

Miljøministeriet
Slotsholmsgade 12
1216 Kbh K

j. nr. 2020-5425

Sendt til mim@mim.dk
Cc. jacbe@mfvm.dk og dahmo@mfvm.dk

12. februar 2021

Høringsvar mht. etablering af naturnationalparker i Danmark

Dansk Skovforening takker for muligheden for at indkomme med høringssvar til lovforslaget til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven (etablering af naturnationalparker), og for afholdelse af en teknisk gennemgang, hvor nogle af vores opmærksomhedspunkter blev berørt.

Overordnede betragtninger

Lovforslaget skal skabe en retslig ramme for etablering og forvaltning af naturnationalparker i Danmark med henblik på at styrke områdernes natur og biodiversitet. Dansk Skovforening finder det derfor væsentligt, at rammerne ikke bliver for snævre i forhold til at sikre mulighed for at udlægge naturnationalparkerne efter forskellige modeller. Vi er bekymrede for at det foreliggende forslag bliver for fastlåst i forhold til modellen, hvor skoven lægges urørt og der introduceres store græsser (rewilding). Dansk Skovforening mener, det vil være for ensidigt udelukkende at satse på rewilding, med store græsser i hegninger, som løsning til at opnå mere biodiversitet. Det er vigtigt, at loven også giver rammer for at afprøve andre løsninger. Særligt problematisk er i den sammenhæng bestemmelsen om, at arealerne der udlægges til naturnationalpark skal friholdes for skov- og landbrugsproduktion. Se vores konkrete bemærkninger under afsnittet *Ingen skov- og landbrugsproduktion*.

Der henvises i afsnit 2.1.1.2 i bemærkningerne til lovforslaget til, at lovforslaget er rettet mod naturnationalparker på statens arealer, herunder de to første naturnationalparker ved Fussingø og i Gribskov, som fremgår af aftalen "Naturnationalparker og mere natur på land og i havet" indgået den 19. juni 2020 mellem regeringen, Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet. Sidenhen har Regeringen den 4. december 2020 indgået aftale med Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet om en natur- og biodiversitetspakke, hvor der afsættes midler, der skønsmæssigt rækker til etablering af yderligere 13 naturnationalparker.

Dansk Skovforening mener, at det også kan være relevant at inddrage privat og kommunalt ejede arealer på en frivillig basis og mod kompensation. Det blev ved den tekniske gennemgang oplyst,

at årsagen til at muligheden for på frivillig basis at inddrage privat og kommunalt ejede arealer, ikke er med i første omgang er, at der er andre juridiske regler på private og kommunale arealer, som der mangler en juridisk analyse på. Det blev oplyst, at det analysearbejde sættes i gang snarest. Dansk Skovforening byder denne mulighed for frivilligt at kunne indgå i kommende projekter velkommen, og vi bidrager gerne til analysearbejdet med vores erfaringer fra tidligere aftaler mellem staten og private.

Konkrete bemærkninger til lovtæksten

Dansk Skovforening mener, at det er en god teknisk løsning at indsætte bestemmelserne om etablering af naturnationalparker i eksisterende love fremfor at lave en ny selvstændig lov om naturnationalparker.

Til § 1 nr. 1 - naturbeskyttelsesloven

§61 a) stk. 2 giver miljøministeren mulighed for at meddele tilladelse til at etablere naturnationalparker på større statsejede områder. Selvom det fremgår af § 63 c) at ejeren af et område efter anmodning fra ministeren udarbejder en ansøgning om tilladelse til etablering af en nationalpark, så er det ikke helt tydeligt af teksten at tilladelsen skal være på baggrund af en ansøgning. Det kunne derfor være en ide at § 61 a) stk. 2 tydeligere sagde, at tilladelse efter stk. 1, kan meddeles af miljøministeren på basis af ansøgning som beskrevet i § 61 c).

Det er allerede besluttet, at de to første naturnationalparker skal etableres ved Fussingø og i Gribskov. Det fremgår af aftalen "Naturnationalparker og mere natur på land og i havet" indgået den 19. juni 2020 mellem regeringen, Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet.

