

Til Miljøstyrelsen:

Rapport om rubricering af danske fredninger i IUCN-kategorier

Udarbejdet for IUCN-Nationalkomiteén i Danmark af Jan Woollhead og Anette Petersen, medlemmer af World Commission on Protected Areas, IUCN.

Opgaven er udført med bidrag fra Bo Normander, medlem af Commission on Ecosystem Management, IUCN; Henrik Ærenlund Pedersen, medlem af Species Survival Commission, IUCN; Anne-Marie C. Bürger; Trine Skov og Anders Fischer.

IUCN-Nationalkomiteen ved Zoologisk Have København har indgået aftale med Miljøstyrelsen om at vurdere de danske fredninger i forhold til IUCN-kategorier med henblik på at sikre korrekt indrapportering til CDDA/EIONET¹ og dermed til WDPA (World Database on Protected Areas)², som får data fra CDDA. Projektet er udført som desktop-analyse med brug af data, der er tilgængelige om de enkelte fredninger på hjemmesider og i databaser. Projektet er forestået af danske medlemmer af World Commission of Protected Areas i IUCN med international rådgivning fra IUCN og med støtte fra IUCN Global Programme on Protected Areas.

Projektets afgrænsning

Projektets opdrag var at gennemgå ca. 1900 fredninger med henblik på en afklaring af, om hver af fredningerne opfylder IUCNs kriterier for et beskyttet område, og i bekræftende fald at indplacere fredningen efter hvilken af IUCNs forvaltningskategorier fredningen henhører under, i overensstemmelse med IUCNs guidelines³. For de fredninger, der er lever op til kravene i IUCNs definition af beskyttede områder, vil der blive tilknyttet en polygon⁴ svarende til den på Miljøportalen, der viser afgrænsningen af området.

Vurderingerne tager udgangspunkt i det forhold, at området er fredet efter Kapitel 6 i Naturbeskyttelsesloven. Fredningerne kan bestå i et af tre følgende typer:

1. Fredningsdeklarationer
2. Fredningskendelser
3. Fredningsbekendtgørelser.

Den første af typerne, fredningsdeklarationer, kunne tidligere oprettes som frivillige overenskomster godkendt af og registreret hos fredningsnævnet. Muligheden eksisterede i lovgivningen frem til 1970, hvilket resulterede i et stort antal deklarationer med gyldighed i dag. Fredningskendelser, der afsiges ved fredningsnævn eller dets ankenævn, er den mest kendte form for fredning og har eksisteret siden fredningsinstitutionens oprettelse i 1917.

Staten kan på statslige arealer eller søterritoriet foretage fredning via bekendtgørelser, der godkendes af ministeren.

Søterritoriet kan dog være omfattet af kendelser, hvis de er knyttet til fredede landarealer.

¹ Common Database on Designated Areas (CDDA) er et system under Det Europæiske Miljøagentur om rapportering af udpegede naturområder til en fælles EU-database.

² Ved FNs World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC).

³ IUCNs guidelines fra 2013 følges i tildeling af forvaltningskategorier.

⁴ Med en polygon menes her en lukket linje, der kan bruges til at afgrænse et område.

Der kan også forekomme fredningskendelser, der omfatter statslige arealer.

For en given fredet lokalitet kan der gælde flere andre udpegninger med henblik på beskyttelse af naturen i området. Det har ligget uden for opgaven at vurdere, om disse andre udpegninger kunne give grundlag for at vurdere om en given lokalitet kan opfattes som beskyttet. Det kan tænkes, at en given lokalitet, der ikke opfylder IUCNs definition af beskyttede områder på baggrund af en fredning, vil kunne gøre dette ud fra andre beskyttelsesordninger. Det kan eksempelvis tænkes, at et Natura 2000-område kunne opfylde IUCNs definition, mens en fredning inden for et sådant område ikke kan, da bestemmelserne i fredningen ikke er fyldestgørende.

Vi har i vores vurdering taget udgangspunkt i den afgræsning, der har været af en given fredningsafgørelse. I nogle tilfælde består fredning af større naturområder af en række tilgrænsende fredninger. Det har ligget uden for denne opgave at vurdere fredningerne som et samlet hele. Dette har betydet, at vores vurderinger har taget udgangspunkt i afgrænsninger, der ofte har været bestemt af en række andre forhold end de naturgivne forhold. Derfor kunne en samlet vurdering af fredningerne i et givent større naturområde potentielt have givet en anden vurdering af eksempelvis forvaltningskategori.

Det har kun i begrænset omfang været muligt at inddrage betydningen af, at privat forvaltning af naturområder vil kunne tillægges værdi og betydning i forhold til, at en beskyttelse kan opfattes som værende tilstrækkelig. I forbindelse med mange fredningsdeklARATIONER og –kendelser er det sådan, at det offentlige først træder til, hvis der ikke ved privat initiativ er en tilstrækkelig pleje og forvaltning af en given fredning.

Vi har i enkelte tilfælde fundet tilsynsrapporter ved kommunerne, hvori det kan være beskrevet, at private foretager naturpleje. I nogle tilfælde oplyser private fonde, græsningslaug og større jordejere selv om deres naturplejetiltag. Ofte sker kommunernes og statens naturpleje som et samspil imellem private og offentlige via gensidige aftaler.

Datagrundlag

Miljøstyrelsen leverede d. 14. juni et regneark kaldet Rådgiversliste, hvori de fredninger styrelsen ønskede vurderet i forhold til IUCNs system var listet op med tilhørende unikke registreringsnumre. Listen var fremkommet efter en frasortering i fredningsregisteret af fredninger, der ikke skønnedes relevante i forhold til en tildeling af IUCN-kategorier. Der var tale om en grovsortering, hvor især følgende typer af fredninger blev frasorteret:

- Fredninger af byparker, gravhøje, kirkeomgivelser, alléer, enkelttræer, sten, stendiger, broer, haver, møller og lignende
- Fredningslignende deklARATIONER opstået som vilkår for dispensationer fra lovbestemmelser, der ikke er egentlige fredninger
- Fredningskendelser vedrørende offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig på strande
- Fredninger, som er afløst af nyere fredninger og derfor er ophævede
- Fredningssager, som ikke er endeligt afsluttede.

På listen fremgik den vurdering, som fredningerne havde fået i 2009 ved indrapportering til

CDDA og WDPA. Styrelsen⁵ lavede i 2009 selv en gennemgang af de danske fredninger og tildelte dem kategorier efter IUCNs system. Arbejdet hermed lå i forlængelse af, at der i 2008 kom en ny vejledning til brug af kategorierne. Vejledningen, der er udarbejdet af IUCN, blev opdateret og omarbejdet i 2013. Den opdaterede vejledning er brugt i dette projekt.

Rådgiversliste har undervejs i projektet gennemgået enkelte mindre justeringer, bl.a. som følge af, at det viste sig nødvendigt for en vurdering at tildele enkelte fredninger nye registreringsnumre, da indholdet i fredningen var for forskelligt. Det samlede antal fredninger opgjort som unikke registreringsnumre blev på i alt på 1720 fredninger.

I Rådgiversliste er der taget udgangspunkt i de enkelte fredningers registreringsnumre. I forhold til navn på fredningen er alene brugt det i Rådgiversliste. Det gælder også, hvis der har været afvigelser imellem navn på fredningerne i fredningsafgørelserne og i Rådgiversliste.

Fredningsfilerne med de enkelte fredningsafgørelser er blevet tilgået enten via <https://www2.blst.dk/nfr/> eller via link knyttet til fredningspolygonen på Danmarks Miljøportal.

Vi har udvidet Rådgiversliste med flere nye rækker af data, hvori der indgår data om de enkelte fredninger. Det indgår heri følgende nye datafelter:

1. Kommunenavn(e)
2. Fredningstype
3. Om fredningen opfylder IUCNs definition
4. Begrundelse for vurderingen af opfyldelse/manglende opfyldelse af IUCNs definition
5. Valg af forvaltningskategori, hvis der er tale om et beskyttet område
6. Begrundelse for valg af forvaltningskategori.

GIS-data vedrørende afgrænsningen af de enkelte fredninger vil efter vurderingen af de enkelte fredninger blive tilknyttet hver fredning, der kan tildeles en IUCN forvaltningskategori⁶.

Navnet Rådgiversliste har været en arbejdstitel og kaldes efterfølgende i rapporten: Vurderingslisten, da det er en mere beskrivende betegnelse i forhold til det endelige produkt.

Beskrivelse af metode

Projektet er gennemført som en desktop-opgave, hvilket vil sige ud fra læsning af de enkelte fredningsafgørelser suppleret med oplysninger fra relevante databaser og hjemmesider. Vi har benyttet de nyeste og mest opdaterede oplysninger. Vi har som udgangspunkt accepteret op til 10 år gamle oplysninger. Dette er med undtagelse af oplysninger, som er interessante i forhold til deres historiske værdi, eller som vi antager stadigvæk anvendes. Plejeplaner kan eksempelvis finde anvendelse over lang tid.

Opgaven har været begrænset til, at der ikke har været krav om læsning af de tilhørende dispensationer og tilladelser i tilknytning til hver fredning. I de tilfælde, hvor der har været foretaget vidtgående dispensationer og tilladelser, kan det tænkes, at det vil have påvirket vurderingen. Det har imidlertid været skønnet, at læsningen af disse ekstra dokumenter ville

⁵ Den ansvarlige styrelse hed i 2009 By- og Landskabsstyrelsen.

