

*Jesper Madsen, Thomas Bregnballe, Charlotte Jensen,
Jesper S. Schou, Jørgen F. Hansen & Karsten Laursen*

Reservatindgreb og lokale brugere

Indledning

I 1993 besluttede Folketinget, at der skulle indføres i alt ca. 70 jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder (reservater) for vandfugle i 46 eksisterende EF-fuglebeskyttelsesområder i Danmark. Beslutningen skete på baggrund af et forudgående forlig indgået mellem Danmarks Jægerforbund, Dansk Ornitologisk Forening og Danmarks Naturfredningsforening, støttet af Friluftsrådet (alle medlemmer af Vildtforvaltningsrådet) i forbindelse med revision af Lov om Jagt og Vildtforvaltning. Forliget indeholdt forslag til reservater, udarbejdet af såkaldte 'amtsnaturudvalg' med lokale eller regionale repræsentanter fra organisationerne bag forliget.¹

Herefter udarbejdede Skov- og Naturstyrelsen en handlingsplan for, hvordan de jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder skulle sættes i værk inden for perioden 1993-1998. Handlingsplanen indeholder en biologisk evaluering af forslagene til, og det overordnede behov for, jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder (Madsen & Pihl 1993; Madsen et al. 1998). Med henblik på at tage mest muligt hensyn til lokales hidtidige brug af hver enkelt af de udpegede områder valgte Skov- og Naturstyrelsen at nedsætte lokale, rådgivende brugergrupper og lade udkast til reservaternes udformning komme i offentlig høring (se Clausen et al. 1997).

1. I en del områder kunne 'amtsnaturudvalgene' imidlertid ikke nå til enighed om et forslag, og i disse tilfælde blev forslaget udarbejdet ved forhandlinger centralt mellem organisationerne.

I forbindelse med de lokale forhandlinger om iværksættelsen er Skov- og Naturstyrelsen imidlertid stødt på stor lokal modstand mod oprettelsen af reservater. Dette har ikke alene forsinket implementeringen,² men har også resulteret i en negativ stemning og mangel på lokal accept. Desuden har disse reservater i nogle tilfælde mistet en del i biologisk værdi, fordi det har været nødvendigt at indgå kompromisser om afgrænsningen og indholdet af reservater.

Delprojektet *'Bæredygtig arealanvendelse i kystnære områder'* under SMP2-centeret Foranderlige Landskaber har til formål at tilvejebringe værktøjer, der kan åbne mulighed for en fortsat menneskelig udnyttelse af kystnære naturarealer, der er højt prioriterede som fuglebeskyttelsesområder, herunder:

- identifikation af biologiske tolerancetærskler for menneskelig aktivitet i forhold til vandfugle og effekter af mindre restriktive reguleringer af den menneskelige aktivitet i reservater
- økonomiske incitamenter til forbedring af naturindholdet og -forvaltningen
- muligheden for etablering af 'frivillige' ordninger for jagtudøvelse ved selvforvaltning (koordineret jagtudøvelse).

Resultaterne fra delprojektet vil kunne udnyttes i fremtidige forhandlinger om reservater, hvor de forvaltende myndigheder vil have et større, vidensbaseret sæt af værktøjer til at inddele den menneskelige aktivitet. Resultaterne vil kunne medvirke til at afbøde en del af den lokale modstand, fordi der muligvis kan åbnes for en vis jagtaktivitet og færdsel. Samtidig kan der opnåes en større lokal motivation, fordi der kan være nogle gevinster at hente enten i form af økonomiske tilskud til miljøvenlig landbrugsdrift, i form af større jagtudbytte eller i form af et forbedret naturindhold. Målet er således at beskrive forvaltningsproblemet i et mere helhedsorienteret perspektiv, hvor samspillet mellem landbrugsdrift, rekreativ udnyttelse (særligt jagt) og naturhensyn betragtes samlet, med henblik på i videst muligt omfang at tilgodese alle hensyn.

Disse tekniske værktøjer giver imidlertid ikke nødvendigvis hele løsningen på konflikterne. Hvis de forvaltende myndigheder skal opnå en lokal accept og medvirken, er det nødvendigt at få en forståelse af, *hvorfor* lokalbefolkningen gør modstand. En større forståelse for denne modstand kan forhåbentlig opnås gennem en socialantropologisk analyse af samarbejde med lokale

2. Handlingsplanen forventes afsluttet i 2000.

brugere (Jensen 1998, in prep.). En sådan analyse er en del af et andet projekt under Foranderlige landskaber, nemlig *'Kystzonens forvaltning'*.

I dette indlæg præsenteres kort de forskellige elementer i delprojektet *'Bæredygtig arealanvendelse i kystnære områder'*, og der gives nogle foreløbige konklusioner fra den socialantropologiske analyse af modstanden. Afslutningsvis giver vi nogle foreløbige bud på, hvilke forudsætninger der skal være til stede for at en fremtidig forhandlingsproces kan gennemføres med større lokal accept og inddragelse.

