

Ferske enges beskyttelse og benyttelse

Notat af SEGES, Plan og miljø

Specialkonsulent, Winnie Heltborg

18. december 2020

Med det kommende forbud mod sprøjtning, gødsning, omlægning med mere af de § 3 beskyttede arealer er der en stor interesse for hvordan det afgøres om et areal er omfattet af beskyttelse og hvornår beskyttelsen indtræder. Samtidigt er der også en stigende interesse for om, og hvordan, arealerne kan indgå i landbrugets indsatser for for natur, miljø eller klima.

Med dette notat ser vi nærmere på bestemmelserne og mulighederne.

Forbuddet berør særligt de ferske enge

Det kommende forbud berør især de ferske enge, der er den naturtype der i dag har den største dyrkningsmæssige interesse. Driften kan i dag være ganske intensiv selvom arealerne er beskyttede og nogle landmænd har formået, at gøre det til en levevej at anvende engene til grovfoderproduktion og afgræsning, bl.a. som grundlag for en rentabel produktion af kalve og kødkvæg eller som en vigtig del af af grovfoderforsyningen til malkekvæg.

Andre steder, har det ikke været forenligt med udviklingen af produktionen, at anvende engene og driften er ekstensiveret eller helt opgivet. Andre steder igen opstår nye enge, ofte som følge af en ekstensivering af marginale og/eller vandlidende arealer eller i forbindelse med naturgenopretning, vådområde eller lavbundsprojekter.

Tabel 1. Udviklingen i registrering af naturtypen fersk eng. Tallet fra 1996 vurderes meget usikkert og tendensen er generelt at der sker en positiv udvikling i arealet med naturtypen. Kilde: Miljøstyrelsen Beskyttedenaturtyper.dk

§ 3-naturtyper	1996 (ha)	2006 (ha)	2016 (ha)	2020 (ha)
Eng	103.722	96.379	108.064	108.204*

* Udtræk fra Danmarks Arealinformation 19. november 2020.

Under alle omstændigheder kan engene dog være, eller blive, interessante for landmandens ønsker om at gøre en indsats for miljø, klima og biodiversitet og det rejser en række spørgsmål som:

1. Hvad indebær beskyttelsen?
2. Kan der gives dispensation?
3. Hvordan/hvornår bliver et areal beskyttet eng?
4. Er der krav til forvaltningen?
5. Hvordan holder man sig informeret?

Naturbeskyttelseslovens § 3 indebær et forbud mod at foretage ændringer i tilstanden

Det vil sige, at det ikke er tilladt at foretager aktiviteter på de beskyttede naturtyper, der indebær ændringer i naturtilstanden. Sædvanlig drift og dyrkningspraksis som lettere gødsning, kalkning mv kan fortsættes, som hidtil, hvis det har været praksis siden før arealet blev beskyttet. Dog kun frem til den 1. juli 2022, hvor der indtræder et forbud mod sprøjtning, gødsning, omlægning med mere på alle der § 3 beskyttede arealer.

Beskyttede naturtyper m.v.

Søer, vandløb, heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge, overdrev m.v.

§ 3. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m², eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb.

Stk. 2. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

- 1) heder,
- 2) moser og lignende,
- 3) strandenge og strandsumpe samt
- 4) ferske enge og biologiske overdrev,

når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

Stk. 3. Der må heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er omfattet af beskyttelsen i stk. 1.

]....[

Pr. 1/7 2022 indsættes § 4:

§ 4. På arealer, der er omfattet af [§ 3](#), stk. 2 eller 3, må der ikke foretages

- 1) sprøjtning eller i øvrigt anvendes sprøjtemidler,
- 2) gødskning eller
- 3) omlægning eller særskilt jordbehandling, jordforbedring, såning eller plantning.

Stk. 2. Forbuddet i stk. 1 gælder ikke for de tiltag, der er nævnt i bestemmelsen, når disse foretages af hensyn til Forsvarets trænings-, uddannelses-, øvelses- eller missionsaktiviteter.

