

Beskyttet natur efter international standard

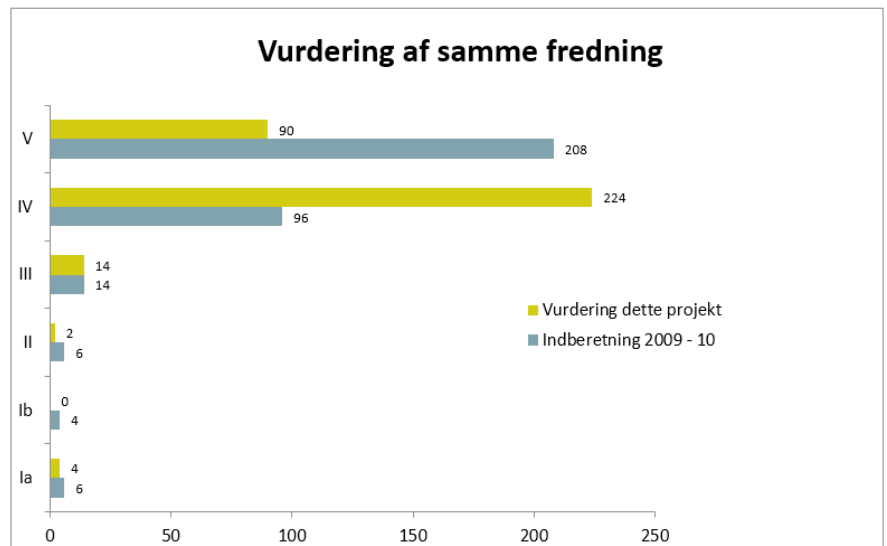
Vurderinger af danske beskyttede naturområder viser, at mange ikke opfylder international standard. Brug af standarden kan bidrage til at løfte naturbeskyttelsen i Danmark og dermed opfyldelsen af FN-mål. Standarden er udviklet af IUCN – International Union for Conservation of Nature.

JAN WOOLHEAD, ANETTE PETERSEN,
BO NORMANDER, ANN-KATRINE GARN
& FRANKLIN FEYEH

Ved det seneste COP15-møde under FN's Biodiversitetskonvention i december 2022 blev en ny global ramme for naturbevarelse vedtaget med det erklærede mål at beskytte mindst 30% af verdens land-, kyst- og havområder inden 2030. Dette er i tråd med EU's Biodiversitetsstrategi for 2030, som fremhæver, at medlemslandene skal stoppe tabet af biodiversitet, og at EU bør beskytte mindst 30% af det samlede territorium både på land og på havet, heraf skal mindst 10% være strengt beskyttet.

International Union for Conservation of Nature (IUCN), der er verdens største naturbevarelsesorganisation, har udviklet retningslinjer til vurdering af beskyttede naturområder, der samtidig udgør de standarder, som FN anvender ved opgørelse af beskyttet natur globalt. IUCN's vejledning for beskyttede områder har fundet anvendelse i mange af verdens lande og kan hjælpe med at synliggøre, hvordan lande lever op til FN's og EU's mål for naturbevarelse.

Over 15.000 eksperter er tilknyttet frivilligt til IUCN og organiseret i IUCN's seks ekspertkommissioner. En af kommissionerne er World Commission on Protected Areas (WCPA), der især arbejder med beskyttede naturområder. En gruppe af medlemmer af WCPA samt IUCN's andre ekspertkommissioner, har arbejdet med adskillige projekter, som anvender IUCN's standarder og værktøjer



Figur 1. Figuren viser hvordan fordelingen af IUCN-kategorier af samme fredninger er faldet ud for de to perioder.

på danske beskyttede områder.

Sådan foretages vurderingerne

I vores vurderinger tager vi udgangspunkt i IUCN's vejledning for beskyttede naturområder /1/ samt eventuelle supplerende vejledninger, f.eks. om det marine miljø /2/. Vi anvender et vurderingsskema, som vi har udviklet, hvor de kriterier, som indgår i den samlede IUCN-definition, gennemgås /3/4/.