Tolerancetærskler og effekter af mindre restriktive reservatreguleringer

I arbejdet med at nedbringe den forstyrrende effekt af rekreative aktiviteter (primært vandfuglejagt) i vigtige vandfugleområder har reservatmyndighederne hidtil koncentreret sig om den geografiske udformning af reservaterne med jagtforbud og regulering af anden rekreativ aktivitet. Der er imidlertid belæg for, at den måde, hvorpå jagten udøves, kan være altafgørende for, i hvilken grad jagten forstyrrer vandfuglene (Madsen 1998a, b). De nye undersøgelser har eksempelvis resulteret i, at Skov- og Naturstyrelsen i nogle nyere reservater har tilladt jagt fra opankret skydepram, men har opretholdt et forbud mod jagt fra kravlepram. I andre undersøgelser er der ydermere fundet indicier for, at den forstyrrende effekt af jagten kan afhænge af forhold såsom tidspunkt, frekvens samt under hvilke vejrforhold jagten udøves, hvor mange jægere der driver jagt, og hvordan de fordeler sig i området. Disse observationer har givet anledning til overvejelser om muligheder for i fremtiden at anvende mere differentierede former for regulering af jagt, hvor jagten fortsat tillades i begrænset form.

Spørgsmålet om anvendeligheden af mindre restriktive jagtreguleringer er blevet særlig relevant i forbindelse med oprettelsen af de jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder, der er planlagt for privatejede strandensarealer. Her rammer forbudene private lodsejere, og det rammer de jægere, som har lejet jagten eller har købt strandensarealerne netop med henblik på jagt. Endvidere skal staten udbetale erstatninger for tabt jagtleje. Der er således flere faktorer, der taler for behovet for øget viden om effekten af mindre restriktive reservatreguleringer. Såfremt dette er muligt, vil det også medføre en større samlet rekreativ værdi af området end ved et totalt jagtforbud, idet både natur- og jagtmæssige interesser tilgodeses. I denne sammenhæng har driften af evt. landbrugsarealer i området også betydning, idet en omlægning af driften, som i øget grad

tilgodeser naturhensynene (eventuelt omlægning fra salgsafgrødedyrkning til vedvarende græs), kan øge området's samlede tolerancetærskel.