Stk. 3. Miljøministeren kan i særlige tilfælde meddele dispensation fra forbuddet i stk. 1."

Hvordan/hvornår bliver et areal beskyttet eng?

De beskyttede enge er ikke præcist defineret i lov eller ved bekendtgørelse, men beskrevet ved en række karakteristika som jordbund, drift, bellighed i lovbetragtninger, der er blevet omsat til vejledningstekst. Du kan finde vejledningerne nederst på siden.

De ferske enge kan beskrives som grundvandsbetingede fugtigbundsarealer med plantesamfund domineret af lavtvoksende, lyskrævende plantearter, der typisk er udviklet gennem mange års vedligeholdelse med høslæt og afgræsning (Miljøministeriet, miljøstyrelsen, 2020).

Ferske enge ligger ofte i tilknytning til vandløb og søer, men forekommer også i områder med vandskel eller andre vandudslivningsområder. De fleste enge har undergået en overfladisk dræning i forbindelse med græsnings- og/eller høslætsdrift. Ferske enge er således først og fremmest defineret ud fra driftstilstand, den fugtige bund og den vegetation, der er tilpasset disse kår (Miljøministeriet, miljøstyrelsen, 2020).

Beskyttelsen er dynamisk, så naturen er omfattet af beskyttelsen når den indfinder sig. Registreringen er således alene vejledende og arealer kan vokse sig ind og ud af beskyttelse. Vurderingen af om et areale er beskyttet eller ej, er et skøn baseret på vejledningstekster og lovbemærkninger. Skønnet foretages af kommunen, der er myndighed på naturbeskyttelsesloven.

Det er derfor også vanskeligt at give præcise anvisninger af, hvornår et areal er omfattet af beskyttelsen. Se også SEGES notat "Vegetationskriteriet for fersk eng".

Du kan finde oplysninger om et areal er vejledende registreret på [Danmarks Arealinformation](#). Du kan også læse mere om hvordan du holder dig orienteret om beskyttelse i artiklen [Har du §3-beskyttet natur på dit landbrug?](#)

Arealer på fugtig jordbund, der har ligget uden for omlagt mere end 7 – 10 år kan være omfattet af beskyttelsen, uanset om de endnu er blevet registreret eller ej.

Er der datagrundlag, der kan bidrage til en mere præcis vurdering af hvornår beskyttelsen af eng indtræder?

Vi har undersøgt om det er muligt, at finde data, der kan understøtte vurderinger af, hvornår kommunerne sædvanligvis fastslår at en beskyttet tilstand indfinder sig. Men det er en udfordring, at der ikke er specifikke krav til metode for indsamling af data i forbindelse med besigtigelse af naturarealer.

Kommunerne kan vælge at anvende en metode fra Naturkvalitetssystemet til formålet (Fredshavn, Nygaard, & Ejrnæs, 2018). Metoden kan sikre en ensartet registrering og indsamling af information på de arealer, der besigtiges. Oplysningerne kan lægges ind i Danmarks Naturdata, som er en del af Danmarks Miljøportal, og derfra kan data trækkes til nærmere analyser.

Metoden kan dog anvendes på flere niveauer for eksempel som en basisregistrering eller som en udvidet registrering. Kun sidstnævnte sikrer en objektiv artsregistrering i en dokumentationcirkel på knapt 79 m², der sædvanligvis lægges på den bedste del af det undersøgte areal.

Vi har foretaget GIS-analyser af det registrerede § 3 beskyttede areal og data fra kommunernes besigtigelser og kan konstatere at en andel af de beskyttede arealer er aldrig blevet fysisk besigtiget i felten. Det er langt fra alle § 3 beskyttede arealer, hvor der er foretaget en udvidet registrering. Hertil kommer at det ikke beskyttede ikke er besigtiget eller beskrevet i særlig stort omfang, hvorfor der ikke foreligger et egentligt sikkert sammenligningsgrundlag.