Som det første vurderer vi, om det konkrete område har naturbeskyttelse som hovedformål, hvilket er en grundlæggende forudsætning for, at der er tale om et beskyttet område efter IUCN's standard. Herefter vurderes området systematisk i forhold til følgende kriterier:

1. Klart afgrænset geografisk område
2. Anerkendt som beskyttet
3. Dedikeret ifølge bestemmelser for området
4. Forvaltet via plejeplaner, driftsplaner eller på anden vis
5. Baseret på lovgivning eller andre effektive metoder
6. Opnåelse af langsigtet beskyttelse
7. Natur findes i området (biodiversitet, geodiversitet, landskab/havskab)
8. Forbundne økosystemtjenester er i overensstemmelse med beskyttelse
9. Beskyttelse af kulturarv harmonerer med naturbeskyttelse

Der skal kunne svares 'Ja' til alle kriterier for, at et givent område kan betragtes som

værende beskyttet efter IUCN's definition. Hvis dette er tilfældet, vil området kunne tildeles en af de forvaltningskategorier, som IUCN har defineret:

- Ia Naturreservat
- Ib Vildmarksområde
- II Nationalpark
- III Naturmonument
- IV Habitat-/artsforvaltningsområde
- V Beskyttet landskab/havskab
- VI Beskyttet naturområde med ressourcenyttelse

Kategorierne er sidestillede og ikke-hierarkiske, hvilket vil sige, at én kategori er ikke "bedre" end en anden, og man skal ikke gå fra kategori VI gennem kategori V, IV osv. for at komme til kategori I.

De enkelte vurderinger bliver kvalitetssikret, således at mindst to medlemmer af ekspertgruppen har gennemgået den samme vurdering. Ved særligt vanskelige fagspørgsmål indhentes rådgivning fra internationale IUCN-eksperter.

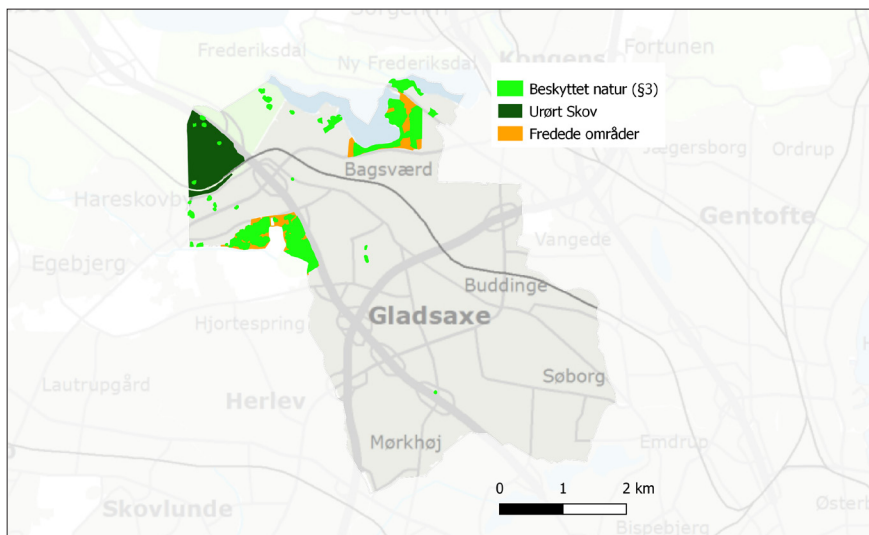
Fem vurderinger

I perioden 2018 – 2022 har vi udført fem projekter med vurdering af naturbeskyttede områder efter IUCN's standard. Projekterne har omfattet en række forskellige typer af områdeudpegninger. Det første projekt blev udført for naturfredninger, og til dette projekt blev metoden med desktop-analyse udviklet. I det følgende gives en kort beskrivelse af projekterne.