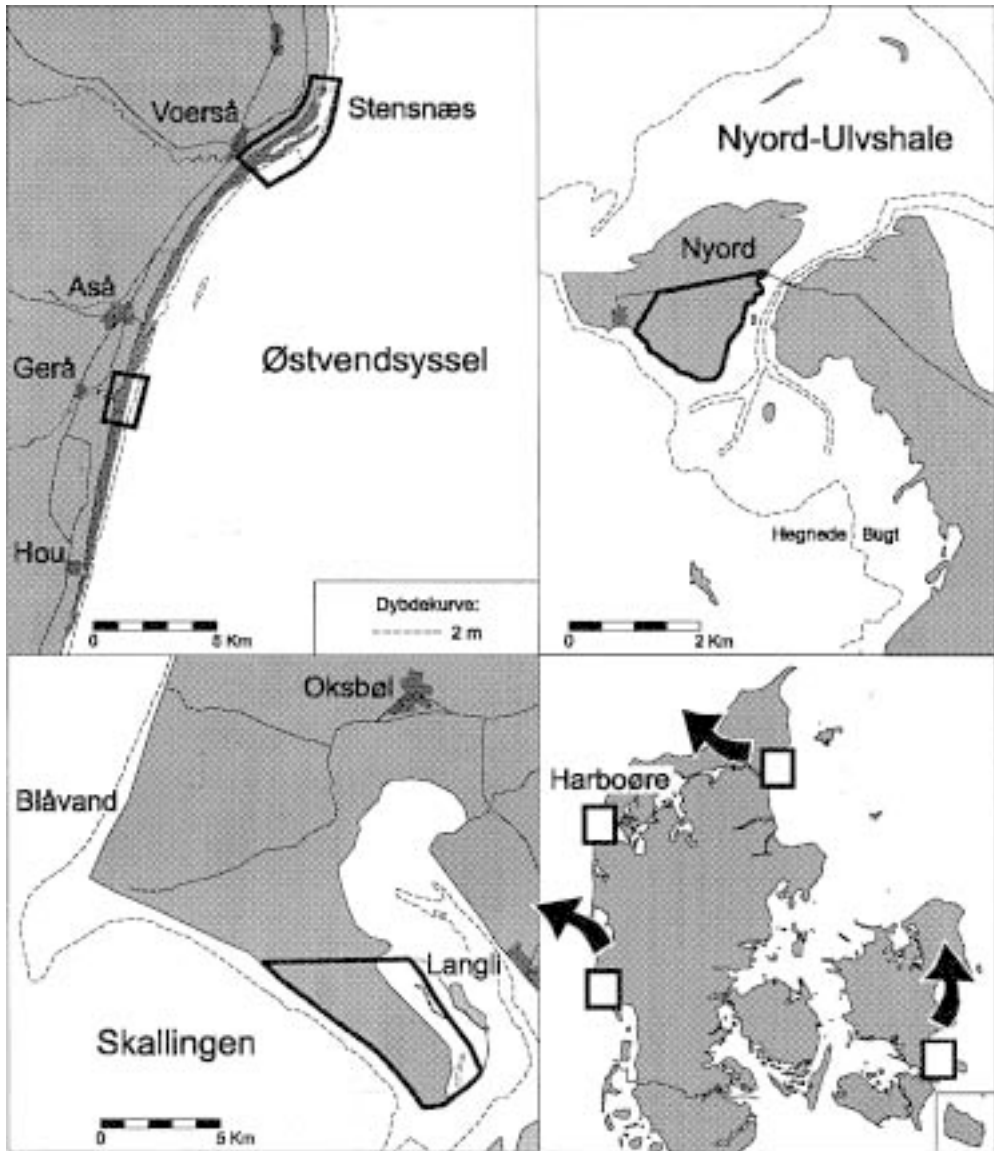
For at undersøge effekterne af begrænsede indskrænkninger i jagtudøvelsen på strandenge udfører vi i øjeblikket forsøg i fire områder i Danmark. To forsøg belyser om vandfuglenes brug af strandenge og tilstødende vandområder forringes i væsentlig grad, hvis aftenjagt tillades, eller hvis jagt kun tillades på bestemte datoer som to mulige alternativer til totale jagtforbud. Til disse to forsøg har vi udvalgt ét forsøgsområde i Sydøstdanmark og ét i Vendsyssel. Området i Sydøstdanmark udgøres af strandengen på den sydlige del af Nyord ved Møn (Fig. 1), hvor jagt under forsøget udøves én gang hver tredje uge i ét år, én gang hver anden uge i et andet år, og én gang om ugen i et tredje år. Engen på Nyord udgør en del af et eksisterende reservat og er i dag jagtfredet. Fuglenes antal og fordeling følges i dagene op til og efter jagterne, og vi følger, hvordan krikænder mærket med radiosendere flytter rundt i lokalområdet før, under og efter dagene med jagt. Forsøgsområdet i Østvend-syssel (Fig. 1) udgøres af flere mindre strandengsområder ved Voerså og Aså-Gerå. Her laves to parallelforsøg, hvor lokale jægere kan gå på aftenjagt på strandengene i to af tre år. Fuglenes antal og udnyttelse af områderne følges nøje i disse tre år, og resultaterne sammenholdes med registreringerne fra et efterfølgende eller mellemliggende år, hvor områderne holdes helt frie for jagt.

Ud over forsøgene med begrænsninger af ugedage og tid på dagen for jagtens udøvelse, udføres forsøg, der måler effekter af forskellige afgrænsninger af jagten inden for et reservatområde, kombineret med forsøg med døgnregulering af jagten. Disse forsøg laves på Skallingen i den nordlige del af Vadehavet og på Harboøre Tange i Limfjordens vestlige munding (Fig. 1).

Hvis undersøgelserne viser, at de forstyrrende effekter af jagt kan reduceres betydeligt alene ved begrænsninger af, hvornår den må udøves (f.eks. hyppighed og tid på dagen) og/eller præcist hvor jagten udøves, vil sådanne mindre restriktive reguleringsredskaber givetvis kunne tages i brug i den fremtidige reservatplanlægning som mulige alternativer til totale jagtforbud. Dette bliver relevant, når nye reservater skal oprettes, og i visse tilfælde når bekendtgørelser for eksisterende reservater skal justeres.

Ændret arealanvendelse

Landbrugets udnyttelse af kystzonen er ofte i konflikt med hensynet til naturbeskyttelses- og miljøinteresser. Anvendelsen af tidligere strandenge til kornpro-



Figur 1. Undersøgesområder i delprojektet Bæredygtig arealanvendelse i kystnære områder.

duktion kombineret med udretning og oprensning af grøfter og dræn har, udover at ændre områdets naturindhold, også øget kvælstofbelastningen af de tilstødende fladvandsområder. En sådan landbrugsdrift er særlig uheldig i kystområder, hvor man ad andre veje har forsøgt at tage naturhensyn, eksempelvis gennem oprettelsen af reservater, hvor der lægges begrænsninger på udøvelsen af jagt og an-

dre rekreative aktiviteter. De rastende og fødesøgende vandfugle vil ofte kunne drage stor fordel af også at kunne benytte de landarealer, som støder op til de attraktive fladvandede områder. Genskabelse af afgræssede strandenge kan eksempelvis øge et områdes værdi for gæs og ænder, fordi de får mulighed for at græsse på strandenge i de perioder af efteråret, hvor de ikke kan nå vandplanterne på grund af højvande.