Det fremgår af § 61 c) at ansøgninger om tilladelse til etablering af naturnationalparker kan udarbejdes efter anmodning fra miljøministeren. På den tekniske gennemgang blev det pointeret, at der forud for beslutning om hvor kommende naturnationalparker skal placeres, vil være en omfattende politisk proces. Det fremgår dog ikke så tydeligt af lovtæksten eller bemærkningerne. Af bemærkningerne til § 61 c) og § 61 a) stk. 2 fremgår det at:

"Etableringen af de enkelte naturnationalparker kan ske i områder, hvor der kan opnås en biodiversitetsgevinst, og hvor det er foreneligt med andre samfundsinteresser og -hensyn, herunder friluftsliv og turisme, klima, færdselssikkerhed, kultur- og verdensarv, infrastruktur samt andre naturinteresser, som f.eks. omfattes af EU's naturdirektiver. Det forudsættes derfor, at miljøministerens anmodning om udarbejdelse af en ansøgning afgives efter inddragelse af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, kulturministeren, erhvervsministeren, transportministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren. Dette har til formål at sikre, at de nævnte ministres ressortområder indgår i vurderingen af, hvor det er hensigtsmæssigt at etablere en naturnationalpark.

Det er ikke tilfredsstillende at alene ministrene i den til en hver tid siddende regering skal inddrages i udvælgelsesprocessen. Placeringen, størrelsen og den efterfølgende forvaltning af naturnationalparkerne kan potentielt få stor indflydelse på omkringliggende arealer og hele Danmarks naturindsats, men også træproduktionen. Derfor mener Dansk Skovforening, at der bør

sikres en forpligtigelse til at inddrage alle aftaleparterne bag aftalen om natur- og biodiversitetspakke fra 4. december 2020, ligesom at lodsejere, der er naboer til arealer i spil, skal høres inden det beslutes at anmode om udarbejdelse af ansøgningen efter § 61 c).

Ingen skov- og landbrugsproduktion

Det fremgår af § 61 a) stk. 3 2) at *området friholdes for skov- og landbrugsproduktion. Dette gælder dog ikke særlige forvaltningstiltag, der foretages med natur og biodiversitet som hovedhensyn.*”

Det beskrives nærmere i bemærkningerne til paragraffen, at der med friholdelse af skovproduktions menes, at skovene i nationalparkerne udlægges som urørt skov uden kommerciel hugst. Dog nævnes mulighed for at bekæmpe invasive arter og udtage træ fra ikke-hjemmehørende arter i den indledende fase.

Dansk Skovforening mener, at den ramme bliver for snæver og der bør være mulighed for at udtage træ fra nogle af arealerne, ligesom at andre modeller end rewilding særligt i en overgangsperiode kan indeholde muligheder for en fortsat drift på en del af arealet. Det nævnes, at ikke-hjemmehørende træer kan sælges som led i naturgenopretning, mens hjemmehørende træer skal blive i skovbunden. Der bør være mulighed for at begge kategorier kan udtages.

Forvaltningsprincipperne bør omfatte muligheden for tynding af bevoksninger hvad enten træet udnyttes eller ej. Tyndinger kan supplere græssernes effekt og understøtte en hurtigere dimensionsudvikling, mere lystilgang til skovbunden og skabe større variation hurtigere. Det kan fx gavne de mange yngre egestykker, som ellers kan få svært ved at udvikle sig til de store krogede ege, der i høj grad efterspørges.

Vi anbefaler, at der også åbnes mulighed for at kunne sælge træ fra saneringshugster. Det kan fx være hugster, der foretages i forbindelse med skadedyrsangreb for at forhindre en yderligere spredning eller i forbindelse med brandsikring op til naboarealer, hvor det ikke er ønskeligt med store mængder dødt ved.

Der er klimaforandringer på vej, det er derfor også relevant at forberede stabile skove og overveje at give nye arter plads fremfor alene at fokusere på hjemmehørende træer, hvis der laves forberedende hugster. Der kan blive behov for fx mere tørketålende træarter.

Endvidere bør det være klart, at når driftsformålet biodiversitetsoptimering løses ved at udlægge til urørt skov, gives samtidig afkald på muligheden for at skovene kan bidrage til at levere miljøvenlige træprodukter, der kan substituere fossile produkter og samtidig lagre CO2. Dansk Skovforening mener, at den nuværende ramme er for begrænsende også i forhold til at give mulighed for at afprøve andre modeller end rewilding.

Monitorering og baselinemålinger

Arbejdet med nationalparkerne bør være adaptivt, så der løbende monitoreres og planerne for parkerne løbende kan tilpasses efter de erfaringer, der opnås med forvaltningen. Derfor er det

helt essentielt, at der også i forbindelse med etablering af naturnationalparkerne udføres base line-målinger.

Af § 61 d) stk. 1 nr. 1) fremgår det, at projektbeskrivelsen skal indeholde *områdets nuværende status, herunder naturgrundlag, landskabelige forhold, veje, stier og andre anlæg samt fredet eller beskyttet kultur- og verdensarv*. Det er ikke tydeligt hvad ordet "naturgrundlag" dækker over, ligesom at det ikke er klart, om dette krav er at betragte som krav om base line-måling.