Usikkerheden forbundet med afgørelser af naturarealers status er lidt bekymrende for retssikkerheden, særligt for de lodsejere, der berøres af det kommende forbud. Derfor kunne det styrke retssikkerheden, at der blev arbejdet for mere, videnskabeligt funderede metode til klassifikation af vegetationen i naturområderne. Således ville afgørelser af status hvile på mere objektive kriterier, der også i højere grad kunne understøtte forvaltningsindsatsen, se for eksempel [DANSKE PLANTESAMFUND I MOSER OG ENGE – vegetation, økologi, sårbarhed og beskyttelse](#).

Kan der dispenseres?

Kommunerne kan kun i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i § 3.

Særlige tilfælde betyder bl.a., at dispensation ikke kan begrundes alene med en væsentlig jordbrugs-, eller anden økonomisk eller rekreativ interesse. Også ændringer, der har et naturforbedrende sigte er omfattet af kravet om dispensation og der lægges i administrationen vægt på at bevare de forskellige naturtyper

med de særlige karaktertræk, de har i videst mulig omfang. Derfor er der f.eks. også en restriktiv praksis mod at tillade etableringen af søer i eksisterende naturtyper som eng.

En særlig omstændighed, der eventuelt kan begrunde dispensation fra § 3, kan være, at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Ved vurderingen af om en aktivitet kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal der lægges vægt om aktiviteten indebærer ændringer af området og dermed af naturtilstanden. Vurderingen af om en aktivitet indebærer en ændring af området skal tage udgangspunkt i det konkrete områdes forhold og naturværdier.

Ændringens væsentlighed er af betydning, når det skal afgøres, om der kan dispenseres. Spørgsmålet, om der kræves dispensation, vil altid bero på en konkret vurdering. Derfor kan det ofte være klogt at forhøre sig hos kommunen, hvis man er i tvivl.

Også aktiviteter uden for et beskyttet område, men som ændrer områdets tilstand, kan kræve dispensation. Dette afhænger af om aktiviteten har en umiddelbar og direkte virkning på områder, med en konkret og varig karakter ændring, hvor tæt på det beskyttede område den finder sted, samt om den specielt påvirker dette i modsætning til de omliggende områder generelt. Der kan bl.a. nævnes dræning, der medfører afvanding eller tilsvarende permanent grundvandsenkning i en tilstødende mose.

Du kan læse meget mere om dispensationsadgangen i den nye [Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper](#). I vejledningen er der således også et helt afsnit om Kvælstof- og fosforvådområder og lavbunds- og klimatilpasningsprojekter, Nogle centrale budskaber gengives herunder.

Kan der dispenseres fra tilstandsændringer ved Kvælstof- og fosforvådområder og lavbunds- og klimatilpasningsprojekter?

Hovedbudskabet i vejledningen er, at projekterne ikke i sig selv kan begrunde en dispensation. Der skal således fortsat foreligge særlige omstændigheder, før der kan gives dispensation, som beskrevet ovenfor.

De nævnte projekter ønskes ofte gennemført i områder, der huser våde naturtyper som mose, eng, søer og vandløb. Der kan derfor potentielt ligge en række konflikter mellem ønsket om at gennemfører projektet og beskyttelsen af naturen.

En særlig barriere, er at der i naturbeskyttelsesloven ikke skelne meget mellem naturarealernes størrelse som et kvalitetselement. Små arealer forvaltes lige så restriktivt som store uanset forskning, der viser at store samnhængede arealer har et langt større naturpotentiale end små og at tidligere antagelser om betydningen af små arealers funktion som trædesten og spredningskorridorer formegentligt er overvurderet.

