

Naturbeskyttelseslovens 20 års jubilæum – Kan dansk naturbeskyttelse blive bedre?

Peter Jannerup og Anna Bodil Hald (medlem hhv. formand for Dansk Botanisk Forenings Naturbeskyttelsesudvalg)

Naturbeskyttelsen kan blive bedre – især hvad angår overdrev/tørgræsland og hede: Overdrev og hede vokser sig ud af beskyttelsen, hvis de ikke passes. En eng, der ikke plejes, forsummer ofte og vokser ud af kategorien eng, men over i de beskyttede kategorier mose og sumpskov. Den våde natur er dermed stadig beskyttet – i modsætning til den tørre natur på hede og overdrev. Naturbeskyttelsesloven beskytter kun fysiske arealer, selv om plejen er bestemmende for, om de er beskyttet eller ej. Plejen er afhængig af EU-landbrugstilskud, der styres af NaturErhvervstyrelsen. Endelig er naturen på fortidsminder i dag helt ude af naturbeskyttelsesloven og underlagt hensynet til kulturarven.

Den 1. juli 2012 fejrede Naturbeskyttelsesloven (NBL) sit 20 års jubilæum, og man kan sige at loven er kommet ud over teenage-årene. 'Puberteten' viste sig ved, at der i 2001 kom en principiel afgørelse fra Naturklagenævnet, der stadfæstede, at loven oprindeligt kun havde taget højde for historiske overdrev og ikke beskyttede de biologiske (botaniske) overdrev (se iøvrigt artikel af Larsen, S. N. "Langt ude på overdrevet..." i URT 3: 2001)). Efter nogle år hvor et antal overdrevslokalteter faktisk helt lovligt blev opdyrket, blev loven ændret i 2004, og de biologiske overdrev blev omfattet af beskyttelsen som artsrigt tørgræsland, hvor disse har eksisteret i omkring 50 år. Mere herom nedenfor.

I dag foreligger en solid beskrivelse af alle de juridiske forhold (V. Køster 2009), og sammen med de søgbare afgø-

relser fra klagenævnets hjemmeside (se links i litteraturliste) burde den praktiske håndtering af langt de fleste af lovens aspek-



Hede og højmose i Holmegaards Mose. Foto: Signe Nepper Larsen.

ter og forviklinger være på plads. Samtidig er en usikker periode under strukturreformen med overdragelsessager fra gamle myndigheder til nye og i nogle tilfælde uprøvede forvaltninger bragt til ende. Man kunne derfor godt tro, at naturen i Danmark er lovgivningsmæssigt sikret og i anledning af jubilæet forfattet festtaler for alt det gode loven gør. Spørgsmålet er dog, om loven gør det godt nok? Hvorfor er det f.eks. at alle de seneste års rapporter viser, at Danmarks biodiversitet har det skidt?

I denne artikel vil vi i stedet for festtalen vise nogle forhold, der reguleres af loven på en uhensigtsmæssig måde, og nogle væsentlige forhold, der ligger udover lovens paragraffer. Naturbeskyttelseslovens formål ses af boks 1. Formålet med loven er i dag affattet med tydelig reference til de Brundtlandske tanker og en afsmittende effekt af den samtidige Rio-konvention kan også spores, uden at begrebet biodiversitet dog er benævnt med ét ord i loven.

Lovens akilleshæl: Begrebet "hidtidig drift"

En grundforudsætning for loven er at den lovlige drift, der blev foretaget på et givent areal forud for lovens ikrafttræden, til enhver tid kan fortsættes. Dette rummer dels en vigtig erkendelse af, at hovedparten af de lysåbne naturtyper er kulturafhængige, og ligesom de klassiske, historiske overdrev ville gro til, om ikke den oprindelige og ekstensive drift blev fortsat. Dels er det et argument, der krævedes for at loven kunne være en erstatningsfri regulering, eftersom den enkelte jord ejer på den måde ikke fik indskrænket sine muligheder

Boks 1. Naturbeskyttelseslovens formålsparagraf

§ 1. Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særligt

- 1) at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
- 2) at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og
- 3) at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

Stk. 3. Der skal ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.

på de arealer, der nu blev beskyttet: Engen måtte fortsat græsses og evt. omlægges med års mellemrum, hvis den blev det før. Foderudbyttet var således uændret. På de nu §3-beskyttede arealer måtte driften blot ikke intensiveres med gødskning, hyppigere omlægning eller andet, der ville forøge udbyttet på bekostning af naturværdierne. Formuleringen om den "hidtidige drift", der nok også afspejler den politiske virkelighed, som loven blev til under, kan have været et columbus-æg i sin tid, men her 20 år efter er den virkelighed, som loven virker i, en anden af mindst to grunde: 1) dokumentation af 'hidtidig drift' og 2) driftsophør.