⁶ Dette sker som den sidste leverance i projektet kaldet B4.

have taget uforholdsmæssig lang tid i forhold til antallet af relevante tilfælde.⁷

Fredningsdokumenterne har alle været scannede. I nogle tilfælde kan det være svært at læse den foreliggende tekst, der eksempelvis kan være en tekst fra et gennemslagspapir på en skrivemaskine. Scanningen af dokumenterne har i nogle tilfælde tillige gjort, at mindre dele af teksten har manglet. Hvis det har givet alvorlige problemer med at tolke indholdet af en fredning så har vi have været nødsaget til at opgive at vurdere fredningen. Der er i disse tilfælde altid skrevet en kommentar. Det samme gælder, hvis fredningsdokumenterne på anden måde er vurderet som værende ufuldstændige.

Vi har støttet os til luftfotos, men kun hvis der har været behov for at foretage en mere grundig vurdering på baggrund af oplysninger på Miljøportalen eller i afgangspapirerne. Vi har da anvendt de nyeste fotos, hvilket i de fleste tilfælde har været fra foråret 2018. Udgangspunktet for vores vurderinger har været, at de i projektet brugte oplysninger skulle være gengivet i offentlige databaser, udgivelser som pdf-filer eller på offentlige hjemmesider.

Vi har ikke udført opsøgende arbejde i form af henvendelser til forvaltere af naturområder, hverken telefonisk, pr. mail eller ved direkte kontakt. Vi har heller ikke foretaget besigtigelser. Det er sandsynligt, at nogle af vurderingerne ville have faldet anderledes ud, hvis vi havde haft mere viden fra forvaltere af områderne, eller hvis besigtigelser havde været muligt. Det har imidlertid ligget uden for projektets rammer at indhente sådanne oplysninger.

Vi har primært støttet os til hjemmesider og kilder ved stat og kommuner. I forhold til ejerskab og forvaltning har vi også eftersøgt, om lokale græsningslaug, fonde, foreninger e.l. har haft særligt ejerskab til en fredning. Med ejerskab menes, at de har vist en særlig interesse for området. Den særlige interesse kan også komme til udtryk formidlingsmæssigt. Hvis vi ikke, ved almindelig søgning på statens og kommunernes hjemmesider, har kunnet finde oplysninger, har vi som en sidste mulighed benyttet os af en google-søgning.

Statens data har primært vedrørt Miljøportalen, hvor vi har kunnet se fredningerne og sammenholdt med forekomsten af § 3-beskyttet natur, Natura 2000-områder, kulturarvsarealer og HNV-indekset (High Nature Value). Vi har tillige brugt Miljøstyrelsen hjemmeside: biodiversitetskortet, hvor vi især har set på HNV Skov. Desuden har vi anvendt MiljøGIS for kort over Arealdrift ved staten og kort for Nationale Geologiske Interesseområder. For statslige arealer har vi især set efter, om der har været Natura 2000-plejeplaner. Vi har også trukket på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside om fund- og fortidsminder. I forhold til beskrivelser af områderne har vi inddraget beskrivelser på Udinaturen.dk, Friluftsguiden.dk eller andre steder, hvor stat og kommuner har lagt beskrivelser.

Kommunerne har ikke på samme måde som staten ensartede beskrivelser på deres hjemmesider, hvorfor der lettere kan være overset oplysninger for kommunale og private fredede områder end for statens fredede områder. Det varierer meget, hvor grundigt og konkret kommunerne beskriver egen forvaltning af fredningerne på deres hjemmesider. Mange kommuner vil godt kunne have lavet naturpleje mv. af deres arealer, uden at det fremgår af deres hjemmesider.

⁷ I forbindelse med afgivelse af afklarende spørgsmål til udbuddet blev det af Miljøstyrelsen fastslået, at dispensationer og tilladelser fredningsdokumenterne ikke skulle gennemgås.

Hvis vi ikke har kunnet finde oplysninger på hjemmesider ved kommunerne, så har vi nogle gange brugt oplysninger fra hjemmesider ved institutioner, som har tilknytning til kommunerne eller kommunerne har publiceret data på. I nogle tilfælde kan eksempelvis lokale naturcentre, finansieret af kommunerne og med kommunernes opbakning, formidle lokale naturoplevelser og beskrivelser af enkeltlokaliteter på internettet. I sådanne beskrivelser kan der være oplysninger om naturpleje. Ligesom oplysninger i forbindelse med naturparker og nationalparker kan indeholde sådanne oplysninger.

Opdeling i fredningstyper

Alle fredningerne er blevet opdelt i typer. Det kan eksempelvis være om en fredning har som formål at beskytte: Bestemte naturtyper, arter af dyr og planter, kulturhistorie, landskab, udsigt eller offentlig adgang. En fredning vil ofte omfatte flere typer på en gang. Tildelingen er sket på en måde, således at det senere vil være let at søge bestemte typer af fredninger frem, hvis der er behov herfor.

Vi har så vidt muligt lagt os op ad de typer, som staten i forvejen anvender, men har manglet nogle typer, som vi derfor har tilføjet. Eller der har været typer, som staten har anvendt, som vi ikke har været relevante at anvende. Vi har tilføjet en gruppe kaldet "Andet". I de tilfælde hvor gruppen er brugt, har vi i parentes skrevet, hvori andet består. Vi har lavet følgende oversigt:

| Motiv Kategorier (anvendt af Miljøstyrelsen) | Fredningstyper, anvendt i projektet |
|---|--|
| (L) Landskab | (L) Landskab |
| (G) Geologi | (G) Geologi |
| (Z) Zoologi | (Z) Zoologi |
| (BO) Botanik | (BO) Botanik |
| (N) Natura 2000 | |
| (S) Særlig skovdrift | |
| (K) Kulturhistorie | (K) Kulturhistorie |
| (O) Offentlighedens adgang | (O) Offentlighedens adgang |
| (H) Natura2000 (Både hav & land) | |
| (BG) Bynært grønt område | |
| (BA) Byafgrænsning | |
| (M) Modernisering | |
| (R.) Revision mhp. anlæg | |
| (F) Formål opfyldt på anden måde | |
| (RE) Rekreativt | (RE) Rekreativt |
| (SN) Større sammenhængende naturområder | |
| (P) Perler | |
| | (N) Naturtype |
| | (Ø) Økosystemtjenester |
| | (U) Udsigt |
| | (A) Andet |

Vurderingsskema

Der er for hver eneste fredning udfyldt et standard-vurderingsskema.

Vi har her først vurderet om fredningen som hovedformål har naturbeskyttelse, hvilket er en grundlæggende forudsætning for, at der er tale om et beskyttet område. Hvis der har været andre formål, der har været vigtigere, så har vi konkluderet, at der ikke kan være tale om et beskyttet område efter IUCNs kriterier. Hvis naturformålet ikke har været tilstrækkeligt klart beskrevet eller oplyst, har vi heller ikke kunnet konkludere, at der var tale om et beskyttet område.

Med naturformål menes i denne sammenhæng hvilket naturbeskyttelsesformål, at området er fredet for. Naturformålet kan som udgangspunkt bero på biologiske (biotiske) eller geologiske forhold (abiotiske). Det kan være hver af forholdene enkeltvis eller tilsammen. I de nyere fredninger er det et fast krav, at formålet skal fremgå, men i de ældre fredninger må formålet slutes ud fra de begrundelser, som forslagsstillerne har givet eller ud fra de fagudtalelser om fredningen, der har været indhentet. I de ældste fredninger står ofte ikke noget formål, hvorfor dette måtte slutes ud fra bestemmelserne og konteksten.

Det er accepteret, at naturformål eksempelvis kan være sidestillet med kulturhistoriske formål. De to formål vil som oftest ikke være i konflikt med hinanden. Tilsvarende kan også gælde ved andre formål. Hvis formålet er landskabsbevarelse, behøver der ikke nødvendigvis være et naturformål. Landskabet kan blive bevaret ud fra landskabsæstetiske forhold uden særlige formål om at bevare naturindholdet som sådan. Vi har i sådanne tilfælde angivet, at der ikke er tilstrækkelige naturformål.

Hvis der har været et tilstrækkeligt naturformål har vi gennemgået fredningen i forhold til om IUCNs definition af beskyttede naturområder er opfyldt.

Vurdering i forhold til IUCNs definition

Vi har benyttet os af følgende oversættelse af IUCNs definition af protected areas (beskyttede områder) til dansk:

"Et klart defineret geografisk område, anerkendt, afsat til og forvaltet gennem lovlige eller andre effektive midler til at nå en langsigtet beskyttelse af naturen, med tilhørende økosystemtjenester og kulturelle værdier."

Det betyder, at følgende delelementer undersøges, med henblik på at afgøre om den givne fredning kan betragtes som et beskyttet område i overensstemmelse med IUCNs kriterier, dvs.:

1. Klart defineret geografisk
2. Anerkendt som beskyttet
3. Afsat til beskyttelse (dedikeret)
4. Forvaltet (via plejeplaner, driftsplaner eller på anden vis)
5. Baseret på lovgivning eller andre effektive midler
6. Opnåelse af langsigtet beskyttelse
7. Natur findes i området (biodiversitet, geodiversitet, landskab)
8. Forbundne økosystemtjenester er i overensstemmelse med beskyttelse
9. Beskyttelse af kulturarv harmonerer med naturbeskyttelse og sårbar kulturarv er beskyttet.

Det gælder for alle de undersøgte delelementer, at der skal kunne svares Ja til dem for, at et givent område kan betragtes som værende beskyttet. Det er den samlede vurdering, som afgør om et område kan betragtes som et beskyttet område efter IUCNs definition. De forskellige delelementer skal her mere udførligt beskrives i forhold til, hvordan vi har grebet dem an.