I projektet '*Bæredygtig arealanvendelse i kystnære områder*' undersøges mulighederne for at kombinere en fortsat landbrugsmæssig udnyttelse af kystnære arealer med ønsket om at sikre udvalgte områders værdi for trækkende vandfugle. Et af undersøgelsesområderne ligger inden for et såkaldt særligt følsomt landbrugsområde (SFL-område), hvilket giver de enkelte jordbrugere mulighed for at opnå støtte til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ-ordninger) såsom miljøvenlig drift af græsarealer og ændring af dræningsforhold. Via et såkaldt demonstrationsprojekt under MVJ-ordningerne afprøves i samarbejde med lokale lodsejere, de lokale landboorganisationer og Nordjyllands Amt, hvorvidt de eksisterende støtteordninger kan anvendes som en vej til at motivere jordbrugerne i de danske kystområder til at benytte driftsformer, som kan understøtte kystzonens værdi for blandt andet trækkende vandfugle samt reducere kvælstofudledningerne. Demonstrationsprojektet vil også omfatte en økonomisk analyse af driften under anvendelsen af de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger til belysning af ordningernes indflydelse på rentabiliteten i landbrugsdriften. Det undersøges, hvor attraktive ordningerne opfattes af lodsejerne, både økonomisk og i relation til reglerne for landbrugets arealanvendelse i øvrigt, såsom grønne marker, hektarstøtteordninger, harmonikrav, gødningsanvendelse mv. I årene før, under og efter demonstrationsprojektets igangsættelse undersøges det, hvorvidt vandfuglene ændrer deres fordeling på landarealerne i og omkring demonstrationsområdet.

Som navnet siger, er demonstrationsaspektet i fokus i projektet. Et væsentligt formål er derfor at informere om projektet og dets resultater. Dette sker ved, at der afholdes orienteringsmøder og udarbejdes informationsmateriale til jord- og naturbrugere, der benytter kystzonen.

Koordineret jagtudøvelse

Når adskillige grupper eller personer har uhindrede muligheder for jagtudøvelse i det samme område, som det er tilfældet for vandfuglejagt på søterritoriet i Danmark, er der risiko for en suboptimal jagtudnyttelse såvel som resourceudnyttelse hos vandfuglene. Hvis ingen personer eller grupper er rede til at koordinere eller sætte rammer for den jagtlig udnyttelse, vil den enkelte

jæger ikke drage fordel af at lægge begrænsninger på sig selv. Dette medfører en risiko for, at den samlede jagtudøvelse ligger på et niveau, hvor alle jægere (og vandfugle) stilles dårligere, end hvis aktiviteterne blev koordineret. Årsagen er, at den enkelte jæger typisk ikke vil inddrage betydningen af sine aktiviteter for de andre jægere, idet der snarere tværtimod kan være en konkurrence om at jage først og mest. Dette »frit for alle« system svarer til et ressourceudnyttelsessystem som Hardin (1968) betegner »the tragedy of the commons«. Vi ved, at udøvelse af vandfuglejagt i nogle områder af landet årligt resulterer i, at mange vandfugle trækker videre til uforstyrrede områder efter kun kortvarig rast. Dette fører formentlig til, at jægerne flere steder får en ringere jagt, end de kunne have fået, ligesom områdernes værdi som fouragerings- og rasteområde for vandfuglene ikke udnyttes.

Der eksisterer to alternativer til et »frit for alle« system. Det ene er at definere en privat ejendomsret, det andet er, hvad vi her i denne sammenhæng kan kalde koordineret udnyttelse (jf. privatisme og socialisme i Hardin 1968). Under det første alternativ kan området deles op og ejes af enkeltpersoner, som det for eksempel ofte er tilfældet med smalle strandengsparceller ned til kysterne. Dette er ikke en mulig løsning, hvad angår jagten i de lavvandede områder, idet områderne ejes af staten, ligesom det er det samlede jagttryk i området, og ikke kun på den enkelte parcel, som er afgørende for områdets naturværdi. Men ved en koordineret jagtlig udnyttelse af engarealerne for eksempel i form af reservatbestemmelser eller lokal enighed om på hvilke ugedage der drives jagt, vil jægerne medvirke til, at antallet af vandfugle forbliver højt i lange perioder af efteråret, til gode for både jagten og vandfuglenes udnyttelse af området. Mulighederne for at vandfuglene forbliver i området er større, hvis de ikke oplever hyppig og uforudsigelig jagtlig forstyrrelse. Det er vores tese, at jægerne mange steder i landet kan opnå en samlet set bedre jagtlig udnyttelse af vandfuglene, samtidig med at vandfugles mulighed for ressourceudnyttelse kan forbedres. Og det er vores tese, at dette kan nås blandt andet ved en koordinering af jagtudøvelsen, både på sø- og landterritoriet.