Af bemærkningerne fremgår det, at der vedrørende naturgrundlaget i området bl.a. skal beskrives, hvorvidt der er beskyttet natur efter naturbeskyttelseslovens § 3, hvorvidt der i området findes bilag IV-arter i henhold til EU's naturbeskyttelsesdirektiver og hvorvidt der i området findes rødlistede arter m.m. Dansk Skovforening mener ikke, at denne beskrivelse er dækkende idet vi særligt savner henvisning til eventuelle Natura 2000-natur og –skovnaturtyper og naturmæssig særlig værdifuld skove (Skovlovens § 25) og beskyttede egekrat (skovlovens § 26).

Af § 61 e) stk.1 nr. 10) fremgår det, at forvaltningsplanen skal omfatte udviklingsmål og principper for områdets forvaltning og drift, herunder indeholde overvågning af udviklingen i naturnationalparken. Det er dog ikke tydeligt af lovteksten, hvilke parametre der skal overvåges. Der henvises flere steder i bemærkningerne til overvågning af naturudviklingen i naturnationalparkerne, men det nævnes kun kort i bemærkningerne at overvågningen i 10) om overvågning af udviklingen i naturnationalparken skal være i forhold til bl.a. natur, friluftsliv, turisme og kultur- og verdensarv. Dansk Skovforening mener det er vigtigt at overvåge og evaluere alle de parametre i forvaltningsplanen nævnt i § 61 e, stk. 1, nr. 1-9. Nr. 10 bør derfor præciseres så det er tydeligt af lovteksten.

Påvirkning af naboarealer

Det er umiddelbart svært at vurdere hvordan forskellige forhold i naturnationalparkerne kommer til at påvirke naboarealerne ud fra det skrevne. Der er fire forhold der umiddelbart er mest bekymrende:

1. Kravet om at vandløbskvaliteten skal afspejle uberørte forhold med en naturlig afstrømning og dynamik (§ 61 b))
2. Muligheden for indhegning af arealet og dermed påvirkningen af vildtets frie bevægelighed (§ 61 a) stk. 4
3. Begrænsningen i muligheden for at gennemføre saneringshugster
4. Muligt øget pres fra friluftsliv på naboarealer, som følge af begrænsningen i adgangen til naturnationalparkerne fx på grund af udsætningen af store planteædere.

Ad 1) afvanding af naboarealer

Det er vigtigt, at fx vandløbenes frie udvikling og en afvikling af dræning ikke kommer til at påvirke naboarealer negativt. § 61 b) siger at vandløbskvaliteten i en naturnationalpark skal afspejle uberørte forhold med en naturlig afstrømning og dynamik. Samtidig gives vandløbsmyndigheden dog en mulighed for at fravige dette under henvisning til andre væsentlige hensyn inden for eller uden for naturnationalparken. Lov om vandløb skal tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand og efter lovens § 27 skal både

private og offentlige vandløb vedligeholdes således, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres.

Med den nye tilføjelse i naturbeskyttelsesloven gældende naturnationalparker bliver det nu en omvendt situation, hvor vandløbsmyndigheden skal godtgøre, at det påvirker fx afledning af vand uden for naturnationalparken eller kulturarv inden for naturnationalparken negativt, før der kan foretages vedligeholdelse. Ændringen på naboarealer kan komme gradvist, hvilket kan gøre det svært at agere med det nye princip om at vandløbskvaliteten skal afspejle uberørte forhold med en naturlig afstrømning og dynamik.

Det kan potentielt få store konsekvenser for naboarealer. Dansk Skovforening anbefaler derfor, at der stilles krav om, at der udarbejdes en konsekvensanalyse for naboarealer som følge af ændret afvanding inde i nationalparken. Denne bør indeholde en baseline for forventet vandpåvirkning af naboarealer svarende til kravene i dag.

Der er behov for en ekstra konsekvensanalyse hvis der udsættes arter, der i særlig grad kan påvirke vandafledningen som fx bæver. En sådan konsekvensanalyse skal i tilfældet med bæver samtidig tage højde for, at denne art ikke kan holdes under hegn. Erfaringerne fra den tidligere bæverudsætning er, at de har spredt sig langt væk fra udsætningspunktet, og at de påvirket vandafledningen betragteligt og forurettet skade på private arealer. I disse tilfælde er det vigtigt at det er nemt at søge om erstatning som følge af skader forårsaget af ændret afvanding – både den regulerede og den eventuelt uregulerede foretaget af fx bævere.