Indledende screeninger, der belyser kvaliteten af naturen, hidtidig drift og hydrologi kan bidrage til at sandsynliggøre om der kan opnås dispensation til projektet. Herude om det er muligt at argumentere for, at der ikke sker en afgørende forrykning af naturtilstanden eller at der kan dispenseres til tilstandsændringen fordi projektet har en naturforbedrende funktion.

Erstatningsnatur

At der udlægges et areal som erstatning, kan normalt ikke i sig selv, begrunde en dispensation til en tilstandsændring. Der gives dog dispensation med vilkår om udlægning af erstatningsnatur når der er tale om gennemførsel af projekter af samfundsmæssige interesse, så som vejanlæg, og der ikke er gode

økonomiske proportionelle alternativer. Muligheden for at bringe erstatningnatur i spil administreres som dispensationsadgangen i øvrigt. Der skal altså også her kunne argumenteres for, at ikke sker en afgørende forrykning af naturtilstanden eller at der kan dispenseres til tilstandsændringen fordi det indebærer en naturforbedring.

Hvordan kan Naturtilstand og uerstattelighed vurderes?

Naturtypen fersk eng er i naturbeskyttelsesloven defineret ved at være ekstensivt omlagt sjældnere end hvert 7.-10. år, og fersk eng kan efter graden af kulturpåvirkning inddeles i kultur- og naturenge. Naturengen kan være let drænet, men er i øvrigt uden anden landbrugspåvirkning end græsning eller høslæt, mens kulturengen i varierende grad er påvirket af omlægning, dræning og/eller gødskning. Mens naturenge har meget stor værdi som levesteder for sårbare planter og dyr, har kulturengene mindre værdi som levested for vilde dyr og planter, men kan dog nogle steder være af betydelig værdi for eksempelvis rastende og ynglende fugle samt en lang række paddearter (Nygaard, Oddershede, Høye, & T.T., 2018).

Ferske enge rummer en række forskellige plantesamfund, der ikke alle er lige nemme at genskabe. Der vil være en særlig pligt/interesse i at bevare de mest uerstattelige.

Naturtypen eng omfatter en enkelt habitattype på habitatdirektivets bilag I: Tidvis våd eng (6410). En række andre habitattyper har en del af deres areal på § 3-beskyttede ferske enge, fx rigkær (7230), strandeng (1330) og surt overdrev (6230) (Nygaard, Oddershede, Høye, & T.T., 2018). Habitattypetypene er særligt, højt prioriteret og målsat natur, der allerede er hårt presset. Derfor kan der sædvanligvis ikke dispenseres til tilstandsændringer af denne natur, med mindre det med stor sikkerhed forbedrer tilstanden.

Sammenlagt skønnes en mindre del af arealet med § 3-beskyttede ferske enge at leve op til definitionen på en habitatnaturtype (16 % efter Nygaard et al. (2014)), mens de mest kulturpåvirkede enge samt en stor del af naturengene ikke er omfattet af habitatdirektivet (Nygaard, Oddershede, Høye, & T.T., 2018).

I den tekniske anvisning til kommunernes registreringer af § 3-beskyttede enge er der defineret tre undertyper: næringsfattige enge (svarer i store træk til tidvis våd eng (6410)), naturenge og kulturenge (Nygaard, Oddershede, Høye, & T.T., 2018). Foretages der en udvidet registrering efter den tekniske anvisning, er det således muligt at vurdere både om arealet har en naturtype, der er højt prioriteret (habitatnaturtype) og vanskeligere at erstatte, men det er også muligt at beregne naturtilstanden for arealet (Fredshavn, Nygaard, & Ejrnæs, 2018) og derigennem at vurdere om der er tale om et areal, der er af en mere beskeden kvalitet eller en beskaffenhed, der kan anvendes som begrundelse for at tillade dispensation.