Lokal selvforvaltning – et alternativ til offentlig jagtregulering?

Den offentlige forvaltning af jagten i kystområder i Danmark er hidtil gennemført ved jagtfredninger i forbindelse med oprettelse af reservater. Offentlig jagtregulering fører imidlertid ofte til konflikter med lokale brugere, hvilket blandt andet er kommet til udtryk i forbindelse med udpegningen af jagt-

og forstyrrelsesfrie kerneområder. I denne sammenhæng er det relevant at undersøge erfaringerne med frivillig jagtregulering eller selvforvaltning med henblik på at vurdere, om denne type aftaler kan bringes i anvendelse i forbindelse med oprettelse af nye – eller ved revision af eksisterende – bestemmelser for jagt i blandt andet EF-fuglebeskyttelsesområderne. Herved vil man, formentlig i højere grad end det er tilfældet i dag, kunne tilgodese ønskerne om at bevare visse jagtmuligheder, samtidig med at vandfuglene sikres tilstrækkelig ro til fødesøgning og rast.

I regi af lokale jagtforeninger og konsortier er der eksempler på indgåelse af frivillige aftaler i form af fælles jagtdage eller regler for det samlede jagttryk, som har haft til formål at forbedre de samlede jagtmuligheder gennem styring af jagttrykket. Sådanne frivillige ordninger er velkendte fra jagt på landvildt, men anvendes kun i yderst begrænset omfang i forbindelse med jagt på vandfugle i kystnære områder.

Behov for analyse

I Danmark mangler vi viden om mulighederne for anvendelse af frivillige aftaler og ordninger til lokal regulering af jagttrykket, særligt hvad angår de kystnære områder. Med henblik på at tilvejebringe denne viden er det ønsket at gennemføre en analyse som omfatter:

- a) en beskrivelse af den reguleringsmæssige problemstilling med udgangspunkt i miljø- og ressourceøkonomisk teori, og
- b) en indsamling og bearbejdning af eksisterende erfaringer med frivillig jagtregulering i Danmark og eventuelt udlandet.

Resultaterne fra denne analyse vil kunne indgå i beslutningsgrundlaget for forvaltning af jagten i de kystnære områder.

Forudsætninger

Tilslutning til frivillige ordninger forudsætter, at jægerne har grund til at forvente, at der opstår bedre jagtmuligheder, hvis fuglene får en højere grad af fred. Bedre jagtmuligheder kan opnås, hvis flere jagtbare arter forbliver i området og/eller hvis fuglenes opholdstid forlænges.

De institutionelle rammer (formelle såvel som uformelle), der er nødvendige for at sådanne frivillige ordninger kan fungere, skal skitses. Det vil være relevant at tilvejebringe mere viden om reaktionsmønstrene på regulering hos både jægere og andre naturbrugere. Eksempelvis hvorvidt jægere generelt ændrer jagtmønster ved at reducere jagtintensiteten eller ved at forlægge jagten til andre ikke-regulerede områder.

Hvorfor modstand?

I løbet af 1997 og 1998 er der blevet gennemført interviews med en række lokale brugere i Voerså-området med henblik på at belyse, hvorfor planerne om at oprette et reservat i området har affødt kraftig lokal modstand. Modstanden mod reservatplanerne har været særlig hård i Voerså-området. Alligevel er svarene på *hvorfor* folk øver modstand enslydende i langt de fleste af de områder, hvor reservaterne er implementeret. Svarene falder overordnet i tre kategorier, som dog hænger sammen:

Top-down beslutningsstruktur

Mange lokale brugere føler ikke, at de får den indflydelse, som deres lokal-kendskab og i nogle tilfælde ejerskab berettiger til. På trods af etableringen af brugergrupper og en offentlig høringsproces har mange oplevet processen som »top-down« styret og uden mulighed for reel medindflydelse.

Intet behov for et reservat

Baseret på deres lokale viden mener de lokale brugere, her primært jægerne, at jagten og den øvrige rekreative aktivitet har så lav en intensitet, at det ikke har en forstyrrende effekt i forhold til vandfugle. Forslaget om oprettelsen af reservaterne anses således for at være politisk dikteret og ikke forankret i en konkret biologisk viden.

Manglende kommunikation

De lokale brugere har ikke været tilstrækkeligt informeret om planerne fra starten af processen. Man føler sig ikke tilstrækkeligt informeret om baggrund og formål og ikke tilstrækkeligt inddraget i udarbejdelsen af planer for reservatoprettelser. Samtidig har usikkerhed med hensyn til grundlæggende parametre i fredningsmyndighedernes argumentation (hvad betyder lokal, bæredygtighed, forstyrrelse?) og præmisserne for forhandling frustreret mange og vanskeliggjort samarbejdet.