1. Klart defineret geografisk

Vi har tjekket om kortet i fredningsafgørelsen har svaret til fredningspolygonen på Miljøportalen; hvis der har været manglende overensstemmelse, har vi vurderet, at området ikke er klart afgrænset. Vurderingen er sket ved en sammenligning af kortet i fredningsafgørelsen med polygonen på Miljøportalen. For de fredninger, hvor der ikke har været kort i forbindelse med afgørelsen, har det været for omfattende at foretage et tjek heraf, og vi har som udgangspunkt antaget, at kortet i Miljøportalen har været korrekt.

Det skal bemærkes, at de kort, der ligger i forbindelse med fredningskendelser, i nogle tilfælde kun vedrører den afgrænsning, der er fastsat af fredningsnævnet. Hvis en fredningskendelse er endeligt besluttet af overfredningsnævnet og dennes afløser i form af diverse klagenævn⁸, så kan der være sket en udvidelse eller geografisk indskrænkning af en fredning uden, at der i alle tilfælde er vedlagt et nyt kort. Vi har så vidt muligt søgt at tage højde herfor ved sammenligning imellem kortet i kendelsen og på Miljøportalen.

For enkelte fredninger kan det i kendelserne være svært at aflæse kortene og deres afgrænsning, hvilket kan have ført til, at vi har vurderet, at en fredning ikke har været klart afgrænset. Det er sket med udgangspunkt i, at det er fredningsafgørelsen, der er det bindende juridiske dokument.

2. Anerkendt som beskyttet

Vi har her undersøgt, om der er nogen forvaltere af fredede områder, der vil kendes ved en given fredning. Vi har betragtet omtale på kommuners og statens hjemmesider som en anerkendelse. Vi har ønsket at gå skridt dybere end, at fredningen var anerkendt via omtale på Miljøportalen, da vi ikke har set det som en garanti for, at områderne er anerkendt af de lokale aktører. Omtalen kan tillige være ved lokale naturcentre, naturvejledere eller andre, der er forbundne med fredningsmyndighederne. Eller det kan være ved ejerne af et givent fredet område.

Når vi har gjort det på denne måde, skyldes det, at et område på papiret godt kan være beskyttet, men hvis ikke der er nogen, der tager ejerskab til fredningen så mister den sin værdi – og det fredede område gør måske til, selvom naturpleje er nødvendig. Det er vores indtryk, at fredninger godt kan blive glemt. Uden opmærksomhed om, at der er tale om et beskyttet område, så kan det miste værdi som følge af manglende iagttagelse af fredningens bestemmelser og krav til forvaltning af det fredede område.

⁸ Klagenævnene har skiftet navn og fagligt område over tid. Af klagenævn kan nævnes: Naturklagenævnet, Natur- og Miljøklagenævnet samt Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

3. Afsat til beskyttelse (dedikeret)

Her har vi alene vurderet ud fra indholdet i fredningsafgørelsen. Er der tilstrækkelig sammenhæng imellem formålet med fredningen og bestemmelserne i fredningen? Hvis bestemmelserne har en karakter, så de ikke - eller i utilstrækkelig grad - understøtter formålet med fredningen, så har vi vurderet, at området ikke reelt er afsat til beskyttelse – og dermed er dedikeret hertil. Et eksempel herpå kan være fredning af en strandeng ud fra et biologisk formål. Hvis det i bestemmelserne tillades, at strandengen må omlægges, kunstgødes eller sprøjtes, så har vi vurderet, at der er manglende overensstemmelse imellem formålet og bestemmelserne i afgørelsen, og at naturbeskyttelsen er utilstrækkelig.

Vi har lagt vægt på, at fredningsmyndighederne har adgang til at foretage naturpleje, hvis de private ejere ikke har mulighed herfor eller kan overkomme det, så skal kommunen kunne træde til. I en del fredningskendelser eller -deklARATIONER er der givet adgang til, at fredningsmyndigheden kan foretage naturpleje, hvorfor det ifølge kendelsen er tilladt. Det kan i nogle nyere kendelser stå, at naturpleje er en pligt, fredningsmyndighederne har. I enkelte fredninger kan pligten til naturpleje være pålagt eller aftalt med ejeren, hvilket også betragtes som værende tilstrækkeligt i forhold til vurderingen af, at der i fredningen indgår tilstrækkelige bestemmelser om naturpleje. Det er dog ikke nok, at der blot står, at ejerne fortsat kan lade deres område afgræsse, hvis ikke det er koblet med hensigten om at bevare naturen i området.

I nogle, især ældre, fredninger er der ikke angivet nogen plejeadgang for myndighederne. Myndighederne kan dog alligevel have adgang hertil i medfør af bekendtgørelsen om pleje af fredede områder og tilsyn⁹. Det er dog en forudsætning, at den pleje, som ønskes iværksat, ikke strider imod fredningens formål eller bestemmelser i øvrigt. I mange ældre fredninger af heder indgår eksempelvis forbud imod pleje af lyngen ud fra den antagelse, at områderne var stabile som naturtyper, og at lyngen led overlast ved blive afbrændt, slået, skrællet eller afgræsset. En fredning med en hede, der er pålagt sådanne forbud mod naturpleje, vil næsten altid gro til i skov, hvorfor der er i disse tilfælde er modstrid imellem fredningens formål og bestemmelser. Vi har da vurderet, at fredningen ikke lever op til IUCNs definition af beskyttede områder.

Hvis det i fredningen er tilladt, at f.eks. en strandeng må omlægges¹⁰, så har vi også set det som forringende for naturen, men også som en mulig forhindring i at kunne foretage relevant pleje. Vi har i en sådan vurdering ikke taget hensyn til reglerne i medfør af § 3-beskyttet natur, da vi alene har vurderet graden af beskyttelse ud fra den forudsætning, at området var fredet i medfør af naturbeskyttelseslovens Kapitel 6. Vi har således ikke gået ind i en vurdering af om nyere beskyttelseslovgivning kan underkende bestemmelserne i en fredning.

⁹ BEK nr. 924 af 27/06/2016

¹⁰ Med omlægning menes opløjning af strandengen og isåning af kulturgræsser.

4. Forvaltet (via plejeplaner, driftsplaner eller på anden vis)

Vi har her først og fremmest eftersøgt, om vi kunne finde plejeplaner, driftsplaner eller lignende dækkende det pågældende fredede område. I de tilfælde, hvor det ikke er lykkedes, har vi set efter, om vi har kunnet finde andre kilder på, at et givent område bliver plejet. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at der er tale om autoritative kilder. Det kunne være på kommunernes hjemmesider under oplevelser i naturen, på statens hjemmeside Udinaturen. Nogle kommuner formidler naturområder med brug af hjemmesiden Friluftsguiden, og at det kan af beskrivelserne her fremgå, at et givent område er fredet og naturplejet.

For statslige arealer ved Naturstyrelsen er plejen beskrevet i områdeplaner, driftsplaner og Natura 2000-plejeplaner. Kommunerne omtaler oftest planerne som plejeplaner eller naturplejeplaner. Hvorvidt en plan betegnes som en driftsplan, plejeplan eller andet har ikke været afgørende for os. Når vi har anført, at vi ikke har kunnet finde nogen plejeplan, så bruges ordet som et bredt samlebegreb for planer, der nærmere specificerer driften af et bestemt fredet område i forhold til at opretholde en bestemt naturtilstand eller at opnå en sådan tilstand.

I forhold til Natura 2000-områder er der udgivet Natura 2000-handleplaner. Vi har kunnet bruge dem som dokumentation for, at der foregår naturpleje, hvis Natura 2000-området har været sammenfaldende med fredningen eller mindre, og at der er nævnt plejetiltag i handleplanen. Hvis de fredede områder kun udgør en mindre del af et Natura 2000-område, så har vi ikke kunnet bruge handleplanen som dokumentation for, at der foregår naturpleje inden for fredningen, da det ikke i Natura 2000-handleplanerne er nærmere specificeret, hvor der skal foregå naturpleje.

Vi har valgt at se bort fra krav om naturpleje, hvis der er tale om natur, der ikke er plejekrævende. Det kan f.eks. gælde ved fredning på havet, af søer, geologiske forekomster, skove udlagt til naturskov mv. I nogle tilfælde kan fredningsbestemmelserne være så detaljerede, at vi kan vælge at se bort fra en plejeplan. Der kan f.eks. i en fredning fremgå en bestemmelse om, at et overdrev skal afgræsses. Det er således en permanent naturtilstand, der skal opretholdes via en i fredningen fastsat plejebestemmelse.

Vi har ikke anerkendt som tilstrækkeligt forvaltet, at der blot står en bestemmelse om, at en given naturtilstand skal opretholdes. Det er for uspecificeret, når det ikke fremgår i fredningsafgørelsen, hvordan det skal ske eller alternativt, at det er muligt at præcisere i en plejeplan. Særligt vanskeligt er det at referere til en sådan bestemmelse, hvis der ikke foreligger en nøje beskrivelse af området på fredningstidspunktet, hvilket det ofte er tilfældet i ældre fredninger.

I mange fredninger indgår det, at fredningsmyndighederne først træder til, hvis ejerne ikke kan foretage den nødvendige pleje. Vi har i nogle tilfælde accepteret oplysninger om naturpleje ved f.eks. et ejerlaug. Det kan også være oplysninger om

kogræsningslaug, hvor vi ved, at aktivitet ved et sådant laug vil kræve accept af ejerne, eller oplysninger om private naturfonde, der forestår naturpleje.

