlingsplan for indsatsområdet *Naturnær skovdrift***

Naturnær skovdrift skal jf. skovprogrammet være det primære redskab til at sikre balancen i "bæredygtighedstrekanten" på de arealer der ikke dedikeres til "ren naturbeskyttelse" eller rendyrket produktion (f.eks. pyntegrønt). Det grundlæggende princip ved naturnær drift er at opbygge skovdriften med de naturlige skovøkosystemer som forbillede. Herved baseres træproduktionen i vidt omfang på de spontane biologiske processer, som f.eks. naturlig foryngelse og selvudtynding. Dyrkningen skal så vidt muligt undgå brug af renafdrift, plantning, tilførsel af hjælpestoffer og ukritisk brug af indførte og/eller dårligt tilpassede træarter til lokaliteten. Der er tale om et radikalt brud med de sidste par hundrede års "klassiske" skovdrift, baseret på ensartede, plantede skovbevoksninger der ved passende hugstmodenhed blev "høstet" – hvorefter arealet igen blev plantet til, ofte med indførte nåletræarter. Der er i skovprogrammet afsat den nødvendige tid (en trægeneration) til at nå målet, og beslutningen afføder en hel kæde af konkrete handlinger, der skal tjene til at sikre hel eller delvis omlægning til naturnær skovdrift:

- Forskning og udvikling – skal støtte og "kvalitetssikre" omlægningen til naturnær drift.
- Formidling og information til såvel stat som privat skovbrug – samt erfaringsudveksling blandt fagets praktikere (og teoretikere).
- Særligt fokus på udvikling af naturnær skovdrift med henblik på økonomisk drift
- Certificering som et brugbart middel til at opnå bæredygtighed.
- I år 2003 udarbejdes en handlingsplan for statsskovenes overgang til naturnær skovdrift, samt et sæt mere detaljerede forskrifter for driften.
- Fuld konvertering af statens skove inden år 2100 - 25% af statsskoven skal allerede være konverteret i år 2012.
- Udfasning af pesticider (i første omgang i statens skove).

Som et meget vigtigt afsæt for det videre arbejde med at udvikle og

implementere naturnær skovdrift er der som før nævnt i 2001 udarbejdet et sæt fælles danske retningslinier for bæredygtig skovdrift på ejendomsniveau (Bjerg et al. 2001). Retningslinierne er udarbejdet i en arbejdsgruppe, hvor alle de vigtigste/største interessenter for skov- og naturinteresserne i Danmark var med. Gruppens arbejde blev videregivet til Wilhelm-udvalget og offentliggjort i maj 2001 i "Skoven". Retningslinier er et godt udtryk for at de mange parter og interesser omkring skovene i adskillige år har samarbejdet i forsøget på at finde en fælles holdning og fortolkning af det vanskelige bæredygtighedsbegreb. Disse fælles retningslinier sammenkædede netop bæredygtig og naturnær skovdrift, ved at slå naturnær skovdrift fast som det primære redskab til at opnå en bæredygtig balance mellem de økologiske, økonomiske og sociale hensyn i skovdriften.

### **3) Handlingsplan for indsatsområdet *Revision af skovloven***

I skovprogrammet lægges der op til en revision af skovloven, således at "skovejerne slippes fri" og i højere grad får lov til at placere sig i "bæredygtigheds-trekantens" hjørner. Det indebærer at det umiddelbart skal være tilladt for en ejer at satse forholdsvis ensidigt på naturbeskyttelse, jagt og herlighedsværdi på bekostning af produktionshensynet. Denne nye frihed er relativ – set i forhold til tidligere tiders ret snævert træproduktionsorienterede skovlov. Følgende konkrete mål og hensigter er formuleret i programmet:

- Ny revideret skovlov i år 2003.
- Friere rammer for skovdriften.
- Arealanvendelse som skov fastholdes.
- Fleksibilitet - mere natur tilladt.
- Naturnær skovdrift.
- Tilgroning, urørt, græsning, stævning, ubevokset.
- Skovloven ses i sammenhæng med landbrugsloven, planloven, stormfaldsloven.
- Følge op med forskning og udvikling.

I et interview med miljøminister Hans Christian Schmidt (Fodgaard & Einfeldt 2002) under titlen "Friere rammer for skovbruget" er det muligt at få nærmere - og mere uformelt - indtryk af ministerens tanker og visioner for skovene og naturen i Danmark. Det springende punkt er i hvilken udstrækning det vil skabe naturværdier, hvis skovejerne "slippes fri"? Vurderet ud fra salgs-annoncen for en midtjysk skovejendom synes det indlysende, at skovens værdi i høj grad er betinget af de naturværdier der findes på ejendommen. På den baggrund er der altså grund til en vis optimisme på naturens vegne. Konklusionen er dog betinget af de aktuelle markedsøkonomiske forhold – og som bekendt kan tiderne skifte. For at sikre et samlet set (for nationen) gunstigt resultat en forbedring af naturtilstanden, vil det formentlig være hensigtsmæssigt at lade friheden udfolde sig indenfor visse grænser og under en "national overvågning" af det samlede resultat på landsplan. Hvis der viser sig uheldige udviklinger eller utilsigtede effekter af den øgede frihed, skal det være muligt at justere kursen og styre udviklingen videre i den ønskede retning. I forbindelse med lovarbejdet lægges der endnu en gang op til et samarbejde mellem skov-sektorens interessenter. Det bliver særdeles interessant at følge med i denne proces i løbet af 2003, bl.a. hvorledes parterne kan blive enige om at den nye "frihed under ansvar" til skovejerne skal forvaltes, kontrolleres og styres. Resultatet bliver afgørende for skov-naturens udvikling i fremtiden.