Ad 1. Almindeligvis er den hidtidige og lovlige drift svært at grave frem: Der kan have været ejerskifte en eller flere gange, arealer er blevet lagt sammen, opsplittet eller bortforpagtet igen, og i stadig mindre grad kan nogen nulevende i dag beskrive hvad den hidtidige drift var, der tilbage i 1992. Egentlig doku-

mentation for driften af det enkelte areal findes i bedste fald først fra 1995, da der blev indført krav til markplaner. Dette giver vanskeligheder i mange håndhævelsessager. Er den omvæltning i forholdene, der konstateres i virkeligheden, en lovlig og hidtidig drift? Det kan godt være ejerens ærlige opfattelse. Enkelte steder møder dog man stadig en kær, gammel husmand, der stadig har sine 3-4 kvier gående i engen, ligesom for 20 år siden. Her er driften utvivlsomt den samme som før loven.

Bidragende til problemet er naturligvis, at amterne dengang skrev §3-arealerne i mandtal ikke var forpligtet til at dokumentere noget videre om arealernes tilstand eller drift, og vi derfor i store dele af landet ikke har nogen 'basisanalyse' af naturarealerne: Kun få amter, f.eks. Århus, Ribe og Fyns Amt udførte i årene efter lovens ikrafttræden en egentlig, systematisk naturregistrering og foretog en efterfølgende naturkvalitetsplanlægning. Indtil videre og fem år



ræder først efter mange år.
landbrugsstøtte, bl.a. med udspærret annelgræs og rundbælg i en stor bestand.
at blive et §3-overdrev? Kun hvis lodsejeren har en positiv tilskyndelse!

rekte i vejen for den specialiser-
ing, der er sket på det enkelte

hensigten i NBL, og en trist ud-
vikling for bukkerne på de dan-

udskiftningen i 1800-tallet) eller området havde en kortere kontinuitet og derfor 'kun' var biologiske overdrev. Overdrevene er således den arealmæssigt mest trængte af alle §3-naturtyperne, og dertil er naturtypen ubetinget næringsfølsom. I kombination med en langt mere fragmenteret udbredelse med gennemsnitligt mindre arealstørrelser i sammenligning med f.eks. hedearealer og større nærhed til gødske marker, giver dette en betydelig randpåvirkning fra det omgivende, dyrkede land.

Selv med disse trusler er der ingen politisk handlingsplan for fremme af nye, beskyttede arealer med tørgræsland, tværtimod: Med lovændringen blev det formuleret sådan, at udviklingen af biologiske overdrev kun sker meget langsomt, typisk i løbet af 30 til 50 år regnet fra driftsophør, dvs. siden sidste pløjning af et givet areal. Det lave åremål kommer som udgangspunkt i spil i de særlige tilfælde, hvor f.eks. en sandmark grænser til et eksisterende overdrev og spredningen af overdrevets plantearter derfor kan ske hurtigt fra denne kilde. Praksis fra klagesager har dog vist, at artsindholdet vejer tungt i vurderingen af sager, og at åremålet måske kan være endnu kortere, men endnu mangler der afgørelser, hvor kommuner har udfordret teksten i vejledningen til NBL.

Afgørelsen af, om et areal kan blive beskyttet, er suverænt kommunernes og kan ikke påklages og afprøves, hvilket er meget uheldigt. Tilmed kan der være nok så mange sjældne sommerfugle og andre insekter på området, uden at det tæller med. I modsætning til dette må vegeta-

Boks 2. Museumslovens formålsparagraf.

§ 1. Lovens formål er at fremme museernes virksomhed og samarbejde med henblik på at sikre Danmarks kultur- og naturarv samt adgang til og viden om denne og dens samspil med verden omkring os.

