

DNs fredningsstrategi 2017-22

1. Mål med DNs fredningsarbejde

DNs fredningsarbejde hviler på en 100 årig historisk indsats og på en række formelle rettigheder som DN er tillagt af Folketinget.

Fredningsarbejdet er en central og integreret del af foreningens identitet og arbejde – lokalt og centralt. Fredningsarbejdet bidrager til de strategiske sigtelinjer "1. Rigere natur" og "2. Beskyt naturen".

Fredningsarbejdet rummer traditionelt følgende aktiviteter:

- DN rejserrelevante fredningssager, som understøtter de aktuelle dagsordener.
- DN servicerer de allerede rejste, men ikke afgjorte sager i en 2-4 årig proces i fredningsnævn og Natur- og Miljøklagenævn
- DN arbejder med dispensationssager

Denne strategi afklarer principperne for ovennævnte aktiviteter.

Det overordnede mål med DNs fredningsarbejde er at beskytte, forbedre og genskabe Danmarks vigtigste natur- og landskabsværdier gennem en varig beskyttelse, og at sikre befolkningens adgang til naturen. De konkrete mål for fredningsarbejdet er de formulerede mål i den til enhver tid gældende aktivitetsplan.

2. Mål med fredningsstrategien

Strategien præciserer mål, principper og kriterier for DNs fredningsarbejde med henblik på at prioritere de mange forslag til nye fredningssager og sikre, at ressourcerne til fredningsformål anvendes optimalt. Strategien beskriver også samarbejdet mellem Sekretariatet og HB om den løbende prioritering mellem sagerne.

3. Fokus i DNs fredningsarbejde

DNs fredningsarbejde skal så vidt muligt prioriteres efter følgende værdier:

- Større sammenhængende naturområder, jf. Handlingsplan for fredning 2013
- Større uforstyrrede landskaber, jf. Handlingsplan for fredning 2013
- Perlerne – de unikke, de vigtigste og de nationalt værdifulde lokaliteter, jf. Handlingsplan for fredning 2013
- Biologisk mangfoldighed gennem sikring af truede eller sjældne arters levesteder
- Større sammenhængende landskaber med væsentlige landskabelige værdier
- Kystlandskabet, herunder fri dynamik ved kysterne
- Naturlig succession
- Geologiske værdier
- Kulturhistoriske værdier

- Rekreative værdier og befolkningens adgang til naturen
- Bynær natur med mange brugere
- Stilhed og mørke

DN har gennem de senere år arbejdet en del med klima-, kyst-, skov-, og landbrugsrelaterede problemstillinger. For at understøtte DNS øvrige arbejde skal det tilstræbes, at nye fredninger blandt andet medvirker til at sætte fokus på disse udfordringer. Det betyder konkret, at målet med DNS fredningsarbejde også skal modvirke negative konsekvenser af landbrugsproduktion, skovdrift, fiskeri, jagt, råstofindvinding og byggeri ved de åbne kyster.

4. Forholdet til anden naturbeskyttelse

Fredningsinstrumentet har i snart 100 år været et væsentligt element i dansk landskabs- og naturforvaltning, og er fortsat det mest fleksible instrument til at fastsætte individuelle bestemmelser for et givent geografisk område. I løbet af de sidste 30-40 år er der imidlertid kommet en række nye virkemidler ind i lovgivningen, som på hver deres måde skal sikre hensynet til natur og landskab. Fredning er derfor i dag blot et af flere virkemidler til at opnå forskellige mål som eksempelvis at sikre hensynet til naturen, landskabet og befolkningens muligheder for at komme ud i naturen.

De vigtigste virkemidler ud over fredning:

Redskab	Formål	Styrker/Svagheder
Naturbeskyttelseslovens § 3.	Sikrer en generel beskyttelse af en række naturtyper (heder, enge, overdrev, strandenge, moser mv.) imod, at der foretages aktivt indgreb, som ændrer naturens tilstand.	Generelle beskyttelser er værdifulde og yder god beskyttelse hvis kommunen administrerer restriktivt, fører tilsyn, håndhæver og laver naturpleje. Kommunen kan imidlertid ikke udføre pleje imod ejers vilje, så meget §3-natur gror til eller springer i skov. §3-beskyttelse er ej heller varig, men kan ophæves, hvis naturtilstanden forringes. Desuden kan §3-beskyttelse ophæves med krav om erstatningsnatur, som ikke nødvendigvis modsvarer det tabte.
Naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer	Sikrer imod byggeri, anlæg mm inden for de givne bygge- og beskyttelseslinjer.	Generel god beskyttelse men afhænger af kommunernes forvaltning, tilsyn og håndhævelse. Staten er myndighed på strandbeskyttelseslinjen, som generelt administreres restriktivt (når bortses fra de nye projekter ved kysten).
Planloven (kommuneplan/lokalplan/VVM/landzone)	Planloven skal sikre at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker 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.	Man skal påvirke i god tid og det er helt op til de politiske viljer og i konkurrence med kortsigtede økonomiske interesser. Planloven skal sikre en afvejning af interesser, hvilket ofte medfører komplicerede dilemmaer og konflikter.
Skovloven (frivillige skovlovsaftaler)	Skovloven har blandt andet til formål at sikre bæredygtig skovdrift og mulighed for at lave aftaler om beskyttede arter og naturtyper.	Afhænger af de afsatte ressourcer, skovejers velvilje og er ofte tidsbegrænsede.
Vejloven (veje og stier)	Vejloven har blandt andet til formål at sikre og skabe offentlig adgang.	Kommunerne kan ekspropriere til nye veje og stier, og dermed sikre/skabe adgang. Svagheden er imidlertid at det vil kommunerne helst ikke, da det er upopulært hos lodsejerne.
Råstofloven	Råstofloven skal sikre forsyningen med råstoffer og at dette sker på et bæredygtigt grundlag.	Der skabes meget ny natur ved at marker bliver til råstofgrave og efterfølgende efterbehandles til natur- og fritidsformål. Det betyder konkret raste- og yngleområder til masser af fugle, padder og krybdyr.

		Svagheden er, at Regionerne ind mellem udlægger nye råstofområder i værdifulde landskaber, naturområder eller områder med væsentlig kulturarv.
Museumsloven	Formålet med museumsloven er at inddrage arkæologien så tidligt som muligt i planlægningsfasen af jord- og anlægsarbejder. Desuden sikrer loven en beskyttelse af fortidsminder som fx gravhøje.	Beskytter visse synlige fortidsminder, men ikke fortidsminder i eller på jorden som ødelægges af dybdepløjning, gødsugning mv. Med fredning kan man supplere museumslovens beskyttelse ved at sikre et større område eller kulturmiljø, som indeholder flere fortidsminder eller kulturspor som fx agerspor fra bronzealderen eller højryggede agre.
Natura2000	Formålet med direktiverne er at sikre og forbedre områder og arter af fællesskabsbetydning.	Kommunerne har forpligtet sig til at nå nogle mål inden for natura2000-områderne. Da aftalerne er frivillige afhænger det af de afsatte midler og velviljen hos lodsejerne. Fredning kan være et værdifuldt supplement til naturplanerne, da de dels sikrer målopfyldelsen på naturområdet, men også kan sikre adgang, da adgang aldrig er et formål i natura2000-planerne.
Nationalparker	Formålet med nationalparkloven er at skabe grundlag for at der i områderne gøres en særlig indsats for at passe på naturen og kulturarven og samtidig give alle bedre muligheder for friluftsoplevelser.	Lokale styregrupper skal blive enige om indholdet, hvilket kan være en svaghed. Desuden skal pengene til eventuelle tiltag findes.
Jagt- og forstyrrelsesfri områder	Har til formål at beskytte vandfuglene imod forstyrrelser. Udpeget for vandfugle inden for EF-fuglebeskyttelsesområderne.	Har et smalt sigte. Ofte vægtes beskyttelse mod offentlig adgang.
Naturforvaltning: (øremærkede midler i staten)	Formålet er at sikre natur, offentlig adgang og at øge skovarealet gennem tilskud, lån og forvaltningsaftaler.	Spiller ofte sammen med andre virkemidler fx tilskud til jordbrugsdrift i miljøfølsomme områder, skovrejsning, jordfordeling mv. Midlerne er meget begrænsede.
Statslige opkøb (Miljøministeriet)	Har til formål at sikre/skabe mulighed for rekreation og naturbeskyttelse.	Svagheden er at arealerne kan sælges igen, når der ikke længere er politisk vilje til at fastholde dem i offentligt eje.
Private fondes opkøb	Kan blandt andet have til formål at sikre eller skabe mulighed for rekreation og naturbeskyttelse samt naturgenopretning.	Har et stort potentiale. Udfordringen kan være at sikre adgang til områderne for offentligheden.
EU's landdistriktsprogram	Gennem EU's landdistriktsprogram er der mulighed for at kompensere landbruget og skovbruget for en række natur- og miljøvenlige tiltag. Der kan bl.a. ydes tilskud til naturpleje og genopretning af vådområder og skovrejsning.	Ordningerne har en central rolle i realiseringen af vand- og naturplanerne, og vil medvirke til en betydelig indsats for naturen og vandmiljøet. Ordningerne kan således være med til at fremme de nationale og internationale forpligtelser. De er imidlertid frivillige. Her vil fredninger kunne supplere denne indsats ved at gennemføre naturforbedrende tiltag på de arealer, hvor der ikke opnås frivillige løsninger. Fredninger kan ligeledes sikre adgang til arealerne.

5. Principper for DNs fredningsarbejde 2017-2022

Ansvarlig fredningsindsats

For at økonomisere med ressourcerne og for at sikre en ansvarlig forvaltning af DNs ret til at rejse fredningssager, er det DNs overordnede beskyttelsesstrategi at bruge det til enhver tid mest oplagte redskab til den konkrete situation eller problem.

Fredninger rejses principielt kun i de tilfælde, hvor behovet for beskyttelse og pleje eller for at fremme friluftslivet ikke kan opfyldes ved anvendelsen af bestemmelserne i den generelle naturbeskyttelses- og arealanvendelseslovgivning.

Fredningsindsats indenfor DNs grønne netværk

DN ønsker at flertallet af de rejste fredningssager understøtter DNs grønne netværk som det fremgår af *Fremtidens natur i Danmark* samt planer for fremtidens natur i kommunerne.

Fredningsindsats som følger Handlingsplan for fredning 2013

DN ønsker at flertallet af de rejste fredningssager understøtter Handlingsplan for fredning 2013.

Nye fredningsinitiativer i flertallet af landets kommuner

DN arbejder aktivt på, at flertallet af Danmarks kommuner bruger fredningsinstrumentet til at sikre og forbedre naturen, da det er i DNs og naturens interesse at fredning er et accepteret og anvendt virkemiddel i kommunerne. Dette fremmer DN gennem løbende rådgivning og dialog med kommunerne samt gennem involvering i fredningssager og afholdelse af kurser.

Fredningsindsats i DN i hele landet

DNs arbejde med fredninger bør involvere alle afdelingerne i form af:

- Forberedelse af nye fredningssager
- Opfølgning på verserende fredningssager
- Screening af fredningsdispensationer
- Andre fredningsrelaterede aktiviteter, fx fredningstjek, jf. bilag 3.

6. Kriterier, hvorefter der prioriteres fredningssager:

Når der skal prioriteres mellem fredningsønsker, der understøtter DNs mål og falder indenfor Naturbeskyttelseslovens § 1 bliver der lagt vægt på en række kriterier, som hver især taler for eller imod en fredningssag.

Efter naturbeskyttelseslovens § 1 skal loven 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. 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.

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

Alt andet lige taler det føren fredning hvis: (Ikke prioriteret rækkefølge)

- Området hovedsagligt ligger inden for DNs grønne netværk; *Fremtidens natur i Danmark* og planerne for fremtidens natur i kommunerne. Disse udpegninger viser i store træk, hvor de fleste naturområder befinder sig, eller hvor der er et oplagt potentiale for ny natur.
- Området kan passes ind i kriterierne for nye fredninger efter *Handlingsplan for Fredninger* fra 2013, som DN lavede i samarbejde med Naturstyrelsen og Kommunernes Landsforening.
- Der er et særligt og/eller stort naturindhold i området. Her lægges vægt på, at området har høj naturkvalitet.
- Der er tale om sikring af en truet naturtype, som meget vanskeligt kan genoprettes.
- Der er store landskabelige eller geologiske værdier, som er truede.