Danske fredninger

Efter en massiv kritik i medierne i 2018 omkring danske naturfredninger og 'snyd på vægtskålen' i forhold til egentlig naturbeskyttelse, besluttede Miljøstyrelsen at bestille IUCN Nationalkomiteen til at få udført en vurdering af en række fredninger for at se om de opfyldte IUCN's kriterier for beskyttede områder. I projektet blev 1720 fredninger vurderet, og af dem opfyldte 1342 fredninger ikke IUCN's standard for beskyttet naturområde /3/. Det skyldtes f.eks., at der var tale om udsigtsfredninger eller at det ved desktopanalysen ikke var muligt at finde tilstrækkelige oplysninger om forvaltning af de fredede områder.

I alt blev 378 fredninger vurderet som beskyttede områder efter IUCN's standard hvor den hidtidige danske opgørelse fra 2009-2010 lød på, at 1843 fredninger opfyldte IUCN's standard. Mange af de tidligere vurderede områder skiftede også IUCN forvaltningskategori, hvilket formentlig skyldes, at vurderingen fra 2009-10 var mindre detaljeret (figur 1).



Figur 2. Beskyttede naturområder i Gladsaxe Kommune

Miljøstyrelsen valgte at anvende projektets resultater og korrigerede indberetningen til World Database of Protected Areas (WDPA), der bruges til internationalt at opgøre landenes opfyldelse af verdensmålene og biodiversitetsmålene. Databasen styres af World Conservation Monitoring Center under FN's Miljøprogram, UNEP.

En vigtig pointe i projektet, var at selvom et område ikke opfyldte IUCN's kriterium for beskyttet natur, kan det have haft stor værdi for bevarelse af det danske landskab.

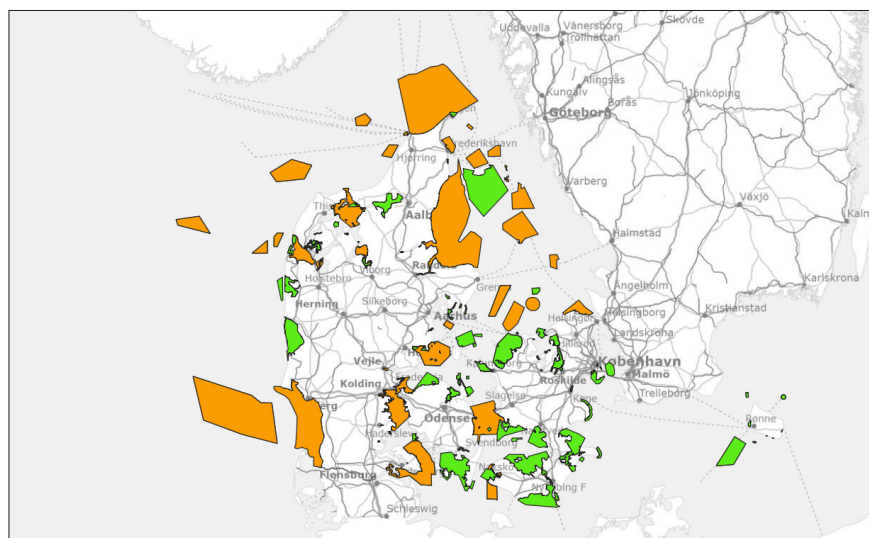
Gladsaxe Kommune

Som led i opfølgning på Gladsaxestrategien 2018-2022, der tog udgangspunkt i FN's Verdensmål for Bæredygtig Udvikling, besluttede Gladsaxes byråd i 2019 at få vurderet kommunens 73 naturområder med henblik på vurdering af, om de opfyldte IUCN's kriterier for beskyttede områder. Derved kunne der opnås