Stk. 2. Loven har endvidere til formål at sikre varetagelse af opgaver, der vedrører sten- og jorddiger og fortidsminder.

tionen på de allerede udpegede overdrev godt være gul af fandens mælkebøtte og domineret af græsser som almindelig hvene og rød svingel. Dette er på sin vis godt eftersom kommunerne derved kan undgå at skrive overdrev ud af §3-beskyttelsen, før arealerne når et ret sent tilgrovningsstadium. Men for nye overdrevsarealer gælder altså en særlig tung bevisbyrde både angående vegetationens renhed og arealets kontinuitet, hvoraf begge lovligt kan nulstilles, hvis en lodsejer blot omlægges f.eks. med 15-20 års mellemrum.

En løsning for at fremme beskyttelsen af mere tørgræsland på kuperet terræn kunne bl.a. være at nedsætte størrelseskravet for sådanne forekomster. Aller-

ede i forløberen for naturbeskyttelsesloven, nemlig naturfredningsloven fra 1979, opnåede terrænlavninger med vand (dvs. søer) således beskyttelse med kun 1/10 af arealet som moser krævede for at være beskyttet. Dette princip blev skærpet i naturbeskyttelsesloven fra 1992, idet søer helt ned til 100 m² blev beskyttet med §3. Samme omhu tilkom ikke tørgræsland.

Fortidsminder: Lovens §4 er ophævet

Med revisionen i 2006 blev fortidsminder, dvs. gravhøje, jord- og sendiger, overflyttet til Museumsloven og NBL's §4 ophævet. Dette var nok dels for at begrunde overflytning af myndighedsopgaverne til ny administra-



Fortidsminder: Lovens §4 er ophævet
Forårsafrøning af gravhøj ved Kalundborg. En lovende forvaltning, der bundler i gammel tradition.

tiv enhed, nemlig Kulturarvstyrelsen (nu Kulturstyrelsen, der også skal håndtere f.eks. biografer og kunststøtte). Dermed forsvandt tilsyneladende hensynet til naturværdierne på disse arealer, der i nogle tilfælde rummer enestående biologiske værdier. Normalt er gravhøje og andre fortidsminder mindre end arealkravet for de §3-beskyttede tørbunds natur i naturbeskyttelsesloven (krav over 2500 m²). Til gengæld har naturen på dem en ubetinget lang kontinuitet, ofte regnes den i århundreder – endda over tusind år for gravhøje. Gravhøje er unikke områder for tørgræsland med deres eksponering til alle fire verdenshjørner og dermed niche for mange arter. Problemet er, at disse værdier ikke er sikret når kun hensynet til kulturarven varetages, selvom Museumsloven har begrebet 'naturarv' i sin formålsparagraf, Boks 2.

Kulturstyrelsens praksis læg-

Boks 3. Fra NST.dk:

"Det har ikke givet anledning til en ændret administrationspraksis, at kommunerne i 2007 overtog ansvaret for § 3 beskyttelsen. Det viser undersøgelsen fra 2008 af kommunernes § 3-administration, som analyserer, hvordan kommunerne har afgjort de konkrete sager om de § 3-beskyttede områder."

ger op til, at optimal pleje må vige for hensynet til endnu ikke registrerede - men potentielle - genstande i fortidsmindets øverste jordlag. Konkret mener Kulturstyrelsen, at hensyn til evt. ikke registreret kulturarv, der ikke tåler høj temperatur, vejer tungest i forhold til kontrollerede forsøg med genoptagelse af noget der ligner fordums afbrænding Valborgsaften (se URT 32 side 155-156) - en afbrænding som forventes at være en billig, autentisk og optimal pleje af mange gravhøjes flora. Forsøg har nu vist, at temperaturen i jorden ikke påvirkes ved en sådan forårsafbrænding, så måske er der håb. Alternativt kræver en sikring af de sidste rester af naturarens karakterar-

ter på gravhøje politisk afvejning.

Nye vandhuller – straks beskyttelse

I modsætning til tørbunds natur er ny vådbunds natur godt beskyttet. Om nygravede søer hedder det, at de er beskyttet, når et søer karakteristisk plante- og dyreliv har indfundet sig, hvilket typisk sker i løbet af 5 år. Praksis i landzonetilladelser til søgravning er imidlertid, at ansøgeren oplyses om at søen så snart den er gravet vil være omfattet af §3-beskyttelsen. Om end det ikke er helt i overensstemmelse med loven, er det en praktisk foranstaltning fra myndigheds side, da det ikke er hensigten, at den der ansøger om søen, graver og regulerer på sin nye sø i årevis, og på den vis hindrer plante og dyrelivet i at indfinde sig. Samtidig er det praktisk rent administrativt set at få registreret den nye sø hurtigt efter udgravningen og før den går i glemmebogen, hvilket godt kunne ske i løbet af en femårs periode. Fra og med 2013 beskyttes alle søer og vandhuller over 100 m² tilmed af 10 m udyrket bræmme.