### **Hvad koster det – og hvor langt kan vi komme ad frivillighedens vej?**

Det ligger i kortene, at de foreslåede ændringer og initiativer til gavn for naturen fra den siddende regerings side er tænkt som udgiftsneutrale. Der er sendt utvetydige signaler til såvel private som statsejede skove og til forsknings- og uddannelsesverdenen om, at det forventes, at den samlede miljø-, skov-, og naturbutik kan drives for færre statslige penge end hidtil. Dvs. en ekstraordinær indsats for naturen i høj grad skal bære lønnen i sig

selv og at midler i høj grad må findes ved omprioritering. Dette er prisværdigt set i den samlede husholdnings perspektiv – men det er naturligvis ikke det letteste og mest lovende udgangspunkt for en omstilling af ”skov- og natursektoren” med henblik på at øge skovenes naturværdier. I et forsøg på at vurdere hvorvidt planen (skovprogrammet) vil lykkes på de givne forudsætninger fokuseres i det følgende på de mulige midler der kan bringes i spil for at gøre skovprogrammets mål og planer til virkelighed. I den forbindelse overvejes det hvor langt det er muligt at komme af frivillighedens vej – ved at gå nye veje.

Den økonomiske ”model” for programmets gennemførelse bygger på følgende elementer:

- Skovdriften må hvile i sig selv – gunstige økonomiske rammebetingelser
- Incitament og kompensation - bl.a. natur og naturnær skovdrift
- Forskning som støtte til konvertering og udvikling af nye metoder
- Produktudvikling
- Afsætning - bl.a. jagt (natur)
- Certificering

### **1) Drift, incitament og kompensation**

Erfaringer fra Tyskland tyder på at omlægningen til naturnær skovdrift i høj grad (og især på langt sigt) bærer lønnen i sig selv pga. sparede kulturomkostninger og et forbedret hugstudbytte (dimension og måske også kvalitet). Det afhænger dog i nogen grad af beskatningen af skovejendomme (opsparing i form af vedmasse) og den fremtidige prisudvikling (løvtræ). I omstillingsfasen må regnes med meromkostninger, bl.a. ved at give afkald på kortsigtede økonomiske gevinster til fordel for langsigtede investeringer i skovens struktur, modstandskraft og herlighedsværdi. Incitament og kompensation fra samfundets side kan være med til at motivere skovejerne til at foretage de nødvendige investeringer. Endvidere vil det være nødvendigt med målrettede incitament eller kompensation for at beskytte en del af de

eksisterende naturværdier i skovene (EU-habitat områder, naturskov, gamle driftsformer mv.).

## **2) Forskning og formidling**

Det er karakteristisk, at det meste viden vi har om skovbrug (planlægning, økonomi, dyrkning) er indhøstet og relateret til det klassiske bevoksningsvise skovbrug. Med den radikale ændring af det overordnede dyrkningskoncept til naturnær drift opstår der et kraftigt vakuum af viden til støtte for den foreslåede politik. Det er derfor klart at der må følges op med systematisk og målrettet generering af viden/forskning samt effektiv formidling/udveksling af erfaringer mellem skovbrugets aktører. Der bliver dels tale om en omprioritering af forskningsindsatsen men det synes vanskeligt at nå de mange mål inden for en rimelig tid uden en - i det mindste midlertidig - styrkelse af forsknings- og formidlingsindsatsen. Grundet den akutte mangel på viden må der på kort sigt sættes på en styrket erfaringsudveksling praktikere imellem og mellem forskere og praktikere i ind- og udland. Erfaringsudvekslingen kan evt. styrkes ved at etablere velbeskrevne ”erfarings- og overvågningsflader” hvor eksempelvis forskellige konverteringsstrategier til naturnær skovdrift kan følges og danne udgangspunkt for diskussioner og erfaringsudveksling (Rasmussen og Snekkerup 2002).