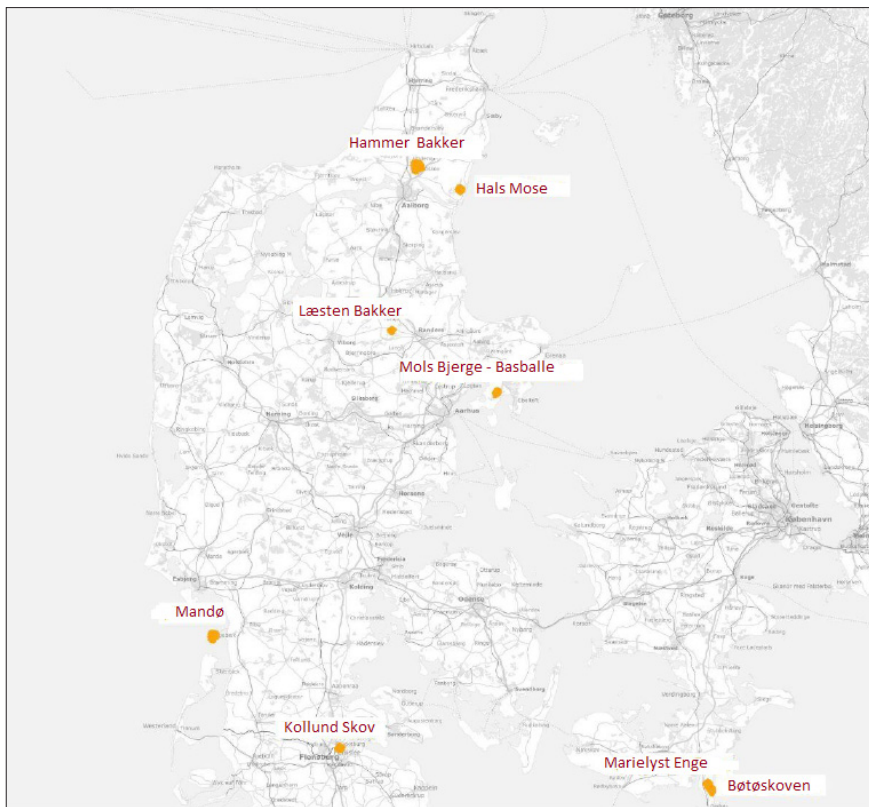
en kvantitativ parameter, som kan indgå i vurdering af målopfyldelse af Verdensmål 15: Livet på land med det centrale delmål, at 17% af landarealet (inklusive ferskvandsområder) skal være beskyttet natur.

Vurderingen omfattede syv fredninger, et Natura 2000-område, et område med urørt skov, 63 §3-beskyttede områder, samt et område beskyttet via lokalplan. Vores resultater viste, at 30 områder opfyldte IUCN's standard for beskyttede naturområder /5/. Alle blev vurderet til forvaltningskategori IV: Habitat-/artsforvaltede områder, som omfatter områder, der har til formål at beskytte særlige arter eller levesteder, og hvor områdets forvaltning afspejler denne prioritering. Mange beskyttede områder i kategori IV har brug for regelmæssig naturpleje, for at imødekomme krav fra specifikke arter eller for at opretholde levesteder.

Selvom Gladsaxe er en bykommune, viste



Figur 3. Geografisk fordeling af de beskyttede havområder, der er vurderet til at opfylde (grøn) hhv. ikke opfylde (orange) IUCN's standard for beskyttede naturområder. Bemærk, at en del områder er så små, at de ikke kan ses på kortet.



Figur 4. De 8 områder ejet af Den Danske Naturfond og som blev vurderet efter IUCN's standard.

projektet, at i alt 7,1% af kommunens areal opfylder IUCN's standard for beskyttet natur, hvilket svarede til 42,2% af det beskyttede naturareal i kommunen.

De vurderingsskemaer, der blev udfyldt i projektet for hvert naturområde, er efterfølgende blevet anvendt af kommunen som et værktøj til at tage beslutninger om, hvor der kan gøres en indsats for at forbedre forvaltningen og beskyttelsen af kommunens natur.

Marine beskyttede områder

Med støtte fra VELUX Fonden udførte vi i 2019-2020 et projekt om at vurdere samtlige beskyttede områder i danske farvande.