Modstanden mod reservatplanerne skal naturligvis også ses i lyset af jagtens betydning for manges fritidsliv og sociale netværk i almindelighed. Reservatet griber ind i hverdagen og opleves som en væsentlig indskrænkning i tidligere rettigheder, hævdvundne såvel som lovgivningsmæssige (den frie jagtret på havet og ejendomsrettens ukrænkelighed).

På den anden side anerkendes det, at tendensen til at flere og flere i deres fritid søger ud i naturen, kan nødvendiggøre visse reguleringer. Der hersker en bred forståelse for behovet for fredning af truede fuglearter, og langt de fleste erklærer sig villige til indskrænke deres jagtaktiviteter yderligere, hvis det er nødvendigt for at bevare bestandene af trækfugle i Danmark. Modstanden er med andre ord ikke nødvendigvis udtryk for en substantiel uenighed om målet med dansk naturforvaltning. Det handler mere om *måden* end om indholdet.

Samarbejdet med lokale brugere

Samarbejdet med lokale brugere er formaliseret i de såkaldte brugergrupper. Her mødes Skov- og Naturstyrelsens repræsentant med lokale repræsentanter for de tre interesseorganisationer, der var med i det indledende forlig (DN, DOF og DJ) og repræsentanter for andre lokale brugerforeninger såsom borgerforeninger, fiskeriforeninger, jagtforeninger mv.

Brugergruppen er det forum, hvor generelle fredningsinteresser skal afvejes mod mere specifikke lokale interesser. Problemet er blot, at ikke alle indgår i dette samarbejde med samme vægt. For det første sker inddragelse af brugergruppen først, når der *er* taget beslutning om at oprette et reservat i nærområdet. Det kan på dette tidspunkt ikke diskuteres, *om* der skal oprettes et reservat i området kun *hvordan*. Invitationen til samarbejde er med andre ord en invitation til at ytre sig, hvis man er uenig med hensyn til reservatets praktiske udformning. For det andet har alle ikke lige meget at skulle have sagt internt i gruppen. Enighed, som er en forudsætning for at kunne ændre på det foreliggende udkast til reservat, kræver som minimum tilslutning fra repræsentanterne fra de tre interesseorganisationer, der på denne måde tildeles en form for veto i de lokale forhandlinger. Dette skaber en ulige magtstruktur og en afhængighed af de lokale repræsentanter for de tre interesseorganisationer, der opleves som et meget udemokratisk og uretfærdigt træk ved beslutningsprocessen. For det tredje har brugergruppen kun rådgivende status. Fredningsmyndighederne sætter rammerne for forhandling. De har initiativet og retten til at sætte delmål og vedtage delkonklusioner undervejs, ligesom de

i sidste instans kan afvise en lokal henstilling med henvisning til de biologiske mål med reservatet. På den ene side anerkendes de lokale brugere således som indehavere af en speciel tilknytning til området, der berettiger dem til at blive hørt, men på den anden side underordnes denne ret det almene hensyn til beskyttelsen af den danske natur (Jensen 1998).

Lokal viden

En forudsætning for lokal tilslutning eller blot accept af et reservat, er at man lokalt kan forstå behovet for det. Der kræves med andre ord en ordentlig biologisk dokumentation for den positive effekt af at indføre restriktioner på jagen. Dette kan lyde selvfølgelig, men det har været et af kernepunkterne i modstanden i Voerså, idet det biologiske materiale, der oprindeligt blev lagt til grund for reservatplanerne i området, delvist var baseret på forældet materiale. Dette er siden søgt udbedret blandt andet gennem forsøgsordningen under SMP2-delprojektet, men som det siges lokalt »det er at gå baglæns ind i det først at oprette et reservat, og så undersøge om der er behov for det bagefter«. Et minimumskrav til fremtidige reservatoprettelser må således være at solide biologiske data taler for et reservat *eller* at man melder ærligt ud om tingenes tilstand – at man formoder, at et område er velegnet og nu gerne vil undersøge dette. Fredningsmyndighederne kan måske opfatte de halvgamle data som en rimelig indikation på behovet for et reservat, men ved at forholde disse fakta for de lokale brugere udsætter de sig selv for beskyldninger om snyd og tilbageholdning af relevante oplysninger.

Et andet væsentligt punkt er formidlingen af, hvad man fra fredningsmyndighedernes side mener med begreber som bæredygtighed, for megen forstyrrelse osv. Mange jægere ser sig selv som naturforvaltere, og de føler sig krænkede over de implicite beskyldninger om ikke at have gjort det godt nok, der ligger i ønsket om at oprette et reservat i området. »Vi har passet på det hidtil. Hvorfor skulle vi så ikke kunne gøre det i fremtiden?« spørges der. Lokalt mener man altså ikke, at der er behov for et reservat, men bag det lidt retoriske spørgsmål gemmer sig samtidigt en opfattelse af, at et personligt og specifikt kendskab til den lokale natur er en forudsætning for at kunne forvalte området. Man har svært ved at acceptere at udefrakommende biologer, der »kun« har en generel viden om ens område, skal forvalte det i fremtiden. Spørgsmålet kan derfor også tolkes som en måde, hvorpå man lokalt søger at gøre opmærksom på det berettigede i, at den lokale praksis og dertilhørende viden får

en anderledes central placering i såvel beslutningsproces som praktisk forvaltning.