## **3) Skovens værdier, produktudvikling, certificering og afsætning**

Det er klart at øgede naturværdier i skovene vil slå igennem på ejendommenes herligheds- og dermed salgsværdi (figur 1). Det er imidlertid også nødvendigt at disse værdier også aflønnes på anden vis (fordi skovejeren så at sige ikke kan leve af at sælge sin skov). Skovene yder faktisk en del værdier til samfundet som det traditionelt ikke har modtaget betaling for – friluftsliv, rent grundvand, CO<sub>2</sub>-binding, naturværdier osv. I takt med at samfundets interesse for disse områder stiger (i samspil med at økonomien i træproduktionen p.t. er vigende) vil det være naturligt om der udvikles et system til aflønning af disse ”produkter”, der rent faktisk leveres fra skovene

til samfundet uden betaling. Dette ville fremme interessen for at skovene i højere grad satser på produktion af disse af samfundet efterspurgte – men p.t. gratis goder. Hvordan dette aflønningssystem skal udformes er et stort spørgsmål som skovbrugets interessenter i fællesskab må løse. Herudover vil skovejerne kunne satse på yderligere udvikling af salgbare jagt-”produkter” og oplevelser, samt en videre udvikling af de mere traditionelle træprodukter fra skovene (rødkernet bøgetræ, limtræ af småt dimensioneret nåletræ, formbøjede effekter, uendeligt lange limtræs-bjælker m.v.). Denne produktudvikling kan evt. støttes med tilskud og forskning. Tilsvarende ville certificering af bæredygtige skovejendomme kunne trække i retning af mere natur. Det forudsætter dog at systemet reelt fremmer naturværdierne og forudsat det i praksis slår an blandt forbrugerne, således at certificering vil virke som en gulerod, der kan sikre skove og industri markedsadgang og eventuelt øget betaling for træet.

## **Konklusion**

Samlet konkluderes, at der i den aktuelle markeds-økonomiske situation generelt betragtet er en vis motivation for skovejerne til at fremme naturindholdet på deres ejendomme. Dels fordi salgsværdien af (og ejerglæden ved) en ejendom i høj grad afhænger af de naturværdier og dermed, bl.a. jagt- og herlighedsværdier og i mindre grad bestemmes af ejendommens træproduktions-potentiale. Dels fordi den aktuelle økonomiske situation for træproduktionen ikke kan bære ret høje investeringer i tilplantning og pleje af skovarealerne, hvilket taler for en omlægning til naturnær skovdrift med på langt sigt lavere investeringer i drift og pleje. Spørgsmålet er her hvor langt man kan nå mod målet ved at ”slippe skovejerne fri” til at producere mere natur?

Envidere konkluderes, at der er et vacuum af viden indenfor netop de områder fremtidens skovbrug skal baseres på – naturnær skovdrift og forvaltning af biodiversitet. Et spændende spørgsmål er hvor langt man kan

nå mod målet ved at satse hårdt på målrettet vidensopbygning og ved at sætte spredning og udveksling af viden mere i system. Vil det være muligt hér med en relativt beskedne (i forhold til f.eks. traditionelle tilskudsordninger) investering i forskning og erfaringsudveksling at opnå en ganske stor effekt i praksis (som ringe i vandet) i form af et forbedret og mere sikkert erfarings- og beslutningsgrundlag for den enkelte skovejer – til fordel for naturen?

Det er meget spændende hvad der lægges op til med det nye skovprogram, med oplæg til ny skovlov, naturnær skovdrift i praksis osv. Der sker meget og udviklingen går meget stærkt - de fleste i skovsektoren føler ikke rigtig de kan følge med i øjeblikket. Måske netop fordi skovene har været under pres og "lidt på hælene" i de forgangne 10 år, kan vi konkludere at skovene nu faktisk er godt på vej – langt bedre end landbruget – med at integrere bæredygtigheds-tankegangen overalt i forvaltningen og driften af skovene. Den omfattende dialog og diskussion der har gået på mellem skovsektorens mange interessenter vil formentlig vise sig som en særlig styrkebastion for skovbruget i den videre udviklingsproces.

Det er klart at skovbruget skal til at gå nye veje for at nå de nye mål der er sat. Det bliver spændende hvor langt vi når. Faktisk mener jeg, at vi kan komme langt i retning mod de formulerede mål uden at der nødvendigvis skal pumpes store ekstra pengebeløb i skoven. Det må samtidig erkendes, at Ting Tager Tid! Det vil således tage lang tid at nå de overordnede mål, hvis der ønskes en gratis model. Dette må politikere og andre beslutningstagere forholde sig klart og realistisk til. Som kortene ligger, ér der lagt op til en discount-løsning, uden de store incitamentter til omstilling. Discount-løsningen giver udsigt til en meget lang omstillingstid og risiko for at tabe nogle af de eksisterende naturværdier i skovene på gulvet.

Ønsker man hurtigt mere natur i skoven - ja, så koster det – i hvert fald på kort sigt.

## **Litteratur**

Bjerg, A.M., Søndergaard, J., Simonsen, J.P. og Stoltze, M., 2001. Danske retningslinier

for bæredygtig skovdrift på ejendomsniveau. Skoven 5: 206-208 (+ teksten til retningslinierne refereret i samme nummer side 210-211).