De svære håndhævelses-sager: Naturen taber uanset hvad

Mens myndighederne bekræfter hinanden i den gode administration (se Boks 3), men strider om hvem, der skal betale for en bedre natur, taber naturen i realiteten kvalitet med stor fart.



2 år gammel §3-sø, etableret som estatningssø ved et industriområde og allerede med karakteristiske vandplanter.

De nye arealer, som måtte komme til med serviceeftersyn, højner ikke kvaliteten. Det viser feltefaringer. Samtidig kan de kvaliteter, der mistes når §3-beskyttede arealer udsættes for indgreb, kun vanskeligt eller langsomt erstattes eller genindfinde sig på arealet, uanset om der fra myndighedernes side kræves fuld reetablering – de vigtige kvaliteter er måske ikke engang beskrevet.

Hvad skal der til?

Det skal være så økonomisk attraktivt at eje §3-arealer, at lodsejere står i kø for at få dem registreret og plejet. Tilskud til græsning og høslæt skal derfor kun gives til §3-arealer og beløbet skal gradueres efter naturkvalitet på arealet, f.eks. en tretrins skala. Udpegede arealer skal ikke kunne vokse ud af §3 og nye arealer skal ikke kunne vokse ind under loven. Når bjergfyf dør kommer lys og tyttebær igen, når overdrev undergår succession og vokser til med vedplanter, er området stadig bevaringsværdigt – nu som naturskov. En ubeskyttet eng,

der ikke længere omlægges, bør derfor først blive til §3, når lodsejeren søger om det og der vel at mærke er naturkvalitet til stede. At kulturengen og brakmarken pløjes op med års mellemrum for ikke at blive til §3-areal er ikke bæredygtigt.

I godkendelsessager efter husdyrloven, er der ofte kamp fra landmandens side om at få plads til gyllen fra det sidste dyr i stalden. Dyr til pleje af naturområder bør derfor kunne indgå som ekstra husdyr i godkendelsessager. Kun på den måde kan god natur blive en medspiller for mange landmænd.

Hele den udvikling, som landbrugssektoren har gennemgået og stadig gennemgår, er måske vanskelig at bremse, men det burde være åbenlyst, at landet med den nuværende udvikling mister vigtige dele af naturgrundlaget. Forhåbentlig vil Natur- og Landbrugskommissionen, der for tiden arbejder med spørgsmålene om indtjening og naturforvaltning i det danske landbrug, komme med anvendelige redskaber og nytænkning på området.

Endelig er det bydende nødvendigt at dokumentere naturkvaliteten på §3-arealerne og at prioritering af naturindsatsen bliver til mere end en 'kan-opgave' i kommunerne, så vi med 20 års forsinkelse kan få klarlagt, hvad det er Naturbeskyttelsesloven kan og skal beskytte.

Litteratur:

V. Køster 2009: Naturbeskyttelsesloven med kommentarer: Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Natur og Miljøklagenævnets afgørelsesportal: <http://www.nmknafoerelser.dk/>

Naturstyrelsens hjemmeside, afdelingen om §3-beskyttelse: http://www.naturstyrelsen.dk/Naturbeskyttelse/National_naturbeskyttelse/Paragraf3/

Botaniske noter...

Erratum

En rettelse til rettelsen på side 61 i URT NR. 2, 2012.: Der står at forsiden af nr 1 2012 prydes af Alm. Månerude; men det er Kamilleblad det drejer sig om.

Annoncer

Flueblomster fra Marokko til Mellemøsten.

Bogen, der er skrevet af Niels Faurholdt og Henrik Æ. Pedersen og udgivet af Dansk Orchide Klub i 2009, kan nu købes til en favørpris på 65 kr (+ forsendelse på 30 kr). Bestilling sker hos orkideklubbens kasserer, Bente Nielsen på tlf. 74450924 eller pr. email: bente_kaj@mail.dk

Nordic Journal of Botany

Samtlige 30 årgange kan afhentes gratis ved henvendelse til lektor emeritus Jørgen Kristiansen, Biologisk Institut, Ø. Farimagsgade 2 d, 35322291 eller privat 45812297, e-mail joergenk@bi.ku.dk