Ad 2) Vildtets fri bevægelighed skal sikres

Visse typer hegning hindrer vildtets frie bevægelighed. I de tilfælde er det yderst relevant at vurdere, hvorvidt der er alternative færdselsårer for vildtet og hvordan det går i tråd med friluftslivet. Her er det afgørende at inddrage naboer i planlægningen. Risikoen er, at der kommer et større vildttryk uden for indhegningen med skader på omkringliggende produktionsarealer til følge.

Ad 3) Saneringshugster skal tillades af naboensyn

Det fremgår blandt andet af side 16, at der kan fjernes træer af sikkerhedsmæssige hensyn. Det bør samtidig tillades at gennemføre saneringshugster, for at forhindre opformering af skadevoldere til naboarealer. På samme måde kan der være behov for at lave en form for brandbælte mod naboarealer, når andelen af dødt ved stiger.

Ad 4) Friluftsliv og turisme på de omkringliggende arealer

Etableringen af naturnationalparkerne vil ifølge bemærkningerne til forslaget ikke påvirke friluftslivet eller mulighed for friluftsliv. Dog nævnes det, at forskellige former for friluftsliv skal udøves på en måde, hvor der tages de nødvendige hensyn til de udsatte dyr. Der er fra flere friluftorganisationer udtrykt bekymringer for muligheden for gennemførelse af forskellige former for friluftsliv som fx større events, ryttere, hundeluftere, MTB og overnattende i telt, da der kan blive situationer, hvor denne type brugere ikke føler sig trygge inden for hegnet. Det vil potentielt give et publikumspres fra disse brugergrupper på arealer uden for hegnet og på tilstødende private arealer.

På den anden side er det beskrevet i indledningen, at naturnationalparkerne samtidig skal give mere spændende naturoplevelser og dermed mulighed for mere friluftsliv og øget turisme i de pågældende områder. Med de samtidige foreslåede ændringer i skovlovens byggeribestemmelser (se nedenfor) gives statens væsentlig bedre mulighed for at udvikle turisme end private lodsejere, hvilket ikke synes rimeligt.

Til § 2 – ændringer i skovloven

Bestemmelsen om at fredskovpligtige arealer inden for naturnationalparkerne ikke skal opfylde skovlovens § 8 indebærer, at skovlovens krav om højstammede træer, hugstmodenhed og foryngelsespligt ikke finder anvendelse på fredskovpligtige arealer, som er beliggende inden for en naturnationalpark omfattet af en tilladelse til etablering af en naturnationalpark med tilhørende projektbeskrivelse og forvaltningsplan.

Det ændrer dog ikke på skovlovens formålsparagraf der siger:

”§ 1. Loven har til formål at bevare og værne landets skove og hertil forøge skovarealet.

Stk. 2. Loven har også til formål at fremme bæredygtig drift af landets skove. Bæredygtig drift betyder inddragelse af såvel økonomiske som økologiske og sociale værdier.

Stk. 3. Bæredygtig drift indebærer, at det ved driften af det enkelte fredskovpligtige areal og ved lovens administration ud fra en helhedsbetragtning tilstræbes at

- 1) fremme opbygningen af robuste skove,*
- 2) sikre skovens produktion,*
- 3) bevare og øge skovenes biologiske mangfoldighed og*
- 4) sikre, at hensynet til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv kan tilgodeses.*

Stk. 4. Ved lovens administration skal det tilstræbes at styrke rådgivning og information om bæredygtig skovdrift.”

Dermed er det tvungende nødvendigt at det ved udvælgelse af områder, der skal indgå i de kommende naturnationalparker, sikres at skovlovens formålsparagraf indgår i vurderingen af hvilke arealer, der er bedst egnede til at opfylde det ensidige formål, der er med etablering af naturnationalparkerne.

Byggeri i fredskov frigives

Ifølge § 2 nr. 2 og 3 ændres reglerne for det generelle forbud mod at opføres bygninger, etablere anlæg, gennemføre terrænændringer eller anbringe affald, således at skovlovens restriktive praksis ikke skal gælde for bygninger, anlæg eller terrænændringer, herunder hegn, som miljøministeren efter § 61 a i lov om naturbeskyttelse har meddelt tilladelse til, og som er nødvendige for at styrke området natur og biodiversitet.