Emborg, J., Hahn, K. og Christensen, M., 2001. Urørt skov i Danmark – status for forskning og forvaltning. Skovbrugsserien nr. 28, Skov og Landskab. 69pp.

Larsen, J.B. og Emborg, J., 2002. Fremtidens skovbrug i Danmark. Kapitel i: Jensen, E.S., Vejre, H., Bügel, S.H., and Emanuelsson, J. (eds.): Visioner for fremtidens jordbrug. Gads Forlag, Copenhagen. p.279-298.

Larsen, J.B. og Madsen, P., 2001. Naturnær skovdrift – erfaringer, status for forskningen og muligheder i Danmark. Skovbrugsserien nr. 29, Skov og Landskab. 57pp.

Larsen, J.B., Emborg, J., Rune, F. og Madsen, P., 2001. Skov og biodiversitet – bidrag til handlingsplan for biologisk mangfoldighed og det nationale skovprogram 2001. Skovbrugsserien nr. 30, Skov og Landskab. 56pp.

Rasmussen, H.K. og Snekkerup, R.G., 2002. Konvertering af rødgranmonokulturer til naturnær skovdrift – case-study på Frederiksborg Statskovdistrikt. Speciale i faget skovdyrkning ved skovbrugsuddannelsen, Den Kgl. Veterinær og Landbohøjskole. 165 pp.

Rune, F., 2001 (ed.). Biodiversitet i dyrket skov. Skovbrugsserien 27, Skov- og Landskab, Hørsholm, 136 pp.

Skov- og Naturstyrelsen, 2002. Danmarks nationale skovprogram. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. 82 pp.

Skov- og Naturstyrelsen, 2001. Den biologiske mangfoldighed i skove – status for indsats og initiativer. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. 62 pp.

Sørensen, P., Feilberg, P. og Forfang, A.S., 1996. Projekt Bæredygtig Skov, Projekt rapport. Skov- og Naturstyrelsen, 188 pp.

Wilhelmudvalget, 2001. En rig natur i et rigt samfund. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. 121pp.



# Adgang til naturen anno 2002

*Bent Agerskov*

Friluftsrådet

## Introduktion

Det er vigtigt at der politisk følges op på de udredninger, rapporter og redegørelser, der udarbejdes af kommissioner og udvalg. Det gælder uanset om der er tale om Wilhjelmudvalgets arbejder eller Adgangsudvalgets betænkning. Hvis udredningerne og rapporterne ikke benyttes i den samfundsudvikling, som vi løbende skal forholde os til, kan man nemt få fornemmelsen af spildte kroner eller spildte ord på Balle-Lars, Svend og Hans Christian.

Miljøpolitisk har 2002 været et travlt år. Johannesburg topmødet og EU formandskabet er i sandhed begivenheder, der nok kunne holde én og anden beskæftiget, men alligevel kan jeg ikke lade være med indledningsvis at udtrykke stor undren over, at der nu er gået mere end et år efter offentliggørelsen af de to udvalgs rapporter uden at vi kan sige, at man politisk i særlig høj grad har fulgt op på de velunderbyggede og grundige udvalgsarbejder.

Der er, som der tidligere er redegjort for i dag, taget flere mindre initiativer, som kan henvises til arbejdet i Wilhjelmudvalget. På Adgangsudvalgets område er der endelig i sidste uge, måske set i lyset af de drøftelser, som finder sted i Folketinget netop i dag (22. november 2002), indgået en aftale der omhandler *udvalgte* elementer fra udvalgets anbefalinger. Det er vigtigt at have sig for øje, at man ikke her har forholdt sig til de samlede anbefalinger fra Adgangsudvalget. Det vil jeg vende tilbage til.

## Grundlaget for Wilhjelmudvalgets arbejde

Friluftsrådet bakkede op om den daværende regerings beslutning om at nedsætte Wilhjelmudvalget. Der er brug for en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Det er der stadig. Vi var en smule bekymret for, at der i et sådant arbejde skulle ske en for ensidig fokusering på - om jeg så må sige - ”den rene biologi”, på flora og fauna og uden tilstrækkelig inddragelse af landskabet og dets øvrige værdier og ikke mindst mennesket.

Vores bekymring blev gjort til skamme af to grunde. For det første en passus i Wilhjelmudvalgets kommissorium, og for det andet ved nedsættelsen af Adgangsudvalget.

I kommissoriet for Wilhjelmudvalget står der: *”Udvalgets indstillinger skal udarbejdes under hensyntagen til og medvirke til en uddybning af princippet om en bæredygtig udvikling, miljømæssigt, økonomisk og socialt”* (Wilhjelmudvalget, 2001). Det stod således tidligt klart, at udvalget i sit arbejde med en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed også skulle forholde sig til den tredje dimension i bæredygtighedsbegrebet: den sociale bæredygtighed, som rummer mennesket og menneskets brug af naturen bl.a. rekreation og friluftsliv.