Vi har ikke forsøgt at vurdere kvaliteten af plejen eller af en omtalt plejeplan, da det vil kræve væsentligt mere tid end, at vi har haft til rådighed. Ideelt vil det kræve besøg på de enkelte lokaliteter.

5. Baseret på lovgivning eller andre effektive midler

Vi har her gået efter, om det var en rigtig fredningsafgørelse, der indgik i fredningsdokumentet. Eksempler herpå kunne være, at fredningen var aflyst, at de originale dokumenter manglede, at fredningsdeklarationen ikke var registreret af fredningsnævnet, eller at fredningen var erstattet af en ny fredning. Normalt vil der ikke være udfordringer her, men der kan være enkelte eksempler på det. Nogle af forholdene vil kræve en vurdering af en kyndig jurist, hvilket ligger uden for formålet med denne opgave. Har vi været i tvivl, har vi sat en note i vurderingsskemaet for den enkelte fredning.

Vi har ikke vurderet i forhold til "andre effektive midler", da rammen for opgaven har været fredninger fastsat med henvisning til den gældende lovgivning.

6. Opnåelse af langsigtet beskyttelse

Enkelte fredningskendelser kan være tidsbegrænsede, hvorfor de ikke understøtter en langsigtet beskyttelse.

Den manglede langsigtede beskyttelse kan også skyldes utilstrækkelige bestemmelser, men dette vil i langt de fleste tilfælde blive belyst i afsnittet om "afsat til beskyttelse", men det kan også tænkes som et resultat af ændrede naturforhold f.eks. klimabetingede. Vi har dog valgt ikke at gå ind i klimaspørgsmålet, da konsekvenserne af klimændringerne er for usikre at vurdere i en analyse som denne i forhold til de enkelte fredninger.

7. Natur findes i området (biodiversitet, geodiversitet, landskab)

For at der kan være tale om et beskyttet (natur-)område, så skal der være natur tilstede. Det kan være som biotisk (levende) natur eller abiotisk natur (jordarter, sten, landskabsformer, vand). Der vil naturligvis altid være en kombination af begge i et landskab. Men vi tager her udgangspunkt i formålet med fredningen. Refereres der både til biologi og geologi, da har vi vurderet fredningen ud fra begge forhold. Nævnes der kun den ene af de to hovedtyper af natur, har vi kun vurderet for den nævnte type.

For biotisk natur har vi set på, om der er registreret § 3-beskyttet natur i henhold til bestemmelserne om bestemte naturtypers generelle beskyttelse. Vi har brugt registreringen som dokumentation for, at en given naturtype er til stede. Det har omhandlet naturtyperne hede, eng, mose, strandeng, overdrev, vandløb og søer. Vi har endvidere brugt de såkaldte High Nature Value (HNV) indekser, hvoraf der er et for lysåben natur og et for skov. Vi har her fastlagt, at scoren for lysåben natur skulle være lig med eller over 8 og for skov lig med eller over 10 for, at der er tale om natur med

tilstrækkelig kvalitet. Forskellen imellem scorerne i de to HNV-indeks skyldes, at der indgår flere parametre i indekset for skov end for lysåben natur.

For abiotisk natur har vi især lagt vægt på, om det fredede område har ligget inden for et Nationalt Geologisk Interesseområde. Det har dog ikke været afgørende, da fredninger med lige god ret kan omhandle geologiske interesser af regional og endog lokal betydning. Det har derimod været afgørende, at der i fredningen har været redegjort for, hvori de geologiske værdier består. Dette har betydet, at vi i enkelte tilfælde ikke har anerkendt fredninger med et geologisk formål, selv om de har været beliggende i et Nationalt Geologisk Interesseområde, idet redegørelsen ikke har været tilstrækkelig

Udover ovennævnte har vi desuden lagt til grund for vurderingerne beskrivelser af naturindholdet fundet i plejeplaner, på kommuners og statens hjemmesider.

8. Forbundne økosystemtjenester er i overensstemmelse med beskyttelse

Vi har her forholdt os til om bevarelse eller sikring af andre økosystemtjenester kunne konflikte med formålet om naturbeskyttelse, hvis der har været indikationer herpå i fredningsafgørelserne, eller at vi har kunnet se dette ud af beskrivelserne. I nogle fredninger har det været angivet, at der er fredet i forhold til grundvandsinteresser, eller der kan være tale om fjernelse af næringsstoffer fra en å efter genopretning af en sø. På havet kan økosystemtjenester vedrøre fiskeri. Af betydning i forhold til naturbevarelse kan desuden være forhold om turisme og rekreation, der i nogle tilfælde vil kunne påvirke et område negativt. Nogle naturområder bliver planlagt til at kunne fungere som buffere ved kraftige skybrud som følge af klimaændringer. Et naturområde vil tillige kunne virke som en form for buffer ved stigende vandstand i havet. Hvis vægtningen af andre økosystemtjenester end dem, der har været forbundne med bio- og geodiversitet, har været for høj, så har vi vurderet, at en fredning ikke har kunnet opfylde IUCNs definition for beskyttede naturområder.

9. Beskyttelse af kulturarv harmonerer med naturbeskyttelse og sårbar kulturarv er beskyttet

For fredninger hvor både beskyttelse af natur og kultur tillægges betydning, er det vigtigt, at natur- og kulturværdier ikke er i konflikt med hinanden og forvaltes på en afbalanceret måde, der tilgodeser begge interesser. Hvis der er tale om særlig sårbar kulturarv, så må fredningen sikre disse i sine bestemmelser, for at fredningen kan opfylde IUCNs definition for et beskyttet område. Hvis hovedformålet for en fredning alene er bevarelse af kulturarv, da kan den ikke betragtes som et beskyttet område efter IUCNs definition.

Vurdering af forvaltningskategori

Hvis en fredning opfylder definitionen for et beskyttet naturområde, så vil den tildeles en forvaltningskategori, hvoraf der er seks kategorier. Kategori I er dog opdelt i to underkategorier, der vurderes i forhold til en tildeling.

Kategorierne kan oversættes til følgende på dansk:

| | |
|---|---|
| Ia Naturresevat | Strengt beskyttet naturområde med særligt karakteristiske økosystemer, herunder geologiske eller fysiske forhold og/eller enestående arter. Disse områder forvaltes hovedsageligt med videnskabelige formål og for at sikre helt urørt natur. |
| Ib Vildmarksområde | Store beskyttede naturområder hvor den naturlige karakter er bevaret. Området er uden permanent eller betydelig beboelse og skal være underlagt fredningsbestemmelser, der sikrer bevarelsen af den vilde natur. |
| II Nationalpark | Store naturområder, der administreres for beskyttelse af økosystemer og udfoldelse af friluftsliv og aktiviteter, der alle skal have miljømæssige og kulturelle formål. |
| III Naturmonument | Beskyttede naturområder der hovedsageligt er forvaltet for bevarelse af specifikke landskabs- eller naturattraktioner. Disse attraktioner er generelt mindre områder med enestående værdi og stor besøgsinteresse. |
| IV Habitat/ artsforvaltningsområde | Beskyttede naturområder forvaltet med henblik på at beskytte særlige arter eller særlige levesteder (habitater). Mange af disse områder vil have brug for en regelmæssig, aktiv indsats for at imødekomme særlige behov for arter eller levesteder, men det er ikke et krav. |
| V Beskyttet landskab | Beskyttede naturområder på landjorden eller i havet, hvor samspillet mellem mennesker og naturen over tid har skabt en særlig æstetisk, økologisk og kulturel værdi. Det er ofte steder, som besidder en høj grad af biologisk diversitet, hvorfor sikring af den traditionelle udnyttelse kan være af vital betydning for opretholdelsen og udviklingen af denne type områder. |
| VI Beskyttet naturområde med ressourceudnyttelse | Større beskyttede naturområder, der overvejende består af naturlige økosystemer. Områderne forvaltes for at sikre langvarig beskyttelse af værdierne, men samtidig tillades at lokalsamfund kan foretage en bæredygtig udnyttelse af naturen. |

Den forvaltningskategori, som et fredet område tildeles, skal gælde for mindst tre fjerdedele af det beskyttede område ("75 %-reglen"). Ifølge samme regel skal mindst 75 % af det beskyttede område tillige kunne tillægges naturbevaring som hovedformål.

Hvis det ikke er muligt at tildele hele det fredede område en kategori efter denne regel, kan fredningen opdeles i delområder, som hver får tildelt en passende kategori. Det har dog under projektet fremkommet, at der ved indrapportering til WDPA normalt ikke accepteres underopdeling af beskyttede områder i delområder. Derfor har vi i projektet valgt at undgå en opdeling, men i stedet for tildelt den kategori, som bedst passer til et givent fredet område, der opfylder IUCNs definition af beskyttede områder.

Tilsvarende har vi ikke "udtaget" et delområde af en større fredning, der samlet ikke lever op til IUCNs kriterier for at være et beskyttet område. Det gælder også selv om delområdet har et naturindhold mv., der lever op til IUCNs kriterier.

Kvalitetssikring

Ved opstart af projektet skulle teamets medlemmer hver især vurdere de samme ti fredninger, hvorefter teamet gennemgik dem i fællesskab for at sikre, at der er samme tolkning af IUCNs definition af beskyttede områder og af definitionerne af forvaltningskategorier. Dette blev gennemført for de teammedlemmer, der kunne starte d. 15. juni, hvilket var i alt 4 personer. De, der startede senere, fik en udførlig introduktion ved projektlederen, inden de gik i gang.