Som vi umiddelbart forstår ændringen vil §11 stk. 1 i skovloven ikke gælde i naturnationalparkerne, og dermed gives mulighed for ikke kun hegn men også terrænreguleringer og byggeri uden nærmere godkendelse, så længe det kan argumenteres inden for naturnationalparkernes formål jf. bemærkningerne.

Det giver god mening, at der ikke skal søges om tilladelse til hegning, men vi er mere usikre på om det giver en særlig mulighed for naturnationalparkerne til at opføre byggeri, som private lodsejere med den restriktive administration af skovlovens §11 ikke har.

Selvom det primære formål med naturnationalparkerne er at forvalte arealerne med natur og biodiversitet med henblik på, at naturen i området så vidt muligt kan udvikle sig på egne præmisser fremgår det af indledningen side 10, at naturnationalparkerne samtidig skal give mere spædende naturoplevelser og dermed mulighed for mere friluftsliv og øget turisme i de pågældende områder.

Sat lidt på spidsen vil det dermed betyde, at såfremt der indskrives et formål om at fremme turisme i formålsbeskrivelsen vil det åbne op for at bygge hoteller eller andre faciliteter der kan tilgodese turisternes behov?

Med den generelle tilladelse fratages interessenter og naboer, der kan have en interesse i parkens udvikling, den almindelige mulighed for at påklage byggeriet. Det kan også give en utilsigtet fordel for naturnationalparkerne i forhold til andre skovejere, hvis de kan opføre flere faciliteter end der ellers gives tilladelse til i fredskov.

Yderligere generelle bemærkninger

Natura 2000-områder og naturnationalparker

I afsnit 2.1.1.2. *Miljøministeriets overvejelser og den foreslåede ordning* er forhold til opfyldelse af Natura 2000-beskyttelsen beskrevet. Det fremgår at *"Hvis en naturnationalpark omfatter arealer inden for internationale naturbeskyttelsesområder, vil forvaltningen skulle medvirke til at gennemføre Natura 2000-planens langsigtede målsætning. Det er hensigten, at Miljøministeriet i forbindelse med den forestående opdatering af Natura 2000-planerne, der forventes afsluttet i 2022, vil undersøge, i hvilket omfang det er muligt at indarbejde mere smidighed i planernes bevaringsmålsætninger, således at disse i højere grad vil kunne imødekomme et ønske om vildere naturforvaltning i de enkelte Natura 2000-områder"*.

Der er ikke lagt op til at undtage arealer i nationalparken for anmeldeordningen efter skovlovens §17 eller naturbeskyttelseslovens § 19 b, men med ovenstående bemærkning – særligt formuleringen *i hvilket omfang det er muligt at indarbejde mere smidighed i planernes bevaringsmålsætninger* - må det formodes at naturnationalparkerne ikke omfattes af samme strenge krav til opretholdelse af en bestemt naturtype, som private skovejere oplever ved anmeldelser eller ønsker om gennemførelse af projekter. Dansk Skovforening anbefaler, at de samme muligheder for fleksibilitet gives for private ejere af Natura 2000-områder, som ønsker at gennemføre samlede projekter.

Jagt forhindrer ikke udvikling af natur og biodiversitet

Det fremgår af bemærkningerne til § 1, at naturnationalparkerne generelt vil blive friholdt for jagt, der ikke sker som led i forvaltningen af områderne. Det vil sige, at den statslige lodsejer (f.eks. Naturstyrelsen) som udgangspunkt forventes ikke at gennemføre jagtudleje, betalingsjagter, nyjægerjagter og invitationsjagter i naturnationalparkerne. Der vil dog fortsat være mulighed for bestandsregulerende jagt på vildtet i området, jagt på invasive arter eller hvis det på anden måde er konkret begrundet.

Dansk Skovforening mener ikke, at jagt er til hinder for udvikling af natur og biodiversitet. Da vi samtidig foreslår at også andre modeller end udsætning af store græssere tages i anvendelse mener vi, at denne begrænsning for at udøve jagt er for vidtgående. Vi foreslår, at det skal være op til den enkelte naturnationalpark i forbindelse med forvaltningsplanen at vurdere, om der er plads til eller behov for jagt i området.

Forvaltningsplan uden udløbsdato

Det fremgår af § 61 e, at der skal udarbejdes en forvaltningsplan forud for projektets godkendelse. Der er ikke krav om revision og inddragelse i de senere ændringer med mindre det vurderes, at det går ud over tilladelsen. Det er lidt svært at gennemskue hvor store ændringer, der vil være plads til inden for tilladelsen og der kan være behov for en åben proces ved ændringer.

Med venlig hilsen

f/



Ditte Galsgård og Tanja Olsen
Dansk Skovforening