Arbejdet i Adgangsudvalget foregik stort set parallelt med arbejdet i Wilhjelmudvalget. Hvis man studerer de to udvalgs sammensætning konstateres der stor overensstemmelse. En række af de organisationer og myndigheder, som er centrale aktører på de to områder, var repræsenteret i begge udvalg og for enkelt organisationers vedkommende endda med personsammenfald. Dvs. at der løbende i udvalgsarbejderne var kendskab til arbejdet i det andet udvalg.

På denne baggrund udviste Friluftsrådet forståelse for, at der i Wilhjelmudvalgets arbejde kun i begrænset omfang blev inddraget spørgsmålet om offentlighedens ret til at færdes og opholde sig i landskabet. Men lad mig slå fast endnu engang. Man kan IKKE i dagens Danmark forestille sig en handlingsplan for biologisk mangfoldighed og

naturbeskyttelse, som ikke forholder sig til spørgsmålet om befolkningens adgang til naturen.

I Friluftsrådet har vi noteret os, at formanden for udvalget, Nils Wilhelm, i flere af sine offentlige præsentationer af udvalgets arbejder har påpeget, at en opfølgning på udvalgets arbejde skal ses i sammenhæng med andre tiltag på natur- og miljøområdet, bl.a. opfølgningen på Adgangsudvalgets anbefalinger.

## **Regeringens naturpolitiske udspil efteråret 2002**

I august 2002 offentliggjorde regeringen ni sigtelinier for fremtidens danske naturpolitik. Den ene sigtelinie omhandler spørgsmålet om natur og adgang: *”Regeringen vil gennemføre en række af de forslag, som Adgangsudvalget var enige om: En forenkling og udvidelse af mulighederne for at gå og cykle på veje og stier, og sikring af at veje og stier af væsentlig rekreativ interesse kun nedlægges, hvis der etableres alternative færdselsmuligheder. Det skaber bedre muligheder for at komme rundt i den danske natur og forbedrer mulighederne for motionister, ryttere og det organiserede friluftsliv. Der vil blive udformet oplysningsmateriale om reglerne for færdsel, bl.a. for at fremme respekt for den private ejendomsret og for at undgå skovsvin.”* (Regeringen, 2001a).

Regeringens naturpolitiske udspil erklærer, at regeringen agter at følge op på dele af anbefalingerne fra Wilhelmsudvalget og Adgangsudvalget. Også Regeringen har forstået at anbefalingerne fra de to udvalg må ses i sammenhæng.

Stor var derfor forbavselsen, da Miljøministeren den 9. oktober 2002 fremlægger regeringens naturpolitiske redegørelse i Folketinget. Nu er regeringens politik på adgangsområdet ændret markant. Nu hedder det om adgang, at *”...mulighederne for forbedrede muligheder på de privatejede arealer må grundigt drøftes. Nye muligheder må i vidt omfang skabes ved frivillighed og i et positivt samarbejde mellem ejere og brugere. Det er*

*regeringens grundlæggende udgangspunkt, at der alene kan opnås gode og bæredygtige løsninger, hvis de bygger på gensidig respekt mellem naturens benyttere og de private ejendomsjere. Regeringen vil indbyde til en grundig dialog om de løsninger, som det vil være muligt at gennemføre med de angivne udgangspunkter. Der vil blive udformet oplysningsmateriale om reglerne for færdsel, bl.a. for at borgerne bedre kan udnytte mulighederne for at færdes i natur og landskab, og for at fastholde respekten for den private ejendomsret". (Regeringen, 2001b)*

Nogen må have påvirket Regeringen i en gal retning mellem august og oktober!

Lad mig derfor slå helt fast at repræsentanter fra alle interessenter i Adgangsudvalget: lodsejerorganisationerne, myndigheder, naturbeskyttelsesorganisationer og friluftorganisationer, har gennemført et kvalificeret stykke udvalgsarbejde. I henhold til kommissoriet har vi, på maratonmøder under en meget kompetent formands ledelse drøftet reglerne om offentlighedens adgang til naturen. Synspunkter er blevet bøjet mod hinanden Der er blevet hugget mang' en hæl og klippet mang' en tå. På denne baggrund har et enigt udvalg fremsat en række anbefalinger. Ja, vi har endog aflagt en slags musketéred på, at vi alle ville arbejde seriøst for at få ført disse nødvendige ændringer ud i livet. Der var også områder, hvor vi ikke kunne nå til enighed, og her måtte det klart være op til politikerne at træffe de nødvendige afgørelser. Derfor var min forundring stor, da regeringen i den naturpolitiske redegørelse indbyder til endnu en grundig dialog om emnet! Min umiddelbare reaktion var, at det var at gøre grin med organisationerne og det stykke arbejde, de har ydet. Det er ikke et værdig måde at behandle et udvalgsarbejde på.