- Fredningen som udgangspunkt supplerer en Natura2000-beskyttelse uden at være i konflikt med udpegningsgrundlaget.
- Der er tale om kulturhistorisk interessante lokaliteter eller kulturspor i jorden, som er truet.
- Der er akutte trusler, eksempelvis at et område er truet af umiddelbart forestående indgreb eller offentlig planlægning. Disse "ambulancefredninger" kræver at der handles hurtigt og effektivt.
- Der er en igangværende udvikling i tilstanden af et område som på sigt vil true naturindholdet, eksempelvis som følge af en særlig driftsform eller en naturgiven udvikling, f.eks. gradvis tilgroning eller udtørring.
- Fredning kan sikre eller skabe offentlig adgang til naturområder, forudsat at dette ikke truer naturværdierne.
- Der er et stort naturgenopretningspotentiale i området, som en fredning kan være en forudsætning for at virkeliggøre og varigt sikre. Sådanne sager kan alene rejses sammen med en offentlig myndighed.
- Fredningen er frivillig og der er tale om reelt fredningsværdige værdier, så DN ikke kan blive brugt til at sikre snævre private interesser, f.eks. imod en offentlig planlægning.
- De offentlige myndigheder ønsker at samarbejde om fredningen.
- Området er bynært eller undtagelsesvist beliggende i byzone og har en væsentlig rekreativ værdi. I sådanne sager kan naturindholdet være af mindre betydning.
- Arealersom i den offentlige planlægning er ved at skifte statustil anden anvendelse, og derved kommer i konflikt med beskyttelsesinteresserne.
- Værdifulde offentligt ejede arealer, der er truet af eksempelvis salg.
- Behov for modernisering af fredningsbestemmelserne for et allerede fredet område, hvis bestemmelserne er upræcise eller der mangler bestemmelser om formål, pleje eller naturgenopretning.

Alt andet lige taler det imod en fredning hvis: (Ikke prioriteret rækkefølge)

- Området kan sikres med andre midler end fredning. Da fredning er både ressource- og tidskrævende, skal det altid overvejes, om der er andre lettere måder at nå målet på, f.eks. gennem indsigelser, klager, lobbyarbejde mv. Således vil der af ressourcemæssige årsager også blive skelet til, om der er tale om en fredning, som andre vil bære igennem uanset DNs eventuelle medvirken. DNs indsats skal så vidt muligt altid gøre en forskel.
- Fredningsformålet er i strid med en Natura2000-beskyttelse.
- Fredningserstatningen forventes at blive uforholdsmæssig stor og ikke vil modsvare resultatet. Budgetoverslaget kan medvirke til, at vi ikke belaster de offentlige fredningsbudgetter med små, dyre og naturmæssigt ubetydelige sager.
- DN allerede er i gang med nye eller revision af eksisterende fredninger i den pågældende kommune. For at sikre en geografisk afbalanceret fordeling af DNs fredningsressource, bør der skeles til, om der er verserende fredningssager i kommunen.
- Området er lokalplanlagt til f.eks. erhverv, for år tilbage, og der dermed kan blive høje erstatningskrav.

- Der er tale om et område, som *ikke* er truet.

7. Proces i DN

På baggrund af et oplæg fra Sekretariatet og en høring i NFU og PFU vedtager HB i slutningen af året en plan for det kommende års fredningsarbejde, herunder en plan for hvilke nye fredninger, der skal rejses i løbet af året. HB orienteres i den forbindelse om alle de henvendelser vedrørende nye fredningsønsker, som Sekretariatet på baggrund af strategien har afvist. Planen udfylder de rammer, der i aktivitetsplanen er lagt for fredningsarbejdet. Da der erfaringsmæssigt opstår behov for "ambulancefredninger", som i sagens natur ikke har kunnet forudsiges, vil der være behov for en løbende revidering af planen.

Sekretariatet forelægger hvert år i januar en status for året der gik samt for alle igangværende fredningssager for HB, NFU og PFU.

Arbejdet med de enkelte fredningssager foregår i et samarbejde mellem Sekretariatet, afdelingsbestyrelserne, PFU, NFU og HB. HB har i august 2004 vedtaget retningslinjerne for hvornår og hvordan de enkelte organisatoriske elementer inddrages i en fredningssag, jf. bilag 4.