Alle vurderinger af fredningerne er enten vurderet eller kvalitetssikret af et medlem af IUCNs World Commission on Protected Areas (WCPA). Medlemmer af WCPA er forpligtet til at følge IUCNs standarder om at sikre den bedst mulige uvildige faglige rådgivning. Det betyder, at i de tilfælde, hvor der har været en fagperson til at vurdere en fredning, der ikke er medlem af WCPA, er der sket en kvalitetssikring ved et WCPA-medlem. De to WCPA-medlemmer i projektet har været geolog Anette Petersen og biolog Jan Woollhead. For yderligere at sikre en ensartet vurderingspraksis ved de to WCPA-medlemmer, har de kvalitetssikret ca. 100 af hinandens fredninger.

Inddragelse af international rådgivning

Der er for hovedtyperne af fredninger¹¹ blevet udfærdiget en beskrivelse af opgavetilgangen på engelsk, som er tilgået Nigel Dudley, der har været redaktør på IUCNs vejledning om brug af forvaltningskategorier. Formålet hermed har været at sikre, at de grundlæggende tolkninger har været på linje med den forståelse, der er af definitionerne i IUCN internationalt. Vi har i beskrivelsen valgt at opdele fredningerne i hovedtyper og har fået et kommenteret svar herpå, hvilket har bekræftet os i, at vi har lagt en korrekt linje. Den generelle beskrivelse er tillige tilgået vice-chair i World Commission on Protected Areas, der har Europa som ansvarsområde, Andrej Sovinc og til IUCNs director for Global Protected Areas Programme, Trevor Sandwith. Hertil kommer, at vi har valgt i alt 16 fredninger ud med konkrete spørgsmål til Nigel Dudley, hvilket har bidraget til at afklare særlige problemstillinger.

Vi har i øvrigt støttet os til IUCNs generelle vejledning i brug af forvaltningskategorier fra 2008 (med opdateringer i 2013)¹² og for marine områder den supplerende vejledning fra 2012¹³.

¹¹ Med hovedtyper menes, om der er tale om fredninger i forhold til beskyttelse af natur, kulturhistorie, offentlig adgang m.v. Se listen nedenfor.

¹² Dudley, N. 2008 (2013): Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories, IUCN.

¹³ Dudley, N. 2012: Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas. IUCN.

Baseret på svarene fra Nigel Dudley er vi blevet bekræftet i følgende i forhold om forskellige hovedtyper af fredninger kan være omfattet af IUCNs definition af beskyttede naturområder:

1. Fredninger, der alene er kulturhistoriske, kan ikke indgå som beskyttede områder efter IUCNs definition. Hvor det er blandet kultur- og naturformål kan det godt lade sig gøre, hvis der ikke er konflikt imellem hensynene, og at de to formål er sidestillede eller naturformålet er det primære.
2. Udsigtsfredninger er som udgangspunkt ikke omfattet.
3. Landskabsfredninger skal indeholde naturformål i form af mål om beskyttelse af biodiversitet eller geodiversitet. De kan godt indeholde bygninger og dyrket jord, hvis der er tilstrækkeligt med naturindhold i det fredede område.
4. Fredning af områder med henblik på beskyttelse af bestemte arter og habitater (naturtyper) vil normalt kvalificere til at være beskyttede naturområder. Det er typisk områder, der kræver en løbende forvaltning for, at naturen bliver fastholdt som en bestemt naturtype eller levested.
5. Geologiske fredninger vil også kunne kvalificere til at være beskyttede områder. Det er i disse tilfælde ikke en forudsætning, at der skal være høj biodiversitet.
6. Fredninger for beskyttelse af naturskønhed vil normalt ikke kunne stå alene, da det kan være svært at beskrive, hvad naturskønhed er, selvom den æstetiske oplevelse er vigtig. Det vil være påkrævet at undersøge, om der er andre argumenter for beskyttelse.
7. Fredet af hensyn til at fremme rekreative muligheder og offentlig adgang kan ikke stå alene i forhold til en argumentation om, at der er tale om et beskyttet naturområde.
8. Fredede enkelttræer kan udgøre beskyttede naturområder, hvis den jord, som de står på også er beskyttet, og hvis træerne har en væsentlig naturkvalitet. Det er dog kun få fredninger af enkelttræer, der også indebærer en beskyttelse af jorden, som de står på.
9. Fredet natur af videnskabelige årsager vil normalt være beskyttede områder. Områderne kan være fredet, så der kun er adgang til brug for forskning eller undervisning på de højere læreanstalter.
10. Fredet ud fra en mangfoldighed af årsager og formål med anvendelse ses i en del fredninger. Det vil være vigtig at afklare, om naturbeskyttelse har høj prioritet. Hvis ikke, så kan området ikke betragtes som et beskyttet naturområde.

Som ovenstående gennemgang viser, er det afgørende, at der er tilstrækkelig klarhed om formålet med fredningen for at kunne afgøre, om det kvalificerer til at være et beskyttet naturområde. I mange fredninger er formålet ikke særligt tydeligt angivet, bl.a. fordi det på fredningstidspunktet har været indlysende for alle involverede, hvorfor der skulle foretages en fredning. Det blev bare ikke skrevet ned. I de tidligste fredninger har vi ofte måtte slutte ud fra bestemmelserne, hvad formålet med fredningen var, eller vi har måttet opgive at præcisere det. For de nyeste fredninger kan formålet omvendt blive for diffust, fordi der angives en lang liste af formål. I de tilfælde har vi måtte forsøge at afgrænse et eller flere hovedformål.

I forhold til forvaltningskategorier er der fremkommet følgende, som er afstemt ved international rådgivning:

Ia Naturresevater

Kategorien kan benyttes for særligt beskyttede områder kun åbne for forskere, studerende og forvaltere.

Ib Vildmarksområder

Er næppe til stede i Danmark bortset fra på havet, da de skal være store og uden væsentlig påvirkning af mennesker.

II Nationalparker

Et område og dermed en fredning kan godt få kategorien II nationalpark, selvom området ikke er erklæret som nationalpark. Definitionen går på, om der er tale om større økosystemer, der kan være mere eller mindre stabile, og at der er klar formidling og planlægning af områderne for besøgende.

III Naturmonumenter

Kan godt forekomme, hvor der er tale om fredning af særligt vigtige landskabselementer, især ved beskyttelse af geologiske formationer. Ofte indgår naturmonumenter i større fredninger, hvor de udgør et mindre område, så fredningen samlet får en anden kategori.

IV Habitat- og artsforvaltede områder

Kan bruges til at betegne de mange fredninger, der bliver forvaltet ud fra et formål om at beskytte bestemte levesteder (naturtyper) og arter. Kategorien passer især til de mange mindre fredninger, der forudsætter en vedvarende pleje for, at en ønsket naturtilstand sikres.

V Beskyttede landskaber

Det danske landskab er i høj grad en blanding af kultur og natur. Kategorien vil derfor ofte kunne komme i anvendelse. En beskyttelse alene ud fra landskabernes skønhed vil dog normalt ikke være tilstrækkelig. Der er som udgangspunkt tale om større områder.

VI Beskyttede naturområder med ressourceudnyttelse

Kategorien kan være relevant, hvor der er en bæredygtig udnyttelse af naturressourcer over lang tid samtidigt med et højt naturindhold. Kan potentielt gælde fredninger fjordsystemer, store fællesgræsninger o.l.

Team til løsning af opgaven

Ved bemandingen af opgaven har der været lagt vægt på, at der skulle være et team med stor erfaring inden for naturbeskyttelse. Dertil skulle det, jf. udbuddets kravspecifikation og projektbeskrivelse, sikres, at relevant viden inddrages i vurderingen af fredninger begrundet i geologi, biologi/biodiversitet, kulturhistorie og økosystemtjenester, i forhold til vurdering af om områderne opfylder definitionen af beskyttede områder. Endvidere skulle opgaven jf. udbuddet bemandes med personer med GIS kompetencer.

På den baggrund blev sammensat følgende team til løsning af opgaven:

Projektleder

Jan Woollhead, biolog, Parks'nTrails. Medlem af World Commission on Protected Areas. Uddannet i naturforvaltning og har fulgt IUCN siden 1996, bl.a. ved deltagelse i konferencer. Indgår som kommissionsmedlem i IUCN Nationalkomiteen og i European Policy Advisory Group i IUCN. Har rådgivet om verdensnaturarv for Slots- og Kulturstyrelsen og foretaget review af nomineringer om verdensnaturarv for IUCNs Sekretariat i Schweiz. Har erfaring i projektledelse fra en række større projekter i Storstrøms Amt og Region Sjælland. Har været sagsbehandler efter Naturbeskyttelsesloven og stået for sekretariatsbistand til fredningsnævn.

Projektmedarbejdere

Anette Petersen, geolog, GEON – Geologi og Natur. Medlem af World Commission on Protected Areas og medlem af ProGEO (European Association for the Conservation of the Geological Heritage). Har for IUCN foretaget reviews af verdensarv. Har været konsulent på succesfulde ansøgninger om første UNESCO Geopark og første UNESCO Biosphere Reserve i Danmark. Har formidlet geologi i forbindelse med fredninger og stået for råstofplanlægning i Region Sjælland og Storstrøms Amt. Har stor erfaring med GIS.

Bo Normander, ingeniør, Forlaget Natur og Miljø. Har været forsker ved Danmarks Miljøundersøgelser og har her beskæftiget sig med økosystemtjenester og økologi. Har været direktør for World Watch Institute Europe og formand for Det Økologisk Råd. Har været seniorrådgiver i WWF Verdensnaturfonden om biodiversitet og arter og stået for WWF International Focal Point om økosystemer. Har også bistået European Environment Agency om levering af miljødata.

Anne-Marie C. Bürger, biolog, Amphi Consult. Var projektleder på regional analyse om potentielle naturparker i Region Sjælland, hvori der blev lavet en samlet beskrivelse af IUCNs system for beskyttede naturområder. Har stået for projekter om udvikling og planlægning af en grøn struktur i en række kommuner. Har kontrolleret en kommunes fredninger i felten. Har stor viden om GIS og levering af data til databaser. Er involveret i Europarc, der er medlem af IUCN og er det største europæiske netværk for beskyttede naturområder.

Trine Skov, naturforvalter, Landbohøjskolen, GEON – Geologi og Natur. Trine har været projektleder for Friluftsrådets mærkningsordning om Danske Naturparker og har her skullet sikre, at naturparkerne lever op til en række krav om beskyttet natur, inddragelse i kommuneplanlægning og godkendte naturparkplaner med gyldig hensyn til natur, kultur og lokalbefolkning. Hun er tidligere afdelingsleder i Friluftsrådet med ansvar for Danske Naturparker.

Henrik Ærenlund Pedersen, biolog, Select Nature. Er medlem af IUCNs Species Survival Commission og har stor viden om beskyttelse af orkidéer både i Danmark og i udlandet. Er tidligere lektor på Statens Naturhistoriske Museum og er i dag ekstern lektor på Roskilde Universitet. Løser gennem eget firma opgaver inden for naturforvaltning for kommuner. Har stor viden om dataanalyse og metodisk tilgang fra forskningsprojekter. Er tidligere formand for Dansk Botanisk Forening.

Anders Fischer, arkæolog, Sealand Archaeology. Har i dag egen rådgivningsvirksomhed. Var i 37 år ansvarlig for fredninger af kulturarv i Miljøministeriet og siden Kulturministeriet. Har beskæftiget sig med alle typer af beskyttelse af kulturarv på land og i kystnære havområder. Arbejdede udpræget tværfagligt - især med biologer, råstofforvaltere, jurister og grønne organisationer. Blev i 2001 tildelt Westerby-prisen, der er dansk arkæologis fornemste hædersbevisning.

Om projektets ledelse

Projektlederen refererer til Ann-Katrine Garn, der er formand for IUCN Nationalkomiteen og zoolog i Zoologisk Have København. Ann-Katrine har stået for kontraktskrivning og sikret den løbende afrapportering af projektet til Miljøstyrelsen. Hun har tillige sikret, at der er skrevet kontrakter med underleverandører om leverancer samt tilset, at projektlederen har sikret den fornødne fremdrift og kvalitet i opgaveløsningen. Ann-Katrine har en bachelor i zoologi og master i Biodiversity & Conservation fra University of Leeds i England.

Projektets fremdrift er afrapporteret som statusrapporter inden for de aftalte tidsfrister til Miljøstyrelsens kontaktperson Jørgen Heinemeier.

Gennemførelsen af opgaven er sket under faglig styring af WCPA-medlemmerne: Anette Petersen og Jan Woollhead.

Om vurderinger generelt

Faglige vurderinger som her bygger på en kompleks sammenstilling af viden. Der er tale om faglige skøn af de enkelte fredede områder. Ved at have et team med forskellige typer af fagpersoner har vi i projektet kunnet trække på en bred vifte af viden og i vanskelige vurderinger støtte os til hinanden.

Vurderingerne er ikke eksakt videnskab. Det kan sammenlignes med læger, der vurderer en patient. Nogle gange vil to læger vurdere den samme patient forskelligt. Hvis de er uenige kan de prøve at inddrage anden viden. Det har vi i projektet gjort via såkaldte eksperttjek. Vi har således om fredninger, der indeholder kulturhistorie, haft eksperttjek ved arkæolog Anders Fischer, Sealand Archaeology. For geologi har geolog Anette Petersen stået for eksperttjek og for økosystemtjenester ingeniør Bo Normander.

For mere principielle vurderinger har vi sendt dem til international rådgivning ved Nigel Dudley, Equilibrium Research i Wales. Nigel Dudley har skrevet IUCN-vejledningen i brug af management kategorierne og har indgået i en national udredning af beskyttede naturområder i Storbritannien i forhold til IUCNs kriterier.

Ved at lave kvalitetssikring ved danske medlemmer af WCPA er der sket en ekstra sikring af resultaterne. Kvalitetssikringen har bestået i at tjekke, om de enkelte skemaer har været udfyldt korrekt og at sikre, at indholdet i fredningen har været ekstraheret korrekt. Endvidere har det været sikret, at de korrekte kilder er blevet brugt i vurderingen. Hvis der ikke har kunnet findes kilder, der dokumentere, at en given fredning er anerkendt og forvaltet, så er der i forbindelse med kvalitetssikringen foretaget et ekstra forsøg herpå.

Ideelt vil vurderinger af en karakter som denne skulle ske i dialog med forvalterne af de konkrete fredede områder, så vi er sikre på at have adgang til al relevant viden. Tildeling af korrekt forvaltningskategori handler både om, hvilke forudsætninger, der er for et givent område, og hvilke målsætninger der er. Målsætninger kan ændre sig over tid. Eksempelvis kan et område, der oprindeligt har været et beskyttet landskab (kategori V), senere blive udviklet og planlagt som et naturreservat svarende til kategori Ia. Besøg på de udvalgte lokaliteter vil yderligere kunne kvalificere vurderingerne.

Dette betyder, at det for nogle fredninger vil gælde, at havde der været tid til at være i dialog med forvalterne og eventuelt at bese områderne, så kunne en vurdering have faldet anderledes ud. For mange af de større naturområder kunne det tillige være relevant at se på, hvordan de kan vurderes som et samlet område, frem for en vurdering af flere fredninger enkeltvis.

Syntese af vurderingerne

I dette afsnit vil der blive redegjort for resultatet af vurderingen i forhold til IUCNs kategorier af de i alt 1720¹⁴ fredninger. Udover en vurdering af fredningerne ønskede Miljøstyrelsen en redegørelse for og vurdering af, hvorledes gennemgangens resultat afviger fra tidligere kategorisering. Af tabel 1 fremgår, at i alt 1843 fredninger blev indberettet som naturbeskyttede områder med en tildelt kategori. Langt størstedelen af fredningerne blev tildelt kategorien V Beskyttede landskaber.

I dette arbejde er 1720 fredninger blevet vurderet med henblik på, om de kan tildeles en kategori. Af tabellen fremgår det, at 1342 fredninger ikke kunne tildeles en kategori. Det kan fx skyldes, at der har været tale om en udsigtsfredning, eller at det ikke har været muligt at finde oplysninger om, hvorvidt det fredede område bliver forvaltet. I alt 378 fredninger er blevet tildelt en kategori, og de fordeler sig overvejende i kategorierne IV og V. Ud af de 1720 vurderinger er det 22 % der kan tildeles en IUCN kategori og 78 % der ikke kan.

| Kategorier | Indberettet 2009-10 | Vurdering 2018 | Ændring fra 2009-10 til 2018 + / ÷ |
|--|---------------------|----------------|---------------------------------------|
| Ia Naturresevater | 6 | 5 | ÷ 1 |
| Ib Vildmarksområder | 7 | | ÷ 7 |
| II Nationalparker | 9 | 3 | ÷ 6 |
| III Naturmonumenter | 20 | 16 | ÷ 4 |
| IV Habitat-/artsforvaltede områder | 204 | 242 | + 38 |
| V Beskyttede landskaber | 1597 | 111 | ÷ 1468 |
| VI Naturressourceområder (ny siden 2009) | | 1 | +1 |
| <i>Kan ikke tildeles en kategori</i> | | 1342 | |
| Fredninger i alt: | 1843 | 1720 | |
| Heraf fredninger tildelt en IUCN kategori: | 1843 | 378 | |

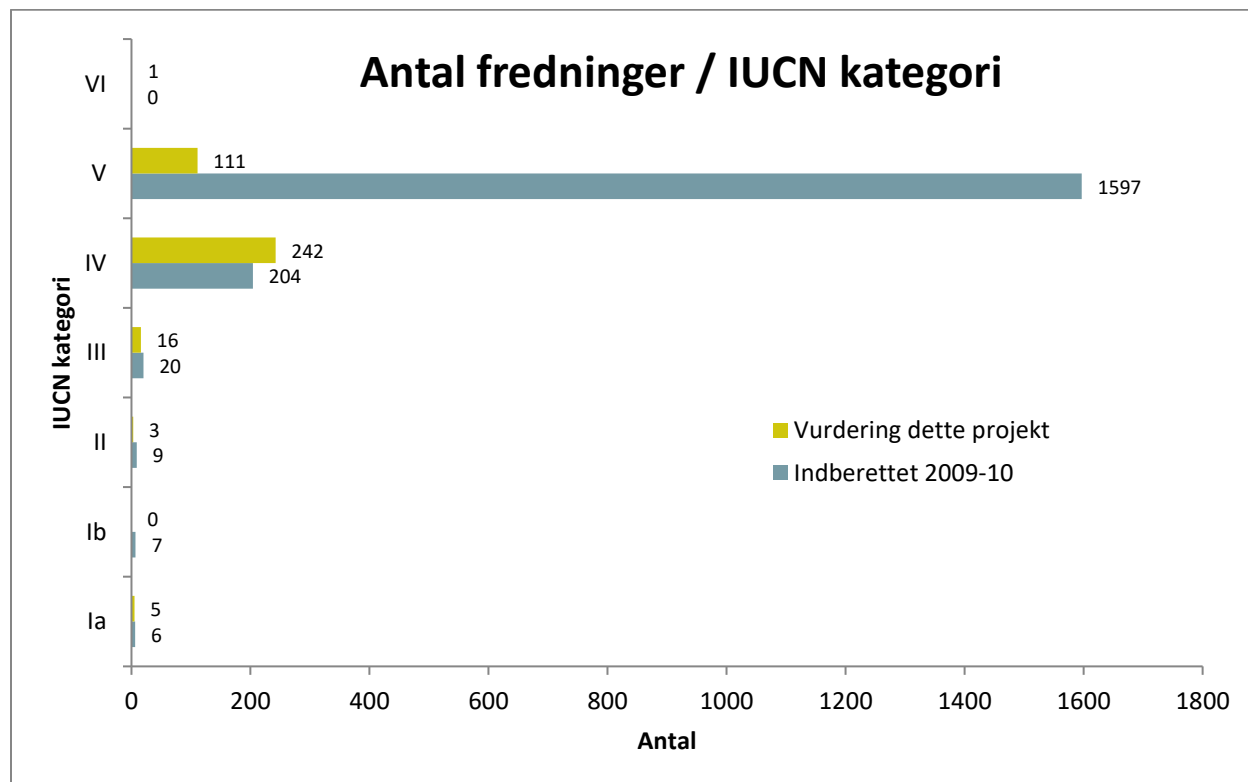
Tabel 1. Antal fredninger fordelt på de forskellige IUCN kategorier for to forskellige perioder: indberettet i 2009-2010 og vurdering i dette projekt, 2018.