I alt 332 beskyttede havområder blev identificeret og vurderet. Områderne fordelte sig på 13 forskellige beskyttelsestyper, herunder fredninger, vildtreservater, Natura 2000-områder og udpegninger gennem internationale konventioner og organisationer som UNESCO, OSPAR, HELCOM og Ramsarkonventionen /4/. Mange af udpegningerne overlapper hinanden helt eller delvist.

Vurderingerne viste, at 198 af de 332 beskyttede områder opfylder IUCN's standard for beskyttet natur.

Samlet set for Danmark opgjorde projektet, at 18,8% af det danske søterritorium var omfattet af forskellige former for udpegninger for naturbeskyttelse (korrigeret for overlap). De 198 områder, vurderet til at være beskyttede

områder i henhold til IUCN's standard, omfattede i alt 508.630 ha marint areal. Det svarer til, at 4,8% af Danmarks samlede havareal er beskyttet marin natur, hvilket kan holdes op mod FN's Verdensmål om 10% eller Biodiversitetskonventionens 2030-målsætning om 30% beskyttet havnatur.

Årsagen til den ringe opfyldelse af IUCN's kriterier for beskyttede områder skulle hovedsagelig ses i det forhold, at havbunden ikke var beskyttet mod fiskeri med bundtrawl eller at forvaltningen af særlige arter eller naturtyper blev vurderet til at være utilstrækkelig.

Den Danske Naturfond

Den Danske Naturfond rekvirerede i 2022 en vurdering af otte af fondens naturområder, da fonden var interesseret i at få belyst, hvorvidt de opfyldte IUCN's definition for beskyttet natur. Samtidig ville vurderingerne kunne bidrage til, at områderne, såfremt de opfyldte kriterierne, ville kunne optages som privatbeskyttede naturområder i WDPA og derved opnå en international anerkendelse. IUCN har opfordret til, at der er særlig opmærksomhed om privatbeskyttede naturområder, da de kan give et væsentlig bidrag til at nå målene om naturbeskyttelse globalt.

Den Danske Naturfond ønskede også at bruge vurderingerne til at målsætte og kvalitetssikre deres arbejde med pleje og styring af naturområderne og dermed mere præcist al-

lokere ressourcer til formålet.

Resultatet af vurderingen viste, at alle otte områder opfylder IUCN's standard for beskyttede områder. Syv af områderne blev tildelt forvaltningskategori IV, der dækker arts- og habitatbeskyttede områder, mens Hammer Bakker blev tildelt kategori V, da området er relativt stort og primært forvaltes med henblik på at skabe et større landskabeligt område med en mosaik af forskellige naturtyper /6/.

Naturnationalparker

Naturstyrelsen ønskede i 2022 fem kommende naturnationalparker vurderet efter IUCN's standard. De vurderede parker tæller Tranum, Stråsø, Fussingø, Gribskov og Almindingen, der er de første fem af de i alt 15 planlagte naturnationalparker. Vi fandt, at alle undersøgte naturnationalparker opfylder IUCN's standard. Fussingø, Gribskov og Almindingen fik tildelt IUCN forvaltningskategori "II Nationalpark", mens Tranum og Stråsø fik tildelt forvaltningskategori "V Beskyttet landskab". Tildelingen af kategori V skyldes områdernes store kulturpræg med plantager og heder samt accept af betydelige militære øvelser /7/.

Perspektivering

Brug af IUCN's standard for beskyttede områder kan hjælpe til at sætte mål for naturbeskyttelse lokalt, nationalt og internationalt. Den enkelte kommune vil kunne regne på, om den har en tilstrækkelig beskyttelse af sin natur. Hvis den eksempelvis ønsker at sætte et 30% mål for beskyttet natur i 2030 svarende til det nyligt vedtagne mål under FN's Biodiversitetskonvention, kan den gennemgå alle sine beskyttede områder i forhold til standarden. Hvis nogle af dem ikke lever op til standarden, kan kommunen se, hvor den skal gøre en indsats for, at standarden er opfyldt og områderne kan tælle med.