8. Hidtidig fredningsprioritering i DN

I de første ca. 50 år af DN's liv udviklede fredningsarbejdet sig i takt med foreningens vækst og udviklingen i naturbeskyttelseslovgivningen. Dog med vigtige kvantespring i 1937 hvor DN får ret til at rejse fredningssager, i 1959 hvor fredningsplanudvalgene lanceres og i 1973 hvor regionplanlægningen kommer på banen.

Fredningsprioriteringen foretog skiftende direktører i samarbejde med forretningsudvalget, det planfaglige udvalg og det naturvidenskabelige udvalg. Ofte efter henvendelser direkte til direktøren f.eks. på møder med lokalafdelingerne rundt i landet.

Miljøministeriets handlingsplaner

Miljøministeren bad i 1990 Skov- og Naturstyrelsen om i samarbejde med amterne og DN at udarbejde et forslag til prioriteringen af fredningsindsatsen i Danmark. Dette arbejde blev i 1992 til "Handlingsplan for fredninger". Hovedtrækkene i den var en amtsvis opdeling af ca. 170 lokaliteter i en A, B eller C kategori.

Tanken bag var, at der ca. hvert 5 år skulle foretages en prioritering af de områder der skulle fredes, hvorefter de gennem en pragmatisk arbejdsdeling kunne sendes gennem fredningsmaskinen i skøn samdrægtighed mellem DN og myndighederne. Virkeligheden kom hurtigt ud af takt med handlingsplanen og den blev ikke revideret efter 5 år, således som det var forudsat. Der kom nemlig til at gå 13 år før den næste handlingsplan lå klar.

I 2005 udarbejdede DN, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening samt Skov- og Naturstyrelsen en ny fredningshandlingsplan. Den definerede nye sigtelinjer for det kommende fredningsarbejde, for at fokusere fredningsindsatsen yderligere. Til forskel fra den foregående handlingsplan fra 1992, så var denne baseret på kriterier for arealers fredningsegnethed, og ikke geografiske lokaliteter.

I 2013 blev Handlingsplan 2013 offentliggjort. Den blev til i samarbejde mellem DN, KL og Naturstyrelsen. Den viderefører principperne fra Handlingsplan 2005 men justerer principperne for nye fredningssager. Fredningshandlingsplanen opererer således med at der i særlig grad prioriteres nye fredningsindsatser med følgende tre formål;

- Større, sammenhængende naturområder,
- Landskabsfredninger – større uforstyrrede landskaber og
- Perlerne – de unikke, de vigtigste, de nationalt værdifulde lokaliteter.

DNs fredningsplaner og strategier

I 2000, da vi fortsat kun havde den gamle fredningshandlingsplan fra 1992, besluttede DN at udarbejde sin egen "Fredningsplan". Udgangspunktet for "DNs Fredningsplan" var samme tanke om en prioriteret bruttoliste som i "Handlingsplan for fredninger". "DNs Fredningsplan" blev vedtaget i 2000 efter en proces, hvor der gennem 5 år i 90'erne blev indhentet forslag fra hele DN's bagland til fredningsværdige lokaliteter, i alt ca. 400.

Planernes lokalitetsoversigter var mere inspirationskataloger end planer. DN's fredningsarbejde har ofte været kendetegnet af opportunistiske initiativer, kreative ideer og hastige udrykninger.

For at gøre DN's fredningsarbejde mere målrettet, vedtog foreningens Forretningsudvalg DN's fredningsstrategi 2007-2010 i november 2006. Formålet var at supplere den Handlingsplan, som DN havde lavet sammen med myndighederne, således at foreningen fik et kvalificeret grundlag at rejse fredningssager på, også når DN går egne veje uden myndighederne, eller ligefrem imod myndighedernes interesser. Siden da har en prioritering imellem mange gode ideer til nye fredningssager foregået på et mere systematisk synligt og objektivt grundlag.

Med DN's fredningsstrategi 2010-2015 blev strategien i vidt omfang videreført, dog med visse tilretninger og et øget fokus på at fredninger skal modvirke de negative konsekvenser af klimaforandringerne og af landbrugsproduktion, fiskeri, jagt, råstofudnyttelse mv.

Fredningsstrategi 2017-2022 viderefører overordnet de foregående to strategier, men lægger op til en yderligere fokusering af fredningsarbejdet, så det understøtter de aktuelle dagsordenen i det omfang naturbeskyttelseslovens § 1 tillader det, og det i øvrigt giver mening.