I forhold til indberetningen i 2009-10 er der en nedgang for alle kategorier undtagen kategori IV, hvor der i dag er en stigning på 38 fredninger i forhold til indberetningen i 2009-10.

Figur 1 giver en grafisk fremstilling af forskellen mellem antal fredninger inden for de forskellige kategorier, der blev tildelt ved indberetning i 2009-10 og vurderede fredninger i dette projekt. Det skal dog pointeres, at tallene ikke er direkte sammenlignelige, da ikke alle fredninger fra 2009-10 indberetningen er med på den liste over fredninger, som er blevet vurderet i dette projekt. Desuden er der udført vurderinger af fredninger, som ikke var med i indberetningen fra

¹⁴ Det samlede antal fredninger, som der redegøres for i dette afsnit, er fremkommet gennem en proces i projektet. Miljøstyrelsen fremsendte en liste ved projektets start og efterfølgende er enkelte fredninger udgået pga. oplysninger om fx ophævelse og andre er tilføjet.

2009-10, enten fordi fredningen er gennemført siden sidste indberetning, eller fordi fredningen er fremkommet ved den filtrering af det samlede antal fredninger i Danmark, som Miljøstyrelsen udførte forud for udlevering af listen til vurderingsprojektet. Det, som kan læses ud af figur 1, er alene absolutte tal for fredninger, som er tildelt/kan tildeles en kategori for de to perioder ud fra Miljøstyrelsens sortering af danske fredninger for de respektive perioder.



Figur 1. Grafisk fremstilling af data i tabel 1. Figuren viser antal fredninger fordelt på de forskellige IUCN kategorier som blev indberettet i 2009-2010 og som er blevet vurderet til at kunne tildeles en kategori i dette projekt, 2018.

Hvorfor der ikke kan tildeles en kategori

I alt 1342 af de vurderede fredninger, svarende til 78 %, kan ikke tildeles en kategori efter IUCNs kriterier. Det er der forskellige årsager til. I IUCNs guidelines understreges det, at det kun er områder, hvor hovedformålet er bevarelse af naturen, der kan betragtes som beskyttede områder, og at såfremt der er andre mål med beskyttelsen, da må hensynet til naturen veje tungest i tilfælde af konflikt mellem formålene. Dette har været fokus ved vurdering af fredningernes formål.

Der er en række fredninger, hvor formålet er at bevare et areal i tilknytning til kulturhistoriske værdier, f.eks. omkring gravhøje. De fredninger vil oftest ikke blive betragtet som naturbeskyttede områder. Dernæst er der en række fredninger, hvis hovedformål det er at bevare udsigter eller landskaber i bred forstand og uden noget nærmere defineret naturformål. Den type fredninger vurderes heller ikke at være naturbeskyttede efter IUCNs kriterier. Det

gælder også selvom et givent område godt kan indeholde væsentlige naturværdier eller opfylde IUCNs kriterier, hvis der lægges til grund andre udpegninger, f.eks. Natura 2000. Vi har alene skullet vurdere ud fra selve fredningen og dens indhold holdt op imod de faktiske forhold og forvaltningen på stedet.

De fredninger, der vurderedes til at have et naturformål, er herefter vurderet efter de kriterier der er beskrevet tidligere i rapporten. Af alle kriterierne er det hovedsageligt kriterier vedrørende anerkendelse (er der fundet nogen, der tager ejerskab til det fredede område), dedikeret (er bestemmelserne i overensstemmelse med formålet) og forvaltet (kan der findes en forvaltningsplan eller anden dokumentation for at det fredede område plejes, såfremt det har plejebehov), som påvirker vurderingen. I en desktop-opgave som denne er der begrænsninger for, hvor mange fredede områder, der kan findes de relevante oplysninger om alene ved søgning på kommunale hjemmesider, statslige hjemmesider og andre relevante hjemmesider. Der vil derfor være områder, der er blevet vurderet som ikke at kunne opfylde IUCNs kriterier, hvor det formentligt ville være muligt at finde oplysningerne på anden vis, fx ved henvendelse til ejere eller relevante myndigheder.

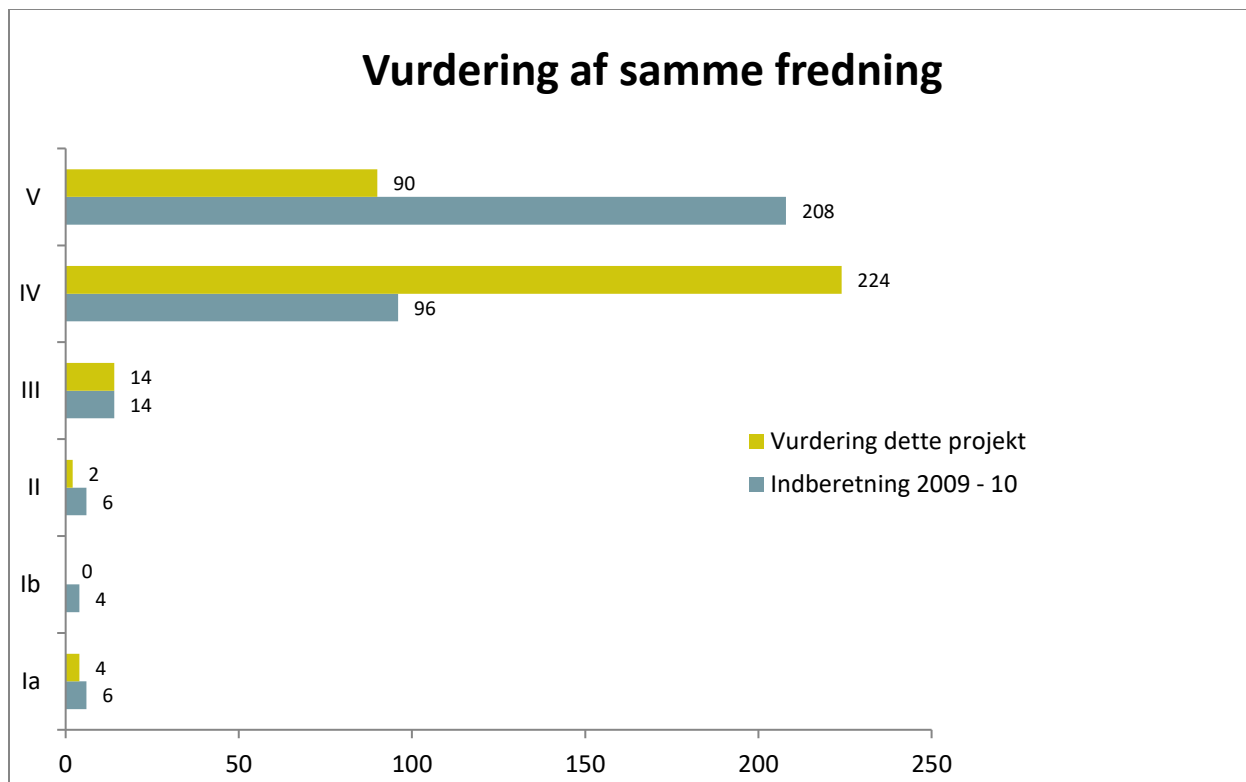
Resultatet er, at i alt 378 fredninger er blevet vurderet som naturbeskyttede områder efter IUCNs kriterier og er blevet tildelt en forvaltningskategori. Det er vigtigt at påpege, at fordi en fredning ikke har kunnet få en forvaltningskategori, så behøver det ikke at betyde, at en fredning er dårlig. Fredninger af kulturhistorie, udsigter, offentlig adgang m.v. har været eller kan være vigtige ud fra egne præmisser.

Afvielser i forhold til tidligere vurdering

Der er blevet set på, hvordan vurderingen af fredninger i forhold til kategorierne adskiller sig i forhold til tidligere.