Fonde og private aktører kan også få vurderet om deres områder lever op til den internationale standard. Hvis de gør dette, så kan de rapporteres til WDPA og dermed indgå i den globale arealberegning for opfyldelse af biodiversitetsmål. Endelig kan myndighederne på de statsejede arealer som f.eks. naturnationalparker med standarden kunne få undersøgt om deres beskyttelse er god nok. Er der f.eks. klare mål for naturbeskyttelsen, og beskytter bestemmelserne tilstrækkeligt?

Det vil også være muligt at vurdere om andre områder end beskyttede områder, der bidrager til naturbevarelse, de såkaldte OECM'er (Other Effective Area-based Conservation Measures), i tilstrækkelig grad bidrager til beskyttelse af biodiversitet og dermed kan



Figur 5: Tranum Naturnationalpark. Foto: Anette Petersen.

tælle med i de internationale biodiversitetsmål. Det kræver, at områderne har andre formål end naturbeskyttelse, hvilket f.eks. kunne være militære øvelsesterræner og kulturhistoriske fredninger, hvor der udover andre formål også udføres naturpleje el.lign. På havet kunne OECM'er være områder med en stor tæthed af fredede skibsvrag, hvilket også vil gavne naturbevarelsen. Sådanne vurderinger vil kunne foretages efter IUCN's vejledning for OECM'er /8/.

Endelig vil beskyttede områder kunne gennemgå en IUCN-certificering – kaldet Green Listing - i forhold til om de lever op til et globalt sæt af kriterier for styring, design og forvaltning, der viser, at de leverer gode resultater for naturbeskyttelse/9/. Det kan ses som en overbygning i forhold til IUCN's standarder for beskyttede områder og OECM'er. Der arbejdes på at kunne sætte et sådant program op i Danmark, der forhåbentligt vil kunne in-

spirere yderligere til mere og bedre forvaltning af danske naturområder.

Referencer

- /1/ Dudley, N. (ed.) 2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN.
- /2/ Day, J. et al. 2019. Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas. IUCN.
- /3/ Woolhead, J., Petersen, A. et al. 2018. Rubricering af danske fredninger i IUCN-kategorier. IUCN Nationalkomité i Danmark.
- /4/ Woolhead, J., Petersen, A., Normander, B. 2020. Vurdering af danske beskyttede havområder efter international standard. Parks'nTrails, GEON & NaturTanken for IUCN SSC Conservation Planning Specialist Group Europe.
- /5/ Normander, B., Woolhead, J. og Petersen, A. 2019. Vurdering af Gladsaxe Kommunes beskyttede områder efter international standard. NaturTanken, Parks'nTrails og GEON.
- /6/ Normander, B., Woolhead, J. og Petersen, A. 2022. Vurdering af otte områder under Den Danske Naturfonds efter IUCNs standard for beskyttet natur. IUCN SSC Conservation Planning Specialist Group Europe for Den Danske Naturfond.
- /7/ Normander, B., Woolhead, J., Petersen A., Fayeh F., og Garn, A-K. 2022. Vurdering af fem naturnationalparker efter IUCNs standard for beskyttet natur. IUCN SSC Conservation Planning Specialist Group Europe for Naturstyrelsen.
- /8/ IUCN-WCPA Task Force on OECMs. 2019. Recognising and reporting other effective area-based conservation measures. IUCN.
- /9/ IUCN and World Commission on Protected Areas. 2017. IUCN Green List of Protected and Conserved Areas: Standard, Version 1.1. IUCN.

JAN WOOLHEAD (jw@parksntrails.com) Parks'nTrails;
ANETTE PETERSEN, GEON – Geologi og Natur; Bo Normander, NaturTanken; ANN-KATRINE GARN, Zoologisk Have København og FRANKLIN FEYEH, SustainParks