## **Aftale mellem Miljøministeren og flere organisationer**

Den 13. november indbød miljøministeren Landboforeningerne, Dansk Skovforening, Dansk Familielandbrug, Danmarks Naturfredningsforening og

Friluftsrådet til et møde. Mødet resulterede i en aftale som præciserer, at parterne er enige om vigtigheden af, at befolkningen har gode muligheder for adgang til naturen, og at de mest bæredygtige muligheder for friluftslivet sikres gennem en kombination af regler og frivillige aftaler mellem ejere og brugere. På denne baggrund erklæres der enighed om, at en række beskrevne ændringer indgår i regeringens forslag til en revision af Naturbeskyttelsesloven, der agtes fremsat i folketingssamlingen 2003/2004.

Der skal ikke herske tvivl om, at Friluftsrådet vil stå ved aftalen og aktivt deltage i den aftalte kampagne, som har til formål at informere om indholdet i aftalen.

Men det er vigtigt for Friluftsrådet at sætte aftalen i perspektiv: Aftalen rummer kun *udvalgte* elementer af de mange anbefalinger, som Adgangsudvalget kom med. Et enigt Adgangsudvalg har anbefalet en række forslag til ændret lovgivning og administration. Jeg har meget svært ved at forestille mig at miljøministeren, når naturbeskyttelsesloven skal revideres næste gang, nøjes med at inddrage de ændringsforslag, som aftalen i sidste uge omfatter. Efter min mening kan ministeren kun være interesseret i, som *minimum* at gennemføre de forbedringer af befolkningens adgang til naturoplevelser, som et enigt Adgangsudvalg har peget på (Populære forslag præsenteret på et sølvfad).

## Adgang i skovene

Som optakt til dette indlæg genlæste jeg nogle rapporter, og jeg stødte på følgende citat, som uddyber nogle førte politiske forhandlinger : ”...*fremgik ejernes beredvillighed til på frivilligt grundlag at tåle offentlighedens adgang til skovene. I den mellemliggende tid har der gjort sig forhold gældende, som kan tænkes at føre til øget afspærring af skovene. Det er klart, at udgangspunktet herfor overvejende vil være af økonomisk art og også kan ses i forbindelse med de vanskelige økonomiske forhold, der gælder for skovbruget.*” (Naturfredningskommissionen, 1967: 325).

Og et andet citat: ”...Må det konstateres, at problemet i dag overvejende er af psykologisk art: skal offentligheden være berettiget, eller skal den udelukkende råderet for ejeren være udgangspunktet”. (Naturfredningskommissionen, 1967: 326).

Nu er der måske nogle, der overvejer om de politiske forhandlinger, der henvises til, er den grundige dialog som miljøministeren på regeringens vegne indbød til i sidste uge. Næ, det er det ikke. Citatet er hentet fra Naturfredningskommissionens betænkning fra 1967 og henviser til forhandlinger i Rigsdagen i 1916-17!

Når man læser Naturfredningskommissionens betænkning fra 1967 og sammenstiller den med Adgangsudvalgets rapport fra 2001 undres man over den store overensstemmelse. Der er hele afsnit, som næsten er enslydende og argumentationen fra parterne har ikke rykket sig mange millimeter. Det *kan* ikke være rigtig, at vi som samfund må konstatere, at en række af de problemstillinger omkring offentlighedens adgang til naturen, som der rejses og drøftes politisk i begyndelsen af sidste århundrede, stadig befinder sig på samme stadi i diskussionen her næsten 100 år senere.

Friluftsrådet og dets medlemsorganisationer er selvfølgelig til enhver tid parat til at deltage i drøftelser om offentlighedens muligheder for adgang til privatejede arealer, også om regeringen skulle ønske endnu engang at indbyde til en grundig dialog. Vi gør det med et åbent sind, men vi finder det ikke rimeligt, at vi hver gang skal starte forfra og i dialogen høre den samme argumentation, som blev fremført i forbindelse med Adgangsudvalgets arbejde, Naturbeskyttelseskommissionens betænkning og i Rigsdagsforhandlinger i begyndelsen af sidste århundrede. Det klæder ikke et moderne demokratisk velfærdssamfund at skulle drøfte udviklingen af naturpolitikken på et sådan grundlag.

I aftalen, som kom i stand i sidste uge på miljøminister Hans Christian Schmidts foranledning, har jordbrugets organisationer skrevet under på, at de vil opfordre medlemmerne til at tage godt imod ”anemonereglen”. Det vil sige, at der gives adgang til gående færdsel og ophold, f.eks. til at plukke blomster og drikke kaffe, på arealer der er let tilgængelige og ligger i

umiddelbar nærhed af skovens veje og stier. Dette skal indgå i regeringens forslag til revision af naturbeskyttelsesloven. Omsider er der tegn på, at offentlighedens færdsels- og opholdsmuligheder i private skove forbedres.