Helt overordnet ligger den største forskel i, at mange fredninger ikke er blevet tildelt en kategori i 2018-vurderingen. Det fremgår af tabel 1 og figur 1, at det er i kategori V, de fleste er udgået. Det var denne gruppe som indeholdt mange af de fredninger, der i denne vurdering ikke betragtes som havende naturbeskyttelse som hovedformål, idet de som nævnt ovenfor betragtes som udsigtsfredninger, som landskabelige fredninger uden et nærmere angivet naturformål eller som at have et kulturhistorisk hovedformål, mv.

For at se nærmere på om og hvordan vurderingen af de enkelte fredninger har ændret sig, er først de fredninger, som er blevet tildelt en kategori i begge perioder, udskilt. Det drejer sig om 334 fredninger. Disse er herefter blevet sammenlignet i forhold til, hvordan vurderingerne for de to perioder fordeler sig på kategorier, se figur 2. Her fremgår det, at den største forskel i vurderingerne ligger i kategorierne IV og V. Der er langt færre fredninger, der falder inden for kategori V i 2018 vurderingen i forhold til i 2009-10. En forklaring herpå er, at vi mener, at kategori V om landskaber er tiltænkt større naturområder, og at de tidligere vurderinger ikke havde dette fokus. Kategori IV er især egnede til mindre naturplejede områder.



Figur 2. Figuren viser hvordan fordelingen af IUCN kategorier af samme fredninger er faldet ud for de to perioder.

For de mere "sjældne" kategorier fremgår det af figur 2, at der er færre fredninger, der vurderes til at høre under kategori Ia Naturreservater, end der tidligere er indberettet. Nationalpark kategorien II er også blevet tildelt til færre områder. Der er ikke længere områder inden for kategorien Vildmarksområder Ib, hvor der er samme antal områder, der falder inden for kategorien III Naturmonumenter i begge vurderinger.

Det skal specielt til nationalpark-kategorien (II), fremføres, at den er tildelt ud fra den definition som IUCN har for nationalparker omfattende større økosystemer med formidling. Vurderingen sker uanset, om området har status som nationalpark i Danmark eller ej. Vi har i projektet kun vurderet fredninger og ikke eksisterende nationalparker.

I forlængelse heraf er det vigtigt at påpege, at en vurdering efter IUCNs system ikke er en ny udpegning, men alene er en klassificering af den gældende beskyttelse ud fra IUCNs definitioner. Systemets værdi ligger især i, at det fungerer som en international standard, der gør det muligt at sammenligne graden af naturbeskyttelse internationalt, bl.a. ved indberetninger til internationale databaser, der danner grundlag for sammenligninger landene imellem og samlede internationale opgørelser.

I forhold til indberetningen 2009-10 er IUCN kategorien: Naturressourceområder IV kommet i brug i Danmark, og den fremgår derfor ikke af figuren. Der er redegjort for kategorien tidligere i rapporten og ét fredet område er blevet tildelt denne kategori. Det er fredningen: "Agerø,

Skibsted Fjord” beliggende i Limfjorden, som er vurderet som et havområde, der udgør et fælles gode med udnyttelse af naturressourcen samtidigt med, at der sikres et højt naturindhold. Lokalsamfund kan sætte fiskegarn i området og gå på jagt som del af en bæredygtig ressourceudnyttelse.

Derudover er der blevet set på de vurderinger, der er forskellige for de to perioder for den samme fredning, og hvori forskellen består. Af de 334 fredninger som er tildelt en kategori i begge perioder er i alt 135 fredninger blevet vurderet ens, dvs. tildelt samme kategori. Det betyder dermed at 199 fredninger er blevet revurderet i forhold til tidligere. I tabel 2 opsummeres den samlede ændring fra 2009-2010 indberetningen og dette projekts vurdering, og der gives et eksempel for hver af ændringerne.

Tabel 2:

| Revurdering af fredninger fra indberetning 2009-10 til vurdering 2018 | Antal | Eksempel (Fredningens navn med fed skrifttype) |
|---|-------|--|
| Revurdering fra V til IV | 140 | Stubhaven Næs: Fredningen sikrer bevarelse og pleje af den særlige, plejekrævende skovtype, stubhave. Der er tale om et mindre område som forvaltes med henblik på beskyttelse af en særlig naturtype. |
| Revurdering fra IV til V | 23 | Saltholm: Der er tale om et større område (>1.500 ha) hvor fredningen beskytter et ø-landskabs funktion som raste- og yngleområde for vandfugle, samt bevarer de botaniske, kulturhistoriske og landskabelige værdier. |
| Revurdering fra V til III | 9 | Knude Klint på Fur: Der er ikke tale om et større landskab, men om et område som er en enestående geologisk attraktion og typelokalitet for moleret. |
| Revurdering fra III til IV | 6 | Hoffmansgave, Enebærodde: Området er vurderet til at være et naturbeskyttet område med odde og strandenge som bevarer og tillige sigter mod genskabelse af et østdansk hedeområde og det vurderes ikke at have den turistmæssige tiltrækning og som i øvrigt ofte er små områder. |
| Revurdering fra III til V | 4 | Maribo Søerne: Det er et større sønært landskab omkranset af en mosaik af naturtyper. Områder i kategori III er som regel små og forvaltes med henblik på bevarelse af specifikke landskabs- eller naturattraktioner. |
| Revurdering fra Ia til IV | 4 | Hov Vig: Områder i kategori Ia forvaltes hovedsageligt med videnskabelige formål og for at sikre helt urørt natur. I fredningen i Hov Vig er der tale om beskyttelse af inddigede, lavvandede, næsten ferske laguner som desuden er et vildtreservat. |

| | | |
|-------------------------------|------------|---|
| Revurdering fra Ib til II | 1 | Lille Vildmose: Fredningen repræsenterer et landskab domineret af højmoser og græsningsskove, hvor naturplejen sker ved oprindeligt hjemmehørende dyrearter. Fredningen skal sikre mulighed for, at området kan fungere som en biologisk og funktionel helhed, men det vurderes at der ikke gives nok rum til at opleve ensomhed og naturlige økosystemer i stor skala, som er en del af rationalet bag Vildmarksområder (Ib). |
| Revurdering fra Ib til IV | 3 | Anholt, ørkenen: Det samme gælder ørkenen på Anholdt (som ovenfor) og fredningen er blevet kategoriseret som kategori (IV) som beskyttelse af et hedelandskab. |
| Revurdering fra II til III | 1 | Skagen Gren: Skagen Gren er en oddedannelse med en stor naturattraktion. Mødet mellem Kattegat og Nordsøen på Grenen er dybt fascinerende. Klitnaturen er til trods for ringe næring særdeles artsrig. I klitsøerne yngler strandtudsen. Et stort fugletræk passerer især om foråret over Skagen. Mennesker har sit præg med Skagen Fyr og mange skibe har forlist i farvandet ud for Grenen. |
| Revurdering fra II til IV | 2 | Fanø Syd: Det fredede område vurderes ikke at udgøre et stort naturområde, der administreres for beskyttelse af økosystemer, men som et kystområde med beskyttelse af kystnaturtyper som formål for forvaltningen. |
| Revurdering fra II til V | 3 | Mols Bjerge, syd: Fredningen repræsenterer et kuperet kulturlandskab med heder, plantager, overdrev, krat, små søer, marker i omdrift og spredt bebyggelse, hvilket vurderes at passe til forvaltning af et beskyttet landskab. |
| Revurdering fra IV til Ia | 2 | Draved Mose: Det vurderes at beskyttelsen er streng. Der er begrænsninger i offentlighedens adgang og fredningen har klare naturvidenskabelige formål. |
| Revurdering fra IV til II | 1 | Æbelø: Der er tale om et stort samlet naturområde, der kan opfattes som et økosystem. Publikum har mulighed for at besøge størstedelen af området, der formidles. Selve Æbelø har været under kultivering, men er under naturgenopretning. |
| Ændret kategori i alt: | 199 | |

Tabel 2. Af tabellen fremgår hvordan ændring i IUCN kategorier fordeler sig fra indberetningen i 2009-10 og til vurderingen i dette projekt i 2018.

Samlet set betyder det, at mere end halvdelen (60 %) af de fredninger, der er blevet vurderet til at kunne gå ind under IUCNs kriterier for naturbeskyttede områder i 2018, har fået en anden kategori, end den tildelte i indberetningen 2009-10.

Dertil skal bemærkes, at det, at et område tildeles én kategori på ét bestemt tidspunkt, ikke betyder, at det ikke kan "bevæge sig" ind i en anden kategori over tid. Fx kan den måde et område forvaltes på medføre, at området tildeles en ny kategori. Det er dog ikke blevet konkret vurderet i dette projekt og skal blot tjene til at illustrere, at naturbeskyttede områder ikke er en statisk størrelse.

Slutteligt skal det fremhæves, at 291 fredninger ikke har kunnet tildeles en kategori på grund af, at det ikke har været muligt at finde oplysninger om en plejeplan eller anden dokumentation for, at det fredede område plejes. Det kan dog ikke heraf slutes, at såfremt en sådan dokumentation fremfindes, så vil området kunne tildeles en kategori, da det fredede område vil skulle leve op til samtlige kriterier. Det er med andre ord et maksimum-tal for, hvor mange fredninger, der ville kunne blive tildelt en IUCN-kategori såfremt, at der fremskaffes oplysninger omkring forvaltning af det fredede område.

Om rapporten generelt kan rettes henvendelse til IUCN-Nationalkomiteen:

Ann-Katrine Garn, formand for IUCN-Nationalkomiteen, akg@zoo.dk.

Ved faglige spørgsmål kan kontaktes:

*Jan Woollhead, medlem af World Commission on Protected Areas (WCPA),
jw@parksntrails.com.*