Lokal viden er udtryk for en social viden om samspillet mellem det konkrete område og lokal kulturel praksis. Den er funderet i en daglig færden i og erfaring med et konkret stykke natur. Den er som sådan erfaringsbaseret, individuel og uden videnskabens systematik. Alligevel vil den formentligt med fordel kunne inddrages som supplement til den videnskabelige undersøgelse i den forberedende del af en reservatoprettelse. Desuden vil man ved at konsultere de lokale brugere om deres erfaringer med fuglenes færden, fødegrundlaget osv. signalere en lydhørhed overfor det, der lokalt betragtes som væsentlige aspekter ved deres natur, herunder argumenter for og imod en eventuel reservatoprettelse. At tage de lokales erfaringer alvorligt vil med andre ord kunne bidrage til at skabe den ligeværdighed og dermed tillid, der er nødvendig for at få et reelt samarbejde op at stå. Ved derimod ikke at tage de lokale brugeres meninger alvorligt, afviser man den viden den enkelte bruger har indsamlet (måske gennem et helt liv) om sit lokalområde, dvs. man afviser vedkommendes personlige erfaring og dømmekraft som uden betydning for forhold, der har afgørende betydning for hans hverdagsliv.

Hvad er modstand udtryk for?

Modstand er kommunikation, og den bliver som alle andre kommunikationsformer brugt i forskelligt øjemed og med varierende styrke af forskellige personer og grupper (se Jensen 1998). Samlet berører kritikken af den nuværende beslutningsprocedure imidlertid tre helt centrale aspekter af enhver forhandlingsgang: *beslutningsproceduren* (hvem bestemmer hvad hvornår), *vilkårene* for forhandling (hvad er besluttet og hvad er stadig til forhandling), samt *grundlaget* for overhovedet at tage beslutninger, dvs. spørgsmålet om hvad der er relevant viden og dermed gyldige argumenter i forhandlingen mellem de to parter.

Ved at tage modstanden mod den nuværende beslutningsmodel alvorligt kan man med andre ord få et fingerpeg om hvilke aspekter af Skov- og Naturstyrelsens handlingsplan, der bør justeres for at sikre et mere gnidningsfrit samarbejde i fremtiden: fladere beslutningsstruktur, inddragelse af de lokale brugere på et tidligere tidspunkt, ligeværdighed mellem de implicerede parter på hvert trin i processen osv.

Ideen om selvforvaltning er tidligere blevet præsenteret i denne artikel. Det er for nuværende usikkert, hvorvidt selvforvaltning biologisk set er en farbar

vej, og hvorledes sådanne ordninger i givet fald skal udformes, men et forpligtende samarbejde og deraf følgende ansvarsfølelse overfor reservatbestemmelserne kræver som minimum at de involverede føler tillid til, at deres argumenter bliver hørt og taget alvorligt som ligeværdige indlæg i forhandlingen om den natur, hvis fremtid de som daglige brugere mere end nogen andre har en interesse i at bevare.

Naturforvaltning er forvaltning af ressourcer og vedrører derfor afvejning af forskellige interesser i brugen af denne ressource. Fredningsmyndighedernes succes må måles på evnen til at forholde sig konstruktivt til disse modsætninger så egentlig konflikt og deraf følgende modstand kan begrænses til et minimum.

Hvad er vejen frem for reservatoprettelser?

Der vil uden tvivl også blive rejst forslag om reservatoprettelser af hensyn til vandfugle efter år 2000, når de jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder i danske EF-fuglebeskyttelsesområder er iværksat. Spørgsmålet er imidlertid, om der vil være samfundsmæssig opbakning til en procedure som den, der har været anvendt hidtil. EU-kommissionen har klart meldt ud, at Natura 2000 netværket af beskyttede områder i EU (i henhold til Habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet) kun kan blive sat i værk med lokal inddragelse i hele processen (Anon. 1998). Konklusionerne herfra rejser en række spørgsmål med hensyn til, *hvem der skal defineres som lokal*, og hvad der menes med *inddragelse i hele processen*? Uanset hvordan dette skal fortolkes, vil det være et fremtidigt succeskriterium for naturbeskyttelse, at der er opnået forbedret naturbeskyttelse under lokal medvirken. Nogle vigtige forudsætninger, som skal være opfyldt herfor må være:

- processen skal inddrage lokalbefolkningen så tidligt som muligt, og lokalbefolkningen skal bevidstgøres om baggrund for forslag og mål
- forudgående analyse og evaluering af eksisterende menneskelig udnyttelse og biologiske beskyttelsesbehov; evalueringen bør tage hensyn til den kulturhistoriske og økonomiske udnyttelse af området, lokal viden og økologiske, dynamiske processer
- oprettelse af brugerforum; her drøftes evalueringen og, under anvendelse af viften af værktøjer der er til rådighed for at afbøde konflikter, udarbejdes oplæg til fremtidig forvaltning

Det er urealistisk at tro, at top-down proceduren kan vendes helt om, men en større grad af samarbejde vil motivere lokale brugere til tage større naturhensyn, ligesom det vil give en følelse af lokalt ansvar og ejerskab. Disse begreber har i mange år været kodeord for naturbeskyttelsesprojekter udført i den 3. og 4. verden (Claridge & O'Callaghan 1997). Det er på tide, at vi selv tager ved lære.

Litteratur

- Anon. 1998, *Natura 2000 and People – a partnership. Conclusions of the Bath Conference – June 1998*, Natura 2000 Newsletter. Nature Conservation Unit, Environment Directorate General, European Commission, Bruxelles 1998.
- Claridge, G. & O'Callaghan, B. (red.), 'Community involvement in wetland management: Lessons from the field', Incorporating the Proceedings of Workshop 3: *Wetlands, local people and development*, of the International Conference on Wetlands and Development, Kuala Lumpur, Malaysia, 9-13 October 1995, Wetlands International, Kuala Lumpur 1997.
- Clausen, P., Madsen, J., Jepsen, P. U. & Søgaard, B., *Reservatnetværk for vandfugle. Danmarks Miljøundersøgelser. TEMA-rapport fra DMU 12/1997*.
- Hardin, G., 'The Tragedy of the Commons', *Science*, 1968, ss. 1243-47.
- Jensen, C., 'En snegås på menuen. Naturforvaltning og lokal modstand i Vendsyssel', *Jordens Folk*, vol. 4, 1998, ss. 3-10.
- Madsen, J., 'Experimental refuges for migratory waterfowl in Danish wetlands. I. Baseline assessment of the disturbance effects of recreational activities', *Journal of Applied Ecology*, vol. 35, 1998, ss. 386-397.
- Madsen, J., 'Experimental refuges for migratory waterfowl in Danish wetlands. II. Tests of hunting disturbance effects', *Journal of Applied Ecology*, vol. 35, 1998, ss. 398-417.
- Madsen, J. & Pihl, S., *Jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder for vandfugle i Danmark*, Danmarks Miljøundersøgelser. Faglig Rapport fra DMU Nr. 72, 1993.
- Madsen, J., Pihl, S. & Clausen, P., 'Establishing a reserve network for waterfowl in Denmark: a biological evaluation of needs and consequence', *Biological Conservation*, vol. 85, 1998, ss. 241-255.

Summary

Reserve creation and local users

On the background of the decision by the Danish parliament in 1993 to establish about seventy waterfowl areas in Special Protection Areas in Denmark The Forest and Nature Agency made plans for how such areas could be established in the period between 1993 and 1998. In an attempt to take the greatest possible consideration of the local's use of the particular areas

The Forest and Nature Agency decided to set up local, advisory committees and to arrange public hearings of the drafts of the regulations.

In connection with these local negotiations The Forest and Nature Agency met great resistance from local users. This resistance has not only delayed the establishment but has also resulted in a negative attitude and lack of local acceptance of the plans for establishing reserves. In addition to these problems the reserves have in some cases lost biological value because it has been necessary to make compromises regarding the boundaries and regulations of the reserves.

The purpose of the sub-project 'Sustainable land use in the coastal zone' is therefore to provide tools which can provide continued human use of coastal nature reserves, which have been prioritised as important bird areas. These tools include

- identification of biological tolerance levels for human activity in relation to waterfowl and the effects of less restrictive regulations of human activity in reserves
- economic stimuli for the improvement of the natural values and nature management
- the possibility of establishing 'voluntary' arrangements for hunting by self-management (co-ordinated hunting)

The results of the sub-project will be useful in future negotiations regarding the creation and modification of reserves where the managing authorities will have a larger set of tools based on scientific insights for the division of human activities. The results will contribute to a deflection of part of the local resistance because it will open up possibilities for some hunting activity and other human recreational activities. At the same time a larger local motivation will be reached because there will be some gains for the hunters in regard to a better outcome from the hunting or in the form of improved natural values. The aim is thus to describe the management problem in a more holistic perspective where the relations between agriculture, recreation (mainly hunting) and considerations of nature is looked at as a whole, aiming, as far as possible, to take all interests into consideration. To reach a sustainable use of the sites, improving the natural values whilst at the same time allowing some human use.

These technical tools do not necessarily give the whole solution to the conflicts. In order to reach a local acceptance and participation it is necessary to gain an understanding of why there is resistance amongst the local users. The sub-project therefore co-operates with a social anthropological project within the centre, which aims to give some answers to this question.