## **Nedlæggelse af veje og stier i det åbne land**

Der er i Adgangsudvalgets rapport enighed om, at mark- og skovveje og gamle stier i det åbne land ikke længere skal kunne fjernes i samme tempo, som det er sket gennem de sidste mange år. Undersøgelser fra Vejle Amt dokumenterer, at halvdelen af markvejene og stierne er pløjet op gennem de sidste 50 år (Højring og Caspersen, 1999).

Det er derfor vigtigt at bevare de stier og veje, der er tilbage, og som har rekreativ eller kulturhistorisk interesse. I august 2002 melder regeringen i sit naturpolitiske udspil *"at veje og stier af væsentlig rekreativ interesse kun (kan) nedlægges, hvis der etableres alternative færdselsmuligheder."* Som tidligere nævnt medtages denne passus ikke i regeringens naturpolitiske redegørelse til Folketinget i oktober. Men indgår lykkeligvis, som den måske mest centrale del af novemberaftalen mellem miljøministeren og organisationerne.

Hvad er det som får miljøministeren til at fokusere på problemerne med nedlæggelse af veje og stier i det åbne land? Hvad er der sket i løbet af det seneste års tid? Endnu flere stier er forsvundet! I Friluftsrådet og i mange af vores medlemsorganisationer ser vi med stigende bekymring på den fortsatte nedlæggelse af veje og stier i det åbne land. Det er enkeltsager om nedlæggelse af stier og markveje, som har haft pressens opmærksomhed. Eksempelvis nedlæggelse af flere veje og stier omkring Egeskov Slot på Fyn, Gavnø Slot på Sjælland og her på det seneste finansminister Thor Pedersens nedlæggelse af to stier i strid med Nykøbing-Rørvig kommunes kommuneplan på Nakkehalvøen. I Friluftsrådet har vi gennem den seneste tid modtaget bekymrende meldinger fra vores lokale folk, fra vores samtaler med ansatte i amternes natur- og planafdelinger, fra embedsværket i Skov- og

Naturstyrelsen og fra forskere, der beskæftiger sig med området. Der er tilsyneladende sket en stærk forøgelse af nedlæggelsen af stier og markveje i det åbne land det seneste års tid.

Et enigt udvalg – både repræsentanterne for lodsejerorganisationerne, statslige og kommunale myndigheder, idrætsorganisationerne og natur- og miljøorganisationerne – altså alle parter - står bag et konkret forslag om ændret lovgivning, der skal forhindre, at stier og markveje i det åbne land fortsat uhindret kan nedlægges. Set på denne baggrund er det forståeligt, at ministeren ønsker at gribe ind. Alt andet vil være uforsvarligt.

## **Etablering af nationale naturområder**

Wilhelmudvalget pegede på etablering af 6 nationale naturområder. Dette skal ske ”gennem sikring af sammenhæng og kontinuitet i naturområderne, fremme af økologiske processer såsom fri dynamik, succession og spredning af arter inden for områderne og ud i de tilstødende områder. Friluftslivet får særlige oplevelsesmuligheder” (Wilhelmudvalget, 2001: 10) .

Og et andet sted uddybes det: ”Samtidig er det hensigten med de nationale naturområder at forbedre mulighederne for befolkningens friluftsliv”. (Wilhelmudvalget, 2001: 46).

Friluftsrådet bakker op om Wilhelmudvalgets anbefaling om, at nationale naturområder eller nationalparker, som vi foretrækker at kalde disse områder, bør udpeges med baggrund i områdernes nationale betydning for den biologiske mangfoldighed. Men Friluftsrådet mener, at en nationalpark samtidig skal være et område, der er afgrænset af en landskabelig sammenhæng, og samtidig udgør en formidlingsramme for følgende fem emner: rekreation, natur, kulturmiljø, produktionslandskabet og bebyggelse.

Ydermere forestiller vi os - foruden de områder, som der er peget på af Wilhelmudvalget - en række andre områder, f.eks. Åmosen i Vestsjælland, Vadehavet og Det midtjyske Søhøjland, som alle kunne være nationalparker. I alle nationalparker skal det gælde, at offentligheden har udvidede adgangs-

og opholdsmuligheder – ikke nødvendigvis over alt, men der skal skabes forbedrede muligheder for befolkningens friluftsliv, sådan som Wilhjelmudvalget peger på.

Hvis vi taler om Høstermark Skov og Tofte Skov og måske en 800 m bred forbindelseskorridor, hvor befolkningen så må færdes, så glem al snak om nationalparker og nationale naturområder. Dette kan ikke og vil aldrig blive en nationalpark. I et tilfælde som dette må diskussionen i stedet dreje sig om naturreservater med indskrænket offentlig adgang og om i hvilket omfang og på hvilke vilkår, vi skal have naturreservater i Danmark. Også i spørgsmålet om videnskabelige naturreservater må gælde princippet om fleksibel naturforvaltning. Måske er der nogle af bestemmelserne, eksempelvis om offentlighedens adgang, som trænger til en revision?

## Det står skidt til

Adgangsudvalget erklærede: væk med den ulovlige skiltning i naturen, mere enkle regler og øget adgang til naturen. Det var det fælles budskab fra landbrug, skovbrug og naturorganisationer. Sikke en enighed! Selv om miljøministeren forrige onsdag indgik en delaftale med jordbrugets organisationer og Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet, har Regeringen stadig mulighed for at udnytte situationen med stor enighed mellem parterne og dermed sikre offentligheden bedre adgang, forståelige regler og farvel til titusinder af ulovlige skilte.

Men måske skal man ikke undres over, at Regeringen ikke har travlt med at følge op på Adgangsudvalgets anbefalinger. I årsberetningen fra Danske Landboforeninger, oktober 2002 beskrives arbejdet i Adgangsudvalget: *"Disse betingelser betød, at jordbrugets repræsentanter i udvalget var nødt til af indgå en række kompromiser med de grønne organisationer, da det var den eneste måde at sikre en vis styring af det videre forløb. Det resulterede i en betænkning, hvor der stod et enigt udvalg bag en lang række anbefalinger, men også en betænkning, der indeholdt*

*mange anbefalinger, der, set med jordbrugets øjne, langt fra var optimale. ”*  
Og senere fortsættes der: *”Regeringsskiftet betød, at spørgsmålet om ændrede adgangsregler ikke længere står øverst på regeringens politiske dagsorden.”*  
(Danske Landboforeninger, 2002).

Set med mine øjne er Landboforeningerne meget tæt på at erklære, at organisationen ikke mere står inde for de anbefalinger, som man bakkede op i udvalgsarbejdet. Jo, sådan kan man da godt optræde. Men reaktionen er selvfølgelig, at så står de øvrige parter heller ikke bundet af kompromiserne i Adgangsudvalget.

Nu håber jeg, at jeg læser Landboforeningernes skriftlige beretning forkert. For et sådant aftaleklima vil aldrig kunne danne grundlag for den af regeringen ønskede grundige dialog. Hvis det er den måde, vi forventes at lave aftaler på, så har vi da fået trukket kridtstregerne op til de kommende års drøftelser af naturpolitikken i Danmark. Der er en række spørgsmål omkring retten til at færdes i naturen, som ikke er behandlet i Adgangsudvalget. Disse problemstillinger skal der selvfølgelig også skabes løsninger for. Sejlads på søer og vandløb er et sådan emne.

## Konklusion

Når vi her skal konkludere på de felter, som beskæftiger sig med befolkningens muligheder for at færdes og opholde sig i naturen må vi sige: det står værre til nu, end for et år siden.

- Vi mangler stadig en egentlig opfølgning på de anbefalinger som et enigt Adgangsudvalg afgav;
- Lodsejerorganisationerne har ikke i det forløbne år formået at få deres medlemmer til at fjerne den ulovlige og skræmmende skiltning;
- Der opløjes og nedlægges måske i stigende takt markveje og stier i det åbne land;
- I den begrænsede diskussion om etableringen af nationalparker skal

der fortsat kæmpes hårdt for at fastholde, at der i disse områder skal skabes forbedrede muligheder for befolkningens friluftsliv;

- Der er ikke sket en markant opblomstring af ”det frivillige aftalemiljø”.

Den aftale, som organisationerne netop har indgået med miljøministeren, skal helst rykke betydeligt ved ovenstående udsagn. Ellers må befolkningens muligheder for adgang til naturen, som der står i aftalen, ”*sikres gennem en kombination af regler og frivillige aftaler*” (Miljøministeriet, 2002).

I Adgangsudvalgets rapport finder et enigt udvalg ”*at der gennem aftaler om stinet og ruteforløb bør skabes væsentligt øgede muligheder for offentligheden til at færdes på landet og at der efter en periode på 5 år skal tages politisk stilling til sådanne aftalers udbredelse*” (Adgangsudvalget, 2001: 9).

Nu er der gået 1 ud af 5 år!

## Litteratur

Adgangsudvalget, 2001. Adgangen til naturen.

Danske Landboforeninger, 2002. Beretning.

Højring, K. og Caspersen, O. H., 1999. Landbrug og landskabsæstetik - Udviklingen i landbruget 1950-1995 og dens konsekvenser for landskabets oplevelsesmæssige indhold. Forskningscenter for Skov og Landskab, Hørsholm.

Miljøministeriet, 2002. Aftale af 13. november 2002 mellem Miljøministeriet, Landboforeningerne, Friluftsrådet, Dansk Skovforening, Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Familielandbrug.

Naturfredningskommissionen, 1967. Betænkning om naturfredning.

Regeringen, 2001a. Danmarks natur, Ansvar for at beskytte den og glæden ved at benytte

den.

Regeringen, 2001b. Naturpolitisk redegørelse til Folketinget den 9. oktober 2002, DANMARKS NATUR - ansvaret for at beskytte den og glæden ved at benytte den.

Wilhelmudvalget, 2001. En rig natur i et rigt samfund.