Naturtilstanden, der beregnes med metoden, er en kombination af et strukturindeks og et artsindeks. Alle indeks benytter en referenceskala fra 0 og 1, hvor 1 er den bedst opnåelige tilstand. Derved bliver det muligt at skelne højere naturtilstande fra lavere naturtilstande karakteriseret ved et struktur- og et artsindeks. Den kontinuerte skala kan enkelt 'oversættes' til en ordinal skala med fem klasser. Tilstandsvurderingssystemet opererer med 5 tilstandsklasser: I, II, III, IV og V

I. høj naturtilstand (Naturtilstanden er tæt på det i dag optimale)

II. god naturtilstand

III. moderat naturtilstand

IV. ringe naturtilstand

V. dårlig naturtilstand.

Særligt kulturrengen kan være af en meget beskeden naturkvalitet fordi driften kan være relativ intensiv med gødsning og periodiske omlægninger. Her kan udtagning og genskabelse af naturlig hydrologi, som i lavbundsprojekterne være en forbedring af naturtilstanden, der kan dispenseres til.

Som følge af arealerne potentielle betydning for fugle og padder skal tilstandsvurderingen suppleres med viden om artsforekomster og effekter på disse, før dispensationer kan gives.

En gennemgang af gennemførte lavbundsprojekter viser, at der argumenteres for dispensation med argumenter, som at der er tale om mindre ændringer, der ikke ændre naturens afvandingsklasse og at naturen i udgangspunktet har en beskeden naturværdi.

Der er dog også eksempler på afslag på vådområdeprojekter, hvor der har været søgt dispensation til ændringer af vandløb eller til næringsbelastning af eksisterende naturforekomster.

Beskyttelsen indebærer ikke en pligt til aktivt at fastholde naturtilstanden

Det skal bemærkes, at der for lodsejere ikke er en pligt til aktivt at fastholde naturtilstanden på et naturareal. Ikke i medfør af bestemmelse efter naturbeskyttelsesloven. Opgives driften og vedligehold af dræn o.lign. kan en eng udvikle sig tilbage mod mose og ved tilgroning krat eller sumpskov.

Der kan dog være andre bestemmelser, f.eks. driftsloven eller vilkår for tilskud der kan hindre denne udvikling.

Ekstensiveringen kan have positiv betydning for klima og miljø

Uanset motivationen vil en ekstensivering af lavtliggende, vandlidende arealer kunne bidrage positivt til indsatsen for at nedbringe udledninger af klimagasser og næringsstoffer. I lavbunds- og vådområdeprojekter honoreres landmændene for indsatsen, når der udtages omdriftarealer. Der er dog meget lidt fokus på effekten af yderligere ekstensivering af arealer, der allerede rummer natur eller på effekterne på arealer, hvor driften af forskellige årsager opgives.

Potentialet er meget forskelligt, og afhænger i høj grad af udgangspunktet. Vi har ikke kunnet identificeret enkle metoder til at værdisætte effekterne, men vurderer at det er en effekt der bør belyses og det er et område vi vil dyrke yderligere i kommende projekter på SEGES.

Konklusioner

Det er ikke helt let som lodsejer selv at orientere sig om, hvornår et areal bliver omfattet af naturbeskyttelse. Beskyttelsen er restriktiv og der skal gode argumenter til for at kunne gives dispensation til tilstandsændringer. Udvikling og ekstensivering af ferske enge kan formegentligt have værdi for klima og miljøindsatsen og det bør der ses nærmere på.

Referencer

Fredshavn, J., Nygaard, B., & Ejrnæs, R. (2018). *Teknisk anvisning til besigtigelse af naturarealer omfattet af Naturbeskyttelseslovens §3 mv.* DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet.

Miljøministeriet, miljøstyrelsen. (17. December 2020). *Ferske Enge*. Hentet fra Miljøministeriet:
<https://mst.dk/natur-vand/natur/national-naturbeskyttelse/naturpleje/naturplejeportalen/naturtyper-og-deres-pleje/ferske-enge/>



Nygaard, B., Oddershede, A., Høye, & T.T. (2018). *Erstatningsnatur - erfaringer og muligheder*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi.