



Naturkvalitet – Trin for trin

Synergieffekt inden for dansk naturforvaltning

Lis Nowak
Aalborg Universitet - 2008
Environmental Management, Master Thesis

SYNOPSIS

Titel:	Naturkvalitet – Trin for trin Synergieffekt i dansk naturforvaltning
Projektperiode:	1. februar 2008 – 11. juni 2008
Projektgruppe:	Lis Nowak 10. semester, gruppe 9
Vejleder:	Per Christensen
Synopsis:	<p>Denne rapport tager udgangspunkt i de muligheder, som der åbnes op for i forbindelse med udarbejdelsen af vand- og naturplaner, samt heraf følgende handleplaner. Med dette for øje søges udarbejdet en "trin for trin"-guide mod bedre naturkvalitet i det åbne land henvendt til de danske kommuner.</p> <p>Baggrunden for, at udarbejde en sådan guide, er en oplevelse af, at arbejdet for naturkvalitet i Danmark i dag foregår for langsomt og for uambitiøst i forhold til de internationale målsætninger og ikke mindst i forhold til Danmarks ønskede status som forgangsland. På denne baggrund opstilles problemformuleringen, som efterfølgende er styrende for rapporten:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <p><i>Hvorledes kan en bæredygtig planlægning af det åbne land i forbindelse med vand- og naturplanernes udarbejdelse og implementering koordineres med udgangspunkt i en bred naturkvalitetsopfattelse?</i></p> </div> <p>Besvarelsen heraf, der består af en "trin for trin"-guide, samt en refleksion over dennes muligheder for succesfuld implementering, baseres på tre delelementer beskrevet i rapportens tre dele. I første del lægges der vægt på hvad natur og naturkvalitet er, samt ikke mindst hvad det indebærer, at vi som individuelle mennesker og som samfund, stræber efter kvalitetsbegreberne; Det gode liv og Bæredygtighed. Hernæst dykkes jeg ned i de naturhensyn, der tages i dansk naturpolitik og her betragter, hvorledes disse har udviklet sig tilbage fra 2001, hvor Wilhjelmudvalget slog fast, at dansk natur aldrig har haft det værre. Sidste del af trekløveret er en analyse af den nuværende forvaltning af dansk natur, og hvorledes implementeringen af internationale og nationale krav, samt den almene danskers krav til dansk natur forvaltes i praksis.</p> <p>Resultatet af disse analyser er dels en bedre forståelse af, hvorfor vi handler som vi gør, men vigtigst giver analyserne indblik i hvilke effektive tiltag, der er gjort mod at opnå højere naturkvalitet, hvilke forslag som endnu ikke er implementeret i virkeligheden og ikke mindst på hvilke områder, der skal gøres en indsats.</p> <p>Igennem rapporten konkluderes det, at overordnede planer, der virker strukturerende, klare udmeldinger fra stat og miljøcentre, samt et bedre samarbejde på tværs af fagligheder og grupperinger er nøgleord i forhold til at opnå en højere grad af naturkvalitet i det åbne land.</p>
Censor:	Censor er ukendt ved aflevering
Oplagsantal:	3 stk.
Bilagsantal:	Samlet appendiks bagerst i rapporten
Sideantal:	136 sider
Afsluttet:	Eksaminedationsdato er ukendt ved aflevering

FORORD

Denne rapport er skrevet som afsluttende master thesis på den internationale civilingeniør-uddannelse; Environmental Management på Aalborg Universitet. Rapporten er skrevet på dansk, idet den primært henvender sig til de danske kommuner.

Jeg vil gerne rette en stor tak til de mennesker som har stillet deres viden og tid til rådighed som baggrund for udarbejdelsen af denne rapport;

- Jacob Preil Andersen, Nyborg Kommune for, at tage sig tid til et godt telefoninterview.
- Annika Lykke Dalskov og Bettina Dolly Pohle, Nyborg Kommune for at tage sig tid til et godt interview i en travl hverdag.
- Terkel Broe Christensen, Svendborg Kommune for at tage sig tid til et godt telefoninterview.
- Tina Risgaard Knudsen, Odense Kommune for at besvare mine mange spørgsmål udførligt over e-mail i en travl hverdag.
- Henrik Nørregard, Undervisningsministeriet for, at finde data omkring udviklingen af skolernes naturrelaterede fag.
- Klaus Dons, Københavns Universitet for en udførlig liste over nyere uddannelser relateret til naturforvaltning.

Uddybelser til litteratur der danner baggrund for rapporten er at finde under Referencer. Gengivelse af eller henvisning til rapportens indhold samt resultater er kun tilladt ved brug af kildehenvisninger eller efter aftale med rapportens forfatter. Dette forbehold gælder også figurer og billeder mærket med © Nowak 2008.

Denne rapport samt andre af samme forfatter kan downloades fra hjemmesiden www.lis-nowak.dk.

Lis Nowak

ENGLISH SUMMARY

This master thesis takes its inspiration in the problems with the lacking of nature quality in the management of the open land of Denmark. It is seen as an opportunity that the new Danish Centre of Environment are making plans for the water- and nature environment, which are further implemented through the plans of act in the municipalities.

Through this report a “step by step”-guide is presented as a tool for the Danish municipalities, with the intention of guiding to more nature in the open land and a better nature quality. The foundation for this is based on three part elements;

1. An analysis of what nature and nature quality is, based on philosophical approaches and the opinion of average people. Together with an analysis of “Sustainability” and “The good life”, which all together gives a view of why people act as they do, what we actually want from nature and in nature, and finally what type of nature quality we are looking for?
2. An analysis of the development in Danish nature policy starting in 2001 where the Wilhjem Committee states that the nature in Denmark never has had it worse, and on to the reform of 2007. The intention of this analysis is to find the good solutions towards higher nature quality which have not been implemented yet, or who has been implemented and is in the need of improvements.
3. And at last an analysis of the management in real life, and how the intentions in policy not necessary is placed and successfully implemented in the national acts and in the everyday life.

As a reflection on the guide this report ends with a discussion of the possibilities of successful implementation based on implementation theory.

Central conclusions of this report is, that the municipalities have to change their view of nature, and they have to do a lot more cooperation with the local citizens, green institutions and different kind of associations in order to manage with the set up frames regarding higher nature quality.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indholdsfortegnelse	1
1. Introduktion	3
2. Metodebeskrivelse	7
Del I: En bedre verden – en bedre natur	13
3. Filosofisk anskuelse af en bedre verden	15
4. Udnyttelse og anvendelse af det åbne land	29
5. Rapportens teoretiske optik	33
Del II: Naturhensyn i dansk naturpolitik	35
6. Den naturpolitiske udvikling	37
7. Nutidens naturpolitik	57
8. Fremtidens naturpolitiske dagsorden	63
Del III: Naturhensyn i praksis	65
9. National forvaltning	67
10. Kommunal forvaltning	75
11. Fra intention til praksis	81
12. Naturkvalitet trin for trin	85
13. Implementering i praksis	98
14. Konklusion	107
Referencer	111
Appendiks	115

1. INTRODUKTION

Ifølge grækerne har naturen altid eksisteret. De kristne betragter naturen som noget, der er blevet skabt på et bestemt tidspunkt. Filosofer som Aristoteles, Berkely og Husserl har opfattet naturen som noget konkret sanseligt, der møder os i vor livsverden, mens andre såsom Platon og de moderne naturvidenskaber har identificeret den med eller ført den tilbage til nogle ideale strukturer. Endeligt mener filosofer som Platon og Aristoteles, at naturen har et formål, mens de græske atomister og de moderne naturvidenskaber afviser, at der skulle være et formål i naturen. [Husted & Lübcke 2001]

Men hvad er naturen og hvilken rolle spiller den i Danmark i nutidens samfund?

Hans Fink, Århus Universitet, skriver om den danske natur, at den er det landskab danskerne går ud i, men dansk natur er også danskernes inderste væsen. Naturen er de vilde og øde egne, der slet ikke er under dyrkning og kultur, men natur er også det grundlag, som landbruget og kulturen netop udnytter. Naturen er den fri natur; men naturen er også de jernhårde naturlove. [Fink 2006]

Jævnfør DMU's rapport fra 1999 kan naturens kvalitet bedømmes ud fra kriterierne; vildhed, oprindelighed, kontinuitet og autenticitet. [Nygaard et al. 1999] Kriterier som naturforvaltningen i dagens Danmark funderes på. Historisk set har naturen været tolket på mange forskellige måder og også i dag er der forskellige opfattelser af hvad natur og naturkvalitet er.

NATUREN I SAMFUNDET

Ofte er anskuelsen af naturen funderet i en scientistisk tilgangsvinkel, som ovenfor beskrevet, men ifølge teoretikere som Aldo Leopold bør vi mennesker søge tilbage til nogle grundlæggende idealer og tilstræbe at leve i balance med naturen. Teoretikere som De Leo og Levins sætter derimod fokus på det de kalder den økologiske integritet og taler om balance internt i økosystemet og eksternt imellem økosystemerne. Disse tilgangsvinkler knytter sig i større eller mindre grad til en bred naturkvalitetsopfattelse, der bl.a. er beskrevet af Finn Arler. Han beskriver ligesom Hans Fink ovenfor, at naturen er flere forskellige ting på samme tid; et historisk kulturlandskab, et levested for biologiske organismer og et æstetisk rum og sceneri. [Arler 1997; De Leo & Levin 1997]

Vi menneskers opfattelse af naturen og hvilke kvaliteter den har, er og har altså været stærkt varierende, men er det ikke netop vigtigt, hvad det er som vi mennesker ønsker, eftersom det netop er mennesket, der diskuterer disse betragtninger og i praksis gennemfører tiltag med konsekvenser for både natur, miljø og samfund?

Med udgangspunkt i teorien om "Det gode liv" kan vi antage, at vi mennesker dels efterstræber egne behov, men samtidig også er nødt til at tage hensyn til samfundet for at andre kan få opfyldt deres ønsker og for at man selv kan få opfyldt sine.

Men hvad er samfundet, hvad består fællesskabet af og hvilken rolle spiller naturen heri, hvis vi mennesker skal leve i balance med naturen?

Hidtil har den danske forvaltning overvejende haft en scientistisk tilgangsvinkel til naturen og i bedømmelsen af dens kvaliteter. I og med at det er mennesket, der gennemfører vurderingen og den praktiske forvaltning, vil resultatet dog uundgåeligt blive præget af antropocentrisme. Dette set sammen med, at Danmark gennem flere år er blevet kritiseret for deres indsats for naturen, giver anledning til, at overveje en alternativ tilgangsvinkel. Dannelsen af de nye kommuner efter kommunalreformen 2007 og at de nye vand- og naturplaner, som følge af miljømålsloven, skal udarbejdes og føres ud i livet, gør det netop nu relevant at prøve noget nyt.

GRUNDLAG OG UDGANGSPUNKT FOR ALTERNATIVER

Hvis vi tager vores udgangspunkt i de nye vand- og naturplaner, samt de efterfølgende handleplaner til deres implementering, så har vi et udgangspunkt for at gribe forvaltningen af naturen an på anden vis end hidtil. Vi kan endvidere tage udgangspunkt i en mere bredt funderet naturkvalitetsopfattelse og ønsket om at skabe en bedre balance imellem natur og menneske.

Men hvor finder vi naturen henne – hvor vil jeg afgrænse min stræben efter naturkvalitet til?

Jeg vil søge at tage udgangspunkt i det åbne land og ønsker således, at se på alt natur udenfor byområderne. Dette i sammenhæng med, at det er disse områder, som de nye planer kan og vil målsætte og forvalte for.

Denne tilgang til naturen adskiller sig fra den tidligere ved ikke kun at fokusere på nationalt og internationalt beskyttede områder, men ved i stedet at se bredt på naturen som det landskab og bosætningssted for både mennesker, dyr, planter og erhverv, som det er. Dette inkluderende de interne konflikter, der er imellem udnyttelse, benyttelse og beskyttelse i og af det åbne land.

PROBLEMFOMULERING

Den hidtidige planlægning er blevet kritiseret fra flere sider, hvilket opfordrer til at tænke nyt. De nye vand- og naturplaner giver netop et nyt udgangspunkt for at tænke nyt og udgør dermed forudsætningen for, at implementere en ny tilgangsvinkel funderet i det gode liv og en bred naturkvalitetsopfattelse med fokus på, at opnå balance imellem natur og menneske, samfund og udvikling. Det vil sige med bæredygtighed som grundtanke.

Dette leder frem til følgende problemformulering, som vil være styrende for denne rapport:

Hvorledes kan en bæredygtig planlægning af det åbne land i forbindelse med vand- og naturplanernes udarbejdelse og implementering koordineres med udgangspunkt i en bred naturkvalitetsopfattelse?

Besvarelsen af denne problemformulering vil jeg basere på et triangulært fundament bestående af;

1. En teoretisk optik, omhandlende de teoretiske begreber naturkvalitet, det gode liv og bæredygtighed. Hvis beskrivelse skal danne grundlaget for en alternativ tilgangsvinkel til forvaltningen af naturen.
2. Et studie af naturhensynene i den gældende lovgivning, med det hensyn, at finde frem til hvilke brugbare løsninger, der i øjeblikket findes og som stemmer overens med den teoretiske optik. Samt med det henblik, at kunne diskutere de løsninger som ikke stemmer overens med den teoretiske optik – inden for hvilke, der er behov for at tænke nyt. Denne analyse bygger på en historisk gennemgang af intentioner og tiltag tilbage fra 2001.
3. Et studie af naturhensynene i den praktiske forvaltning, baseret på et case studie af de fynske kommuners intentioner og hidtidige praksis. Dette med det mål at finde frem til de mere uofficielle løsninger og for at finde frem til hvor praksis henholdsvis følger og adskiller sig fra den teoretiske optik. Ligeledes med henblik på, at kunne diskutere, hvilke tiltag der stemmer overens med teorien og indenfor hvilke, der er behov for nytænkning.

Resultatet af disse analyser og refleksioner bliver en "trin for trin" baseret guide til, hvorledes den fremtidige forvaltning af det åbne land kan gribes an. På Figur 1 ses en illustration af denne forståelsesmæssige opbygning af, hvorledes problemformuleringen igennem denne rapport søges besvaret.



Figur 1: Illustration af rapportens triangulære opdeling af indholdet og hvorledes de i fællesskab kan danne baggrund for udarbejdelsen af en "trin for trin" guide, beskrivende den fremtidige forvaltning af det åbne land. [© Nowak 2008]

Jeg ønsker, at denne udarbejdelse af en "trin for trin" guide skal være henvendt til kommunerne til brug i forbindelse med udarbejdelsen og anvendelsen af handleplanerne. For at gøre den mest anvendelig vil jeg afslutte problemformuleringens besvarelse med at analysere guidens muligheder for succes gennem en kritisk tilgang baseret på klassiske problematikker præsenteret i implementeringsteorien. Dette ses som en del af problemformuleringens besvarelse, idet netop implementeringen af gode intentioner historisk set har optrådt problematisk.

Nærmere beskrivelser af problemformuleringens besvarelse findes i rapportens metodebeskrivelse, hvor der også er yderligere uddybninger omkring opbygning af rapporten, dataindsamling samt bearbejdning af data.

2. METODEBESKRIVELSE

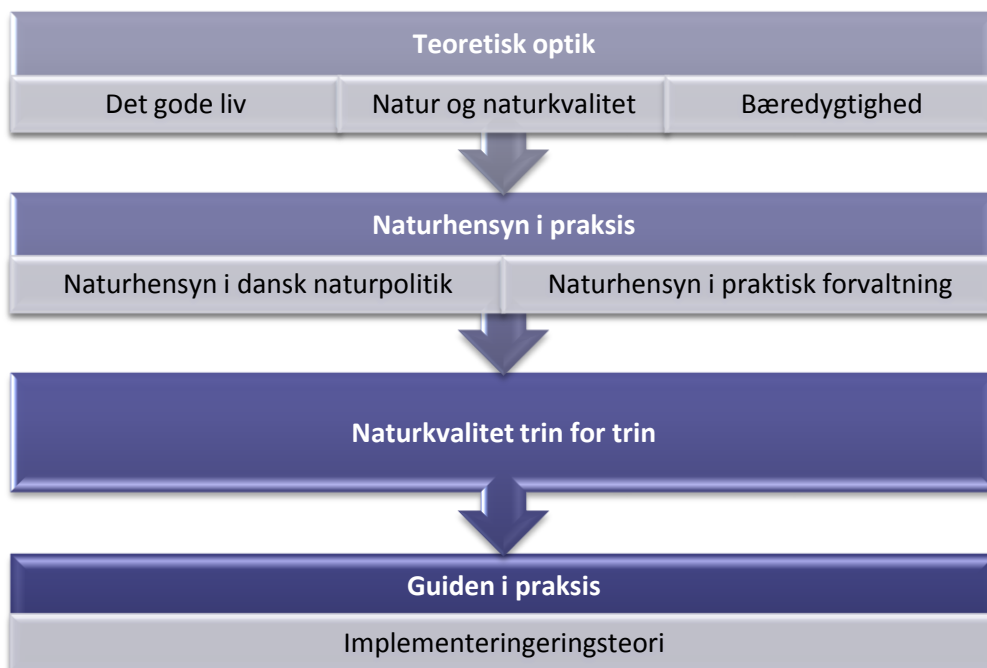
Denne rapport er skrevet som det afsluttende specialeprojekt på civilingeniøruddannelsen Environmental Management, der bygger ovenpå Plan & Miljø uddannelsen – begge tilknyttet Aalborg Universitet.

Det er formålet med dette kapitel, at forklare den forståelsesmæssige og praktiske opbygning af rapporten, men også at beskrive de metoder, der er anvendt i forbindelse med dataindsamling og databehandling, samt hvilke teorier og fremgangsmåder, der er benyttet i selve udarbejdelsen af rapporten. Dette sker med den hensigt, at gøre rapporten transparent.

RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten er opbygget efter en deduktiv tilgang, idet der tages udgangspunkt i en række teorier og begrebsforståelser tilknyttet begreber som Det gode liv, Naturkvalitet og Bæredygtighed. Denne teoretiske optik lader jeg danne udgangspunktet for et studie af fire udvalgte fynske kommuner. Case studiet danner, sammen med et studie af dansk naturpolitik, baggrund for en refleksion over, hvorledes kommunerne gennem en "trin for trin" fremgangsmåde kan bevirke til større naturkvalitet i det åbne land.

Som anden del af problemformuleringens besvarelse, følger hernæst en kritisk analyse af guidens muligheder for en succesfuld implementering baseret på implementeringsteori, hvorigennem den mere praktiske anvendelse og de praktiske forudsætninger for guiden analyseres inden rapportens endelige konklusion. Den forståelsesmæssige opbygning fremgår af Figur 2.



Figur 2: Illustration af rapportens forståelsesmæssige opbygning. [© Nowak 2008]

INDLEDENDE KAPITLER

Forud for dette metodekapitel har der været en række indledende tekster, samt en introduktion til rapporten. Introduktionen har det som formål, at skitsere under hvilke forudsætninger og i hvilket samfund den nærværende rapport er skrevet, og på baggrund heraf opstille den problemformulering, som er styrende for rapportens indhold og opbygning.

I introduktionen blev der således lagt særligt vægt på de mange forskellige opfattelser af natur og naturkvalitet som der er, samt ikke mindst at Danmark er blevet kritiseret for dets forvaltning af naturens værdier. Idet at Danmark på samme tid står overfor implementeringen af et nyt værktøj; vand- og naturplanerne, samt disses realisering på kommunalt plan gennem handleplaner, er det netop nu relevant, at se nærmere på hvordan Danmark i fremtiden kan få en højere naturkvalitet i Danmark.

Det er, som nævnt, målsætningen for denne rapport at udarbejde en "trin for trin" guide, der netop stiler mod en højere naturkvalitet i Danmark gennem disse nye handleplaner. En guide hvis udformning hviler på rapportens tre forskellige dele, som beskrives nedenfor, og hvis indhold efterfølgende vil blive gennemarbejdet i forhold til implementeringsteori med det henblik at styrke guidens muligheder for succes.

TEORETISK OPTIK

Igennem rapportens første del er det hensigten, at finde frem til en teoretisk optik, som beskriver hvad der gennem denne rapport opfattes som natur og naturkvalitet, og som gennem analyser hertil giver indblik i, hvilke tanker og påvirkninger, der ligger til grund for vi menneskers forskellige opfattelser af naturen.

Vejen til den teoretiske optik tager sin start i en beskrivelse af forskellige vinkler på natur, hvilket er grundlæggende for den senere forståelse af de mange vinkler på naturværdi. Opsætningen af optikken bygger hernæst på tre teoretiske begreber; Naturkvalitet, Det gode liv og Bæredygtighed.

I delens første kapitel betragtes disse begreber ud fra en filosofisk vinkel med baggrund i uafhængige forskeres studie og analyser. I det andet kapitel sættes der fokus på den almindelige danskers opfattelse af hvad naturens værdi er og hvorledes de i hverdagen benytter naturen. Sammen danner disse tilgange grundlaget for en beskrivelse af, hvilke værdier det er som vi bør efterstræbe i vores forvaltning af naturen og det åbne land, når vi stræber efter en højere naturkvalitet. Denne teoretiske optik præsenteres i det tredje kapitel.

NATURHENSYN I DANSK POLITIK

Igennem rapportens anden del tages der udgangspunkt i Wilhjelmudvalgets rapport fra 2001, der beskriver den danske natur på dette tidspunkt og kommer med inputs til, hvorledes der skal handles fremover. Med udgangspunkt i denne ser jeg nærmere på, hvorvidt disse forslag

er implementeret og hvorvidt problemerne på anden vis er søgt løst. Til baggrund for dette ligger et studie af lovttekster og planer.

Hensigten med dette studie er, at finde frem til de gode tiltag, der er gennemført med succes, samt at finde frem til de "løse tråde", som der stadig må være i dansk forvaltning. Dette danner baggrund for senere at kunne diskutere brugbare løsninger i forhold til kommunernes arbejde mod højere naturkvalitet.

NATURHENSYN I PRAKTISK FORVALTNING

I rapportens tredje del dykker jeg ned i det mere praktiske og ser på, hvorledes kommunerne i øjeblikket forvalter naturen, samt ikke mindst hvilke tanker og forberedelser de gør sig i forhold til fremtidens planlægning. Dette sker på baggrund af interviews med fire tilfældigt udvalgte fynske kommuner, samt på baggrund af et studie af de fynske inputs til idefasen fra alle de fynske kommuner.

Forinden ser jeg dog nærmere på de rammer som udstikkes fra det nationale plan. Rammer som jeg vælger at betragte kritisk i forhold til de internationale rammer. På denne baggrund påpeges visse mangler i forhold til de internationale krav. Mangler som jeg senere refererer til i forhold til kommunernes praksis, og deres stræben efter en højere naturkvalitet i det åbne land.

NATURKVALITET TRIN FOR TRIN

Dette opsamlende kapitel er en løsningsorienteret diskussion, der har det til formål, at besvare rapportens problemformulering, således som den er opsat i rapportens introduktion.

Diskussionen tager udgangspunkt i den teoretiske optik, den gældende lovgivning og ikke mindst case studiet af de fynske kommuner. Det diskuteres i denne sammenhæng, hvorledes teori, lovgivning og praksis hænger sammen og hvorvidt der er problemer på tværs af disse tilgange. Denne diskussion munder ud i en "trin for trin"-guide, hvis hensigt er at guide kommunerne mod en højere grad af naturkvalitet i det åbne land.

NATURKVALITET/GUIDEN I PRAKSIS

Som afslutning på problemformuleringens besvarelse vil jeg til slut betragte den netop opsatte guide og dennes muligheder for en succesfuld implementering. Dette sker i forhold til implementeringsteoretiske overvejelser.

Hensigten hermed er først og fremmest, at gøre guiden til et bedre værktøj, ved at påpege de mulige faldgruber som findes. Samtidig fremhæver analysen dog også guidens bedre sider.

DATAINDSAMLING OG BEARBEJDNING

Som baggrund for denne rapport er dels litterære studier af lovgivningstekster og teoretiske begreber og dels et kvalitativ case studie af de fynske kommuners inputs til idefasen, deres nuværende forvaltningsmæssige praksis og deres visioner for fremtiden baseret på yderligere litterære studier samt interviews med en række nøglepersoner.

I det følgende vil jeg gennemgå de forskellige tilgange anvendt til forskellige typer af litteratur, samt tilgangsvinkler til interviews. Dette sker med det henblik, at gøre rapporten transparent.

LITTERÆRE STUDIER

Litterære studier er hovedbidraget til kilder igennem denne rapport og er benyttet til samtlige kapitler. Alle disse kilder er listet i rapportens referenceliste, med uddybninger omkring forfatter, titel, udgivelse mv., der skulle gøre det muligt at genfinde de aktuelle kilder.

De anvendte tekster til baggrund for rapporten er så vidt mulig primære tekster og af pålidelige kilder. Således er teksterne brugt som baggrund for beskrivelser af de filosofiske overvejelser skrevet af den forfatter som ligeledes har udarbejdet teorien, og i de naturpolitiske studier er der anvendt vedtagne love, frem for beskrivelser heraf.

Til sikring af lovgivningsteksternes validitet har jeg valgt at betragte disse kritisk og ikke gå ud fra, at rammeprincippet fungerer, men i stedet se tilbage på de nationale og internationale politiske krav og aftaler, hvilket også har medført visse påpejning af visse uoverensstemmelser.

Studiet af inputs til idefasen har været begrænset af sidens kapacitet, som har gjort, at det ikke har været muligt, at få adgang til alle de fynske indslag. Dette betyder, at de kommuner hvis indslag ikke er nævnt i rapporten, ikke er kommet med i min analyse, udover som del af den brede beskrivelse opgjort at miljøcentrene selv. Idet at over halvdelen af de fynske kommuners indslag dog er dækket anses fejlmarginen som minimal.

INTERVIEWS

Som baggrund for studiet af kommunernes nuværende forvaltningspraksis, samt deres forventninger til fremtiden blev fire fynske kommuner udvalgt til interviews. Udvælgelsen heraf var tilfældig, men med en efterspørgsel af forskellige størrelser og med forskelligt naturindhold. Ikke mindst var ønsket om, at deltage en afgørende parameter for deltagelsen.

De fire valgte kommuner blev;

- Nyborg Kommune
- Nordfyns Kommune
- Svendborg Kommune
- Odense Kommune

Alle fire kommuner blev kontaktet via e-mail og hernæst blev nærmere aftalt via telefonen. Alle blev stillet de samme spørgsmål, men besvarelsen er gennemført på forskellig vis, afhængig af den interviewedes ønsker. Jeg besøgte således Nyborg Kommune og gennemførte en interview ansigt til ansigt her, imens Nordfyns og Svendborg Kommune blev interviewet over telefonen. Fra Odense Kommune blev der stillet et ønske om at besvare spørgsmålene via e-mail. Alle kommuner blev præsenteret for de samme spørgsmål og bevarede disse fyldestgørende. Resumeer, samt spørgsmål fremgår af appendiks.

Interviewenes forskellige indhold, til trods for at de baseres på samme grundlag, mener jeg, i højere grad skyldes kommunernes forskellighed end de forskellige metoder. I alle kommuner har jeg talt med den/de personer som forventes tilknyttet de fremtidige handleplaner. Uddannelsesmæssigt er det blevet til fire biologer og en civilingeniør i miljøteknologi, og alle med mindre en fem års ansættelse i det offentlige. Om denne lighed imellem de interviewede har haft betydning for svarenes udformning er vanskeligt at afgøre, men grundet forskelligheden anser jeg ikke dette som værende tilfældet.

Del I: En bedre verden – en bedre natur

Det er hensigten med denne del, at redegøre for den teoretiske optik som ligger til grund for denne rapport og som dermed også danner baggrund for den "trin for trin"-guide som er rapportens endelige resultat.

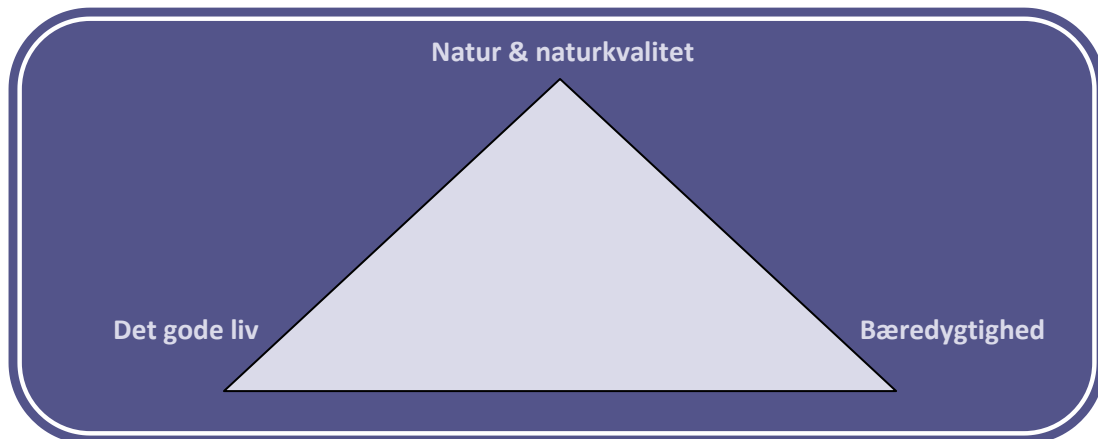
Som baggrund for at diskutere denne teoretiske optik vil jeg tage udgangspunkt i DMU's fortolkning af naturkvalitet, idet denne lægger til grund for den naturforvaltning, som vi ser i dag.

I DMU's faglige rapport nr. 285 fra 1999 beskrives natur som; "*organismer, deres (spontane) levesteder og de økologiske sammenhænge, de indgår*" i. I sammenhæng hermed defineres den ideale naturkvalitet som karakteriseret ved fire kvaliteter; vildhed, oprindelighed, kontinuitet og autenticitet. [DMU 1999]

- Vildhed anses som "*den frie udfoldelse af de naturlige processer uden menneskelige påvirkninger*". [DMU 1999] Det vil sige, at natur der på ingen måde er berørt eller påvirket af menneskelige aktiviteter har den højeste kvalitet, og at naturens kvalitet falder desto mere påvirket den er af menneskelig berøring og aktivitet.
- Oprindelighed knytter sig til, at flora og fauna skal være oprindeligt hjemmehørende i området. Det vil sige, at de skal være kommet hertil uden menneskelig indflydelse og påvirkninger. Oprindelighed knytter sig dog også til en skelen imellem to typer af naturtyper, der pga. deres naturlige dynamik konstant er i udvikling. Her taler man om primære og sekundære naturtyper, hvor de primære ville være til stede uden menneskelig indflydelse og hvor de sekundære er her som følge af menneskelig indflydelse. Her anses de primære som værende af størst kvalitet. [DMU 1999]
- Kontinuitet dækker både over tid og rum, og knytter sig til oprindelighedskriteriet om end kontinuitet ses over kortere tidsrum. For at et område har en høj kvalitet jf. dette kriterium skal det igennem en periode have været udsat for en ensartet påvirkning, der gør at det har fundet et balancepunkt. Rumlig kvalitet kan derimod være store sammenhængende naturområder, der tillader, at langt flere biologiske processer forløber frit. [DMU 1999]
- Autenticitet betyder ægthed, og er udtryk for at et naturområde er af højere kvalitet, hvis det er ægte end hvis det er konstrueret. Et kulturelt naturelement, eksempelvis forsvarsanlægget Vestvolden, kan være skabt af mennesker og stadig være autentisk imens et naturområde ikke anses som autentisk såfremt det er skabt af mennesker. [DMU 1999]

I rapporten skrives der direkte, at man i definitionen har valgt at se på de biologiske værdier og således bevidst ser bort fra kulturhistorie, rekreative aktiviteter, æstetik og kommercielt betingede aspekter. [DMU 1999] Dette lægger op til en diskussion af om ovenstående definition af naturkvalitet kan bruges, idet vi i det danske samfund efterstræber bæredygtighed og demokrati. Begreber der begge lægger op til en bredere tolkning og som netop inkluderer de elementer som DMU bevidst udelader for forsimpelings skyld.

For at diskutere denne definition vil jeg derfor sætte den i forhold til de teoretiske begreber; Naturkvalitet, Det gode liv og Bæredygtighed, således som de beskrives filosofisk. Dette med den hensigt, at finde en bedre forståelse for den tankegang der ligger bag, når vi mennesker søger at planlægge for større naturkvalitet. Ikke mindst med den hensigt, at finde frem til hvilke kvaliteter det egentlig er vi bør efterstræbe i en bred naturkvalitetsopfattelse. Disse tre teoretiske begreber skal sammen danne et triangulært grundlag, som det illustreres på Figur 3. Et grundlag der opbygges igennem denne rapportens første dels første kapitel.



Figur 3: Illustration af rapportens triangulære grundlag for den teoretiske optik. [© Nowak 2008]

Efterfølgende vil jeg dykke ned i menneskets mere generelle opfattelse af natur og naturkvalitet med udgangspunkt i den almindelige danskers opfattelse, for at få indblik i, hvad det er vi i et demokratiske samfund bør stræbe efter og for at skabe forståelse for hvorfor vi mennesker handler som vi gør, når vi søger at forvalte naturen.

Denne dels tredje kapitel vil hernæst samle op på resultaterne og på baggrund heraf opsætte den teoretiske optik, som vil være afgrænsede og styrende for rapportens videre indhold. Det er overbevisningen, at en bedre verden kan skabes ved at få en bedre natur.

3. FILOSOFISK ANSKUELSE AF EN BEDRE VERDEN

I dette kapitel vil jeg tage et filosofisk udgangspunkt og med udgangspunkt i forskellige uafhængige forskeres begrebsanalyser diskutere de tre begreber; Naturkvalitet, Det gode liv og Bæredygtighed. Begreber der er udvalgt som det teoretiske grundlag for denne rapport. Igennem diskussionen vil jeg også reflektere over den anvendte naturkvalitetsdefinition fra DMU.

Forud herfor vil jeg dog først se nærmere på en række forskellige opfattelser af hvad natur er, idet jeg anser dette som grundlæggende for de videre diskussioner af naturen i det åbne land og dennes kvaliteter.

NATURENS FORSKELLIGE ANSIGTER

Planlægningen af det åbne land handler i høj grad om at forvalte naturen og varetage dennes interesser og vi menneskers interesse i naturen – dens udnyttelse og benyttelse, samt dens beskyttelse for vor egen og fremtidige generationers oplevelsens skyld. Med baggrund i, at det er mennesket, der sætter den politiske dagsorden for diskussionen af målsætninger og fremgangsmåde er det nødvendigt at se på;

- hvorledes det er, at vi mennesker omfatter og bruger naturen og
- hvad det er for en natur vi tilstræber, idet natur i sig selv kan være mange forskellige ting.

Dette gør jeg ved at tage udgangspunkt i fem naturperspektiver, der beskriver netop hvor forskelligt vores natursyn kan være, hvad det alligevel har tilfælles og hvori modsætningerne ligger. Disse beskrives af docent og Doctor of Philosophy Hans Fink, Århus Universitet:

”Verdens natur er verden, sådan som den ville være af sig selv uafhængigt af ydre indgreb, hvor ydre indgreb på den ene side kan være overnaturlige mirakler og på den anden side menneskers indgreb og påvirkninger. Endeligt kan naturen også være hele verden med mennesker og det hele, sådan som den forefindes og har udviklet sig, hele universet, kosmos, eller som det hed i gamle dage: ”Alnaturen”. Det vi kalder natur har altså med det medfødte, det oprindelige, det virkelige, det væsentlige, det grundlæggende og det faktisk forekommende at gøre.” [Fink 1993]

Han påpeger, at der ikke er noget egentlig svar på, hvad naturen er, idet naturbegrebet er et sammenvæv af en række uforenelige perspektiver, hvor vi mennesker i den moderne kultur alle er tilhængere af forskellige perspektiver i forskellige situationer. Alligevel opsætter han dog de følgende fem perspektiver, der repræsenterer forskellige ståsteder.

1. Agerbrugeres opfattelse af naturen som det vilde:



Figur 4: Billede fra dansk skov, som illustration for naturen som det vilde. [© Nowak 2008]

andet end natur. Bruges dette perspektiv på dagens Danmark, hvor kulturen efterhånden har invaderet naturen, kan man spørge sig selv om der stadig er natur, idet de sidste rester af vild natur er underlagt en høj grad af kulturel overvågning og afgræsning. Alligevel knytter DMU's definition af høj naturkvalitet sig tæt til denne naturopfattelse.

I dette første perspektiv skelnes der skarpt imellem natur og kultur. Naturen er verden, som den var og er forud for og uafhængigt af menneskelig indflydelse. Paradokset ved denne opfattelse er, at mennesket fra naturens side af anses for, at være anlagt til, at gå ud over naturen, i kraft af den fornuft vi er udstyret med og evnen til at hæve sig over dyrene. [Fink 1993]

Dette er et paradoks som knytter sig til det tredje perspektiv og opfattelsen af at mennesket er

2. Byboernes opfattelse af naturen som det landlige og grønne:

I dette andet perspektiv anses naturen fortsat som det oprindelige, men landbruget og landsbyer anses i dette tilfælde også som en del af dette oprindelige. Naturen bliver til det landskab man betragter og rejser igennem. En oplevelseskategori så at sige. I dette perspektiv er der to sider af menneskets forhold til naturen. Som i første perspektiv er naturen noget man kan hæve sig over, men på den anden side kan naturen og være noget man vender tilbage til, som alternativ til den stressede byboers liv i forurenede omgivelser. Man kalder sine omgivelser natur når man ser på dem med et nydende blik. [Fink 1993]



Figur 5: Billede af dansk landskab, som illustration for naturen som det landlige og grønne. [© Nowak 2008]

3. Præsters opfattelse af naturen som det jordiske og almindelige:

I dette tredje perspektiv underkastes naturen en mere religiøs anskuelse. Naturen bliver skaberværket og står ikke længere i modsætning til det der skyldes menneskelig indgriben, men står i modsætning til den mere ophøjede del af skaberværket og skaberen selv. Mennesket får pludselig en dobbelttydig placering, idet sjælen på den ene side er knyttet til legemet med alle dets lyster og drifter og på den anden side egentlig hører hjemme i det

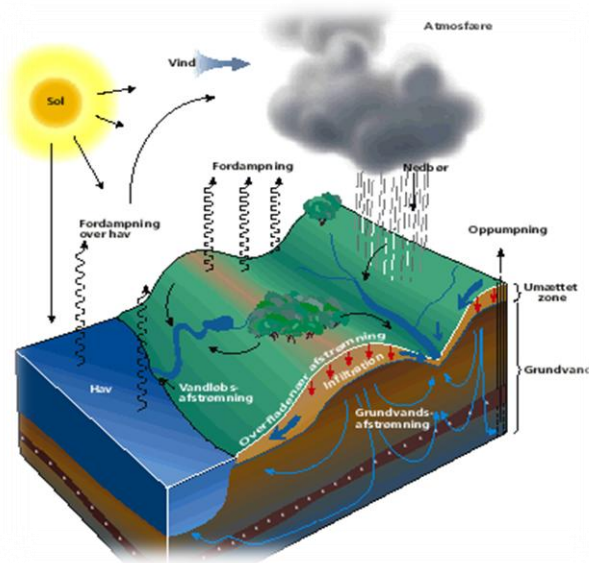


Figur 6: Illustration af natur set fra et ophøjet perspektiv. [© Nowak 2008]

himmelske og er ophøjet over den almindelige natur – den jordiske del af skaberværket. Naturens skønhed er på samme tid en fristelse, der kan føre på afveje, og en gudgiven vejledning, som mennesket skal fryde sig over. [Fink 1993]

4. Videnskabsmænds opfattelse af naturen som det naturlovmæssige:

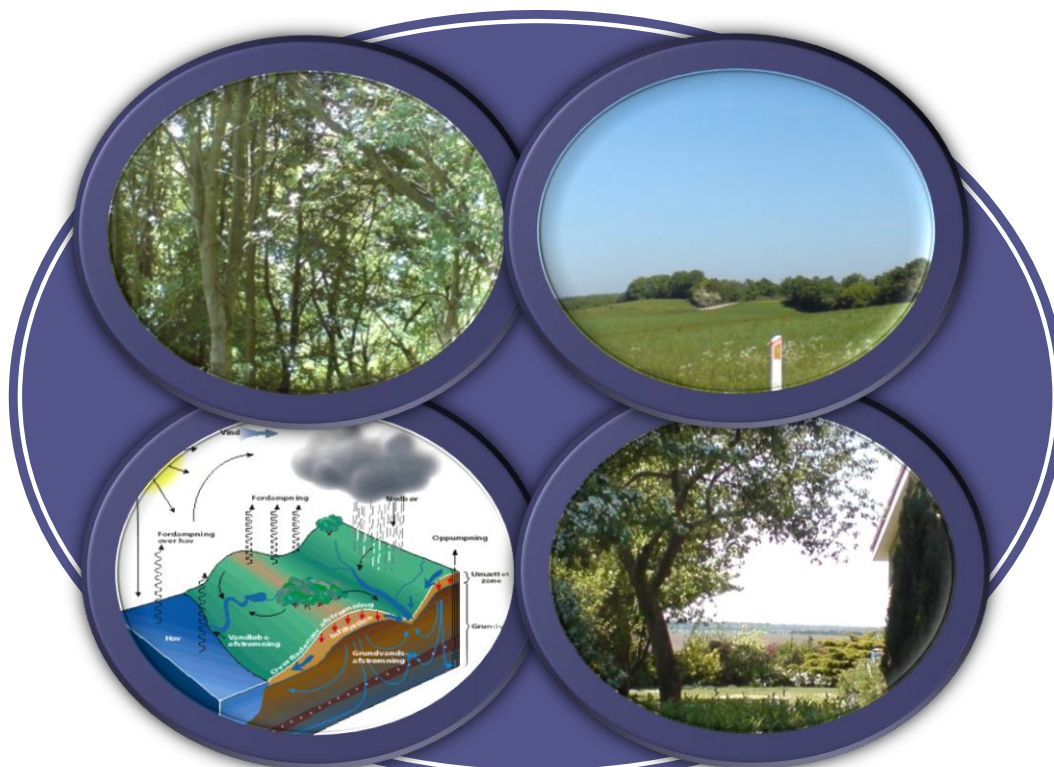
I dette fjerde perspektiv er opfattelsen af naturen langt mere videnskabelig. Naturen er det som naturvidenskaben siger om den. Det som naturvidenskaben ikke siger noget om anses for at være uvirkeligt, subjektivt og ikke en del af det naturlige og dermed naturen. Nærmest modsat det første perspektiv er naturen her det kendte og forudsigelige. [Fink 1993]



Figur 7: Illustration af vandets kredsløb, som eksempel på den videnskabelige anskuelse af naturen. [Miljø- & Energiministeriet 1999]

5. **Visse filosofers opfattelse af naturen som det hele i deres perspektiv på os selv og vores omgivelser:** Dette sidste perspektiv repræsenterer den bredere opfattelse af natur og naturkvalitet, idet naturen her opfattes som det hele! "Det vilde er natur, men det er det tamme og kultiverede også. Det landlige, landskabelige og grønne er

natur, men der er det bymæssige sociale og grå på en måde også. Det jordiske og almindelige er natur, men det er det himmelske, guddommelige og usædvanlige på en måde også. Det stoflige og naturlovmæssige er natur, men det er det åndelige, bevidste og frie på en måde også. Naturen er det medfødte og forefundne, men i en vis forstand er alt hvad vi overhovedet på nogen mulig måde kan blive opmærksomme på, noget, der forefindes, og hvis "fødsel" og natur vi kan spørge til. Selv det vi kalder unaturligt og overnaturligt har sin natur og er som sådan en del af naturen. Naturen er ikke bare det derude, men også det heroppe og deroppe, og sammenhængen mellem det alt sammen." [Fink 1993]



Figur 8: Illustration af naturen som det hele. [© Nowak 2008]

Disse forskellige ståsteder vil vi alle tilhøre i forskellige situationer, men som Hans Fink påpeger, kan der ikke være en entydig definition af hvad natur er, idet naturen og hvad der er naturligt vil variere med personen og dennes opfattelse. Dette da opfattelsen af, hvad natur og naturligt er, er en subjektiv betragtning. Alligevel kan man dog af ovenstående udredning konkludere, at naturen er mere end blot træer, blomster og dyr og at der således er et bredt spektrum, der skal tages hensyn til og et bredt spektrum af formål med og i naturen.

NATURKVALITET

Selvom Hans Fink konkluderer, at naturen og hvad der er naturligt er en subjektiv betragtning, der afhænger af individ og situation, vil jeg dog alligevel dykke ned i en diskussion af hvad naturkvalitet er. Dette gøres af nødvendigheden af, at kunne opstille et mål for i hvilken retning vor planlægning og forvaltning af det åbne land skal stræbe.

Jeg har med rod i det filosofiske udgangspunkt valgt at benytte tre personer/teams, som jeg anser som værende uafhængige forskere, med viden udi naturkvalitetsbegrebet;

1. Aldo Leopold og hans teori om "Land Ethic",
2. Giulio A. De Leo & Simon Levin og deres teori om "Økologisk integritet",
3. Finn Arler og hans teori om "Natur – og landskabskvalitet".

Disse har alle en bred tilgang til natur og herigennem en alternativ opfattelse af naturkvalitet i forhold til den mere scientistisk prægede tilgang som pt. præger den danske lovgivning og forvaltning.

LAND ETHIC

Aldo Leopold blev født i Iowa i 1887 og opfattes af mange som faderen til "wildlife management" og "United States' wilderness system", og er bl.a. kendt for at have skrevet bogen "A Sand County Almanac", der første gang udkom i 1949 – året efter Aldo Leopolds død. [Aldo Leopold Foundation 2008]

Aldo Leopold udmærker sig ved sin opfattelse af naturen som "*a community to which we belong*". Hvormed han påpeger, at naturen er en del af det samfund som vi mennesker lever i og vi mennesker er en del af det samfund. Samfundet består således ikke kun af mennesker, men også af non-humane elementer som jord, vand, flora og fauna, eller samlet set; "*the land*". [Aldo Leopold Foundation 2008] En betegnelse som jeg på dansk vil betegne som landskabet.

Aldo Leopold lægger vægt på, at vi alle som lever i dette samfund, dvs. både mennesker og andre levende væsner, gør en indsats for, at beskytte og bevare et sundt samfund. Særligt ser han skeptisk på den økonomiske tilgang, som præger naturforvaltningen i starten af 1900 tallet, men som også den dag i dag præger den danske forvaltning af natur. Han mener, at vi i stedet bør antage en mere filosofisk tilgang og således betragte naturen bredere end blot ud fra, hvorledes naturen kan udnyttes og omdannes til omsættelige værdier. [Aldo Leopold Foundation 2008; Leopold 1966] Det er i denne sammenhæng at han lægger grundlaget for en mere bred opfattelse af naturkvalitet, som sidenhen er videreført og videreudviklet af bl.a. Finn Arler.

ØKOLOGISK INTEGRITET

Simon Levin er “Moffett Professor of Biology” og direktør for Center for BioComplexity på Department of Ecology & Evolutionary Biology, og er kendt for sine artikler samt ikke mindst for flere videnskabelige priser. [The Trustess of Princeton University 2007]

Giulio A. De Leo er “Associate professor of Applied Ecology and Environmental Impact Assessment” i Dipartimento di Scienze Ambientali, Universith degli Studi di Parma, som ligger i Parma, Italien. [Bione 2008]

De Leo og Levin ser økologisk integritet som et udtryk for den balance vi bør efterstræbe internt i økosystemet og eksternt mellem systemerne. Den interne balance er her et udtryk for en reduktiv tilgang, hvor fokus lægges på de enkelte arter og populationers gøren i det isolerede økosystem. Imens den eksterne balance er udtryk for en holistisk tilgang med fokus på makroniveauet og de energiflows og genanvendelser, der sker her. Disse to balancer er dog gensidigt dybt afhængige, idet at det enkelte økosystem i praksis er et åbent system, der er afhængige af de større flow. [De Leo & Levin 1997]

De Leo og Levin påpeger, at vi skal undgå at søge at fastholde et givent artsantal eller en given naturtype, da det er naturligt at der hele tiden sker forandringer. Ligeledes påpeger de, at de ser det som forkert og unaturligt, at forebygge og forhindre de naturlige katastrofer, eksempelvis oversvømmelse, brand mv. da disse ligeledes har en naturlig funktion og da en undertrykkelse af disse naturlige kræfter vil give unaturlige og farlige katastrofer på længere sigt og en ødelæggelse af den naturlige balance. Jævnfør De Leo og Levin er det derfor vigtigt at myndighederne lærer at skelne imellem hvilke ændringer, der er naturlige, ønskelige og acceptable i forhold til, hvilke ændringer der ikke er. [De Leo & Levin 1997]

NATUR OG LANDSKABSKVALITET

Finn Arler er knyttet til Aalborg Universitet og er en af nutidens danske fortalere for en bredere opfattelse af natur og naturkvalitet i den danske planlægning og forvaltning. Han har i mange år arbejdet med forskellige natur- og miljøetiske problemstillinger, herunder også spørgsmål om bæredygtighed, retfærdighed, naturkvalitet, etc. og er kendt fra en lang række af artikler indenfor disse emner.

I artiklen “Naturkvalitet og demokrati” fra bogen Humanøkologi – Miljø, teknologi og samfund, opsætter Finn Arler fem grupper som han på baggrund af sine analyser er kommet frem til er nogle af de væsentligste i bedømmelsen af naturkvalitet:

1. Høj biologisk diversitet
2. Stemning og atmosfære
3. Billedlig kvalitet – æstetik
4. Fortællemæssige værdi
5. Upåvirkethed, anderledeshed, selvstændighed.

[Arler et al. 2002]

Disse fem kvaliteter er som det tydeligt fremgår betydeligt mere omfangsrige end DMU's vildhed, oprindelighed, kontinuitet og autenticitet. Hvorledes de adskiller sig vil fremgå af at dykke ned i de enkelte kriterier:

Høj biologisk diversitet er kort fortalt et ønske om en stor mangfoldighed af arter og naturtyper, hvilket også er i tråd med DMU's definition, og et mål som også i dag efterstræbes igennem bl.a. habitatdirektivet – i Danmark udmøntet i miljømålsloven.

Stemning og atmosfære opstår i sammensillet imellem forskellige naturtyper og denne anden værdi er således tæt forbundet med den første om høj biologisk diversitet. Denne er dog vigtig at fæste sig ved, for at forstå at der er flere bevæggrunde bag den skiftende natur end den rent scientistisk funderede.

Billedlig kvalitet eller sagt med et andet ord æstetik er den tredje værdi som Finn Arler udpeger. Selvom opfattelsen af hvad der er smukt og i øjenfaldende kan være meget subjektivt, er der dog alligevel visse landskaber og udsigter der fastholder mange mennesker i en eller anden form for fascination. Det er disse billeder vi skal skabe og bevare.

Den fortælle-mæssige værdi er atter en flersidig kvalitet, der afhænger af om man ser området som natur ud fra en biologisk synsvinkel, ud fra en geologisk synsvinkel eller måske er man historisk interesseret i det landskab som det givne område udgør. Alternativt er barnets opfattelse af området som det bedste sted i verden at bruge sin kæl – at lege. Denne værdi giver et område en værdi baseret på den interesse vi mennesker har i, at fortælle om området og vor interesse i at lære mere omkring det og dets indhold af forskellige arter.

Upåvirkethed, anderledeshed, selvstændighed er en række udtryk for den vildhed som også efterspørges i DMU's kvalitetskriterier. Kvaliteten; at finde frem til upåvirkede økologiske systemer, vildtlevende biologiske organismer. Hertil hører dog også jordskælv, orkaner, brand, hedeølger, sygdomme, invasion af græshopper, etc. som er naturlige, om end anderledes, fænomener, som vi som mennesker gerne vil holde indenfor relativt snævre grænser, hvor konsekvenserne kan kontrolleres. Man bør dog i denne sammenhæng ikke glemme, at selv disse katastrofer ofte medfører gode udviklingsmæssige ting, som ellers ikke ville kunne ske. Et eksempel herpå er heden, der skal brændes af med jævne mellemrum for at forblive som hede. [Arler et al. 2002]

MENNESKETS STRÆBEN EFTER DET GODE LIV

I introduktionen til denne rapport blev det bemærket, at forvaltningen af det åbne land og generelt af naturen, uanset vores målsætninger, vil præges af antropocentrisme, idet det er mennesket der opsætter målsætningerne, gennemfører planlægningen og implementerer intentionerne. Af denne årsag vil jeg i dette afsnit dykke ned i teorien om Det gode liv og reflektere over, hvad der er vi mennesker stræber efter og hvorledes denne stræben har en effekt på vores muligheder for forvaltning af det åbne land. Teorien om Det gode liv, vil jeg supplere med studier af forskelligheden imellem grupperingerne af antropocentrisme og biocentrisme, der repræsenterer grupperinger af menneskets tilgang til naturen.

ANTROPOCENTENTRISME VS. BIOCENTRISME

Indledningsvis til diskussionen af begrebet Det gode liv vil jeg først se nærmere på grupperingerne antropocentrisme og biocentrisme, der repræsenterer to yderligheder af det indbyrdes forhold mellem mennesker og andre arter, og disses indbyrdes hensyntagen.

Antropocentrisme er grupperinger, der sætter mennesket i fokus og som overvejende betragter mennesket som overlegent. Finn Arlers beskrivelse, som jeg har valgt at tage udgangspunkt i, indeholder tre grupperinger af antropocentrisme.

- I den første gruppering omtales mennesket som særegent idet, at alle overvejelser om levende væsners værdi og etiske status, som har relevans for politiske afgørelser, i sidste instans må foretages af mennesker og dermed ikke kan undgå at bære præg af dette udgangspunkt. Denne type udgør den mildeste gruppering, idet at denne stadig kan erkende, at behov fra andre individer er relevante at tage hensyn til. Til denne gruppering hører også opfattelsen af, at alle arter er lige og endog opfattelsen af, at jorden ville være et bedre sted hvis mennesker forsvandt.
- Den anden gruppering knytter sig stærkt til nytteværdibegrebet, idet at ikke-menneskelige væsners værdi udelukkende afgøres af om de i relativ forstand er nyttige for mennesker. Dette vil sige at deres værdi fastlægges ud fra om det er noget vi mennesker har behov for at indtage som føde, er afhængige af til at danne ilt, eller tilsvarende.
- Den tredje gruppering lægger sig så at sige på et andet plan, idet at mennesket her opfattes som havende en særlig værdi i sammenligning med andre væsner i kraft af nogle særlige evner (fornuft, refleksionsevne, etc.). Dette er dog ikke ensbetydende med at menneskelige ønsker altid har fortrin, men blot at denne gruppering opfatter mennesket som overlegent.

[Arler 2002]

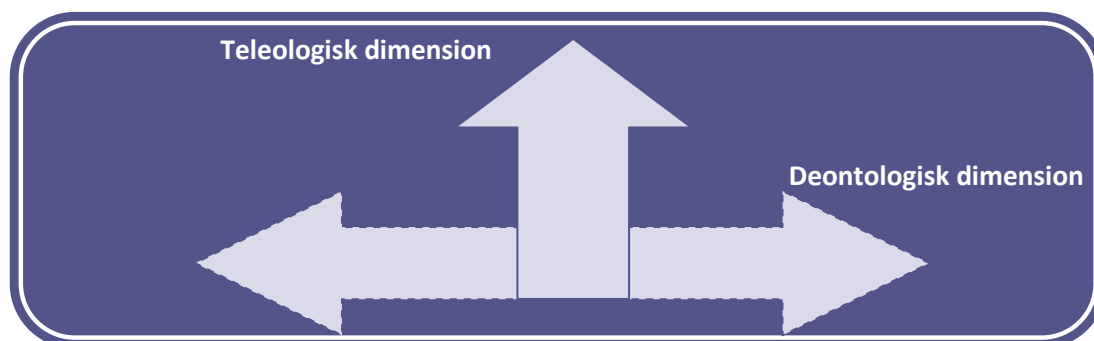
Biocentrisme er så at sige det modsatte af antropocentrisme, og kan ligeledes inddeles i en række grupperinger. Da flere heraf dog er mere eller mindre absurde vil jeg nøjes med at nævne den biosfæriske egalitarisme, der ikke tilkender mennesket større værdi end andre levende væsner, men mener at alle har deres sæt af specialiteter og dermed hver deres intrinsiske værdi, jf. Finn Arlers seks værdisætninger. [Arler 2002]

DET GODE LIV

Den etiske tilgang, som ligger bag teorien om Det gode liv, betragter to dimensioner, som illustreres ved Figur 9:

- Den teleologiske dimension ser mere egoistisk på, hvilke goder og mål det er værd at efterstræbe, hvilke værdier vi skal lade os lede af, og hvilke dyder vi skal søge at udvikle.

- Den deontologiske dimension sætter derimod fokus på, hvilke forpligtelser hensynet til andre med tilsvarende ønsker om vellykkede liv stiller os overfor, og hvilke begrænsninger, hensynet til enkelt individer sætter for valget af midler, som kan tages i anvendelse i bestræbelsen på at gøre samfundet som helhed bedre og fremme den samlede velfærd. [Arler 2002]



Figur 9: Illustration af de to dimensioners retning og indbyrdes forhold. [Arler 2002, © Nowak 2008]

Mennesket efterstræber altså dels egne behov, men er samtidig nødt til at tage hensyn til samfundet for at andre kan få opfyldt deres ønsker og for at man selv kan få opfyldt sine i udstrækning heraf. Dette relaterer sig tæt til Aldo Leopolds grundlæggende samfundsopfattelse, idet opfattelsen af samfundet er afgørende for, hvorledes vi mennesker betragter naturens rolle i forhold til vores individuelle stræben efter det gode liv.

BÆREDYGTIGHED

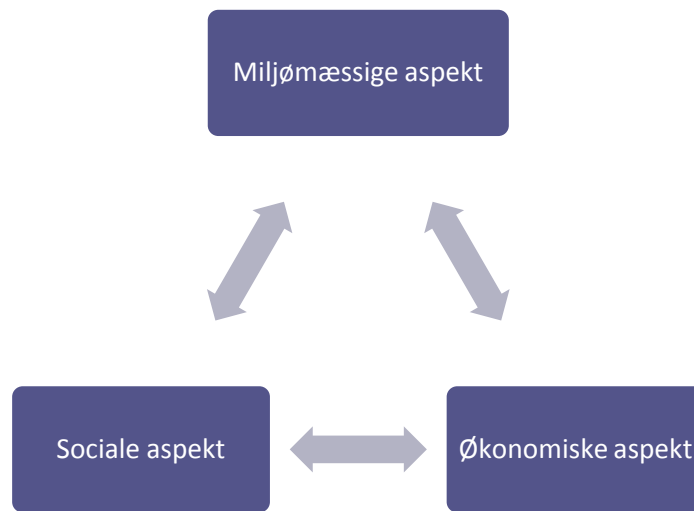
Som et samlende begreb og alligevel rumligt udvidende står bæredygtighed, som den sidste del af trekløveret. Jeg vil i denne sammenhæng dels dykke ned i Brundtland-kommissionens fortolkning af begrebet for, at lægge vægt på den tidlige dimension som bæredygtighedsbegrebet også lægger op til. I denne sammenhæng vil jeg endvidere drage paralleller til opfattelsen af naturkvalitet og substitution af ressourcer. Hernæst vil jeg dykke ned i, hvorledes bæredygtighedsbegrebet operationaliseres i forhold til antropocentrisme og biocentrisme. Jeg vil i forhold til de to dimensioner af det gode liv; den teleologiske og den deontologiske dimension, herudover klarlægge en række af positioner af bæredygtighed og herigennem få en kategorisering til anvendelse i rapportens senere diskussioner og refleksioner.

BÆREDYGTIGHED OG NATURKVALITET

Bæredygtighedsbegrebet har så at sige en meget intuitiv appel, idet de fleste kan tilslutte sig begrebet og er enige om det fornuftige i ikke at "smadre" den jord vi bor på. Alle kan således bakke op om de gode intentioner, som bl.a. Brundtland-kommissionen opstiller, men problemerne opstår, når vi forsøger at præcisere hvad det er vi vil [Arler 2000]. Tilsvarende at vi godt kan blive enige om, at der er nogle kvaliteter i naturen som vi vil bevare, men vi kan

ikke blive enige om præcis hvad og hvordan vi i givet fald må prioritere i forhold de andre goder som vi også gerne vil have.

Begrebet bæredygtighed blev specielt populært efter, at Brundtlandkommissionen i deres rapport fra 1987 præsenterede begrebet ud fra forståelsen; *"Bæredygtighed er en udvikling, der opfylder de nuværende behov uden at bringe de fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare."* [Brundtlandkommissionen 1987]



Figur 10: De tre aspekter, der udgør bæredygtighed. [© Nowak 2008]

I de ovenstående begrebsanalyser har der særligt været fokus på balancen på tværs af menneske og natur, men med baggrund i Brundtlands-kommissionens fortolkning af bæredygtighed åbnes der op for også at tænke helhedens samfund på tværs af tidsmæssige dimensioner. Vi skal således ikke blot være opmærksomme på menneskets og naturens behov, som de ser ud nu og her, når vi planlægger for det åbne land, men skal også tænke fremtidens muligheder for opfyldelse af deres behov ind.

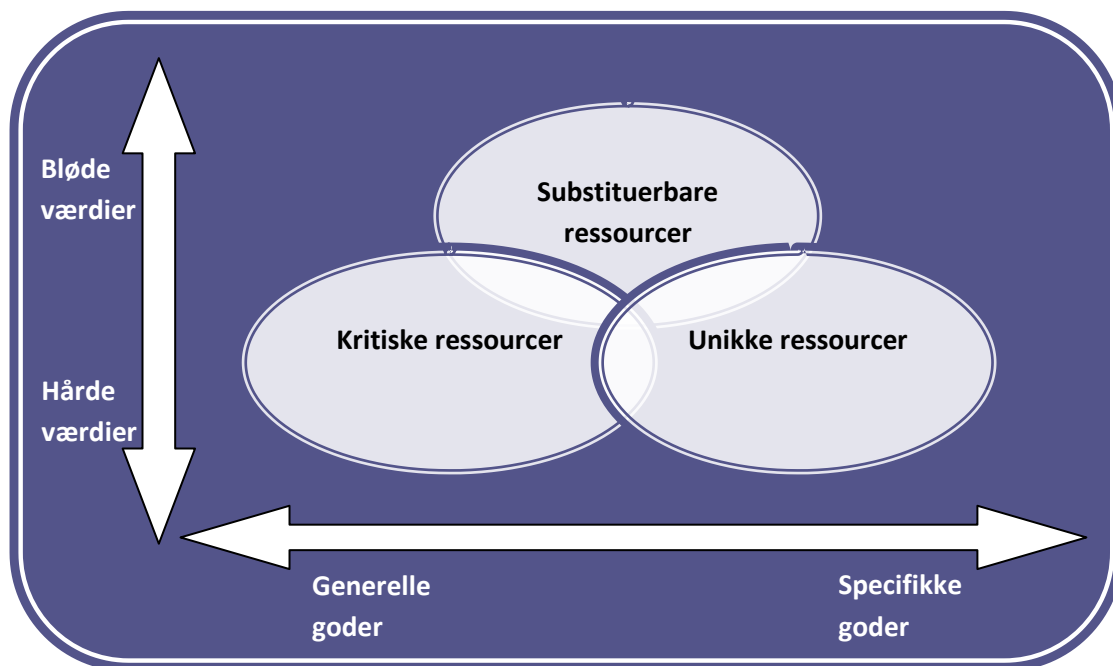
Dette har særligt sat sit præg i forhold til ressourceudnyttelse og bevarelse af arter – udmøntet i diverse planer for nedbringelse af vores ressourceforbrug til et bæredygtigt niveau i tråd med den oprindelige skovbrugsbæredygtighed¹ og bl.a. i biodiversitetskonventionen, hvis målsætning er, at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010.

Med baggrund i bæredygtighedsbegrebet har man således søgt, at sikre bevarelsen af alle eksisterende kvaliteter, men ud fra en praktisk tilgang synes det relevant at se på mulighederne for substitution, idet naturen og vi mennesker i den til stadighed er under udvikling, hvilket næppe altid vil stemme overens med total beskyttelse og bevaring.

Finn Arler er en af de filosoffer, der har beskæftiget sig med netop disse begreber og problemstillinger og han påpeger i denne sammenhæng tre typer af ressourcer; de kritiske, de unikke og de omsættelige, hvoraf det kun er de sidste, der i praksis kan substitueres. De kritiske ressourcer er her de ressourcer, som vi mennesker simpelthen ikke leve uden, eksempelvis ilt, vand og føde. De unikke ressourcer udgøres i høj grad af elementer som Finn Arler vurderer som værende naturkvaliteter, det være sig rent vand (Vi kan i princippet rense vandet kemisk, men det har en værdi for os, at vandet er rent i vores grundvand.), særlige

¹ Skovbrugsbæredygtighed; Der må ikke fjernes mere træ fra skoven, end at denne fortsat kan genskabe den fjernede mængde i løbet af det kommende år. [Lübcke 1995]

naturområder, særlige arter, historiske elementer, etc. Imens de omsættelige ressourcer kan være et enkelt træ, den enkelte bro og videre i den dur – altså elementer, der kan erstattes af andet, der vurderes som ligeså godt. [Arler 2005]



Figur 5: Illustration af de tre typer af ressourcer som Fin Arler beskriver, og disses indbyrdes forhold. [Arler 2005, © Nowak 2008]

BÆREDYGTIGHED OG DET GODE LIV

Betragter vi begreber antropocentrisme og biocentrisme i forhold til de to dimensioner af det gode liv få vi forskellige positioner af bæredygtighed.

- En antropocentrisk-teleologisk position operationaliserer typisk bæredygtighedsbegrebet ud fra en økonomisk tilgangsvinkel eller med udgangspunkt i det økologiske råderum. Gennem Willingness to pay og Willingsness to accept undersøgelser, spørger man således til folks betalingsvillighed for herigennem at værdisætte natur, landskab, arter, etc., således at disse kan indgå i eksempelvis cost benefit analyser med lettere værdisatte ting. Alternativt tager man ved det økologiske råderum udgangspunkt i, hvor meget man kan bruge uden at bringe de fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare. Dette i overensstemmelse med skovdriftsprincippet. [Arler 1997]
- En antropologisk-deontologisk position operationaliserer bæredygtighedsbegrebet *"som bevarelsen af de goder, som et politisk fællesskab finder vigtige at prioritere på basis af en lang række af hver for sig velovervejede værdier og idealer."* Dette med udgangspunkt i en stræben efter det gode liv i et fællesskab, der kun består af mennesker. [Arler 1997]

- En biocentrisk-teleologisk position er en af de mere utopiske situationer, hvor artens behov for selvopfyldelse sættes i højsæde. En sådan version af bæredygtighed vil formentlig være baseret på, hvorledes verden ville se ud, hvis menneskene forsvandt.
- En biocentrisk-denontologisk position udvider opfattelsen af fællesskabet til at omfatte andet end blot mennesker, og opfattelsen af bæredygtighed bliver således ikke kun et spørgsmål om at opfylde menneskers behov, men også at opfylde alle andre arters behov. [Arler 1997]

Ved den første position kan man, på baggrund af kritisk realisme, der påpeger at virkeligheden består af mere end hvad vi mennesker kan veje, måle og se, sætte spørgsmålstejn ved om WTP og WTA undersøgelser er tilstrækkelige til at klarlægge værdien af eksempelvis biodiversitet. Endvidere kan man sætte spørgsmålstejn ved om alt i virkeligheden er substituerbart. Et klassisk historieeksempel på, at dette ikke er tilfældet er historien om den guldgerrige konge, der ønsker at alt hvad han skal røre ved skal blive til guld, hvilket han fortryder efterhånden som sulten indhenter ham. Begrænsningerne indenfor substituering er allerede opsat gennem den beskrevne tredeling af ressourcer opsat af Finn Arler. [Arler 1997]

Ved det økologiske råderums princip er der ligeledes spørgsmål at stille; Hvad med de ikke-fornybare ressourcer, hvor længe skal de slå til og hvorledes fordeles ressourcerne på tværs af kulturer med vidt forskellige behov for ressourcer? [Arler 1997]

Ved den anden position opstår et dilemma, idet at mennesker på samme tid altid vil være både individer og samfundsborgere, hvilket giver forskellige værdisætninger og præferencer, bl.a. i forhold til at ens nærmeste vurderes som havende en højere værdi end mennesker fjernt herfra, og ikke mindst de dyre- og plante arter, der lever anderledes end vi, fungerer anderledes end vi og som vi derfor har svært ved at relatere os til. [Arler 1997]

Ved denne sidste position, som jeg dykker ned i, fremstår igen den helhedstænkning som også fremkommer i bl.a. Aldo Leopolds verdensanskuelse. Problemet med denne anskuelse er dog, at selvom vi gerne vil opfylde alles behov, da er dette ikke muligt, bl.a. idet at det er en del af den naturlige livscyklus at visse arter spiser andre. Paul Taylor har til løsning af disse uundgåelige konfliktsituationer opstillet fem principper, som han mener, kan være positivt styrende for den "*ligemæssige respekt og neutrale aggregering*";

1. Selvforsvar (alle har lov til at forsvare sig, når der opstår fare for liv og helbred)
2. Proportionalitetsprincippet (basale interesser går forud for ikke basale interesser)
3. Det alternativ skal vælges som giver mindst mulig skade
4. Distributiv retfærdighed (det vil sige, ligelig fordeling af goder og ondt uanset art)
5. Det restitutive retfærdighedsprincip (der skal kompenseres for forurettet skade).

At benytte disse principper kan dog i virkeligheden godt være vanskeligt, eftersom vi mennesker ofte mener at vores behov er vigtigere end arters basale interesse i at overleve. Men man kan dog lade sig inspirere, af disse fem principper. [Arler 1997] Endvidere bør man huske på, at princippet om, at "*den stærkeste overlever*" er et naturligt fænomen, der oftest opretholder en sund balance.

RETNINGEN FOR DEN OVERORDNEDE STRÆBEN

Igennem denne filosofiske anskuelse af en bedre verden har jeg taget udgangspunkt i begreberne; Natur og naturkvalitet, Det gode liv samt Bæredygtighed, og præsenteret og diskutere begreberne enkeltvis såvel som deres indbyrdes forhold og påvirkninger.

Jeg er dykket ned i naturbegrebet og har fundet frem til en række forskellige synsvinkler på, hvad natur egentlig er, men må slutte af med at konkludere at hvad natur er, afhænger af mennesket der ser på det og den pågældende situation. Med dette udgangspunkt kan jeg dog sige at natur er mere end det rent biologiske som DMU's definition af naturkvalitet bygger på.

Jeg ønsker i denne rapport, at tage et biocentrisk udgangspunkt rettet mod naturen som helhed i overensstemmelse med de præsenterede teorier og betragter hele naturen som værdifuld i sig selv. Mennesket ser jeg dog også som en del af denne natur, ligesom jeg betragter både det autentiske og oprindelige, såvel som det kulturprægede, som en del af den danske natur. Dette da disse elementer er en del af det landskab og det miljø, som den danske natur udgør.

Naturkvalitet er på denne baggrund mere end blot flora og fauna, samt diversiteten heraf. Naturkvalitet drejer sig i høj grad om et afbalanceret økosystem, set ud fra et holistisk udgangspunkt, hvor flora og fauna kan eksistere og udvikle sig sammen med menneskets fortsatte udvikling. Kvaliteter i naturen er udover en høj diversitet og balance dog også udgjort af de øvrige unikke ressourcer; de historiske og kulturelle elementer, som synes vigtige for vores dagligdag og identitet, de smukke landskaber og muligheden for oplevelser i naturen, der fremover skal være med til at præge og forme vores dagligdag og identitet.

Dette er nogle af de ting vi overordnet skal stræbe efter, men med baggrund i det triangulære grundlag for denne teoretiske optik må vi ikke glemme, at stræbe efter bæredygtighed på tværs af landegrænser og tid, når vi stræber efter bedre naturkvalitet i Danmark. Endvidere må vi ikke glemme, at arbejde for det gode liv i naturen og med naturen. Have forståelse for hvorledes stræben efter netop det gode liv præger vores planlægning og forvaltning af naturen, og igennem denne forståelse blive bedre til at sætte vores menneskelige fodtryk bedre. Dette således, at den evige stræben bliver efter balance i helheden og ikke blot individuel tilfredsstillelse. Deantologi frem for teleologi.

4. UDNYTTELSE OG ANVENDELSE AF DET ÅBNE LAND

Det anses igennem denne rapport som essentielt, hvad det egentlig er vi mennesker stræber efter, idet vi ikke kan undgå at blive præget af antropocentrisme, når vi som mennesker søger, at planlægge naturen omkring os og forvalte denne. I det forudgående kapitel har jeg anskuet dette ud fra en filosofisk betragtning ved at dykke ned i teorien om det gode liv. Her vil jeg dog se mere virkelighedsnært på situationen og med udgangspunkt i undersøgelser af almenhedens præferencer diskutere, hvad det så egentlig er som vi mennesker stræber efter, set i forhold til anvendelsen og udnyttelsen af det åbne land. En vinkel, der netop synes vigtig i et demokratisk samfund som det danske.

Som baggrund for denne analyse anvender jeg en undersøgelse tilbage fra 2002, hvor Forskningscenter for Skov & Landskab, som del af et større projekt igangsat af Naturrådet, udsendte spørgeskemaer til en række af tilfældigt udvalgte danskere i alderen 18-80 år. En rapport byggende på de 1200 besvarelser blev hernæst udarbejdet og det er med baggrund i resultaterne herfra, at jeg vil se nærmere på, hvad det er for ønsker og værdisætninger som den almene dansker har til og af den danske natur.

OPLEVELSEN AF NATUREN

Ifølge undersøgelsen er hovedmotiver til at besøge naturen; naturoplevelse, opnåelse af fred og ro, samt styrkelse af familiebåndet. Imens motion, social stimulering og selvudfoldelse i mindre grad er motiver for besøg i naturen. [Kaae & Madsen 2002]

Den måde som størstedelen af de adspurgte oplever naturen er som;

- Et godt sted, at bruge sanserne og tænke over tingene.
- En vigtig del af hverdagen.
- En identifikationskabende faktor.
- Et smukt, vigtigt, foranderligt, bemærkelsesværdigt, fredeligt, fortællende og varieret sted.

En stor gruppe af de adspurgte anser endvidere mennesket som en del af naturen og som underlagt naturens udvikling. Generelt er der dog mange forskellige syn på, hvilken rolle mennesket har i forhold til naturen. [Kaae & Madsen 2002]

VIGTIGE PROBLEMSTILLINGER

I forbindelse med undersøgelsen er de adspurgte også blevet bedt om, at prioritere en række udsagn efter hvor vigtige de er. Her påpeges især forurening med næringsstoffer og diverse miljøskadelige stoffer som særlig vigtige problemer, der skal løses. Imens at problemer som at vandet forsvinder fra området, at klimaforandringer påvirker naturen, at åbne naturtyper gror til, at naturområderne forstyrres, at fremmede arter spredes og at naturområderne er for små og opsplittede vurderes som vigtige eller lidt vigtige problemer. [Kaae & Madsen 2002]

Der er stor uenighed omkring, hvorvidt der er for meget trafik og elektrisk lys og hvorvidt dette skader naturen og oplevelsen heraf. Samt om stiferholdene er gode nok eller om de skal opfylde andre krav. Der er dog overvejende enighed om, at det er vigtige at bevare og forbedre de eksisterende områder frem for mere generelt at få mere natur i Danmark. Dog vil de adspurgte gerne have flere rekreative områder i deres lokalområde. [Kaae & Madsen 2002]

FORBEDRINGER I NATUREN

I undersøgelsen er der endvidere spurgt ind til interessen for en række af forbedringer i naturen, der ud fra parametrene stor interesse, nogen interesse, lille interesse og ingen interesse fordeler sig som følgende prioritering:

1. Beskyttelse af drikkevand
2. Renere strande
3. Bevaring af eksisterende naturområder
4. Forbedring af vandmiljøet (søer, hav og vandløb)
5. Nedsættelse af forurening med næringsstoffer fra landbruget
6. Forbedring af dyrevelfærd
7. Plantning af mere skov
8. Forbedring af levevilkår for det vilde plante- og dyreliv
9. Etablering af flere grønne områder i byerne
10. Beskyttelse mod klimaforandringer
11. Udpegning af naturområder til beskyttelse af planter og dyr
12. Etablering af flere naturområder
13. Øget adgang til naturen
14. Indførsel af dyr, der tidligere har levet i Danmark
15. Udpegning af naturområder til at øge befolkningens friluftsoplevelser
16. Flere guidede oplevelsesmuligheder i naturen

[Kaae & Madsen 2002]

Overordnet set prioriterer den almene dansker altså løsning af forureningsproblemer som først, dernæst beskyttelse og bevarelse af eksisterende natur, dernæst opretning af ny natur og sidst deres egen adgang og dækning af behov i naturen. En prioritering, der i høj grad afspejler teorien om "Brandmandens lov", der kan bruges som en rettesnor for prioritering af naturprojekter.

"Brandmandens lovs" tre prioriteter;

1. At bevare gode værdifulde eksisterende naturområder. (Brandmanden sikrer sig, at ilden ikke breder sig.)
2. At reducere eventuelle skadebivirkninger på den eksisterende natur. (Brandmanden slukker ilden.)
3. At genoprette eller skabe ny natur. (Genopbygning når branden er slukket.)

[Christensen 2004]



DEN ALMENE DANSKERS ØNSKER

Igennem undersøgelsen blev det således konkluderet, at borgerne generelt ønsker en højere prioritering af naturområderne, en bedre borgerinddragelse, samt en bedre og mere troværdig vidensformidling fra myndighedernes og politikernes side. [Kaae & Madsen 2002] Det lader således til, at der er et engagement i befolkningen som ikke udnyttes og en interesse, der ikke tilfredsstilles.

Lad os som opsamling på dette kapitel kort dog opsummere, hvad det er den almene dansker ifølge Forskningscenter for Skov & Landskabs undersøgelse efterspørger i den danske naturforvaltning og i den danske natur:

Generelt ønsker de inddragelse, særligt i sager der påvirker dem i deres lokalområde. Et krav der kan efterkommes gennem brug af participation i form af eksempelvis borgerhøringer, eller mere aktivt ved også at involvere borgerne i den egentlig implementeringsproces og i den efterfølgende vedligeholdelse og bibeholdelse af tiltagene.

Som øverste prioritet sættes, i overensstemmelse med "Brandmandens lov" bekæmpelse af forurening, hvor bl.a. de store produktionslandbrug ses som store syndere, overfor hvilke der bør ske restriktioner. Generelt ønsker de adspurgte, at der skal være færre produktionslandbrug i Danmark og i stedet flere mindre landbrug og flere økologiske landbrug.

Som næste prioritet sættes bevarelsen og beskyttelsen af de eksisterende naturområder. En opgave der principielt varetages gennem § 3 fredninger med baggrund i Naturbeskyttelsesloven og gennem udpegninger af international beskyttede områder med baggrund i miljømålsloven.

Tredje prioritet er etablering af nye naturområder, hvor især skovrejsning vejer tungt, hvilket formodentlig hænger sammen med, at netop skov og især løvskoven er den type natur som danskerne bruger mest jf. undersøgelsen.

Sidste prioritering er befolkningens adgang til naturen og arrangering af guidede ture mv. i naturen. Heraf må man formode, at der i forvejen er mange tilbud og at de adspurgte i overvejende grad selv vil arrangere rammerne for deres tur ud i det fri. Hvilket også bunder i de præsenterede forestillinger om naturen, som et sted hvor der er mulighed for at tænke – hvilket typisk vil foregå alene, og som et sted med mulighed for at styrke familiebåndene, hvilket typisk vil ske med egen familie og ikke i en større ukendt forsamling. For at opfylde fjerde prioritet er det altså fordybelse, anvendelse af sanser, og adgang for hele familien som bør være i højsæde, frem for underholdning af den besøgende.

5. RAPPORTENS TEORETISKE OPTIK

Diskussionen af hvad udnyttelsen af det åbne land skal være er naturligvis foretaget før, så derfor vil jeg inden den endelige delkonklusion på denne rapportens første del se tilbage på DMU's definition af naturkvalitet, som benyttes som grundlag for megen naturplanlægning i dagens Danmark.

DMU'S DEFINITION AF NATURKVALITET

I DMU's faglige rapport nr. 285 fra 1999 beskrives natur som "*organismer, deres (spontane) levesteder og de økologiske sammenhænge, de indgår*" i. [DMU 1999] En beskrivelse som knytter sig til det første af Hans Finks fem naturperspektiver.

Denne beskrivelse ligger til grund for samme rapport's fire kriterier for naturkvalitet; vildhed, oprindelighed, kontinuitet og autenticitet, der som nævnt i introduktionen til denne del fungerer som vejledende for den danske planlægning af naturen i det åbne land.

Denne tilgang og de principper, som denne har medført den danske forvaltning af det åbne land, er gennem de senere år blevet udsat for kritik fra flere forskere og institutioner. Gennem årene 1999-2002, og frem til deres endelige nedlæggelse i 2005 kritiserer Naturrådet således den danske forvaltning af natur. Blandt andet pointerer de den manglende implementering af de internationale direktiver fra EU, men også for en inddeling af dansk natur i A og B natur, samt for mere generelt, at prioritere naturen for lavt [Agger et al. 2005].

I nyere tid kritiseres den danske indsats til stadighed af bl.a. Bjarne Søgaard, DMU, Peder Agger, RUC og Danmarks Naturfredningsforening m.fl., der påpeger, at Danmark til stadighed ikke overvåger alle de arter, som vi har forpligtet os til overfor EU. Der inddeles til stadighed i A og B natur, med for stort fokus på de udpegede habitatområder - på bekostning af naturen udenfor disse udpegede områder. De beskyttede områder menes ikke, at blive varetaget godt nok og den generelle forvaltning kritiseres for, at mangle overordnede rammer og mål, samt for ikke at blive vedligeholdt over tid. [Agger 2007; Søgaard 2004; Danmarks Naturfredningsforening 2006]

Ses denne kritik sammen med, at DMU's opfattelse af natur begrænser sig til den smalle naturopfattelse fra Hans Finks første perspektiv, da må man spørge om dette grundlag alene kan være godt nok for en planlægning af naturen i det åbne land? Om naturen ikke er mere end blot organismer, deres spontane levesteder og de økologiske sammenhænge de indgår i? Om naturen ikke har andre kvaliteter?

HVAD ER DET VI TILSTRÆBER?

Som menneske tilstræber vi alle det gode liv, som fællesskab og beboere af jorden tilstræber vi bæredygtighed og som led i disse to stræber vi efter naturkvalitet.

Som beskrevet i kapitel tre er den natur vi tilstræber funderet på vilde og autentiske dyre- og plantearter, der lever i et økosystem, som både er i balance internt og ikke mindst set i forhold til de større sammenhænge og flows. Denne natur er vi mennesker en del af, som de pattedyr vi i bund og grund er, og vi bør derfor også være en del af denne balance. Dette i overensstemmelse med en biocentrisk-denantologisk tilgangsvinkel.

Naturen er ikke blot et spørgsmål om balance i en biologisk forstand, men også et spørgsmål om at bevare de identitetsskabende faktorer og elementer af hensyn til vi mennesker og vor stræben efter det gode liv. I denne sammenhæng optræder smukke landskaber, særlige miljøer og stemninger, kulturelle og historiske mærker og linjer. Dette fordi naturen, som det blev beskrevet i rapportens fjerde kapitel, for mennesket, for den almindelige dansker er et sted man betragter, et sted hvor man søger hen for at finde ro, et sted hvor familien samles og ikke mindst en del af vor identitet.

Forud for dette fokus på den egentlige biologiske natur og dennes benyttelse, sætter danskerne dog en beskyttelse af den eksisterende natur og en kamp mod den forurening, der truer denne natur og det miljø i hvilket den agerer. Dette er holdninger som vi i et demokratisk samfund bør tage til os, når vi søger at forvalte dens danske natur og det åbne land. Herudover bør overvejelser om bæredygtighed også indgå i vore stræben efter en bedre natur i en bedre verden.

Del II: Naturhensyn dansk naturpolitik

Det er hensigten med denne del, at redegøre for hvorledes naturhensynene i dansk naturpolitik har udviklet sig frem til i dag og hvorledes de i dag danner rammerne for planlægning og forvaltning af naturen i det åbne land. Dette sker som modstykke til den teoretiske optik opstillet i rapportens første del, og skal sammen med case studiet i rapportens tredje del danne grundlaget for udarbejdelsen af rapportens endelige produkt som er en "trin for trin"-guide til, at opnå bedre naturkvalitet via planlægning og forvaltning af det åbne land.

Jeg vil i mit studie af den danske naturpolitik dels se på dens udvikling over de senere år og dels på naturpolitikken i dag og hvilke værktøjer der i denne sammenhæng står til rådighed. Mit tilbageblik vil jeg starte ved Wilhelm rapporten fra 2001, der kan ses som en markant begivenhed idet naturhensyn i den danske politik ved denne lejlighed får et særligt fokus, med baggrund i udtalelsen, at Danmarks natur aldrig har haft det værre. Nutidens naturpolitik vil jeg betragte med udgangspunkt i kommunalreformen 2007, idet kommunerne her overgives en række opgaver og kompetencer, der vedrører naturen og det åbne land.

Afslutningsvis på denne del vil jeg diskutere den situation vi står i, i dag, set fra et naturpolitisk perspektiv; hvilke problemer vi står overfor, og hvilke værktøjer vi har til rådighed for at kunne løse disse. Endvidere vil jeg diskutere, hvilke politiske ambitioner der er for naturområdet og for det åbne land, samt hvorledes disse forholder sig i forhold til rapportens teoretiske optik.

6. DEN NATURPOLITISKE UDVIKLING

Formålet med dette kapitel er, at se tilbage på hvilke naturhensyn der igennem de senere år er taget i dansk naturpolitik og hvorledes disse har påvirket den danske natur. Som udgangspunkt for dette tages, som nævnt, Wilhjelmudvalgets rapport fra 2001, der anses som en milepæl i danske naturpolitik, eftersom en af konklusionerne på udvalgets analyser er, at *"naturen aldrig har haft det værre end nu"* [Wilhjelmudvalget 2001]. Afslutningen af denne gennemgang bliver Kommunalreformen 2007 og de ting der herefter er sket. Disse vil dog blive behandlet i rapportens kapitel 7.

Dette kapitel vil betragte den naturpolitiske udvikling på baggrund af de seks anbefalinger til fremtidens naturpolitik som opstilles af Wilhjelmudvalget i 2001. Wilhjelmudvalgets arbejde havde den hensigt, at danne grundlaget for en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse efter ønske fra regeringen. Forud for udvalgets arbejde ligger en status for naturens tilstand og udvikling, som bygger på natur- og miljøovervågninger, samt på en række særlige undersøgelser og analyser af årsagssammenhænge. [Wilhjelmudvalget 2001]

I 2001 er det udvalgets konklusion, at status for naturtilstanden og for den biologiske mangfoldighed i Danmark overvejende er negativ. De overvejende problemområder anses som;

- Naturen har for lidt plads
- Vandet er forsvundet fra landskabet
- Tilførte næringsstoffer forurener
- Mange lysåbne naturtyper gror til
- Produktionen er intensiv
- Kontinuiteten mangler
- Naturområderne er for små
- Naturområderne er for opsplittede
- Miljøskadelige stoffer overalt i naturen
- Arterne påvirkes
- Invasive arter spredes
- Klimaforandringer påvirker naturen

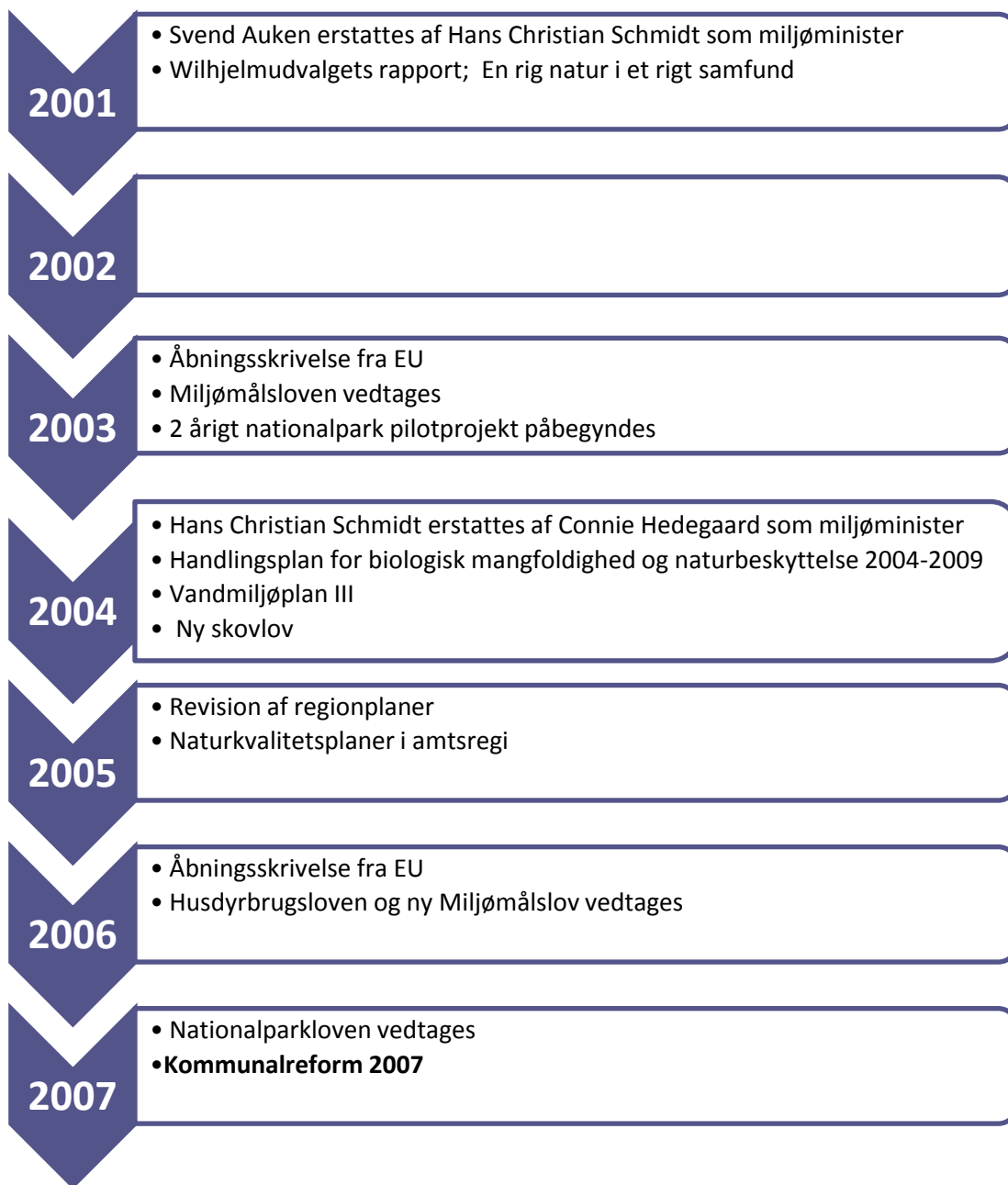
Til at imødekomme disse problemer opstilles seks overordnede anbefalinger;

1. Bedre beskyttelse af eksisterende natur
2. Mere natur – mere plads og bedre sammenhæng
3. Bedre grundlag for en målrettet naturforvaltning
4. Fortsat styrkelse og målretning af sektoreernes indsats
5. Bedre samspil mellem lokale og nationale interesser i naturen
6. Fortsættelse af den internationale indsats.

[Wilhjelmudvalget 2001].

Hvad disse anbefalinger nærmere beset indeholder, vil blive beskrevet i de følgende afsnit.

Tidslinjen på Figur 11 illustrerer den tidsmæssige sammenhæng imellem de pointer som vil blive gennemgået i det følgende.



Figur 11: Tidslinje over begivenheder i perioden 2001-2007 af relevans for dansk naturpolitik.
[© Nowak 2008]

BEDRE BESKYTTELSE AF EKSISTERENDE NATUR

I 2001 anbefaler Wilhjelmudvalget en bedre beskyttelse af den eksisterende natur, med den hensigt at bevirke, at den biologiske mangfoldighed og naturen i rumlig forstand ikke fortsat går tilbage. En række forskellige emner bliver i denne sammenhæng taget op. I det følgende vil jeg dog se bort fra de forslag, der vedrører havet, eller som tager udgangspunkt i industrien. Ikke fordi disse er urelevante for naturens kvalitet, men af hensyn til egne ressourcer.

NATURSKOVEN BESKYTTES

Udvalget lægger vægt på, at naturskovene beskyttes, idet disse har en lang kontinuitet og indeholder oprindelige, hjemmehørende træ- og buskarter. Det foreslås, at der inden 2004 gennemføres en registrering og en varig sikring af de danske naturskove. I denne sammenhæng foreslår udvalget også, at plante- og dyrearter omfattet af EF naturbeskyttelsesdirektiver beskyttes effektivt i både private og offentlige skove. [Wilhjelmudvalget 2001]



Figur 12: Billede fra dansk naturskov. [© Nowak 2008]

Denne anbefaling bliver i 2004 delvist kommet i møde med en ny skovlov, der dog ikke giver videre restriktioner for private skove, medmindre disse er udpeget som del af en Natura 2000 skov. For Natura 2000 udpegede skove skal der således udarbejdes såkaldte Natura 2000 skovplaner, der skal fremme den bæredygtige drift. Som grundlag herfor skal der foretages en kortlægning af beliggenhed og bevaringsstatus for de naturtyper og levesteder for arter, der er nævnt i stk. 2, dvs. de arter og natur-

typer, der er optaget på bilag I og II til EF-habitatdirektivet og arter på bilag I til EF-fuglebeskyttelsesdirektivet. [Skovloven 2004] Denne skovlov imødekommer således udvalgets anbefalinger i forhold til fredsskovene og de Natura 2000 udpegede skovarealer. Derimod åbner den ikke op for, at samme plante- og dyrearter tilsvarende beskyttes i de private skove.

Skovloven fra 2004 er dog i dag (2008) ikke længere gældende. Miljøministeren kan med baggrund i lovgivning fra 90'erne fortsat give tilskud til skovrejsning, men herudover dækkes forvaltningen af skov gennem anden lovgivning – heriblandt miljømålsloven.

 DE RENE SØER OG VANDLØB VÆRNES

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en national handlingsplan, der skal sikre kvaliteten i de rene søer, og herunder især de værdifulde, klarvandede lobeliasøer, samt de uforurenede, uregulerede vandløb, bække, kilder og væld. Dette med hensigten, at beskytte vandmiljøer mod næringsstoffer og forurening med stoffer med forsurende effekt tilført fra tilstødende arealer. [Wilhelmudvalget 2001]

Ændringerne i naturbeskyttelsesloven i 2002 og i 2004 giver ikke videre beføjelser på dette område. 2 m bræmmen op til vandløb bibeholdes og de 150 m beskyttelseslinjer indenfor hvilke der ikke må opføres bygninger, hegn mv. bibeholdes ligeledes. Dette gældende for udpegede vandløb og søer over 3 ha. [Naturbeskyttelsesloven 2002; Naturbeskyttelsesloven 2004]



Figur 13: Billede fra Odense Å. [© Nowak 2008]

Først i 2006 kommer der en lovbekendtgørelse, der opsætter miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledninger til vandmiljøet. En lov der dog først træder i kraft i forbindelse med Kommunalreformen 2007. I denne opstilles specifikke tal for hvor høje koncentrationer af en række stoffer, der må være i de danske vandløb og søer. [BEK nr. 1669 2006]

Inden for planlægning fortsætter Vandmiljøplan II (VMP II) dog med efterfølgeren VMP III, der vedtages i 2004 og danner baggrund for yderligere reduktioner i udvaskningen af kvælstof fra landbruget, og nu også for tabet af fosfor. [Miljøministeriet & Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004]

Det er således forsøgt at minimere udledningen af næringsstoffer fra de tilstødende landbrugsarealer, hvilket sidenhen er fuldt op med grænseværdier for koncentrationer i de danske søer og vandløb. En egentlig handlingsplan er dog endnu ikke kommet til. En sådan handlingsplan må dog kunne sidestilles med de vandplaner som de nye miljøcentre udformer i løbet af 2008, og som efter vandmiljøplanerne er næste skridt i en dansk implementering af EU's Vandrammedirektiv fra 2000.

 LYSÅBNE NATURTYPER HOLDES ÅBNE

Hede, overdrev, strandeng, fersk eng og mose er alle specielle og meget vigtige dele af den danske natur, med et særligt dyre- og planteliv. Disse naturtyper kræver alle en form for naturpleje i form af græsning, høslet eller anden ekstensiv drift. Wilhelmudvalget påpeger i deres rapport fra 2001, at netop disse naturtyper præges af tilgroning fordi den nødvendige pleje ophører. Også dræning, vandstandssænkning og kvælstofpåvirkning er alvorlige trusler mod disse naturtyper, der i øvrigt beskyttes imod ændringer i deres tilstand gennem

naturbeskyttelseslovens § 3 – når disse områder indgår i naturarealer på mere end 2500 m². [Wilhelmudvalget 2001; Naturbeskyttelsesloven 1997]



Figur 14: Billede af våd eng. [© Nowak 2008]

Naturbeskyttelsesloven ændres ikke på dette punkt i den efterfølgende år og deres beskyttelse bevares således. Den dag i dag er det dog et problem, at disse naturtyper gror til. Dette sker ofte fordi det ikke er rentabelt for den erhvervsdrivende, at gennemføre en så ekstensiv drift og fordi der ikke er ressourcer til, at det offentlige kan betale for plejen. Indsatsen for at begrænse tilgroningen begrænses til, at tilskudspuljer oprettes i amtlig og kommunalt regi.

NATUREN LETTES FOR FORURENING – BUFFERZONER OPRETTES

Udvalget påpeger bl.a. også, at særligt de lysåbne naturtyper lider under tilførsel af næringsstoffer og pesticider. De foreslår derfor et generelt forbud mod gødskning af overdrev, heder, strandenge og moser, der er beskyttet efter § 3 i Naturbeskyttelsesloven. Endvidere foreslår de, at der mere generelt på frivillig basis udlægges dyrkningsfrie bræmmer, eller i hvert fald gødnings- og sprøjtefrie randzoner på minimum 10 meter i forbindelse med sårbare naturområder. [Wilhelmudvalget 2001] Som følge af disse udsagn ændres naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, hvori Miljøministeren bemyndiges til at fastsætte regler om gødskning, dog ikke. En paragraf der heller ikke udnyttes til, at forhindre gødskning af arealerne.

Igennem Vandmiljøplan II fra 2004, søges det dog at udlægge randzoner omkring sårbare vandløb og søer. Endvidere lægges der randzoner på 300 meter omkring de sårbare naturområder på mere end 2,5 ha (heder dog mere end 10 ha), inden for hvilke de eksisterende landbrug ikke må udvide deres husdyrproduktion, hvis dette medfører en større udledning af ammoniak. [Miljøministeriet & Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004] Udledningen af skadelige stoffer til de sårbare naturområdet standes dermed ikke, men igennem planer og programmer standses udledningens vækst.

MERE NATUR – BEDRE PLADS OG BEDRE SAMMENHÆNG

Det andet af de seks hovedanbefalinger fra Wilhelmudvalget i 2001 er, at Danmark generelt skal have mere natur i fremtiden. Dette fordi arealet med natur og halvkulturer gennem årene er gået så meget tilbage, at en udvidelse af arealet i sig selv er en forudsætning for forbedring af naturkvaliteten mange steder. Dette eftersom størrelsen er en af forudsætningerne for, at et naturområde kan modstå negative påvirkninger.

Endvidere anbefaler udvalget bedre sammenhænge imellem naturområderne af hensyn til spredning af dyr og planter. Begge dele, påpeger de, vil også give bedre og flere muligheder for friluftsliv og naturoplevelser. [Wilhjelmudvalget 2001]

NATIONALE NATUROMRÅDER UDLÆGGES

Udvalget anbefaler, at der i tråd med at skabe mere natur i Danmark, udlægges en række nationale naturområder, hvor beskyttelse går forud for benyttelse. Dog stadig med den hensigt, at gøre mulighederne for befolkningens friluftsliv bedre. De peger i denne sammenhæng på seks områder med internationale og nationale beskyttelsesværdier;

1. Hede- og klitlandskaberne i Thy
2. Lille Vildmose
3. Mols Bjerge, Stubbe Sø og Helgenæs
4. Gribskov og Esrum Sø
5. Det Sydfynske Øhav
6. Høje Møn



Figur 15: Kort med markering af de forskellige udpegninger af områder, som gennem tiden er foreslået som havende international værdi.

Det er tanken, at en række nationale naturområder udpeges og etableres i forbindelse med regionplanrevisionen i 2005. Med tiden kan områderne så udvikles gennem frivillig inddragelse af tilstødende arealer, hvor landbrugsdrift ekstensiveres og natur genoprettes. [Wilhjelmudvalget 2001]

Udvalgets forslag på dette område blev i 2002 fuldt op i regeringens udspil om naturens fremtid i Danmark. I løbet af 2003-2005 blev der, med støtte fra Friluftsrådet og i samarbejde med lokale styrergrupper, gennemført syv pilotprojekter og hertil tre undersøgelsesprojekter, med det formål at undersøge de praktiske omstændigheder for nationale naturområder, herefter kaldet nationalparker, i Danmark. Supplerende hertil nedsatte miljøministeren i 2004 Den Nationale Følgegruppe, der skulle komme med anbefalinger til udpegningen og etableringen af nationalparker, opstille modeller for forvaltnings- og lovgivningsmæssige rammer, samt indsamle erfaringer fra udlandet og drøfte forskellige støtte- og tilskudsordninger. De 32 medlemmer af denne gruppe bestod af repræsentanter for erhvervs- og interesseorganisationer, relevante ministerier samt styregruppeformændene fra de syv pilotprojekter. I marts 2006 afleverer denne gruppe omsider deres rapport til miljøministeren, hvori de anbefaler følgende:

- Hovedformålet med nationalparker er at styrke og udvikle naturen.
- Der udarbejdes en nationalparklov, som fastlægger, hvordan nationalparker udpeges og forvaltes - samt hvordan ministeren fastsætter rammer for udviklingen af en nationalpark.

- En nationalpark skal have national og/eller international betydning på grund af dets enestående naturmæssige og landskabelige værdier.
- Et forslag om en nationalpark skal i offentlig debat i mindst fire måneder. I forslaget skal der være en præcis områdeafgrænsning og en beskrivelse af formål og rammer for planlægning af området samt de økonomiske forhold.
- Etableringen af nationalparker skal bygge på bred, lokal opbakning.
- Hver nationalpark får en decentral forvaltning bestående af en bestyrelse, et lokalt nationalparkråd og et sekretariat. Bestyrelsen får til opgave at udarbejde en plan med mål for nationalparkens drift og udvikling under inddragelse af lokalbefolkningen.
- Udviklingen af nationalparker sker over en lang årrække og er baseret på et hovedprincip om frivillighed.

Disse anbefalinger førte sidenhen til nationalparkloven i maj 2007, der giver mulighed for at oprette nationalparker. [Skov- og Naturstyrelsen 2007] Den egentlige udnævnelse af nationalparker starter først i 2008, efter mange års undersøgelser siden Wilhjelmudvalgets anbefaling. Mere om disse nationalparker i det efterfølgende kapitel, der ser på nutidens naturpolitik.

AREALET MED NATUR OG SKOV FORØGES MARKANT

I tråd med at det danske naturareal generelt skal øges, peger udvalget på, at arealet med halvkultur og småbiotoper i særlig grad skal øges. Dette eftersom engarealer i tilknytning til vandløb dels kan mindske udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet, dels kan udgøre økologiske forbindelser og større sammenhængende landskaber. Små biotoper ses ligeledes som økologiske forbindelseslinjer gennem landskabet. Eksempelvis udgjort af læhegn som forbindelse mellem små vådområder, vandhuller, og vandløb med dertil knyttede naturarealer. Planlægningen af skovrejsningen og dens værdi for den biologiske mangfoldighed er et andet



Figur 16: Billede fra Djernæs Skov på Fyn. [© Nowak 2008]

aspekt, som udvalget peger på skal styrkes. De ser gerne, at disse forskellige naturprojekter sker under en samlet målsætning, eksempelvis ved indarbejdelse af natur i skovrejsningsmålsætningen. [Wilhjelmudvalget 2001]

Udvalget anbefaler endvidere at 10 pct. af det til enhver tid værende skovareal bliver tilegnet biologisk mangfoldighed – herunder også en genopretning af den naturlige vandbalance i området. Målsætningen forventer de skal være opnået i 2040, men allerede i de kommende 5 år bør den være indarbejdet i driftsplanlægningen. [Wilhjelmudvalget 2001]

Udover muligheden for at søge om tilskud ved amt eller stat til opførelse af skov eller natur, har der ikke været tiltag i årene efter Wilhjelmudvalgets anbefaling. Fokus har i stedet været på Natura 2000 udpegede naturtyper og arter, samt større naturområders genopretning. Alligevel er der dog blevet etableret en del vandhuller bl.a. af hensyn til padde – mange vandhuller er dog andetsteds også forsvundet eller groet til.

Tilbage i 2001 igangsatte og finansierede Skov- og Naturstyrelsen dog projektet ”Naturplaner på bedriftsniveau”, hvor landmænd blev opfordret til at få en professionel vurdering af naturen på deres ejendom og i denne forbindelse også forslag til, hvorledes denne natur kunne blive bedre. En assistance der blev udmøntet i en naturplan, hvori landmandens mulige naturprojekter blev opstillet og som sidenhen kunne bruges til inspiration for frivillige tiltag. Et tiltag som Wilhjelmudvalget foreslog, blev videreført og i højere grad organiseret, så disse planer havde en gavnlig effekt i forhold til den sammenhængende danske natur. Sidenhen forsvandt tilskuddet til disse planer, hvilket bevirkede at færre planer fremover blev lavet. [Tybirk & Haugaard 2001; Nowak 2006]

VANDET BRINGES TILBAGE TIL LANDSKABET

Udvalget anbefaler overordnet at den naturlige vandbalance genoprettes i større dele af landskabet. Endvidere at spærringer i vandløb fjernes og at disses naturlige slyngning genetableres. I forhold til søer kommenterer udvalget endvidere, at disse bør holdes rene og at opmærksomhed skal rettes imod, at bevare mangfoldigheden af søtyper, fra de helt små til de helt store. I denne sammenhæng er det bl.a. vigtigt tilførslen af næringsstoffer nedsættes, hvilket kan ske igennem genskabelse af enge og ved at fjerne dræn, der har udløb til søerne. [Wilhjelmudvalget 2001] Som nævnt tidligere ses dyrkningsfrie bræmmer omkring vandløbene som et af de vigtigste virkemidler mod at beskytte vandløbene mod forurening.

Igennem naturbeskyttelseslovens § 3 beskyttes vandhuller og søer, såfremt de er over 100 m². Dette har ikke ændret sig sidenhen, på trods af udvalgets anbefaling om også at beskytte de mindre vandhuller med betydning for bl.a. padde og fugleliv. Kravet om 2 meter bræmmer stammende fra vandløbsloven i 1992, øges heller ikke som følge af udvalgets anbefalinger omkring disse bræmmer.

Vandmiljøplanerne har dog sidenhen, som nævnt tidligere, haft indflydelse på det fokus der har været i den danske forvaltning af vandmiljøet – redskaberne til at udføre de konkrete forslag som Wilhjelmudvalget i deres rapport fra 2001 kommer med har blot været begrænsede.



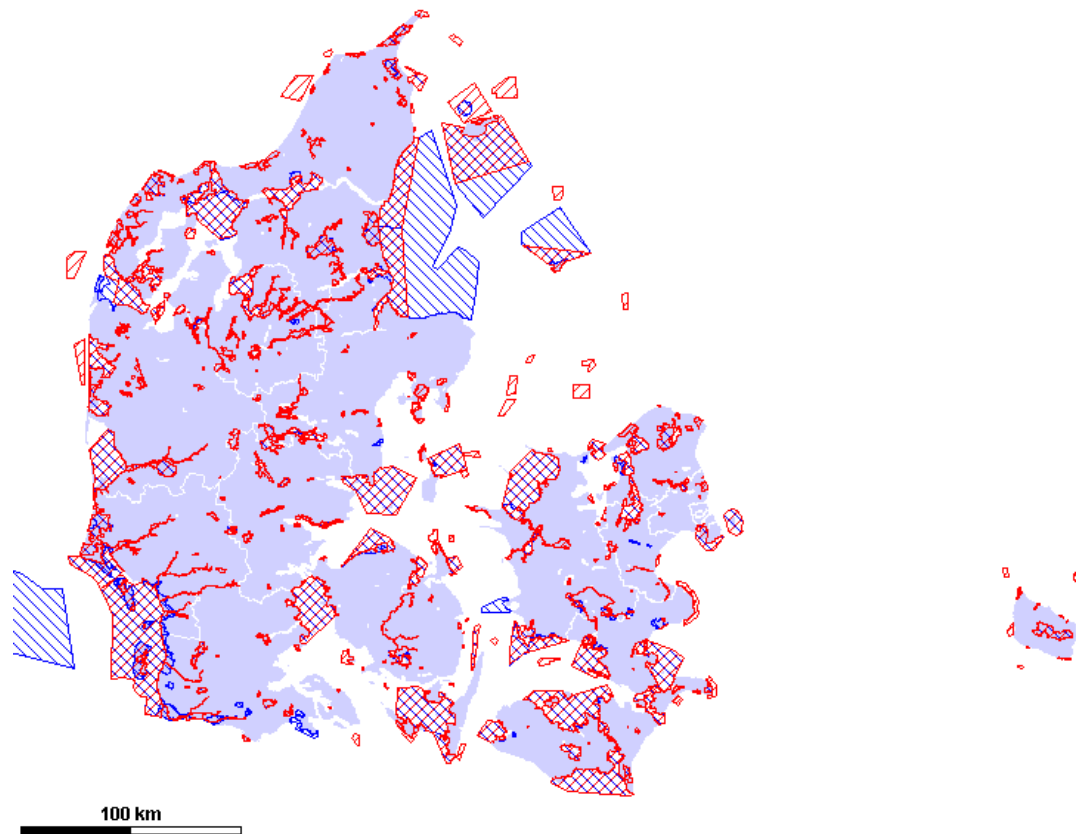
Figur 17: Mindre vandløb gennem fynsk skov. [© Nowak 2008]

FORBINDELSERNE MELLEM NATUROMRÅDERNE OG DEN FRI DYNAMIK FREMMES

Wilhelmudvalget anbefaler, at der som led i regionplanrevisionen 2005 bliver set nærmere på det nationale netværk af økologiske forbindelser mellem naturområderne. Dels bør eksisterende forbindelser kortlægges, dels bør nye udpeges således at Natura 2000 udpegede områderne forbindes med hinanden og med andre værdifulde naturområder, hvor dette er muligt. En prioritering af indsatsen kan eksempelvis laves i forbindelse med den naturkvalitetsplanlægning som udvalget ligeledes foreslår. [Wilhelmudvalget 2001]

Ifølge redegørelsen for de statslige interesser med hensyn til regionplanrevisionen 2005, opfordres amterne netop til at klarlægge deres intentioner omkring placering af økologiske forbindelser. [Miljøministeriet 2002] Alligevel lader det til, at den egentlige gennemførelse omkring etablering af økologiske forbindelser lader vente på sig.

På Figur 18 er de udpegede Natura 2000 områder, jf. Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet, vist på et kort. Som det kan ses er der kun få steder, hvor de forskellige områder hænger sammen. Selvom jeg tilføjede alle § 3 registreringer til dette kort, ville områderne stadig ikke vise sig som sammenhængende.



Figur 18: Kort over de danske Fuglebeskyttelses- og Habitatområder. [© Kort- og Matrikelstyrelsen 2008]

NATURGENOPRETNINGEN OG FREDNINGERNE MÅLRETTES

Formålet med naturgenopretning deler sig i tre, jf. Wilhjelmudvalget;

1. at styrke den biologiske mangfoldighed,
2. at skabe bedre muligheder for friluftslivet og
3. at beskytte de kulturhistoriske værdier.

[Wilhjelmudvalget 2001]

Tre punkter, der knytter sig stærkt til, hvad det er vi tilstræber i naturen i det åbne land, jf. denne rapportes teoretiske optik.

Udvalget opsætter, i sammenhæng med denne beskrivelse af målet, en prioritering for indsatsen over de kommende år:

1. Forbedre værdifulde bestående natur- og halvkulturarealer med lang kontinuitet (§ 3 arealer), samt udvide og styrke sammenhænge mellem værdifulde naturområder.
2. Forbedre tilstanden i Natura 2000 områderne.
3. Forbedre naturkvaliteten af andre værdifulde naturområder – herunder de nationale naturområder.

Som hjælpemiddel til at gennemføre disse tiltag nævnes fredning som et af de vigtige – dog blandt mange andre muligheder. Specifikt foreslår udvalget, at der udarbejdes en ny indsatsplan for fredninger, hvor kriterier for rejsning af fredningssager revideres og ligeledes prioriteringen af de mål som fredningssagernes retter sig imod. [Wilhjelmudvalget 2001]

Hvis man betragter den danske prioritering mere generelt, så har fokus især været på udvalgets anden prioritet; Natura 2000 områderne, hvilket hænger sammen med et pres fra EU og OECD.

BEDRE GRUNDLAG FOR EN MÅLRETTET NATURFORVALTNING

Wilhjelmudvalgets tredje anbefaling er, at der generelt skal skabes et bedre grundlag for en målrettet indsats. Dette forslag kommer som følge af kritikken af, at vidensgrundlaget for den danske naturforvaltning ikke er tilstrækkelig. Vi har for lidt viden om naturens tilstand og udvikling og om de forskellige forhold der påvirker naturen. Dette bevirker, at naturforvaltningen ikke er tilstrækkelig målrettet. [Wilhjelmudvalget 2001]

MÅLRETNING, PRIORITERING OG PLANLÆGNING EFTER NATURKVALITET

Som ledelinje for en mere målrettet og bedre prioriteret planlægning for naturkvalitet foreslår udvalget, at der for fremtiden udarbejdes naturkvalitetsplaner i alle amter i forbindelse med regionplanrevisionen 2005. De foreslår, at et fælles målsætnings- og værdisætningsprogram udarbejdes for alle kommuner i samarbejde med relevante forskningsinstitutioner, således at planerne bliver af lige høj kvalitet samt bliver sammenlignelige.

Som den overordnede prioritering foreslår udvalget følgende:

1. Værdifulde bestående natur- og halvkulturer (§ 3 arealer) og naturtyper på havet uanset beliggenhed.
 2. Øvrige bestående natur- og halvkulturarealer (§3 arealer) i Natura 2000 områder, nationale naturområder og kystnære farvande.
 3. Øvrige natur- og halvkulturarealer (§ 3 arealer) udenfor Natura 2000 områder og nationale naturområder, samt de åbne farvande.
 4. Nye natur- og halvkulturarealer i Natura 2000 områder og nationale naturområder (kan prioriteres højere end ringe arealer under punkt 3).
 5. Nye natur- og halvkulturarealer udenfor Natura 2000 områder og nationale naturområder i økologisk sammenhæng med andre naturområder.
- [Wilhelmudvalget 2001]

Som nævnt tidligere, præges den danske naturforvaltning i de kommende år, efter disse anbefalinger, særligt af Natura 2000 områdernes udpeging og forvaltning, men flere amter udarbejder også naturkvalitetsplaner – om end grundlaget ikke ensrettes som anbefalet.

Århus Amt bliver af miljøministeriet fremhævet for deres naturkvalitetsplan, der første gang laves i 2001 og sidenhen fornyes sammen med regionplanen i 2005. I denne naturkvalitetsplan kortlægges de eksisterende værdifulde naturområder og områder med potentiale udpeges. Planen arbejder med en simpel to trins prioritering, der dog ligger tæt på Wilhelmudvalgets prioriteringer:

1. Beskyttelse af naturområder, hvor de mest værdifulde prioriteres højest.
2. Etablering af nye naturområder, hvor nye tiltag der forbedrer sammenhængen mellem eksisterende naturområder prioriteres højest.

[Århus Amt 2005]

Hvorledes amtet vil arbejde for de enkelte naturområder, fremgår af deres abc målsætninger. Disse giver borgerne et indblik i kommunens planer og ikke mindst letter forvaltningen. Målsætningerne er som præsenteret i Tabel 1.

Som det fremgår af disse målsætninger har denne typer plan potentialet for at sikre en bevaring af den eksisterende natur og potentialet for at hjælpe forvaltningen mod at skabe ny natur placeret på rette sted i forhold til den naturlige spredning af arter. Idet at målsætningerne er medtaget i regionplanen sikres dens gyldighed endvidere frem til næste revision i 2009. Det bør dog påpeges, at ikke alle amter lavede en naturkvalitetsplan som Århus Amt, og kommunerne står således med et meget forskelligt grundlag i deres regionplan.

Målsætning	Naturindhold	Kulturpåvirkning	Restriktioner	Indsats
A	Særlig typisk natur eller forekomst af sjældne dyr og planter.	Jorden aldrig (eller meget sjældent) forstyrret. Meget lang og stabil ekstensiv driftsperiode. Ingen gødskning eller sprøjtning. For vandhuller: Ingen eller minimal påvirkning fra det omkringliggende i form af f.eks. gødskning, sprøjtning og spildevand.	Der gives normalt kun tilladelse til indgreb, der understøtter naturtypekvaliteten	Om nødvendigt skal amtet støtte plejeforanstaltninger eller kanaliseringen af midler her til.
B	En for naturtypen karakteristisk lokalitet evt. med nogle sjældne dyr og planter.	Stabil drift i årtier. Ingen eller kun lidt gødskning og sprøjtning For vandhuller: Moderat påvirkning fra omgivelserne.	Mindre indgreb i naturen kan i særlige tilfælde godkendes efter konkret vurdering, f.eks. oprensning og udvidelse af vandhul, etablering af vandhul eller mindre beplantning.	Nødvendige midler til plejeforanstaltninger mv. kanaliseres hertil, men amtet forpligter sig ikke til at afholde udgifter.
C	Naturområde uden veludviklet, karakteristisk dyre- og planteliv.	Ustabil drift eller ændret drift i seneste årti. Arealer ofte gødskede og sprøjtede. For vandhuller: Kontinuert og betydelig påvirkning fra omgivelserne.	Ændring i naturtype kan evt. tillades. Inddragelse af areal til omdrift tillades normalt ikke.	Ingen forpligtigelse til indsats fra offentlige myndigheder.

Tabel 1: Målsætninger fra naturkvalitetsplanen for Århus Amt. [Århus Amt 2005]

NATUROVERVÅGNINGEN UDVIKLES TIL ET SAMLET PROGRAM

Udvalget foreslår, at der snarest udarbejdes et samlet dansk program for overvågning af miljø og natur. Et program, der naturligvis trækker på resultater og erfaringer fra den allerede foretagne overvågning, samt udenlandske erfaringer. Det anses som vigtigt, at især de forsømte terrestriske naturtyper overvåges, men også mere generelt den biologiske mangfoldighed. Wilhjelmudvalget anbefaler, at overvågninger gennemført ved frivillig arbejdskraft ligeledes bør indgå i programmet – dog skal sådan overvågning være professionelt koordineret og kvalitetssikret. En mere folkeligt baseret overvågning ser de dels som vigtig for at få større forståelse for naturen og naturbeskyttelsen, dels er der mulighed for, at belyse flere aspekter gennem brug af flere hænder. [Wilhjelmudvalget 2001]

Jf. Wilhjelmudvalget ville et sådan program allerede i 2004 kunne stå klart på mange områder – dog ikke for havområdet hvor vidensgrundlaget endnu var for begrænset. Alligevel er det dog først i 2004, at det besluttes at arbejde mod et sådan program; Danmarks Miljøportal, der først står klar til brug i 2007. Programmet eksisterer dermed i dag om end det har været længere undervejs end udvalget havde forestillet sig.

VIDEN OM NATUR OG NATURFORVALTNING ØGES

Udvalget er i deres analyser stødt på, at den hidtidige vidensopbygning har været mangelfuld og der er derfor ikke et tilstrækkeligt vidensgrundlag omkring biologisk mangfoldighed i Danmark. De emner, som udvalget mener, der fremover skal skabes større opmærksomhed og viden omkring, er bl.a. den helt grundlæggende viden omkring udbredelse og forekomst af arter, levesteder og naturtyper. De ser det endvidere som essentielt, at naturforvaltningen bliver mere vidensbaseret og at der sker et større samarbejde forskningsmæssigt i forhold til biodiversitet og landskabsforvaltning. Ikke mindst ser de det som vigtigt, at bæredygtighedsprincippet implementeres bredt i særligt landbrug, skovbrug og fiskeri. Endvidere er der behov for vurderinger af befolkningens forhold til naturen – sociologisk og økonomisk. [Wilhjelmudvalget 2001]

Denne målsætning er af så generel karakter, at det er svært at karakterisere, hvorledes den er ført ud i livet efter Wilhjelmudvalgets rapport. At der bliver lavet frivillige naturplaner indenfor landsbrugssektoren og at der rejses flere skove på privat initiativ i årene frem er dog tegn på, at denne målsætning til en vis grad må være ført ud i livet. Vi har dog endnu ikke opnået bæredygtighed så, målsætningen bør også fremover være essentiel. Som omtalt i rapportens anden del er en undersøgelse af befolkningens præferencer blevet gennemført i 2002.

FORTSAT STYRKELSE OG MÅLRETNING AF SEKTORERNES INDSATS

Wilhjelmudvalgets fjerde anbefaling omhandler integrationen af naturhensyn i landbruget, skovbruget og fiskeriet, som de mener, skal styrkes ved, at fastlægge klare målsætninger og strategier. På grund af mine tidligere afgrænsninger fra havmiljøet, vil jeg ikke beskæftige mig med målsætningernes opfyldelse indenfor fiskeri.

SKOVBRUGET OMLÆGGES TIL NATURNÆR OG BÆREDYGTIG DRIFT

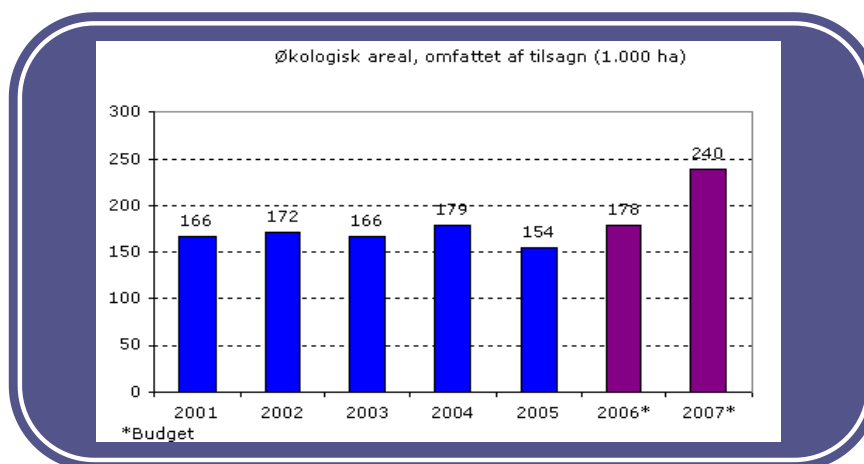
I forhold til skovenes forvaltning foreslår udvalget, at disse omlægges til en mere naturnær og bæredygtig drift, hvilket vil bygge på selvforyngelse og fremme af hjemmehørende arter. Udvalget foreslår her konkret, at Skov- og Naturstyrelsen i løbet af to år udarbejder en handlingsplan for statsskovenes fortsatte overgang til naturnær skovdrift. Det er deres vurdering, at de naturnære driftsprincipper allerede på 10 år kan implementeres på en fjerdedel af skovarealet. Hele omplanlægningen vurderes dog til at tage en trægeneration. Udvalget foreslår endvidere, at økonomiske incitamenter, rådgivning og formidling skal fremme omlægningen til bæredygtig skovdrift i de private skove og at skovloven skal lette mulighederne for tilgroningsskov, græsningsskov, urørt skov, mv. med henblik på at fremme den biologiske mangfoldighed. [Wilhelmudvalget 2001]

Skovloven ændres i 2004, som følge af implementering af habitatdirektivet og den danske miljømålslovs vedtagelse. Hvorefter der forpligtiges til, at udarbejde planer for de Natura 2000 udpegede skovarealer med netop biologisk mangfoldighed og oprindelig for øje. For de øvrige skovområder planlægges der ikke specifikt. I oversigten over de statslige interesser i regionplanrevisionen fra 2005 kræves det dog, at der udpeges områder for ønsket og uønsket skovrejsning, hvilke giver rammer for de tilskud til skovrejsning som tilbydes.

LANDBRUGET GØRES MERE ØKOLOGISK

Udvalget støtter strategien i Aktionsplan II fra Det Økologiske Råd, 1999, og foreslår at fremme af økologisk jordbrug fortsættes. Derudover foreslås det også, at potentialet for de økologiske jordbrug kortlægges for eksempel i forbindelse med etablering af økologiske jordbrug i Natura 2000 områder og i nationale naturområder. [Wilhelmudvalget 2001]

I 2003 reformeres tilskudsordningerne indenfor landbrug, hvor det søges at gøre det nemmere, at søge om tilskud til økologi. Som det dog fremgår af Tabel 2 (der viser hvor stort et areal som de økologiske landbrug i Danmark dækker) lader tallet dog ikke til at være stigende.



Tabel 2: Oversigt over arealet af de økologiske landbrug i Danmark frem til 2005. Bemærk at tallene efter 2005 er budgetterede, baseret på udsagn. [Direktoratet for FødevarerErhverv 2005]

En konkret indsats for at få flere økologiske landbrug i forbindelse med Natura 2000 områderne har ikke været tilfældet, og det er først fra 2008 og frem at de danske nationalparker implementeres, hvorfor det endnu er svært at vurdere hvorvidt disse vil medføre flere økologiske landbrug.

BEDRE SAMSPIL MELLEM LOKALE OG NATIONALE INTERESSER

Wilhelmudvalgets femte anbefaling sætter særligt fokus på, at en styrket indsats på naturområdet ikke kun kan gennemføres oppefra og ned, men kræver et aktivt medspil fra de regionale og kommunale myndigheder, samt ikke mindst den enkelte lodsejer, virksomhed og borger. Særligt lægger de her vægt på, at de nationale og internationale interesser og forpligtelser respekteres lokalt, og at der er en god overensstemmelse imellem interessen for at beskytte naturen og benytte den. Initiativer skal være til gensidig gavn og skabe bredt lokalt engagement og udvikling. [Wilhelmudvalget 2001]

LOKAL DELTAGELSE AKTIVERES

Udvalget anbefaler at der udvikles en strategi for, hvordan lokalområderne i højere grad kan inddrages og engageres i naturbeskyttelsesarbejdet. Et arbejde, hvor man bør trække på erfaringer fra folkehøringer, køkkenbordssamtaler, brugerråd og andre former for participation, anvendt i det lokale Agenda-21 arbejde, gennemførelse af LEADER+ og ved demonstrationsprojekter under MVJ-ordningen. [Wilhelmudvalget 2001]

Ser vi på anvendelsen af borgerinddragelse over de kommende år, så synes denne særlig udbredt i forbindelse med arbejdet med nationalparker, hvor der oprettes lokale styregrupper. Der udarbejdes dog ikke nogen konkret strategi for borgerinddragelse og der opfordres heller ikke til mere borgerinddragelse gennem de statslige udmeldinger i forbindelse med regionplanrevisionen 2005. Borgerinddragelse er dermed fortsat op til den offentlige institutions ressourcer, interesse og behov.

KOMMUNERNE INDDRAGES

Tilbage i 2001 er kommunernes opgaver i forhold til natur ikke nær så udbredte som de er i dagens Danmark efter kommunalreformen 2007. Kommunerne var alligevel borgernes nærmeste led og dermed den myndighed de gik til. Kommunerne var dog på dette tidspunkt også inddraget i udviklingsarbejde, miljøkampagner og aktiviteter som naturskoler, skovrejsning og naturgenopretning, for ikke at nævne de mange kommunale arealer udlagt med en eller anden form for natur. Det er derfor naturligt, at Wilhelmudvalget foreslår en stærkere inddragelse af kommunerne i drøftelsen af den danske forvaltning af natur. Ikke mindst på grund af kommunens egne forvaltning, men også fordi de er det nærmeste led til det lokale liv. [Wilhelmudvalget 2001]

Eftersom kommunalreformen allerede "kommer på tapetet" i 2004, om end den først implementeres endeligt den 1. januar 2007, er det kun liden relevant, at tale om kommunernes ændrede indflydelse umiddelbart efter Wilhjelmudvalgets rapport. Hvorledes kommunen er inddraget i dansk forvaltning i dag, efter kommunalreformen, vil blive beskrevet i det følgende kapitel.

UNDERVISNING, FORMIDLING OG RÅDGIVNING FREMMES

Udvalget har overordnet tre steder, hvor de vil anbefale ændringer indenfor undervisnings- og formidlingsområdet:

1. Biologi og andre naturfag bør indtage en mere central plads i undervisningen gennem hele skoleforløbet. Aktiv formidling af natur og naturbeskyttelse (dvs. undervisning ude i naturen) ville i denne sammenhæng være et stort aktiv.
2. Natur- og landskabsforhold bør indsættes som obligatoriske emner på landmandsuddannelsen.
3. Natur- og landskabsforhold bør gøres til et særligt emne indenfor rådgivning på samme måde som økologisk jordbrug.

[Wilhjelmudvalget 2001]

Jævnfør min e-mail korrespondance med Undervisningsministeriet, se de samlede appendiks bagerst i rapporten, er antallet af biologi timer steget fra to timer ugentligt på 7. og 8. klassetrin til også at inkludere en time ugentligt i 9. klasse. Fysik/kemi er steget fra 2 timer ugentligt til tre timer ugentligt på 9. klassetrin imens de to timer ugentligt i 7. og 8. klasse fastholdes. I 2003 søgte man at imødekomme mere praktisk undervisning og udflugter ved at fastsætte de vejledende timetal på årsbasis frem for på ugebasis. Undersøgelser viser dog desværre at dette ikke er lykkedes i større omfang, hvilket skyldes at timerne dels placeres som enkelt timer, dels mener læreren at pensum ikke kan nås og ikke mindst savnes faglig baggrund for det praktiske feltarbejde.

Med hensyn til uddannelsen af landmænd så blev naturpleje sat på skemaet i 2006, jf. uddannelsesguiden. Siden 2001 er flere videregående uddannelser endvidere blevet oprettet, som beskæftiger sig med natur- og landskabsforhold. Fra Københavns Universitet kan således nævnes [Dons 2008];

- Kandidatuddannelsen Agricultural Development i 2002
- Kandidatuddannelsen Environmental and Natural Resource Economics i 2003
- Bacheloruddannelsen i Naturressourcer i 2005
- Agris Mundus (International specialisering under Kandidatuddannelsen Agricultural Development) i 2006
- SUTROFOR (International specialisering under Kandidatuddannelsen Agricultural Development) i 2006
- SUFONAMA (International specialisering under Kandidatuddannelsen Forest and Nature Management - den engelske titel på Kandidatuddannelsen i Skovbrug) i 2007

Hertil kommer naturligvis også nye uddannelser på andre af landets universiteter.

FORTSÆTTELSE AF DEN INTERNATIONALE INDSATS

Som den sidste af seks, anbefaler Wilhjelmudvalget, at Danmark fortsætter den internationale indsats, idet kloden i flere henseender er ét sammenhængende økosystem, hvor udviklingen på et sted påvirker vilkårene alle andre steder. Og at Danmark i fremtiden også skal støtte arbejdet for en fælles EU politik på naturområdet, samt for en implementering af naturhensyn i EU's landbrugspolitik. [Wilhjelmudvalget 2001]

KONVENTIONEN OM BIOLOGISK MANGFOLDIGHED OPFYLDES

Analysen forud for udvalgets arbejde har vist, at den hidtidige indsats i Danmark ikke har været tilstrækkelig til at opfylde biodiversitetskonventionen, idet diversiteten til stadighed er gået tilbage. Udvalget ser det derfor som vigtigt, både for at opfylde konventionen, men ikke mindst af hensyn til naturen, at der gøres en ekstra indsats indenfor naturbeskyttelse i fremtiden. De stiller i den forbindelse skarpt på bl.a. beskyttelsen af arter og levesteder, naturovervågning, regulering af påvirkninger, sektorintegration samt forvaltningen af fremmede arter og beskyttelse af økosystemer. [Wilhjelmudvalget 2001]

Som nævnt tidligere igennem dette kapitel, er der siden Wilhjelmudvalgets anbefalinger blevet arbejdet med Natura 2000 udpegninger, udpegning af nationalparker, samt fortsat § 3 beskyttelse i forhold til naturbeskyttelsesloven, af hensyn til naturens beskyttelse. Vandmiljøplaner, frivillige naturplaner og forskellige former for intentionstilkendelse efterfulgt af tilskudspuljer har endvidere hjulpet til, at natur er blevet genetableret eller plejet, samt at ny natur er blevet etableret. Alligevel er den overordnede kritik stadig, at målet om, at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010 er uden for rækkevidde og at vi til stadighed oplever en tilbagegang. Dette er således fortsat et område, hvor der bør gøres en indsats for at opfylde konventionen og for at hjælpe den danske natur.

HABITET- SAMT FUGLEBESKYTTELSESDIREKTIVET GENNEMFØRES

Udvalget foreslår naturligvis også, at Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet gennemføres. Til dette opstiller de følgende forslag til fremgangsmåde:

- Der udarbejdes et grundlag for fastlæggelse af bevaringsforudsætninger.
- Der fastlægges målsætninger for naturtilstanden i et sammenspil med amterne, Skov- og Naturstyrelsen og andre relevante myndigheder samt offentligheden.
- Der sker en vurdering af den aktuelle bevaringsstatus på baggrund af overvågningsdata som grundlag for beslutninger om indsatsen. Der udarbejdes planer for en aktiv indsats for at opnå de fastlagte mål (forvaltningsplaner).
- Der udføres overvågning af udviklingen i bevaringsstatus.
- Der gennemføres løbende supplerende nationale vurderinger og initiativer på baggrund af udviklingen i bevaringsstatus.
- Det vurderes hvilke nye retlige virkemidler, der er behov for med henblik på, at opnå og sikre gunstig bevaringsstatus. [Wilhjelmudvalget 2001]

Allerede i 1998 søges direktiverne implementeret i dansk politik igennem Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder. I 2003 modtager Danmark så en åbningsskrivelse fra EU, hvori bekendtgørelsen kritiseres for ikke at implementere Habitatdirektivets artikel 6 og Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 2 godt nok. [Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber 2003] Denne kritik fører til en revurdering af den danske indsats og en vedtagelse af miljømålsloven i slutningen af 2003.

I 2006 modtager Danmark dog på ny en åbningsskrivelse, hvor kritikken lyder på manglende implementering eller ikke korrekt implementering af Habitatdirektivets artikel 1, litra e) og i), artikel 5, stk. 4, artikel 6, stk. 2, 3 og 4, artikel 12, stk. 1 og 4, samt artikel 14 og 16. [Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber 2006] Om end den danske regering mener, at de på visse punkter er blevet misforstået, så kommer der alligevel en ny miljømålslov i slutningen af 2006, med implementering det følgende år. Det er i denne, at vand- og naturplaner (som skal udarbejdes af miljøcentre i løbet af 2008) og de efterfølgende kommunale handleplaner (tilsvarende de af Wilhjelmudvalget anbefalede handlingsplaner) implementeres. Som følge af den kraftige kritik fra EU implementeres de to direktiver således i dansk forvaltning, om end det ikke sker planmæssigt eller tidsmæssigt som Wilhjelmudvalget havde tænkt sig.

DANSK NATUR OG NATURPOLITIK INDEN KOMMUNALREFORMEN

Igennem dette kapitel er Wilhjelmudvalget seks anbefalinger fra 2001 blevet gennemgået og deres forslag er blevet sammenlignet med, hvad der efterfølgende er sket i dansk naturpolitik frem mod kommunalreformen 2007. Inden, at jeg i det kommende kapitel vil dykke ned i de begivenheder, der er sket i forbindelse med og efter denne kommunalreform, vil jeg kort samle op på, hvilke af Wilhjelmudvalgets anbefalinger som fortsat ikke er blevet implementeret.

- Der mangler en samlet målsætning og planlægning for, hvordan vi får mere natur.
- Der mangler fokus på naturen uden for Natura 2000 områderne.
- På trods af planer om en mere sammenhængende natur, bliver naturen det ikke.
- Der bør fortsat arbejdes for, at standse nedgangen i biodiversitet.
- Der er ingen beskyttelse af plante- og dyrelivet i de private skove.
- Dræning, vandstandssænkning og kvælstofpåvirkning påvirker fortsat de lysåbne naturtyper, der endvidere gror til på grund af manglende afgræsning.
- Der udledes fortsat skadelige stoffer til sårbar natur. Udledningen bliver ikke større, men der er ikke redskaber til at bringe udledningen ned.
- Der er krav til forureningskoncentrationernes størrelse i vandløb, men der mangler hjælpemidler til at bringe et for højt niveau ned.
- Vandbalancen præges af dræning og vandstandssænkninger. Der mangler incitament til at genoprette den naturlige vandbalance.
- Viden om natur og naturforvaltning bør fortsat øges gennem undervisning og gennem participation – der bør laves en konkret strategi for mulighederne her.
- Der mangler en konkret indsats for, at få flere økologiske landbrug i Danmark.

På trods af at mange tiltag således er gjort, så er der således fortsat behov for en stor indsats på naturområdet. Som regeringen selv udtrykker det i deres naturpolitiske redegørelse fra 2006: *"Der skabes ikke ny og bedre natur på kort tid. Det landskab vi elsker er skabt gennem århundreder. Det kan ødelægges på kort tid, men tager ofte årtier at genskabe. Derfor skal naturindsatsen tilrettelægges efter en strategi, der rækker langt ud i fremtiden. ... Erfaringen viser, at det virker at gøre en målrettet indsats for naturen over en længere årrække. ... Selvom der på flere områder er gjort en målrettet indsats for naturen over de seneste 10-20 år er der fortsat store naturopgaver foran os."* [Miljøministeriet 2006]

7. NUTIDENS NATURPOLITIK

I dette kapitel vil jeg springe frem til år 2008, her godt et år efter at kommunalreformen er blevet implementeret og hvor kommunerne i denne anledning har overtaget en stor del af den forvaltningsmæssige praksis med hensyn til naturen og det åbne land. Igennem dette kapitel vil jeg beskrive de naturpolitiske udmeldinger der kommer i dag. Endvidere vil jeg se nærmere på de ændringer i lov og praksis som kommunalreformen har medført og på hvorledes disse behandler de problematikker som til stadighed forekommer.

KOMMUNALREFORM 2007

Kommunalreformen 2007 betød ikke blot en sammenlægning af de eksisterende kommuner til 98 nye kommuner og en nedlæggelse af de eksisterende amter, men også at en del opgaver kom i nye hænder og at lovgivningen på flere områder blev ændret i større eller mindre grad.

Inden for naturområdet og inden for forvaltningen af det åbne land er de nye miljøcentre og kommunerne de vigtigste aktører. Miljøcentrene tager sig af opgaver knyttet til væsentlige nationale og internationale miljø-, natur- og planinteresser, samt fører tilsyn med kommune- og lokalplanlægning. Dette vil sige, at de administrerer strand- og kystbeskyttelseslinjer, den overordnede Natura 2000 planlægning, samt at de i fællesskab med Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) står for overvågning af naturen. De opstiller endvidere målsætninger og udformer vand- og naturplanerne, der skal udgøre de overordnede rammer for forvaltningen af naturen i det åbne land. Herudover tager centrene sig også af VVM af særligt forurenende virksomheder og i forbindelse med større infrastruktur anlæg. [Odense Miljøcenter 2008; Odense Miljøcenter 2008a]

Kommunerne står for de § 3 beskyttede arealer og disses administration, offentlighedens adgang til naturarealer, naturpleje og mindre naturforvaltningsprojekter, Natura 2000-indsatsprogrammer, rejsning af fredningssager, vandløbsadministration, grundvandsbeskyttelse, samt planlægningen af natur- og jordbrugsinteresser i det åbne land. Ikke mindst også af planlægning af skovrejsning, vådområder og arealer for fritidsformål. [Odense Miljøcenter 2008a]

De fem nye regioner, der afløser de gamle amter, får sundhedsvæsenet, regional udvikling og drift af en række sociale institutioner, som deres primære opgaver. I forhold til naturen har de dermed en mindre rolle, men deres indflydelse er alligevel relevant, idet de står for udviklingen i udkantsområderne, og hermed vil have indflydelse på, hvorledes det åbne land former sig i forhold til natur, erhverv og bosætning.

NATURENS TILSTAND OG DEN POLITISKE AGEREN

Lad os i dette afsnit se nærmere på i hvilken tilstand den danske natur er i dag og hvorledes denne situation takles politisk.

OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: DENMARK

I 2007 kom OECD's kritiske rapport omkring den danske indsats indenfor natur og miljø i de forgangne 10 år, hvilket giver et indtryk af den danske naturs tilstand i dag.

Det bemærkes her, at landbrug, byudvikling og øget infrastruktur fortsat påvirker natur og biodiversitet i en negativ retning og at vandmiljøet har det særlig slemt. Det påpeges, at Danmark, til trods for NOVANA², til stadighed ikke har udviklet indikatorer og monitoreringssystemer til at evaluere, hvordan det egentlig går med at opfylde målsætningen fra 2001 om, at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010. Det bemærkes også, at kun 11,1 pct. af det samlede areal i Danmark er udpeget som internationale beskyttelsesområder, hvor gennemsnittet i OECD landene ligger på 16,3 pct. Særligt kritiseres det, at kun 9 pct. af den danske natur i dag kan kategoriseres som åbenland naturtyper (hede, eng, strandeng, mose, etc.), imens disse for 200 år siden dækkede 60 pct. af landets areal. Der ytres tilfredshed med vores strandbeskyttelseslinjer, men der opfordres til, at en ligeså streng beskyttelse tildeles flere af de sårbare naturtyper. Der udtrykkes endvidere undren over, at et land som Danmark, der næsten er omringet af vand og som har mere end 400 øer, ikke inkluderer kystmiljøet i planloven. Behov for planlægning her opstår bl.a. som følge af interesser for og imod offshore vindmøller. Generelt rettes der også en kritik imod, at de danske målsætninger, eksempelvis inden for vandmiljø, hidtil ikke er blevet opfyldt fuldt ud (kun ca. en tredjedel af målene i 2006 blev opfyldt), og der efterspørges deadlines for de nuværende målsætninger. [OECD 2007]

Til denne kritik kommer en række overordnede anbefalinger:

- Opret nationalparker og synliggør deres rolle i forhold til andre beskyttede arealer; Lav planer for alle beskyttede naturområder, inklusiv Natura 2000 områderne, indarbejd målsætningerne for biodiversitet og indikatorer for økologisk integritet heri og opret et netværk af korridorer, der samler naturen i et netværk; Foretag en udvikling og en implementering af målsætningerne for økosystemskvalitet for terrestriske og aquatiske habitater, som en del af implementeringen af Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet.
- Lav tidsbundne målsætninger for den nationale handlingsplan for biodiversitet og natur, hvor integrationen af målsætninger i forhold til landbrug, fiskeri og andre sektorpolitikker overvejes; Foretag en udvikling og implementering af et omfattende plansystem, hvori hav- og kystmiljø indgår og med analyse af den kumulative effekt af flere problematikker, samt klimaændringsscenerier.

² NOVANA: Det Nationale Overvågningsprogram af Vandmiljøet og Naturen. Opstartet i 2004 og ledet af Danmarks Miljøundersøgelser.

- Juster niveauet af økonomiske incitament og rammerne for udnyttelse, til at prioritere bevarelse af biodiversitet, økologisk produktion og grundvandsbeskyttelse på privat grund.
- Udvid genopretningsnaturprojekter til også at reetablere evnen til at producere økologisk og til at understøtte biodiversiteten.
- Få flere dambrug miljøcertificeret.
[OECD 2007]

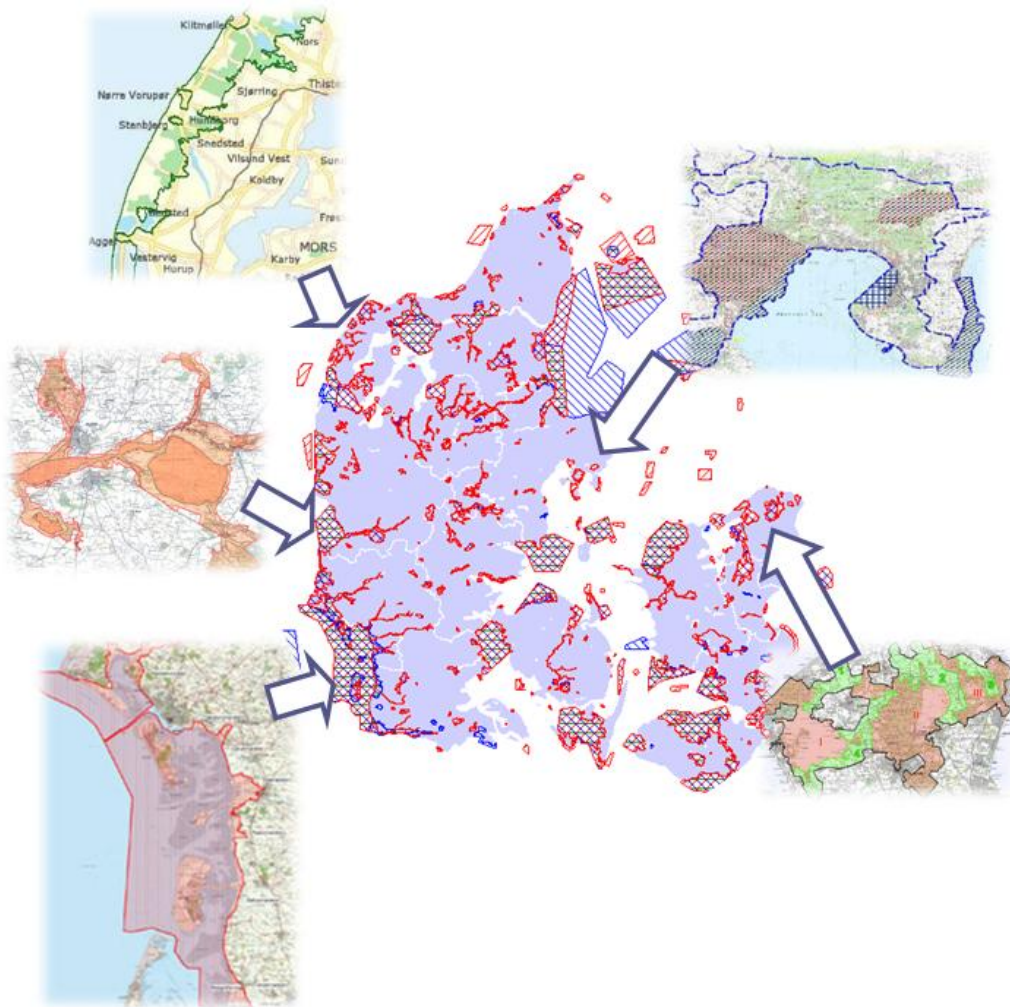
Responser fra Miljøminister Troels Lund Poulsen til denne rapport er overvejende positiv ud fra hvad, der skrives på ministeriets hjemmeside og ud fra de taler, der afholdes i forbindelse med rapportens offentliggørelse i januar 2008. Han fremhæver, at Danmark allerede er godt i gang med at gennemføre de initiativer som OECD opfordrer til og ser tilbage på de tiltag, som er gennemført. Kritikken fra OECD, der går på at den danske indsats foregår i et for langsomt tempo, lader ikke til at tyngde miljøministeren.

AKTUELLE TILTAG I DANMARK

Men hvis vi samler på kritikpunkterne og ser helt nøgternt på tiltagene, hvad får vi så?

Natur- og vandplanernes udarbejdelse i løbet af 2008 og deres implementering i kommunernes handleplaner, som er et arbejde der påbegyndes i 2009, åbner op for mulighederne for at opsætte overordnede rammer for den danske naturforvaltning. Efterfølgende også for, at oprette en mere sammenhængende natur, beskytte mere af den eksisterende natur og ikke mindst forbedre vilkårene for at standse nedgangen i biodiversitet. Ifølge Miljøministeren vil der i de kommende år blive udformet en Vandmiljøplan IV, som skal følge op på vandmiljøet og disses forurening. Hvorledes denne dog spiller sammen med vandplanerne og hvornår den egentlig vil blive iværksat, samt hvilke målsætninger og værktøjer den giver, er dog uvist.

OECD's forslag, der tidligere også kom fra Wilhjelmudvalget, om at etablere nationalparker i Danmark er så småt på vej, gennem vedtagelsen af Nationalparkloven her i 2007 og ved åbning af den første nationalpark i 2008. Som nævnt flere gange har projektet efterhånden været mange år undervejs, hvilket giver yderligere næring til OECD's kritik af, at Danmark agerer for langsomt. Endvidere kan der rettes en kritik imod placeringen af nationalparkerne, idet disse i høj grad stemmer overens med de internationale naturbeskyttelsesområder, hvilket fremgår af Figur 19. På denne vis er nationalparkerne ikke med til at udbygge med ny natur i Danmark eller et mere sammenhængende netværk, tværtimod understøttes eksisterende beskyttelse blot endnu engang.



Figur 19: Kort over Danmark med skravering af de internationale beskyttelsesområder, samt indsatte kort over de fem nationalparkprojekter; Kongernes Nordsjælland, Mols Bjerger, Skjern Å, Thy og Vadehavet. [© Nowak 2008]

Som nævnt tidligere kom Miljøportalen i forbindelse med kommunalreformen op at stå. Dette værktøj vil utvivlsomt kunne hjælpe i forhold til at registrere forekomsten af arter. Der mangler dog fortsat meget inden programmet er fuldt kørende og opdateret med data. Til trods for mulighederne er OECD's kritik af indikatorer stadig ikke taget fuldt til efterretning.

Særligt landbruget beskyldes for at være blandt de største syndere i forhold til forurening og begrænsning af den danske natur. Husdyrbrugsloven skal som nævnt tidligere sikre, at der ikke sker en merbelastning af naturen, hvor den ikke kan tåle det. Denne lov har således ikke hjemmel til reelt at nedbringe den eksisterende skadelige belastning, der må antages at akkumulere over tid.

FORTSATTE PROBLEMSTILLINGER

Til trods for Miljøministerens udtalelser lader der altså umiddelbart til at være flere problemer, påpeget af OECD og tidligere af Wilhjelmudvalget, som endnu ikke søges varetaget.

- Der er ikke taget hånd om kritikken af, at Danmark agerer for langsomt og ikke overholder egne deadlines i fortiden og nu er holdt op med at sætte reelle deadlines.
- Landbrugets negative påvirkning mindskes ikke.
- Der mangler effektiv handling i forhold til, at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010.
- Ikke tilstrækkelig meget af den danske natur er beskyttet.
- Den danske naturforvaltning tænker ikke tilstrækkeligt i økosystemer, der oprettes ikke nok ny natur og naturen bliver ikke mere sammenhængende.
- Kystmiljøet bør ikke isoleres fra planlægningen på land.
- Generelt skal der ske mere koordinering på tværs af sektorer til fordel for naturen og biodiversiteten.

8. FREMTIDENS NATURPOLITISKE DAGSORDEN

Formålet med dette kapitel er, at samle op på rapportens anden del og dermed hvilken naturpolitik som i dag er gældende. Hvorledes denne adskiller sig fra den teoretiske optik opstillet i rapportens første del, hvordan fremtidens naturpolitik bør forme sig på baggrund af kritik fra Wilhjelmudvalget og sidenhen EU og OECD, samt ikke mindst på baggrund af de fundne bias i forhold til rapportens teoretiske optik.

BAGGRUND FOR FREMTIDENS NATURPOLITIK

Bias imellem nuværende naturpolitik og rapportens teoretiske optik:

- Ifølge rapportens Del I bør vi stræbe efter bæredygtighed – en balance i naturen og afbalancerede flow imellem de eksterne og interne økosystemer. Eftersom den nuværende naturpolitik ikke slår til i forhold til de overordnede natursammenhænge og tværsektorielle inddragelser af natur og miljø er der her en opgave.
- At bevare de eksisterende biologiske og kulturelle forekomster, samt ikke mindst de landskaber og oplevelser som naturen byder på er endvidere en opgave, som tilsyneladende ikke prioriteres højt nok i den nuværende naturpolitik. Biodiversiteten falder, naturen er ikke sammenhængende og ikke tilstrækkeligt beskyttet, og erhvervsudvikling og byggeri opsplitter naturen yderligere.
- Forud for oprettelsen af mere natur, samt oprettelse af flere friluftaktiviteter ønsker den danske befolkning, jf. beskrivelsen i Del I, at der tages hånd om forureningsproblematikken. Som beskrevet igennem denne del af rapporten er der mange tiltag til at forhindre stigende forurening, imens der mangler værktøjer til at nedbringe den eksisterende forurening fra særligt landbrugene, som af OECD og den almindelige dansker anses som værende den største forureningsfaktor i det åbne land.

Påpegede problematikker fra Wilhjelmudvalget og OECD, som endnu ikke er varetaget:

- Der mangler en samlet målsætning og planlægning for, hvordan vi får mere natur i Danmark og hvorledes denne bliver mere sammenhængende, samt mere ageren på dette område.
- Der mangler fokus på naturen uden for Natura 2000 områderne og på de overordnede økosystemers sammenhænge. Generelt set er ikke tilstrækkeligt af den danske natur beskyttet.
- De sårbare naturtyper skal beskyttes bedre og en naturlig vandbalance skal genoprettes.
- Viden om natur og naturforvaltning bør fortsat øges gennem undervisning og gennem participation – der bør laves en konkret strategi for mulighederne her.
- Der mangler en konkret indsats for, at få flere økologiske landbrug i Danmark.
- Der er ikke taget hånd om kritikken af, at Danmark agerer for langsomt og ikke overholder egne deadlines i fortiden og nu er holdt op med at sætte reelle deadlines.
- Landbrugets negative påvirkning mindskes ikke.

- Der mangler effektiv handling i forhold til, at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010.

Til disse påpegede problematikker kommer endvidere spørgsmålet omkring klimaændringer og hvad disse kommer til at betyde for fremtidens naturpolitik. Endvidere ikke mindst hvad anvendelsen af biobrændstof kan komme til at betyde for fremtidens naturpolitik i forhold til de "landuse" problematikker som naturligt knyttes til, når man betragter anvendelsen af biobrændstoffer i et livscyklusperspektiv.

FREMTIDENS OPGAVER

Som det fremgår af ovenstående opstilling er der altså problemer nok at tage fat på. Nogle af de vigtige værktøjer til at løse disse problemer kan være de kommende vand- og naturplaner, samt de efterfølgende kommunale handleplaner. Jævnfør de EU direktiver, som ligger til grund for planernes implementering, er der heri mulighed for at bevare og udvide naturen, samt begrænse de skadelige påvirkninger den måtte være udsat for.

Støttende hertil vil der fortsat være § 3 beskyttelsen gennem naturbeskyttelsesloven, restriktioner af landbrugets udvikling gennem husdyrbrugsloven, samt forskellige sektorlove og planer, hvorigennem der opsættes krav og regler for skov, vandløbskvalitet mv. At der hidtil er opfordret til, fra OECD og Wilhjelmudvalget, at have en mere bredt orienteret planlægning og opsætning af målsætninger opfordrer dog til at netop vand- og naturplanerne tager denne karakter. Og eftersom disse planer vil kunne sidestilles med kommuneplaner, vil det også være et naturligt følge at lade planerne indeholde referencer til anden planlægning i det åbne land – indenfor byggeri, erhverv, friluftaktiviteter mv. Igennem den resterende rapport er det derfor særligt mulighederne indenfor disse planer, som jeg vil rette mit fokus mod.

Del III: Naturhensyn i praksis

Denne del har til formål, at præsentere resultatet af et case studie. Formålet med dette case studie er, at se fremad på hvilke forventninger der er til fremtidens planlægning i det åbne land og hvilke forberedelser der er gjort for denne forvaltning. Herudover hvorledes forvaltningen ser ud i øjeblikket. Det er herefter hensigten, at diskutere hvorledes den praktiske forvaltning stiller sig i forhold til den gældende naturpolitik, lovgivning og ikke mindst i forhold til den teoretiske optik som opstilles igennem rapportens første del. Særligt rettes fokus imod mulighederne igennem implementeringen af miljømålsloven.

De involverede i case studiet er følgende kommuner, som alle er tilknyttet Miljøcenter Odense, og med hvilke jeg har gennemført interviews;

- Nordfyns Kommune (Telefon interview)
- Odense Kommune (E-mail korrespondance)
- Nyborg Kommune (Interview)
- Svendborg Kommune (Telefon interview)

Herudover har jeg gennemgået inputs til Idefasen for vand- og naturplaner for samtlige af de fynske kommuner tilknyttet Miljøcenter Odense.

Resumeer af de foretagne interviews kan findes i appendiks. De enkelte kommuners input til Idefasen kan findes på www.vandognatur.dk.

9. NATIONAL FORVALTNING

Igennem dette kapitel vil jeg se nærmere på den statslige forvaltning og i denne sammenhæng også miljøcentrenes rolle i forhold til forvaltningen af det åbne land. Som baggrund herfor findes dels et studie af international og nationale love, planer og aftaler, samt et studie af Miljøcenter Odenses igangværende arbejde.

Baggrunden for dansk forvaltning af naturen og det åbne land i Danmark er i særlighed naturbeskyttelsesloven, miljømålsloven, husdyrbrugsloven og i mindre grad den nye nationalparklov. Baggrunden for specifikt miljømålsloven er følgende tre EU direktiver;

- Fuglebeskyttelsesdirektivet fra 1979,
- Habitatdirektivet fra 1992, og
- Vandrammedirektivet fra 2000.

Men herudover kan også Konventionen om Biologisk Mangfoldighed fra 1991 nævnes som særlig vigtig, idet Danmark i forbindelse heri forpligter sig til, at søge at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010.

Som nævnt tidligere i denne rapport, har Danmark i gennem tiden modtaget kritik fra EU og OECD for ikke at have gennemført og implementeret disse direktiver og denne konvention godt nok. Derfor vil jeg i dette afsnit kort samle op på hvilke forpligtigelser Danmark er pålagt gennem disse direktiver og påpege, hvor disse ikke er implementeret i dansk lov.

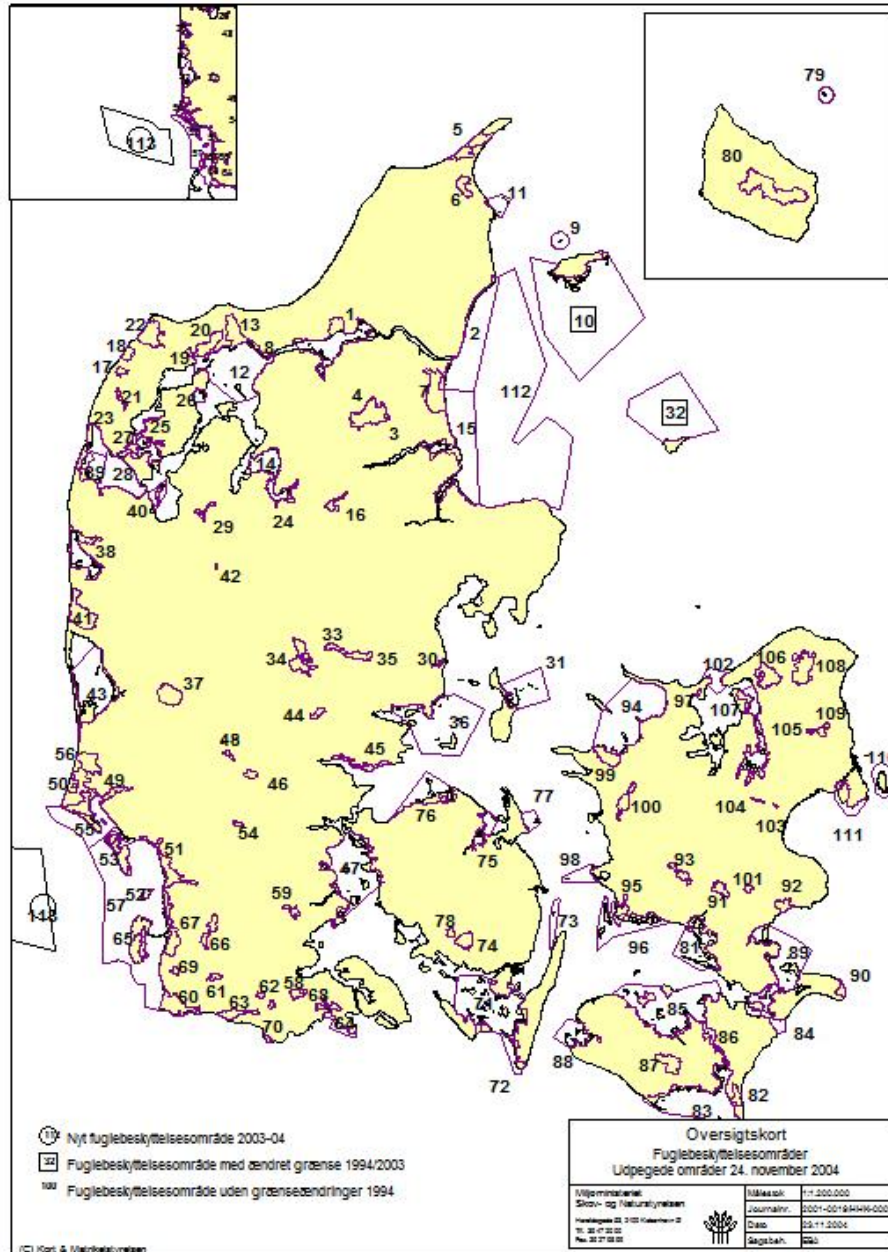
FUGLEBESKYTTELSESDIREKTIVET OG HABITATDIREKTIVET

Fuglebeskyttelsesdirektivet blev underskrevet tilbage i 1979, og har det som formål, at beskytte alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Direktivet gælder for både fugle og deres æg, reder og levesteder og omhandler både bevarelse, forvaltning og regulering af den pågældende art. [Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979]

Jf. direktivets artikel to forpligtiges alle medlemsstater til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af de aktuelle fuglearter på et niveau som imødekommer især økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn. Særligt er det de arter, der oplistes i direktivets bilag et, som der skal træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger for. [Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979]

Til beskyttelse af fuglene udpeges særlige områder, jf. artikel fire, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af fuglearterne. Medlemsstaterne forpligter sig dog også til at bestræbe sig på, at undgå forurening eller forringelse af levesteder beliggende uden for de beskyttede områder. [Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979] En opgave som oftest overses, idet der ikke er tilstrækkelige oplysninger omkring arternes levesteder uden for de beskyttede områder.

Af kortet på Figur 20 fremstår de områder, der er udvalgt som beskyttede fugleområder. Som det ses er det særligt vandområder, der er beskyttet.



Figur 20: Kort over de udpegede fuglebeskyttelsesområder.

Habitatdirektivet er fra 1992, omhandler bevaringen af naturtyper samt vilde dyr og planter. Det er direktivets hovedformål, at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale og regionale behov og således bidrage til en bæredygtig udvikling. Det langsigtede mål er, jf. direktivets indledning, at opnå gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og arter som vurderes som værende af fællesskabsbetydning.

Gunstig bevaringsstatus for et naturområde defineres her som værende når naturområdet når;

- det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og
- den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når
- bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i)

Gunstig bevaringsstatus for en art er, når;

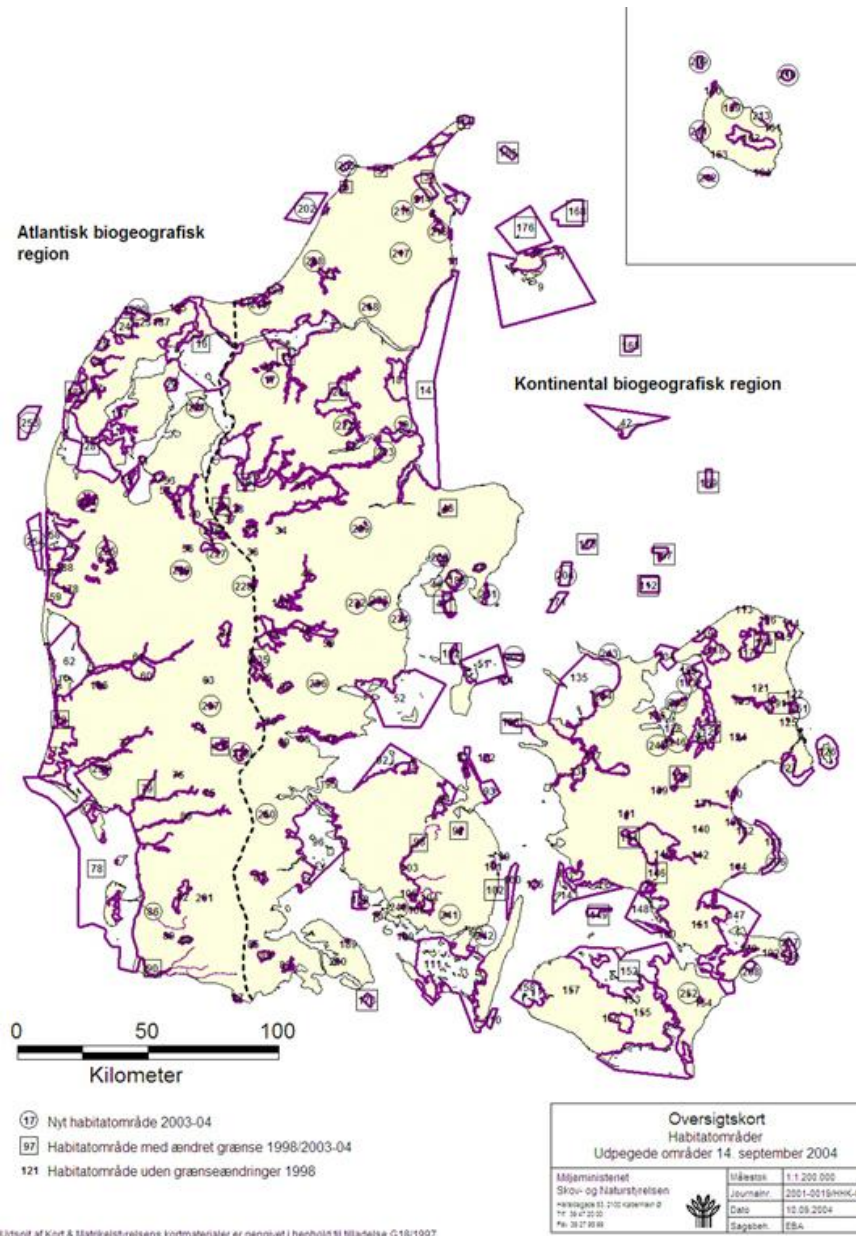
- data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
- der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.

[Habitatdirektivet 1992]

Til at nå dette mål skal der på tværs af landegrænser udpeges særlige bevaringsområder med det henblik, at oprette et sammenhængende europæisk net betegnet Natura 2000. Udpegninger der suppleres med fuglebeskyttelsesområderne udpeget i forbindelse med fuglebeskyttelsesdirektivet fra 1979.

De foranstaltninger der er nødvendige for bevaringsmålsætningen bør iværksættes i hvert af de udpegede områder, og jævnfør artikel 10 skal der løbende arbejdes for (i landets øvrige lovgivning og forvaltning), at fremme forvaltningen af de elementer, der er af afgørende betydning for vilde planter og dyr. Af Figur 21 fremgår de udpegede habitatområder i Danmark. [Habitatdirektivet 1992] Som bemærket tidligere er det dog kun inden for de udpegede områder, at der reelt gøres en indsats for de beskyttede arter.

Udover beskyttelsen gennem disse udpegede områder forpligter medlemslandet sig til, at undersøge mulighederne for genindførsel af naturligt hjemmehørende arter, samt at forhindre indførsel af ikke hjemmehørende arter. Supplerende beskrives det i Habitatdirektivet at der skal indføres en overvågning af bevaringsstatus af de arter og naturtyper, som oplystes i forbindelse med direktivet. [Habitatdirektivet 1992]



Figur 21: Kort over de udpegede habitatområder.

Disse fuglebeskyttelsesområder opfattes i dag som Natura 2000 områder, sammen med områderne udpeget på baggrund af habitatdirektivet. Varetagelsen vil i fremtiden ske gennem Natura 2000 planer lavet af de danske miljøcentre og gennem de mere specifikke handleplaner som kommunerne skal lave. Her er det vigtigt at bemærke, at planerne lavet på baggrund af miljømålsloven udelukkende tager udgangspunkt i de udpegede Natura 2000 områder, og der er ikke udtalelser om, at disse områder for fremtiden skal blive større. De i princippet beskyttede arter uden for områderne må altså klare sig selv. Naturforekomster kan beskyttes gennem naturbeskyttelseslovens § 3, men der mangler redskaber til at skabe en sammenhængende natur af høj kvalitet uden for Natura 2000 områderne. Og dette endda på trods af at Danmark gennem Habitatdirektivet er forpligtiget til at arbejde for et sammenhængende økologisk netværk.

Hvorledes den nye Nationalparklov kan spille positivt ind på disse mangler vil vise sig i efterhånden som nationalparkerne vil opstå i fremtiden. I lovens § 1 er det dog noteret at det er lovens formål at;

1. skabe og sikre større sammenhængende naturområder og landskaber af national og international betydning,
2. bevare og styrke naturens kvalitet og mangfoldighed,
3. sikre kontinuitet og muligheder for fri dynamik i naturen,
4. bevare og styrke de landskabelige og geologiske værdier,
5. bevare og synliggøre de kulturhistoriske værdier og mangfoldigheden i kulturlandskabet,
6. understøtte forskning og undervisning i områdernes værdier,
7. fremme befolkningens muligheder for at bruge og opleve naturen og landskabet,
8. styrke formidlingen af viden om områdernes værdier og udvikling,
9. understøtte en udvikling til gavn for lokalsamfundet, herunder erhvervslivet, med respekt for beskyttelsesinteresserne og
10. styrke bevidstheden om områdernes værdier gennem inddragelse af befolkningen i nationalparkeres etablering og udvikling.

[Nationalparkloven 2007]

En nationalparkplan skal i denne forbindelse udarbejdes og en nationalparkfond tilknyttet den enkelte nationalpark skal herefter arbejde for planens gennemførelse gennem frivillige aftaler, køb, salg og forvaltning af fast ejendom samt gennem lån og tilskud til kommuner, foreninger, stiftelser, institutioner og private ejendommejere. Der er altså muligheder for at kunne oprette ny natur gennem denne lov, om end loven ikke beskytter netop de udpegede arter, som befinder sig uden for de udpegede Natura 2000 områder.

VANDRAMMEDIREKTIVET

Vandrammedirektivet fra år 2000 er den sidste og nyeste del af det trekløver, der ligger til grund for den danske miljømålslov. Det er dette direktivs overordnede formål, *at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vand-økosystemerne*. Herudover, at bidrage til en bæredygtig vandanvendelse, udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet, reduktion af forurening af grundvandet, samt til afbødning af virkninger af oversvømmelse og tørke. [Vandrammedirektivet 2000]

Det endelige mål i direktivet er i jf. dens indledende tekst, at opnå en eliminering af prioriterede farlige stoffer og bidrage til at opnå koncentrationer i havmiljøet, der er tæt på baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer. For det enkelte vandløbsopland bør det tilstræbes at nå målet om god tilstand gennem samordning af foranstaltning der vedrører overfladevand og grundvand tilhørende de samme økologiske, hydrologiske og hydro-

geologiske systemer. Deadline for at medlemslandene skal have opnået målene om er god tilstand er år 2015. [Vandrammedirektivet 2000]

En del af disse målsætninger har allerede været drøftet igennem Vandmiljøplanerne, imens den egentlige implementering af Vandrammedirektivet kommer til at ske igennem de vandplaner som de nye miljøcentre udarbejder samt ikke mindst de efterfølgende handleplaner indenfor vandmiljøområdet som kommunerne har ansvaret for. I modsætning til naturplaner skelnes der i vandplanerne ikke imellem natur som er udpeget og natur som ikke er. Dog vil en prioritering af indsatsen formodentlig bygge på forskellige eksisterende målsætninger og udpegninger af særligt udsatte vandløb.

Hvilket indhold planerne mere specifikt vil få er endnu uvist, da de stadig er under udarbejdelse, men det bør påpeges at der er mulighed for at sætte strenge krav til vandløbskvaliteten og derigennem også strenge krav for landbrug, bosætning og erhverv inden for en givent vandmiljøs opland. Set i forhold til ønsket om helhedstækning har miljømålsloven dog visse mangler, eftersom der skelnes imellem terrestrisk og aquatisk natur og disse placeres i forskellige planer, hvilket vanskeliggør mulighederne for koordinerede projekter på tværs og den synergieffekt som dette ville kunne give.

BIODIVERSITETSKONVENTIONEN

Konventionen om biologisk mangfoldighed blev underskrevet i 1992 i Rio de Janeiro, hvorigennem EU medlemslandene alle forpligtede sig til målet om, at beskytte miljøet, omfattende beskyttelsen af naturen og den biologiske mangfoldighed. [Biodiversitetskonventionen 1992]

Medlemslandene forpligter sig gennem konventionen til, at samarbejde på tværs af landegrænser, enten direkte eller gennem kompetente internationale organisationer. Og endvidere gennem nye strategier, planer og programmer eller gennem integrering af bevaring af bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed i relevante sektorale eller tværsektorale planer, programmer og politikker, at arbejde for den overordnede mål; at beskytte naturen og den biologiske mangfoldighed. [Biodiversitetskonventionen 1992]

Vigtig er målsætningen om, at nedgangen i den biologiske mangfoldighed skal standses inden år 2010, og at dette dels skal ske gennem in situ bevaring og dels gennem supplerende ex situ bevaring. Hvilket betyder, at specierne dels skal beskyttes og bevares i deres kendte og eksisterende levesteder, men at der også skal etableres nye og genetableres forsvundne levesteder. [Biodiversitetskonventionen 1992]

Relevant er det ligeledes, at medlemslandene igennem konventionen forpligter sig til, at forske i speciernes behov og udbredelse, samt ikke mindst videregive denne information til befolkningen igennem undervisning og folkeoplysning, og således anspore til bedre forståelse for betydningen af og de nødvendige foranstaltninger til, at den biologiske mangfoldighed bevares. [Biodiversitetskonventionen 1992]

Konventionen ligger således op til flere initiativer, som også Wilhjelmudvalget senere påpeger, bør gennemføres. Som det kommenteres af OECD i 2007, er den danske implementering af denne konvention dog til stadighed mangelfuld. Dels er overvågningen af arter ikke god nok, dels sker der bare ikke nok i forhold til at etablere ny natur – nye habitater således, at arternes naturlige spredning understøttes.

Igen kan den danske forvaltning kritiseres for ikke at tænke i større helheder på tværs af biodiversitetsmålsætningen, ønsket om nationalparker og vand- og naturplanerne.

10. KOMMUNAL FORVALTNING

Igennem dette kapitel vil jeg se nærmere på den kommunale forvaltning, som i fremtidens planlægning af det åbne land kommer til at sidde i en central position. Baggrunden herfor er dels interviews af fire fynske kommuner omkring deres nuværende forvaltning og deres forventninger til fremtidens naturforvaltning. Hertil et studie af de inputs som kommuner og interesseorganisationer har indsendt til Miljøcenter Odense i forbindelse med Idefasen forud for vand- og naturplanerne.

MILJØMÅLSLOVENS IMPLEMENTERING

Forud for miljømålslovens implementering blev der gennemført en idefase, hvor kommuner, organisationer, virksomheder og private fik mulighed for at komme med inputs til miljøcentrene omkring naturens tilstand, hvilke naturprojekter som fremtidens forvaltning skal tage sig af etc. Miljømålsloven involverer, som bemærket, kun natur og vandmiljø i det åbne land og tager sig således ikke af bosætning og erhverv og kun kulturelle og landskabelige værdier i det omfang at disse kan defineres ud fra biologiske anskuelser. Hvorledes kommunerne gennem denne lovs implementering således kan arbejde for bedre naturkvalitet i det åbne land, i tråd med rapportens teoretiske optik, begrænser sig derfor til det biologiske indhold, selvom det som nævnt ville være oplagt med referencer til byggeri, erhverv etc. med henblik på at skabe en mere holistisk plan. Endvidere begrænser opfattelsen af habitatdirektivets bestemmelser, til kun at inkludere udvalgte habitat- og naturområder i planen, yderligere kommunernes muligheder for, at opfylde netop direktivernes mål om at skabe en bedre og mere sammenhængende natur. Dette lader i hvert fald til, at være rammerne selvom habitatdirektivet i bund og grund ligger op til en mere bred beskyttelse af direktivets arter og disses habitatarter.

Lad os i dette afsnit se på, hvad kommunerne har meldt ind til denne idefase for herigennem at få et indblik i kommunernes intentioner om brug af de kommende handleplaner til at skabe en højere naturkvalitet i det åbne land.

NATURKVALITET I DET ÅBNE LAND

Eftersom de fire kommuner, der er brugt som eksempler i gennem denne rapport, alle er i færd med at udarbejde en ny kommunalplan ligger der ingen officielle udtalelser på, hvad kommunen anser som naturkvalitet og hvad det er de tilstræber i det åbne land.

Igennem mine interviews er jeg dog nået frem til at de involverede kommuner til en vis grad søger at videreføre tanker fra det tidligere Fyns Amt. Dette følger naturligt af regionplanen fra 2005's ophøjelse til et landsplandirektiv, hvilket gør planen rammesættende for de kommende kommuneplaner.

I Fyns Amts regionplan fra 2005, står der således, at man sigter efter en udvikling af landdistrikterne indenfor erhverv og bosætning. Omkring natur bemærkes det, at

naturindholdet i regionen skal fastholdes og styrkes. Endvidere skal forholdene for vilde dyr og planter sikres og forbedres, og turismen og de rekreative muligheder skal kunne udbygges på et bæredygtigt grundlag. [Fyns Amt 2005] Udtalelser der ikke umiddelbart er så forskellige fra andre regioner. Til forskel fra andre har Fyns Amt dog efterfølgende været en af forgængerne i forhold til at skærpe forhold til gavn for naturens bevarelse og beskyttelse.

I Nyborg Kommune stræber man særligt efter at få en mere sammenhængende natur og ikke mindst en bedre kvalitet af kommunens mange vandløb. Forvaltningen tilstræber således en balanceret tilgang til naturen, der åbne op for naturens muligheder for naturlig migration og spredning.

I Nordfyns Kommune er bedømmelsen af natur især specificeret mod den tilstedeværende flora og fauna, samt i hvilke sammenhænge disse optræder. Tilgangen er således i højere grad biologisk og i tråd med DMU's strenge opfattelse af naturkvalitet.

Mere generelt i kommunerne søger man dog også at udvikle landsbyerne i det åbne land for, at øge deres attraktivitet som bosætningssted, lokalitet for erhverv, samt ikke mindst mulighederne for turisme.

INPUTS TIL IDEFASEN

Der blev ikke opstillet specifikke rammer for de inputs, der kunne gives under Idefasen, hvilket afspejles i den variation som de mange inputs efterfølgende har dækket over. Nogle kommuner har kun få inputs, andre fremsætter en lang række af projektforslag og andre supplerer yderligere op med en gennemgang af kommunens naturindhold og data herpå. Alt i alt meldte 96 ud af de 98 kommuner ind med større eller mindre indslag. Her en række eksempler fra det fynske område:

Assens Kommune har valgt at indsende ni forskellige små indlæg, der primært henvender sig til vandmiljøet. De gennemgår heri tilstanden for en række områder og giver afslutningsvis deres bud på hvad der skal ske i det pågældende område. Særligt lægges der vægt på om en god økologisk tilstand kan nås inden 2015. Deres forslag er således direkte knyttet til miljømålslovens målsætninger. Herudover påpeger kommunen dog også at de mangler data på en række søer og vandløb, hvor de foreslår at data indsamles af staten i løbet af 2008, eller at disses målopfyldelse flyttes til næste planperiode.

Faaborg-Midtfyn Kommune har indsendt ikke mindre end 19 længere indlæg, under overskriften; 400 generelle ideer og bemærkninger. Ligesom Assens Kommune påpeger de, at der er et mangelfuldt datagrundlag for mange søer og vandløb. Dette gør at en baseline ikke kan fastsættes og på baggrund heraf ser Faaborg-Midtfyn Kommune det ikke som muligt, at give et fagligt svar på, hvad der skal gøres for at forbedre tilstanden. De ser det som kritisabelt, at miljøcentre vil udarbejde vand- og naturplanerne på baggrund af disse mangelfulde data. Kommunen kritiserer endvidere, at vandløbenes målsætninger vil basere sig på sammensætningen af smådyr (DVFI), idet de ikke mener at det vil afspejle vandløbets samlede økologiske tilstand, og ikke give baggrund for at opfylde vandrammedirektivets krav til fysisk

tilstand og til sammensætningen af makrofyter og fisk. Kommunen opfordrer til, at mulighederne for tilskud omlægges, så det atter er rentabelt at pleje naturen, samt at den terrestriske natur overvåges intensivt for at finde effekterne af plejetiltag og på baggrund heraf forbedre fremtidens planer. I henhold til anvendelsen af husdyrbrugsloven foreslår Faaborg-Midtfyn Kommune, at staten i højere grad øger fokus og understøtter udviklingen af teknisk løsninger i landbruget af hensyn til natur og miljø. Kommunen selv har gjort dette gennem skærpede krav. Eksempelvis må belastningen af vandområder ikke øges som følge af konkrete udvidelser/ændringer af husdyrbrug og på udbringningsarealer nær sårbar skov eller natur må udvaskningen af nitrat ikke øges og der må ikke være overskud af fosfor. Udover disse kritikpunkter er Faaborg-Midtfyn Kommune naturligvis også kommet med en lang række af forslag til projekter indenfor vandløbsrestaurering, etablering af vådområder, udlægning af bræmmer langs vandløb, naturgenopretning, bevaring af højmose, afgræsning af åbne naturtyper, indsats for paddearter fra habitatdirektivets bilag IV, som befinder sig uden for habitatområde – dette som understøttelse af LIFE projektet i habitatområdet. Generelt foreslår Faaborg-Midtfyn Kommune dog, at der tænkes mere i helheder og at de forskellige projektforslag tænkes sammen på givne områder for at udnytte synergieffekten.

Kerteminde Kommune har som input til idefasen indsendt syv indsatsplaner omhandlende; Strandtudse, Spidssnudet frø, Springfrø og Stor Vandsalamander, samt områderne; Den nordlige del af Habitatområde H91Fyns Hoved, Tornen og Fællesstrand, Den sydlige del af Habitatområde H91 Lillestranden ved Fyns Hoved og Habitatområde H93 Romsø. For hver af arterne har kommunen opstillet, hvor arten forefindes i kommunen og hvordan dens udvikling har været, samt opsat en række forslag til hvorledes artens forhold kan forbedres. For områderne er det beskrevet, hvad det pågældende område indeholder af naturværdier og habitatarter, samt hvorledes området og arternes udvikling er forløbet. Hertil kommer en række tanker om, hvordan området burde plejes, samt ikke mindst en række forslag til konkrete indsatser, der kan forbedre tilstanden.

Langeland Kommune har indsendt sytten korte indlæg, hvor de ganske kort skriver om fordelene ved udlæggelse af brakarealer omkring grundvandsboringer, genetablering af de mange forsvundne vådområder, forøgning af stenrevs areal, forbedring af habitatnatur, bekæmpelse af invasive arter, hvilke vandløb der først bør rettes fokus imod at bringe op på et højt kvalitetsmæssigt niveau etc. Langeland Kommune præsenterer således kort en række projektforslag og lægger knap så meget vægt på overordnede strategier og metoder.

Odense Kommune har hyret konsulentfirmaet COWI til at udarbejde deres indlæg til idefasen som består af en rapport på over 100 sider beskrivende naturens tilstand i kommunen, hvorledes den kan hjælpes og plejes og hvilke datamæssige og praktiske problemer som foreligger. Som en af de få fynske kommuner lader Odense Kommune til specifikt, at satse på en synergieffekt i samspillet mellem vand- og naturplaner, hvilket Biolog Tina Risgaard Knudsen også fremhæver i det gennemførte interview.

Generelt har inputs fra de 96 deltagende kommuner omhandlet specifikke projektforslag, men emner som manglende data, inddragelse af klimaforandringer, samspil mellem kommuneplan og de nye vand- og naturplaner, samt finansiering er også gennemgående temaer jævnfør de

sammenfattende kommentarer fra miljøministeriet på www.vandognatur.dk. Udover kommunernes input til idefasen kan nævnes overvejende positive inputs fra erhvervene, der dog påpeger, at planerne ikke skal gå ud over dem, samt over 1000 indslag fra organisationer, med naturgenopretningsforslag og forslag til regler for færdsel i naturen. Ikke mindst supplerede private med næsten 200 forslag til naturgenopretningsprojekter. Der er således masser af potentielle projekter at tage fat i.

FORVALTNING NU OG I FREMTIDEN

Nutidens planlægning er til stadighed præget af de massive omvæltninger som kommunalreformen 2007 har betydet for kommunerne. Mange har skiftet arbejdsplads og arbejdsområde og love er blevet lavet om. Det betyder nye procedurer og nye netværk, som man skal fungere i og skabe. Data fra forskellige kommuner, som skal sorteres og som man skal have til at matche sammen. Endvidere er flere kommuners dagligdag til stadighed præget af en "sagspukkel" opstået som følge af flytningen af opgaver mellem amt og kommune.

Men hvordan foregår hverdagen i praksis er hvad er forventningerne til fremtiden?

INTERN ARBEJDSFORDELING OG SAMARBEJDE

Planlægningen af det åbne land fordeler sig naturligvis over flere medarbejdere, men der er stor forskel kommunerne imellem, hvordan opgaverne fordeles. I Nyborg Kommune står naturgruppen således for de fleste anliggender i det åbne land, både mht. kulturværdier og naturværdier, imens andre afdelinger planlægger for udvikling af erhverv og bosættelse i det åbne land. Som procedurerne foreskriver, kommer alle planer dog forbi naturgruppen til godkendelse inden endelig vedtagelse. Dette af hensyn til netop natur og kulturværdier. Hertil kommer så en miljøafdeling, der beskæftiger sig med bl.a. forurening. I Nordfyns Kommune, der er noget mindre, er der til gengæld ikke nogen officiel inddeling imellem miljø og natur, idet der kun sidder 13 i hele Natur og Miljø afdelingen, som udover natur og kulturværdier i det åbne land, også sidder med havmiljø, badevand, landbrug, grundvand, forurening, etc. Forhold til planlægningen af bebyggelse og erhverv foregår dog på samme måde som i Nyborg.

Overvejende giver de interviewede kommuner udtryk for, at de syntes de har et godt samarbejde internt i kommunen, byggende på solide procedurer og samling af kontorer indenfor kort afstand. I enkelte tilfælde har der være problemer forbundet med at de kommunale afdelinger er spredt over flere bygninger i forskellige byer.

Som grundlaget for kontakt til de andre kommuner benyttes først og fremmest ERFA samarbejder, hvor de ansatte udveksler informationer, ideer og erfaringer. Gamle netværk imellem tidligere kolleger fra amtet viser sig i praksis også som nyttige.

EKSTERNT SAMARBEJDE OG DECENTRALISERING AF OPGAVER

Kontakten til interesseorganisationer sker i alle kommuner gennem deres respektive Grønne Råd. Her mødes repræsentanter fra kommunen med repræsentanter fra de lokale interesseorganisationer. Heriblandt lokalafdeling af DN og DOF, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Cyklistforbund, Danmarks Lystfiskerforening, lokal erhvervsforening, samt repræsentanter fra Friluftsrådet, Fyns Skovdistrikt og Miljøministeriet. Dette forum samles kun 2-3 gange årligt, men her er der mulighed for at interesseorganisationerne kan komme med inputs til kommunen og kommentere på aktuelle eller fremtidige projekter, og kommunerne kan komme med inputs til interesseorganisationerne. Supplerende til dette officielle forum er der den mere uofficielle kontakt og anvendelse af organisationer viden gennem medarbejdere, der i deres fritid er engageret i foreningsarbejde og derfor har kontakt til dette udvidede netværk. Overvejende benyttes organisationer dog ikke aktivt til at få informationer om et givent område eller udbredelsen af en given art, til trods for at organisationerne typisk ligger inde med sådanne oplysninger. Det er også kun i begrænset omfang at der aktivt laves projekter og naturpleje sammen med organisationerne.

Nyborg Kommune er et eksempel på en af de danske kommuner, som søger at skabe bedre kontakt til lokalbefolkningen i det åbne land gennem oprettelsen af Landsbyråd. Dette projekt er dog stadig i opstartsfasen, men andre steder, bl.a. i Sønderborg Kommune, er sådanne råd blevet brugt som grundlag og hjælp i arbejdet med landsbyplaner, hvor landsbyens kulturelle og naturværdier søges synliggjort og forbedret og hvor bosætning og erhvervsmuligheder tilsvarende søges forbedret for at sikre landsbyens fortsatte beståen.

FORVENTNINGER TIL FREMTIDENS PRAKSIS

Flere af de danske kommuner lader til i øjeblikket at afvente udmeldinger fra Miljøcentrene, men i deres igangværende projekter tænkes de mål ind, som på baggrund af miljømålsloven, samt de bagvedliggende direktiver, kan forventes. Der er generelt en forventning om at der i vand- og naturplanerne er mange muligheder og at der igennem planerne vil blive sat skærpede krav. Igennem mit interview med Nyborg Kommune kom vi dog bl.a. ind på, at kravene og målene som planerne vil sætte op nok næppe bliver så strenge, som det i starten af forløbet blev slået op. Luften er så at sige gået lidt af ballonen undervejs. Odense Kommune har dog stadig forventninger om at planerne bliver baggrund for en bred vifte af handlingsmuligheder under frihed,

De overvejende indmeldinger til idefasen beskriver et manglende datagrundlag, samt at naturen i dag langt fra opfylder de målsætninger, som findes for god økologisk tilstand og god bevaringsstatus jf. Vandramme- og Habitatdirektivet. Der er derfor også fortsat forventninger om indskærpelse af at nå disse mål, om end disse særligt forventes at komme til at gælde i forvejen udpegede vandløb og søer, samt habitatområder.

Med hensyn til handleplanernes udseende så forventer de fleste kommuner en adskillelse imellem vand og natur. Om end Odense Kommune lægger vægt på mulige synergieffekter og Nyborg Kommune påpeger, at de vil medtage habitatarter idet omfang det alligevel vil være logisk i deres planer vedrørende vandmiljøer. Som nævnt forventer de fleste at naturplanerne kun vil omhandle de allerede udpegede Natura 2000 områder, men i Odense Kommune regner man dog med at planerne i fremtiden vil gå ud over disse områder og til den tid gøre en reel indsats for at skabe mere sammenhængende natur.

11. FRA INTENTION TIL PRAKSIS

Dette kapitel kan betragtes som en delkonklusion på rapportens Del III og det er således formålet med dette kapitel at samle trådede inden en diskussion af fremtidens forvaltning af det åbne land i det kommende kapitel, samt præsentationen af "trin for trin"-guiden. Fokus i dette kapitel er særligt på, hvilke intentioner fundet i rapportens to første dele som ikke i praksis er implementeret og se nærmere på hvilke redskaber, der er til rådighed for at gennemføre disse.

Igennem Del III blev der sat særlig fokus på den praktiske forvaltning først i et historisk perspektiv og siden i et mere nutidigt perspektiv - med tråde frem i tiden. Dette er dels gjort på det nationale plan i forhold til internationale direktiver og konventioner og efterfølgende på det kommunale plan i forhold til de nationale love og udmeldinger. På det nationale plan præges praksis af manglende handling og manglende implementering, samt af en planlægning der ikke er godt nok struktureret – jf. kritikken fra bl.a. OECD. Dette resulterer i vanskelige kår for de kommunale myndigheder, der endvidere står i en afventende position før de kan finde frem til, hvad de skal og hvor de skal bevæge sig hen af. Det er derfor vigtigt nu at samle op på de gode ting, som er i gang og få frem i lyset, hvad der kunne gøres bedre. Jeg vil beskrive dette indenfor en to overordnede kategorier; 'Udformning af love' samt 'Kommunikation og samarbejde'.

UDFORMNING AF LOVE

Som det er blevet påpeget tidligere er der nogle mangler i forhold til den nationale implementering af de internationale direktiver og konventioner. Dette gør at målsætninger og en sammenhængende natur af høj biologisk kvalitet og med høj diversitet er vanskelige at forfølge for kommunerne, der endvidere begrænses af deres ressourcudbud – tidsmæssigt og økonomisk. Der er således behov for en opdatering af den danske lovgivning på flere punkter.

Naturbeskyttelsesloven giver mulighed for at udpege nationale naturværdier og beskytte disse jf. § 3. Beklageligvis sker det, at udpegede § 3 beskyttede arealer over tiden mindskes, gror til eller forsvinder ind i produktionslandet. Såfremt og når dette opdages af den ansvarlige kommune køres såkaldte "§ 3 sager", hvor ejeren bliver pålagt at genoprette den ødelagte natur. Den genoprettede natur er dog sjældent af samme høje kvalitet som den gamle, idet kontinuiteten mangler og ofte kan der gå mange år inden det opdages, at et givent naturområde er forsvundet. Det er også kun i begrænset omfang, at kommunerne har tid og mulighed for at gå ud og opdage de naturområder, som er af national værdi, men som endnu ikke er registreret som § 3 område. Loven virker på denne måde kun i meget begrænset omfang til, at udvide naturarealet i det åbne land, og endvidere mangler der hjælpemidler som skal dæmme op for ligegyldighed i forhold til loven. Kommunikation og samarbejde med private og de grønne organisationer kan være hjælpemidler på dette punkt.

Husdyrbrusloven giver mulighed for at sætte restriktioner på udledningen af forurenende stoffer fra landbruget i forbindelse med udvidelser og omlægning af drift. Flere kommuner, herunder bl.a. Nordfyns Kommune, kører den politik at der generelt ikke må ske en merbelastning, men loven i sig selv sætter ikke krav herom. Der sættes kun krav om, at der ikke må ske en merbelastning, som er skadelige for nærliggende beskyttede naturtyper. Endnu engang gives der således mulighed for at beskytte udpegede arealer yderligere, men ikke muligheder for, at nedbringe allerede eksisterende belastning.

Miljømålsloven stiller krav til miljøcentre om at udarbejde vand- og naturplaner og til kommunerne om efterfølgende at udarbejde handleplaner. Som det tidligere blev påpeget lever loven på naturområdet ikke op til de direktiver, som den funderes på. Dette idet loven sætter fokus på de allerede udpegede Natura 2000 områder og ikke mere bredt på de aktuelle naturtyper og arter i Danmark som anses som værende af international værdi. Endvidere kan en bred kritik funderes på utilstrækkelige data som ligger til grund for opsætningen af målsætninger, samt ikke mindst en lidt ulogisk rækkefølge, idet kommunerne skal udarbejde de underliggende kommuneplaner, inden at de får vand- og naturplanerne at se. Hvilket uden tvivl kan resultere i en række kontroverser. Inden for dette område lader der derfor til, at være behov for dels en gennemgang af loven og dels en rigtig god kommunikation på tværs mellem regering, miljøcentre og kommuner.

Nationalparkloven giver mulighed for at oprette nationalparker i Danmark, med den hensigt at tilstræbe mere natur af mere sammenhængende karakter. Som præsenteret tidligere består de præsenterede områder dog primært af natur, som allerede i forvejen er udpeget som Natura 2000 områder, og endvidere kan processen kritiseres for at have været for langsom.

KOMMUNIKATION OG SAMARBEJDE

Som det beskrives ovenfor er der behov for en god kommunikation imellem regering, miljøcentre og kommuner for at sikre, at alle arbejder i den samme retning, hvad angår naturområdet. Endvidere er der i planlægningen behov for god kommunikation på tværs af niveauerne med en koordineret indsats på de områder, hvor flere parter er inde over. Ikke mindst er god kommunikation med private og de grønne organisationer vigtig – dels på grund af lokalviden, men også på grund af lokalt engagement.

I mine interviews med kommunerne beskriver de at kommunikationen internt i kommunen mellem de forskellige afdelinger fungerer overvejende godt. Også på tværs af kommunerne findes et godt samarbejde.

Kommunikationen til miljøcentre begrænses til idefasen og de møder der har været afholdt i forbindelse hermed, og flere kommuner står i dag afventende, idet der ikke er kommet nye oplysninger fra centrene. Umiddelbart kunne der således godt være et bedre samarbejde eller blot flere og bedre udmeldinger fra miljøcentret, således at de nye kommuneplaner i mindre grad vil stå som kontrast fra vand- og naturplanernes målsætninger, samt således at kommunerne allerede nu kan påbegynde et forberedende arbejde på de fremtidige

handleplaner og således have en lidt større chance for at nå målene på vandområdet inden 2015, sådan som vandrammedirektivet foreskriver.

Kommunikationen til borgerne begrænses som oftest til de påkrævede borgerhøringer mv. i aktuelle sager. Nyborg Kommune anvender dog borgerne i landsbyerne og disses lokale viden og engagement i forhold til landsby- og naturplanlægning, samt planlægning af det åbne land, hvilket sker gennem Landsbyråd. Nyborg Kommune er også en af de kommuner, der har erfaring med samarbejde med de grønne organisationer omkring et aktuelt naturprojekt, men i overvejende grad er anvendelsen af de grønne organisationers viden og engagement ikke en force som bruges i særlig udbredt grad. Måske er der blot ikke tradition for det, måske er de kommunale medarbejdere bange for, at kvaliteten ikke er god nok. Idefasen viser dog, at der er masser af engagement i de grønne og de naturbrugende organisationer, samt ikke mindst blandt privatpersoner, hvilket fremkommer gennem mere end 1200 indslag fra disse. Indslag der i overvejende grad indeholder konkrete naturgenopretningsforslag, hvilket må indikere en interesse i, at genoprette mere af den oprindelige danske natur.

12. NATURKVALITET TRIN FOR TRIN

I dette kapitel er det hensigten at samle trådene fra rapportens tre dele, der udgør det triangulære grundlag for udarbejdelsen af en "trin for trin"-guide. Guiden skal hjælpe kommunerne med at sikre en højere naturkvalitet i det åbne land.

I rapportens første del, så vi nærmere på hvad natur og naturkvalitet er, samt hvorledes naturkvalitet hænger sammen med kvalitative begreber som Bæredygtighed og Det gode liv. Disse to er vigtige elementer, som vi som mennesker og samfund i forvejen stræber efter. I rapportens anden del så vi på hvorledes naturpolitikken har ændret sig fra, at Wilhjelmudvalget i 2001 konkluderede at naturen aldrig har haft det værre og frem til i dag, 2008, hvor forvaltningen præges af lovændringer, nye tiltag og en nyligt overstået kommunalreform. En tid, hvor naturforvaltningen også må tage aspekter som klimaforandringer og energikrise ind i billedet, idet grænserne for de hjemmehørende arter og naturtyper flytter sig og manglen på olie sætter anvendelsen af de naturlige og vedvarende ressourcer længere frem på dagsordenen. I rapportens tredje del dykkede vi ned i en mere praktisk anskuelse af dansk naturpolitik ved gennem studie af national lovgivning og regeringens udtalelser at finde frem til sammenhænge og kontroverser mellem international og national praksis. Efterfølgende blev der givet et studie af de fynske kommuners inputs til idefasen og interviews med fire fynske kommuner, med den hensigt, at finde frem til mere omkring den gældende praksis i kommunerne og deres forventninger til fremtiden.

Formålet med disse studier, analyser og diskussioner har først og fremmest været at finde frem til, hvad det er vi mennesker efterstræber i det åbne land og hvad det er vi bør efterstræbe set i forhold til et ønske om en høj naturkvalitet. Dernæst har det været at finde frem til, hvad man har gjort for at nå dette og hvilke tanker, slået op af Wilhjelmudvalget og OECD, der endnu ikke er blevet implementeret. Det sidste og det vigtigste - hvad det er der fungerer i dag og hvad er det der kan blive bedre! Det er nu opgaven i dette kapitel at præsentere netop, hvad det er der virker og hvad det er vi mangler for at komme skridtet videre mod at opnå en højere naturkvalitet i det åbne land.

TRIN 1 – STRUKTUR OG MÅLSÆTNINGER

Forvaltningen mod en høj naturkvalitet er et flersidigt aspekt, der kræver en fleksibel og bredt funderet planlægning, samt en bred opbakning og et bredt engagement.

Jeg ser det som det første træk, at opsætte målsætninger i en overordnet plan baseret på de internationalt stillede krav, de nationale og regionale krav samt borgernes ønsker og krav. Dette tredelte fundament ser jeg som relevant for at få alle interesser med i en holistisk planlægning.

På nuværende tidspunkt, sommeren 2008, er der endnu ikke kommet klare udmeldinger fra miljøcentre om krav de vil stille kommunerne. Gennem denne rapport bearbejdelse af internationale direktiver og konventioner, nationale love, opgørelser over den almindelige

borgers ønsker til naturen, samt de filosofiske anskuelser er det dog fundet at følgende elementer er hvad vi stræber efter i naturen og i det åbne land i Danmark:

- Nedbringelse af forurening
- Beskyttelse af eksisterende natur
- Genopretning af naturlig vandbalance og beskadiget natur
- Etablering af mere sammenhængende natur
- Bevarelse og oprettelse af bedre kår for de vilde og autentiske plante- og dyrearter
- Bevarelse og udbredelse af smukke landskaber
- Bevarelse af kulturelle og historiske mærker og linjer
- Stræben efter en intern balance i det enkelte økosystem og ekstern balance mellem økosystemerne.

Som påpeget af bl.a. OECD er det vigtigt, at der på nationalt plan udarbejdes en samlet plan og opsættes fælles målsætninger for, hvad det mere specifikt er som vi skal skabe og stræbe efter i naturen og det åbne land. Det vil dog også være et aktiv i de enkelte kommuner, med en samlet plan over det åbne land og kommunens indhold af natur. En plan der gerne må være udarbejdet i samarbejde med nabokommunerne, således at der også er baggrund for grænseoverskridende økologiske forbindelser.

OPBYGNING AF DEN OVERORDNEDE PLAN

Som udgangspunkt for vores planlægning på det kommunale niveau kan vi tage udgangspunkt i de forskellige vandløbs- og søplande. Dette er logisk idet der i Danmark, dels er mange vandløb og dels fordi vandrammedirektivet fremskriver en deadline (2015) for opfyldelse af målsætningen om god økologisk tilstand. Imens der endnu ikke er fastsat en deadline for, hvornår vi skal have opnået en god tilstand for de terrestriske naturtyper. Dermed ikke sagt, at vi ikke skal tænke den terrestriske natur ind i vores planlægning og udnytte de potentielle synergieffekter der er. Vi skal blot tage udgangspunkt i vandmiljøet fordi det er her tilskuddene pt. bliver givet og det er her det politiske fokus vil være. Ved at betragte kommunens overordnede strukturer og de mere specifikke forbindelser på vandløbsoplands-niveau får vi en "lag på lag"-planlægning med overblik og detaljeringsgrad.

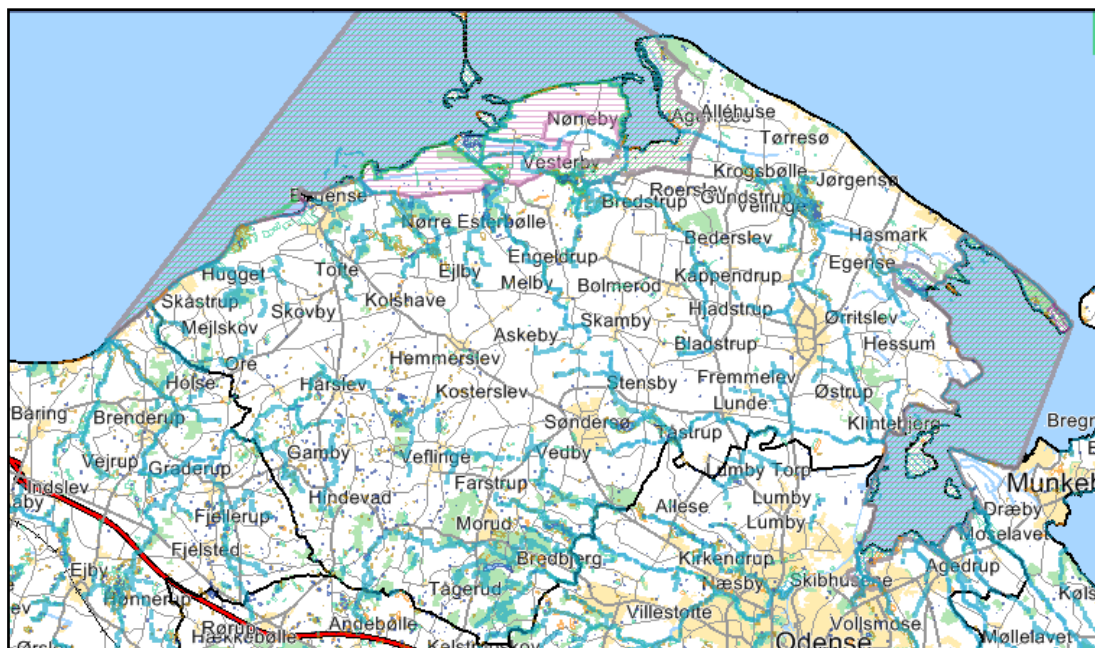
En sådan "lag på lag"-planlægning vil logisk bestå af flere lag, på baggrund af hvilke planlægningen kan koordineres. Et lag kan således være den beskyttede natur, den øvrige natur, de historiske elementer, etc., Udgangspunktet for planlægningen af ny natur kan således ske ved, at vi tager den beskyttede natur, udpeget gennem miljømålsloven og naturbeskyttelsesloven, og med udgangspunkt i disse områder og anden eksisterende natur søger, at skabe et sammenhængende økologisk netværk. Et netværk bestående så vidt muligt af vilde og hjemmehørende dyre- og plantearter sammenføjet i et smukt landskab i forbindelse med de vigtige kulturelle og historiske mærker og linjer som vi finder i det åbne land. Dette tænkt i sammenhæng med de naturlige forbindelser som vandløbene danner sammen med vådområder og søer – disse beskrevet i andre lag.

PLANLÆGNING AF NORDFYNS KOMMUNE

Jeg vil nu tage Nordfyn Kommune som et eksempel på, hvorledes denne opsætning af en overordnet plan kan foregå.

Fastlæggelse af de overordnede linjer

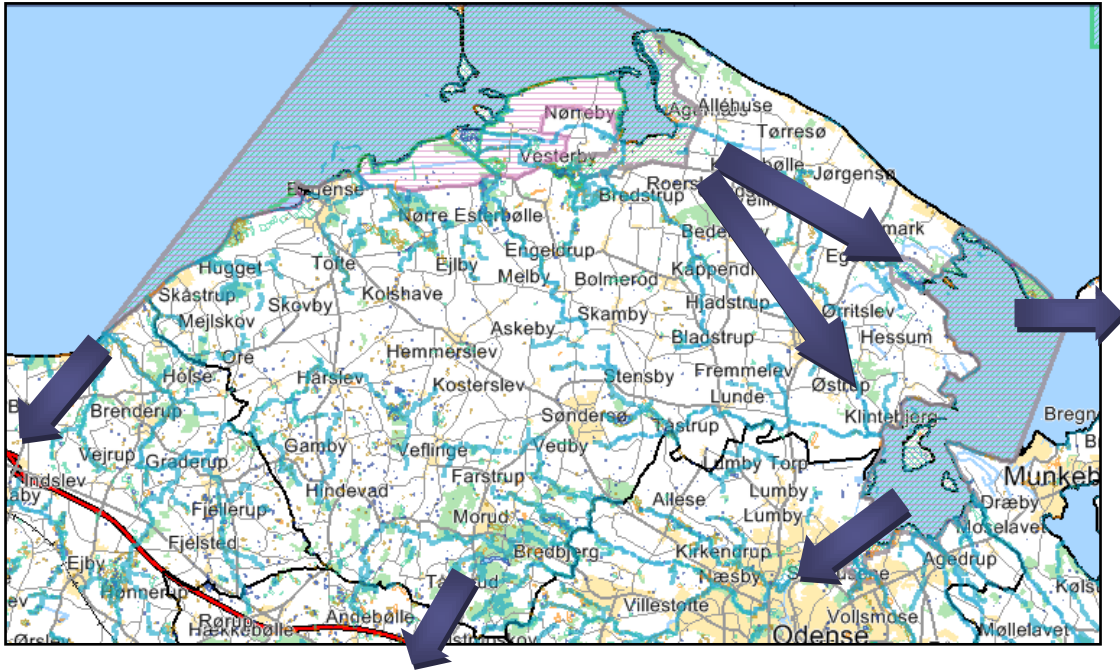
Lad os først overordnet betragte placeringen af beskyttede vandløb, internationalt beskyttede områder, samt de nationalt beskyttede naturtyper. Både i kommunens nordlige og østlige del, er der udpeget Natura 2000 områder som jf. de internationale forpligtelser bør søges at forbindes via økologiske forbindelser. Ud over kommunegrænsen kan disse områder forbindes mod øst til et udpeget fuglebeskyttelses- og habitatområde i Kerteminde Kommune, og mod vest mod et fuglebeskyttelsesområde dækkende Lillebælt mellem Middelfart og Haderslev Kommune. Som det fremgår af de lyseblå markeringer på nedenstående kort er der en del beskyttede vandløb som tilnærmelsesvis udgør økologiske forbindelser på næsten alle leder af kommunen. De beskyttede naturtyper, der er markeret som små arealer i forskellige farver, er til gengæld meget små, set i forhold til det store billede.



Figur 22: Kort over Nordfyns Kommune. [© Grundkort Fyn A/S 2008]

På baggrund af dette overordnede kort er det muligt at optegne nogle mere generelle forbindelseslinjer, som beskriver hvor vores udvikling af naturen bør foregå. En vigtig korridor er her mellem de internationalt beskyttede områder, der kunne følge de beskyttede vandløb over Krogshøj - Hasmark samt Krogshøj - Østrup. I samarbejde med Kerteminde Kommune kan denne forbindelse strækkes videre langs det nordgående beskyttede vandløb fra Midskov til Nordskov, begge i Kerteminde Kommune. I et andet samarbejde med Odense Kommune kan området endvidere forbindes med de internationalt udpegede vandløb, der løber igennem Odense by. Mod vest kan økologiske forbindelser skabes ved vandløbene ved Brenderup og Nørre Aaby. Et projekt, der dog kan være lidt mere problematisk, da en sådan korridor vil være

på tværs af et større landbrugsområde og på tværs af den tværgående fynske motorvej. Endvidere vil det være oplagt at søge, at forbinde det større naturområde nær Morud med naturområdet ved Assenbølle og herfra videre langs vandløbet ved Aarup ned til det internationalt udpegede naturområde ved Emtekær ud til Lillebælt. Flere af de større skovområder på Fyn, som i dag er velbesøgte og indeholder rig natur vil således kunne styrkes endnu mere (økologisk og i forhold til turisme) ved forbindelse til andre større naturområder.

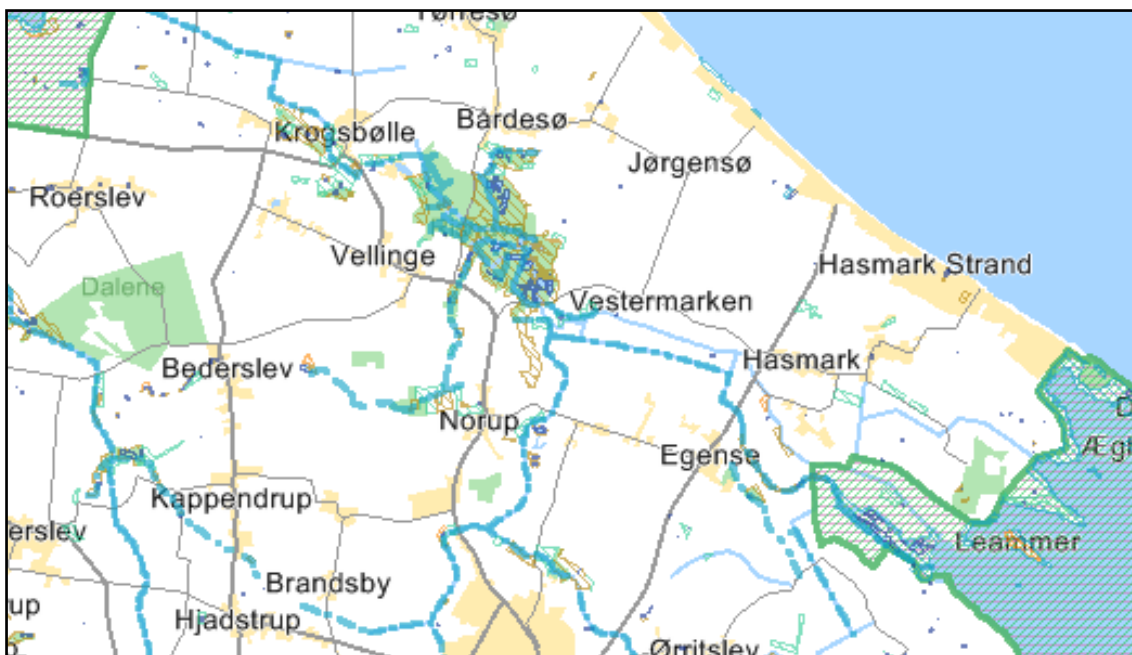


Figur 23: Kort over Nordfyns Kommune, men pile der angiver de beskrevne korridorer. [© Nowak 2008; Grundkort Fyn A/S 2008]

Planlægning af lokale områder

Vi har nu de overordnede linjer for hvor vi gerne vil have mere natur placeret, og hvordan vi vil forbinde de internationale naturområder. Korridorerne følger overordnet de beskyttede vandløb, så næste skridt er derfor at dykke ned i det enkelte vandløbsopland og se nærmere på, hvor der allerede eksisterer natur og hvor der er "huller". Endvidere er det relevant at opføre, hvorledes naturen oprindeligt har været i dette område, om området er drænet, hvad dets benyttelse er i dag, hvilke historiske og kulturelle mærker der er i området, som der skal tages hensyn til etc. Endvidere bør også placeringen af drikkevandsinteresser spille en rolle.

Lad os se nærmere på forbindelsen fra det nordlige Natura 2000 område og forbindelsen mod øst, til fuglebeskyttelsesområdet i Kerteminde Kommune. Den foreslåede økologiske korridor strækker sig fra det nordlige naturområde via vandløb til det lille naturområde mellem Krogsbølle og Vestermarken og herfra videre langs vandløbet til Egense og det østlige naturområde.



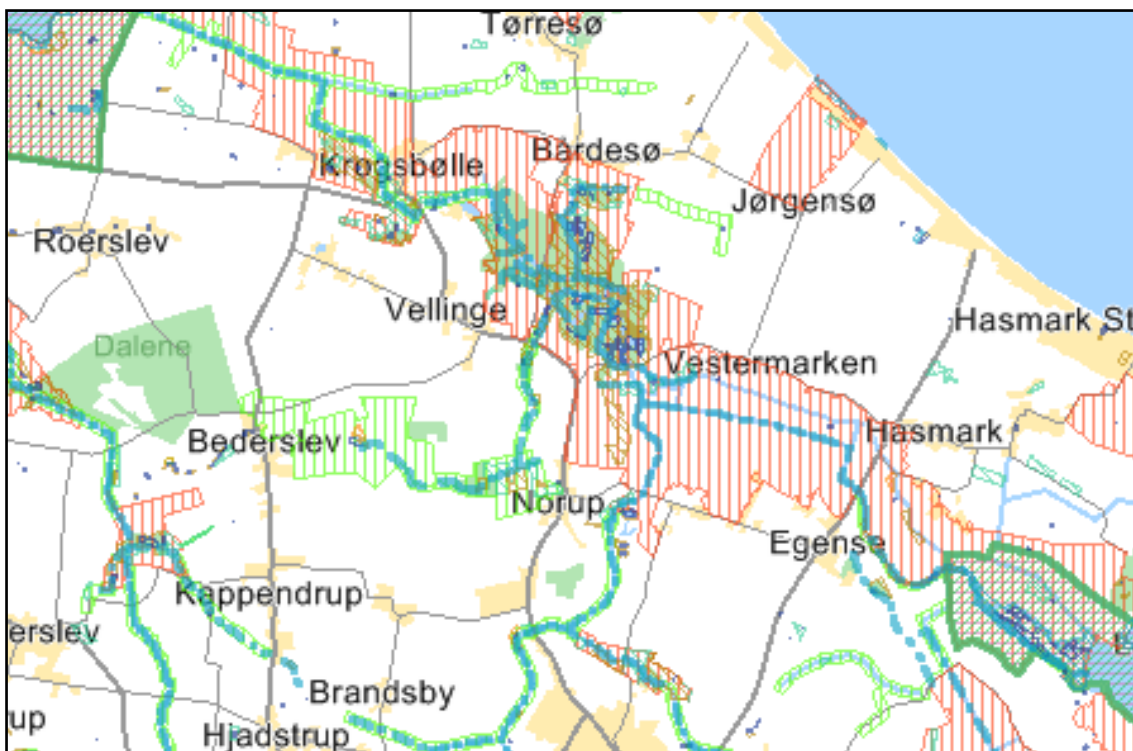
Figur 24: Kort over lokalområdet for den økologiske forbindelse imellem det internationalt beskyttede naturområde i nord og de internationalt beskyttede områder i Kerteminde Kommune mod øst. [©Grundkort Fyn 2008]

Inden vi kan overveje, hvilken natur som denne økologiske korridor skal udgøres af og hvorledes dette overhovedet skal sættes i værk, må vi først se på, hvad området i forvejen består af.

En hurtig søgning via DOF's databaser viser, at op til flere fuglearter som er beskyttet gennem habitatdirektivets bilag IV er set i kommunen. Heriblandt blandt andet Ederfugl, Krikand og Spidsand, som vides at yngle flere steder i Danmark. For at finde frem til, om de aktuelle fugle også yngler netop i de mindre områder, som vi her arbejder med kræver dog en nærmere undersøgelse. Et arbejde som DOF's medlemmer formodentlig gerne vil være en del af. I et samarbejde med DN og gennem kontakt til lokale kunne man endvidere undersøge hvilke andre bilagsarter, som optræder i området og som man bør tage hensyn til.

SFL områder er gamle amtslige udpegninger af Særligt Følsomme Landbrugsområder. Landbrug udpeget indenfor denne gruppe kan søge om tilskud gennem MVJ (MiljøVenlig Jordbrug) aftalerne og herigennem være med til at beskytte vandmiljøet og pleje vigtige naturområder. Som det fremstår af Figur 25 er et bredt opland omkring det udpegede vandforløb allerede udpeget som SFL område. Mulighederne er således til stede, men der kræves nu en indsats for rent faktisk at få landmændene til, at indgå MVJ aftaler og oprette mere natur i området.

Som det endvidere fremgår af kortet på Figur 26, er en der et vist overlap mellem den planlagte korridor, SFL udpegningerne og områdets vådområder. En genopretning af disse vådområder vil dels være en naturlig del af en sammenhængende korridor, dels vil det være i overensstemmelse med vandrammedirektivet at genoprette de naturlige vandforekomster.



Figur 25: Kort over lokalområde for mulig korridor. De røde skraveringer er udpegede SFL områder. [© Grundkort Fyn 2008]



Figur 26: Kort over lokalområde for mulig korridor. Markeringen med blå viser vådområder. [© Grundkort Fyn 2008]

På kortet på Figur 27 ser vi, at der mellem Hasmark og Hasmark Strand er et nitratfølsomt område, som ville kunne udgøre en "naturlomme" eller "rasteplads" for dyr og planters vandring mellem de større naturområder. Samtidig kunne et sådant område være godt for turismen. Området kunne hovedsagligt bestå af eng, holdt ved lige gennem ekstensiv drift – eksempelvis græssende dyr. Det er dog vigtigt, at området har mulighed for en vis dynamik, da det ellers vil fungere som forhindring for en række af de arter, som vi gerne vil have sprede sig på tværs af området.

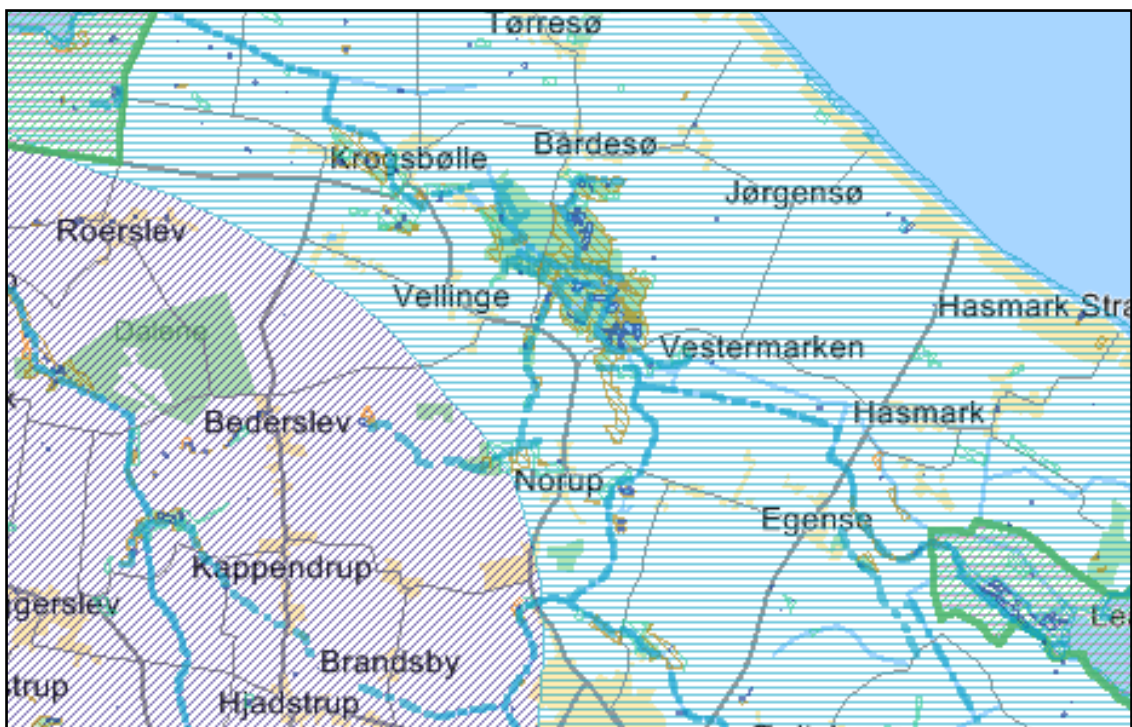
En tilsvarende lomme kunne oprettes i det nitratfølsomme område ved Krogsbølle. Et område hvor der i forvejen er mindre forekomster af beskyttet natur, som naturligt kunne udvides. I begge tilfælde vil naturens nærmere indhold dog være bestemt af, hvilke muligheder området rummer og hvilke tiltag de lokale vil gå med til. En dataindsamling omkring områdets nuværende indhold og dets historik er derfor afgørende for opsætningen af mål.



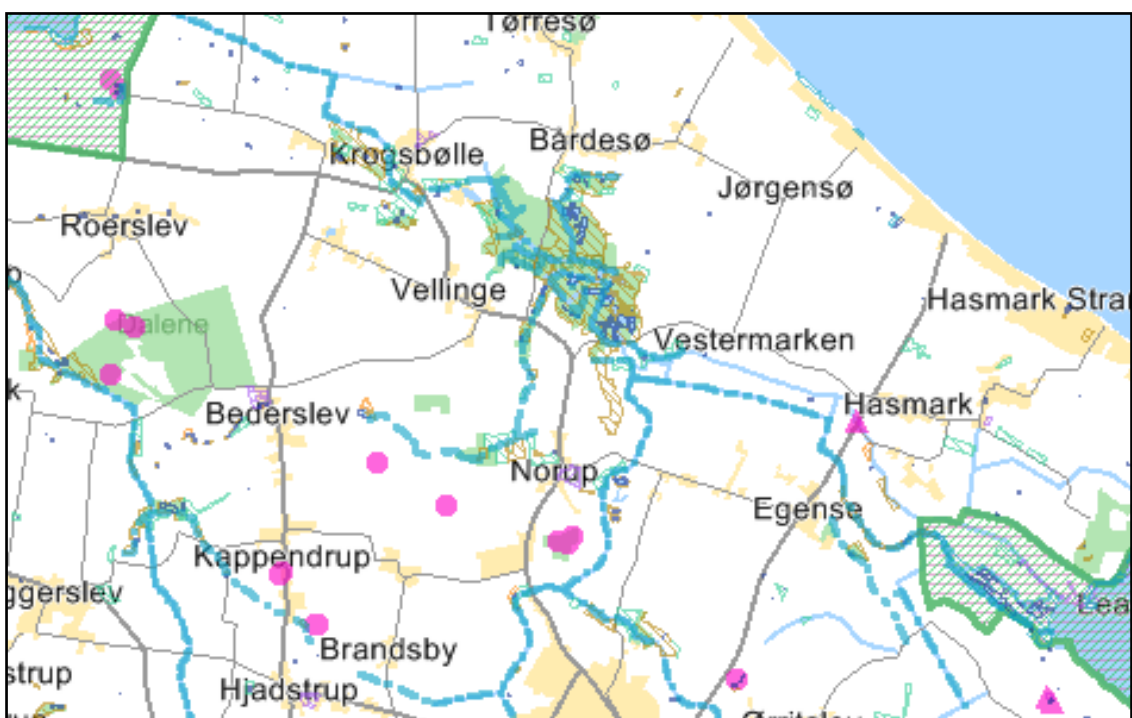
Figur 27: Kort over lokalområde for mulig korridor. Skraveringen med den gul-grønne farve indikerer områder som vurderes nitratfølsomme. [© Grundkort Fyn 2008]

Kort over grundvandsinteresser viser, at det pågældende område ikke ligger inde for de særlige områder, der på kortet er markeret med rødt. Drikkevandsinteressen er derfor i mindre grad et emne for debat og argumentation i dette tilfælde.

Beskyttede fortidsminder er et andet emne, der bør indgå i overvejelserne. Af kortet på Figur 29 ses det, at der kun er et enkelt fortidsminde at tage hensyn til. Opgaven med at finde frem til hvilket fortidsminde, der er tale om, samt hvilke krav denne stiller burde derfor være overkommelig.



Figur 28: Kort over lokalområde for mulig korridor. Skraveringen indikerer drikkevandsinteresser.[© Grundkort Fyn 2008]



Figur 29: Kort over lokalområde for mulig korridor. Markeringerne med lyserød indikerer fredede fortdisminder. [© Grundkort Fyn 2008]

På baggrund af disse betragtninger er vurderingen således, at korridoren overvejende bør bestå af engarealer og en form for vådområder, knyttet til det eksisterende vandløb, der ved samme anledning bør oprensnes. Endvidere bør eventuelle spærringer i vandløbet fjernes og såfremt der er behov herfor bør vandløbet genslynges, hvor dette endnu ikke er foretaget. Vi ved dog endnu ikke noget konkret om, hvilken natur som oprindeligt hører til dette område, samt hvilke landskaber som findes i området og som bør bevares. Privatpersoner og evt. en landskabsarkitekt kan hjælpe os videre hermed. Ligeså mangler vi oplysninger omkring forekomsten af arter. Privatpersoner og de grønne organisationer kan formodentlig hjælpe med at tilvejebringe disse oplysninger.

Opsætning af målsætninger

Hernæst skal der så opsættes yderligere målsætninger, specifikt rettet mod det enkelte vandløbsopland, som kan være rammesættende i forhold til regulering af landbrug, og som kan danne rammerne for fremtidige naturgenopretningsprojekter. Det er således hensigten, at kommunen med baggrund i deres naturforvaltningsplan kan give belæg for, hvorfor en landmand i et givent naturområde ikke må øge sin udledning af forskellige stoffer. Gennem denne plan er det måske og muligt på sigt, at kræve mindskelse af udledningen af forurenende stoffer. Sidstnævnte er der dog endnu ikke belæg for, at gøre gennem den nationale lovgivning. En yderligere tilføjelse kunne være, at der på sigt, med baggrund i disse planer, blev sat krav til landmanden omkring den nøjagtige udbringning af forskellige stoffer i det specifikke vandløbsopland. Således at restriktionen ikke er tilknyttet landmanden og hans bedrift, men de enkelte marker.

I det konkrete eksempel med korridoren i Nordfyns Kommune er det pågældende område allerede udpeget som SFL område. En særegen regel, som ville egne sig specifikt til dette område, kunne således være et krav om at nedbringe tilførslen af næringsstoffer i SFL områderne. Indtil da kunne udpegningen anvendes som indikator for, at området ikke tåler en større udledning end den eksisterende, hvorfor udvidelser af de nærliggende landbrug kun kan ske, hvis en teknologifornyelse samtidig sikrer, at udledninger ikke øges.

Beskrivelsen af disse lokalområder kan som nævnt ske i et samarbejde med lokale grønne organisation og interesserede borgere, som det beskrives i det følgende afsnit. Den egentlige opsætning af mål bør dog laves af en erfaren planlægger, biolog eller noget tilsvarende, som ved noget om hvilke arter, der reelt kan tænkes at sprede sig til området, hvilke som med succes kan udsættes eller plantes, etc. En person som endvidere formår, at opsætte realistiske deadlines for målenes indfrielse.

Som nævnt ovenfor er der endnu visse data, som savnes for at kunne opsætte specifikke mål for det aktuelle område og jeg vil derfor ikke gå videre med denne opgave i eksemplet.

TRIN 2 – DATAINDSAMLING OG BEARBEJDNING

Når vi nu (delvist) har vores overordnede plan for, hvad vi ideelt set godt kunne tænke os er det på tide at overveje, hvor langt vi er fra at opnå disse mål, hvilke data vi mangler og hvilke ressourcer, der er til rådighed for at indsamle disse forskellige oplysninger. Denne opgave er naturligvis allerede påbegyndt for at være i stand til at formulere specifikke målsætninger, samt for at kunne identificere vandløbsoplande, hvilket viser at dette andet trin i virkeligheden ligger i et tæt samspil med første trin.

Den vigtigste opgave i forhold til dataindsamling er, som jeg ser det, at "spille på alle tangenter". Hermed mener jeg, at man bør tage kontakt til borgerne og de grønne organisationer, samt foreninger tilknyttet det aktuelle område og benytte sig af deres viden om områdets tilstand og historie. På denne måde kan der spares ressourcer ved at kommunen først og fremmest agerer tovholder, idet disse mennesker ofte ved mere end et enkelt besøg kan afsløre omkring forholdene og disses historie for en udenforstående. Ikke mindst giver denne involvering en bredere opbakning bag et senere projekt og et større tilhørsforhold og engagement, hvilket sidenhen ligeledes bør benyttes.

Kontakten til disse eksterne kilder kan skabes gennem oprettelsen af lokale landsbyråd, gennem møder i Det grønne råd og gennem projektspecifikke møder. Udnyttelsen af netværk (faglige eller private) er også en god ide – lav evt. en brainstorm over et netværk kort i den enkelte afdeling og se om der ikke skulle være forbindelser at benytte sig af til alles bedste. Nogle er formodentlig aktive indenfor Danmarks Naturfredningsforening, nogle dyrker fiskeri eller sejlad i deres hobby eller er måske bare aktive brugere af den lokale skov. Alle disse forskellige typer netværk kan være med til, at skaffe forskellige oplysninger hurtigere og uden bureaukrati i forhold til, hvis en officiel anmodning skal igennem flere kontorer både internt i kommunen og dernæst internt i den pågældende institution.

Alle indsamlede data bør organiseres i et overskueligt GIS system eller noget tilsvarende, så alle i kommunen med behov herfor kan finde de aktuelle oplysninger. Endvidere bør Miljøportalen naturligvis også benyttes til at hente data. Ligesom kommunens data skal lægges op på miljøportalen, således at samarbejdet med andre gøres lettere. I forbindelse med denne gennemgang af data er det vigtig, at specificere hvad data beskriver og under hvilke forudsætninger de er indsamlet, samt at organisere data logisk – ellers bliver deres senere anvendelse for avanceret. Dette kan simpelt gøre ved hjælp af de beskrivende redskaber som blandt andet ArcGis indeholder.

Ved at have den overordnede handlingsplan i en interaktiv version (på kort, eksempelvis lavet via Gis) kan data lettere organiseres ved hjælp af de her definerede vandløbsoplande. Temaer bør dog også kunne betragtes for hele kommunen og gerne også på tværs af kommune-grænser, hvad angår de mere overordnede linjer.

Hvilke data, der er nødvendige for den efterfølgende planlægning er afhængig af den givne naturtype, men overordnet set kan følgende tjekliste opstilles:

- Hvilke naturværdier (dyre- og plantearter, samt differens i naturtyper) indeholder det givne område og hvor er disse placeret?
- Hvordan er den biologiske kvalitet i området? (Dvs. kvantiteten og sammensætningen af dyre- og plantearter)
- Hvilke landskabelige værdier er der at tage hensyn til?
- Hvilke kulturelle og historiske værdier er der at tage hensyn til?
- Hvilke trusler oplever området? (Dvs. er der forurenende industri, landbrug, bosættelse, større infrastrukturanlæg etc. i området og hvilken indflydelse har disse elementer?)
- Hvad er områdets historiske baggrund? (Dvs. hvad har der engang været af natur i området?)

I bund og grund en analyse, der knytter sig til SWOT princippet, hvor styrker, svagheder, muligheder og trusler undersøges og vurderes.

Disse data og opgørelser bør naturligvis løbende opdateres efterhånden som området udvikler sig. Det kan dog være en god ide, at bibeholde historikken, da man således efterfølgende kan gå ind og lave studier af hvor naturen bliver af og hvorledes den udvikler sig. Dette kan bruges dels til at forbedre den fremtidige planlægning og dels til bedre at forstå de ændringer som klimaforandringerne betyder for dansk natur.

TRIN 3 – PRIORITERING

Inden vi nu kan gå i gang med de egentlige projekter er det nu på sin plads med en prioritering af indsatsen. Hvor får vi mest for de penge vi investerer?

I denne sammenhæng er det udover de rene omkostninger til mandetimer, materialer og maskiner også værd at overveje, hvilket projekt der giver størst synergieffekt og som danner bedst baggrund for, at naturen kan regenerere sig selv gennem naturlig spredning. Endvidere bør det indgå i overvejelserne om visse projekter delvist eller helt kan overlades til foreninger og lokale aktivister med særegen interesse i det givne projekt. Eksempelvis kan den lokale sportsfiskerforening være med til at oprense og efterfølgende pleje den lokale sø. Den lokale landmand ser måske en herlighedsværdi eller blot værdi for hans familie og deres fritidsliv i at opføre et mindre skovareal eller genetablere en sø eller et engareal på egen grund. Desuden kunne der skabes grobund for mere udendørs og praktisk undervisning af folkeskoleeleverne ved at gennemføre projekter i eller sammen med skolerne. På denne måde sikres det fremtidige engagement også, samtidig med at børnene får en spændende oplevelse, læring og ikke mindst får de brugt deres krop. Ved at overveje disse forskellige løsninger med inddragelse af frivillige frigøres endvidere mere kapital til de større projekter, hvorved slutresultatet bliver mere omfangsrigt.

Alle skridt mod mere natur er et skridt mod en mere sammenhængende dansk natur, men der er alligevel visse overvejelser at gøre. Første prioritet er pt. vandmiljøet, idet at der er en deadline for dets stræben mod god økologisk tilstand fastsat til år 2015. Da store dele af de danske vandløb i dag har en ringe kvalitet er der rigeligt at tage fat på, så her er det vigtigt at benytte sig af 80/20 reglen, og således først og fremmest højne kvaliteten i de vandløb, hvor det er lettest. I denne prioritering bør det dog også indgå om det givne vandløb er en del af de overordnede økologiske forbindelser mellem internationale naturbeskyttelsesområder. Ligesom det bør overvejes om det, at hjælpe et vandløb frem for et andet giver bedre forhold for arter beskyttet gennem habitatdirektivets bilag IV. Parallelt med denne genetablering er det dog vigtigt, at forebygge fremtidig skade. Dette sker først og fremmest gennem regulering af landbrug og industri, og disses udledning af skadelige stoffer, samt gennem forebyggelse af andre typer af forurening – eksempelvis rensning af overfladevand fra større parkeringspladser.

Første prioritet er således primært lagt på bekæmpelse af forurening. Næste prioritet er nu at beskytte den eksisterende natur. Gennem naturbeskyttelsesloven, miljømålsloven og oprettelsen af nationalparker er dette punkt lovgivningsmæssigt godt varetaget, men alligevel oplever mange kommunalt ansatte, at bl.a. § 3 områder med tiden forsvinder eller bliver mindre. Der er derfor behov for større fokus herpå, og evt. en form for sanktion, der skal forebygge ligegyldighed overfor områdernes beskyttelse. Kommunerne har dog ikke autorisation hertil og en sådan forespørgsel må derfor rettes mod regeringen. Det kommunerne kan gøre er, at være opmærksomme på, hvor den beskyttede natur er og i forbindelse med tilsyn af forskellig art at tjekke op på områderne. Borgere og grønne organisationer kan endvidere opfordres til at agere "sladrehanke". En opgave, der nemt kan forbindes med indsamlingen af data omkring dyre- og plantearters udbredelse. Ydermere bør man søge, at beskytte de naturområder, som er af national værdi, men som endnu ikke er udpeget som beskyttede jf. naturbeskyttelseslovens § 3. Optegnelserne skal således op på samme niveau som beskyttelsen af historiske monumenter er det gennem museumsloven. Ikke mindst bør der være større fokus på beskyttelsen af habitatarter og disses levesteder, idet Danmark både er forpligtet hertil gennem biodiversitetskonventionen og gennem habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet. At standse nedgangen i biodiversitet inden 2010 må efterhånden vurderes som et mål uden for rækkevidde, men netop derfor skal der gøres en ekstra indsats.

Tredje prioritet er oprettelsen af ny natur, selvom dette punkt dog løbende vil opstå i forbindelse med de to første eftersom mere sammenhængende natur giver en naturlig regeneration. Ved oprettelse af ny natur herudover er det vigtigt, at placere denne strategisk i forhold til de overordnede økologiske forbindelser, startende ved de internationalt udpegede områder og hernæst følgende vandmiljøerne og de nationalt udpegede naturområder. Det er i denne sammenhæng vigtig at se på, hvilken natur et givent område historisk set har indeholdt, samt at efterligne den mosaikagtige struktur som er naturlig. Det er ligeledes væsentligt at tage højde for de kulturelle og historiske elementer, som ønskes bevaret for eftertiden. Igen bør det også overvejes om placeringen af nye naturelementer et sted frem for et andet bedre kan styrke forholdene for de bilag IV listede arter, samt om én given placering frem for en anden kan give en større synergieffekt.

Som den fjerde prioritet er menneskets adgang til naturen, samt aktivitetstiltag i naturen. Disse kan naturligvis løbende blive implementeret i forbindelse med genopretning af natur eller ny etablering af naturområder, men her er det først og fremmest muligheder som skal etableres i form af stier af forskellig art og længde, samt "slap af" områder, hvor der er mulighed for at nyde udsigten, fuglenes sang og den medbragte mad. Dette ifølge borgernes ønsker, som hellere vil have renere og mere natur, hvor de selv skal planlægge deres dag, frem for mindre og dårligere natur med veltilrettelagte ekskursioner. Det vil således være oplagt i højere grad, at invitere til projektarrangementer med plantning af træer, oprensning af vandhuller, etc. frem for mere passive arrangementer, hvor deltagerne kun får lov at se på naturen.

TRIN 4 – IMPLEMENTERING OG SIKRING AF FREMTID

Gennem inddragelse af borgere, skoleklasser, foreninger og grønne organisationer i dataindsamlingsfasen er der dannet bund for også at lave et samarbejde omkring implementeringen og den efterfølgende vedligeholdelse og pleje. Igen skal kommunerne altså "spille på alle tangenter" for at få det størst mulige udbytte og den størst mulige grad af naturkvalitet.

Involvering af de forskellige parter kan ske igennem møder i Det grønne råd, gennem lokale landsbyråd, gennem projektspecifikke møder og gennem direkte kontakt. Eksempler på involvering af borgere kunne være, at borgere direkte eller indirekte opfordres til at etablere vandhuller eller rejse skov i et givent område. Det er i denne sammenhæng naturligvis vigtigt, at informere om hvorfor naturtiltagene skal gennemføres samt forklare, hvordan borgeren kan få tilskud til det givne projekt. Alternativt kan kommunen igennem det lokale landsbyråd efterspørge arbejdskraft til et allerede planlagt projekt, der er i overensstemmelse med målsætningen og som anses som værende af direkte værdi for borgerne i den givne landsby. Et sådan projekt kunne eksempelvis være etableringen af stier, opholdspladser og naturlegepladser i det lokale naturområde.

Eksempler på involvering af foreninger kan særligt bero på direkte kontakt, idet disse ikke har så stor erfaring med at hjælpe med naturopgaver. Det er dog oplagt, at den lokale sportsfiskerklub hjælper til med den sø eller det vandløb, som de fisker i og at den lokale mountainbike klub er med til at etablere og vedligeholde mountainbikeruter i skoven, etc. Det er ikke tanken, at brugeren nødvendigvis skal betale for "gildet", men de kan deltage aktivt i det praktiske arbejde både omkring implementering og i forbindelse med den efterfølgende vedligeholdelse.

Grønne organisationer har allerede en lang tradition for at komme med inputs til potentielle projekter og med aktivt at arrangere projekter. En koordinering med kommunen omkring lokale projekter vil derfor være endnu en oplagt mulighed. Som nævnt tidligere kan bl.a. DOF's opgørelser over fugle og DN's opgørelser over forskellige pattedyr, hjælpe kommunen til at udarbejde en bedre overordnet planlægning. I implementeringsfasen kan organisationerne ydermere hjælpe til med givne projekter i stil med inddragelse af borgere og foreninger. På baggrund af den vidensmasse, der findes i de grønne organisationer kan disse i større omfang

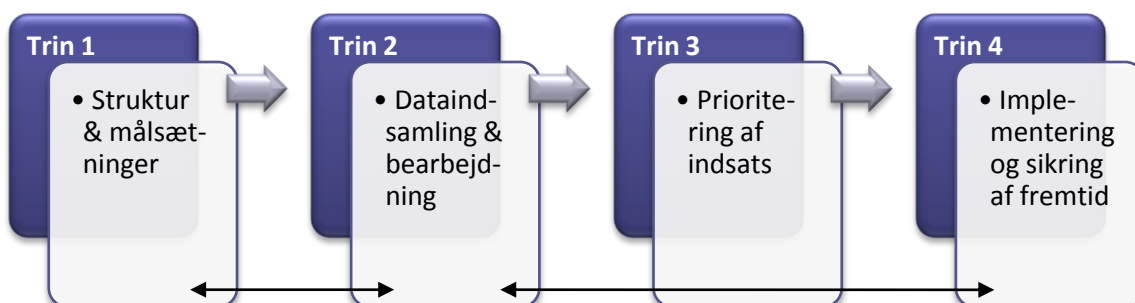
stå alene i forhold til for eksempelvis oprensningen af en sø. Endvidere kan organisationen bruges til at sikre den fremtidige vedligeholdelse. Gennem samarbejde er det pointen, at arbejdet i højere grad kan stille mod et fælles mål, hvorved synergieffekt og sammenhænge i naturen sikres bedst muligt.

Som nævnt tidligere ville det være et stort aktiv, hvis flere skoleklasser blev involveret i naturprojekter af forskellig art. Dette er vigtigt da lærerne ikke føler at de har det faglige grundlag for at "flytte ud" i naturen. Det tidsmæssige problem, samt problematikken om hvorvidt eleverne kan nå at komme igennem pensum, er dog ikke problemer som kommunens naturforvaltning kan være med til at løse. Ikke desto mindre er der dog rige muligheder for, at skoleklasser kan hjælpe med optælling af en given art indenfor et givent område, hvor igennem de dels kan lære en masse og samtidig kan løse en af de opgaver som kommunen typisk ikke har ressourcer til. Skoleklassen kan studere forskellige typer af § 3 naturområder i deres lokalområde og herigennem holde øje med deres tilstand og størrelse, samt lære en masse om naturen. Hvis vidensmassen blandt skolens lærere ikke er til stede kan et samarbejde med frivillige fra de grønne organisationer muligvis være en løsning herpå, eller aftaler kan laves med eksempelvis biologistuderende. Eleverne kan også lære af, at deltage i plejen af et naturområde. Den knap så spændende opgave er indsamling af affald (en opgave der dog ofte synes populær blandt de mindre skoleklasser), en mere spændende ide (tilegnet de større klasser) kunne være at bytte klassens fisk ud med et eng areal med græssende køer – et projekt der kunne gå fra årgang til årgang.

Der er således rig mulighed for, at nedbringe kommunens udgifter på dette område og selvom det vil betyde mere koordinerende arbejde fra naturafdelingens ansatte, vil det samtidig også betyde mere natur i kommunen og en større tilfredsstillelse for de ansatte, idet at de kan se, at der sker fremgang på naturområdet.

GUIDENS OVERORDNEDE STRUKTUR

Guidens overordnede struktur består således af fire dele, hvis sammenhæng er illustreret på Figur 30.



Figur 30: Illustration af guidens opbygning og de indbyrdes forhold imellem de fire trin. [© Nowak 2008]

Første trin består i, at opsætte en række overordnede visioner for kommunens natur og økologiske forbindelser – internt og på tværs af kommunegrænser. Hernæst at opsætte de mere specifikke målsætninger for de enkelte vandløbsoplande.

Andet trin består i, at samle data ind og bearbejde disse. Dels skal dette give udgangspunkt for en evaluering og specificering af første trin, dels giver dataene grundlag for at gennemføre tredje og fjerde trin. En opgave der kan og bør løses i samarbejde med private, skoler og grønne organisationer.

Tredje trin er herefter en prioritering af indsatsen efter følgende mønster:

1. Nedbring forurening og ryd op, hvor skaden er sket.
2. Beskyt eksisterende natur.
3. Genetabler naturområder og opret nye naturarealer.
4. Gør en indsats for friluftslivet.

At nedbringe forureningen ved ophavsstedet er her en opgave som kommunerne kun i begrænset omfang har redskaberne til, idet husdyrbrugsloven kun sætter det som mål at forhindre yderligere, skadelig forurening. Dels ligger der således en vurdering her af, om hvornår der opstår mere og forurening, og hernæst en vurdering af, hvorvidt denne øgede forurening så egentlig er skadelig.

Beskyttelsen af eksisterende natur er et punkt som der skal være større offensiv på. Idet der er mange naturområder, som er beskyttet af flere forskellige love og planer, til gengæld er der en del natur som ikke er beskyttet og visse § 3 beskyttede arealer lader til ikke at være godt nok beskyttet, idet de med tiden mindskes eller forsvinder helt.

Genetablering af natur og oprettelse af ny natur ses ikke som tredje prioritet i de tilfælde, hvor denne skaber økologiske forbindelser, der sikrer et naturområdes modstandskraft mod forurening eller som er nødvendig for at sikre områdets videre opretholdelse. Oprettelse af ny natur er dermed et punkt som løbende skal inddrages som en løsning af de problemer vi oplever.

At sikre og forbedre friluftslivet er opsat som fjerde og dermed sidste prioritet på baggrund af den almenes danskere egne ønsker. Ikke fordi de ikke ønsker at opleve dansk natur, men fordi de mener at kunne gøre det på egen hånd. Opretholdelse og vedligeholdelse af adgangsforhold er derfor en løbende opgave, der kører sideløbende med oprettelsen og genoprettelsen af ny natur. Imens arrangering af aktiviteter er sidste prioritet.

Fjerde trin i guiden er hernæst, at implementere de reelle projekter og sikre disses fremtid. Her er det guidens hovedpointe, at privatpersoner, foreninger, skoler og grønne organisationer i højere grad skal inddrages og involveres i det praktiske arbejde.

13. IMPLEMENTERING I PRAKSIS

På baggrund af, at der i historien er set en manglende gennemførelse af de opsatte internationale og nationale målsætninger vil jeg i dette afsnit betragte den opstillede guide, der skal hjælpe kommunerne til at skabe en højere naturkvalitet i det åbne land, kritisk og analysere dens mulighed for implementering og gennemførelse i forhold til en række implementerings teoretiske betragtninger. Særligt vil jeg rette fokus imod de praktiske problemer, der kan opstå politisk og i den praktiske forvaltning. Det er målet, at disse overvejelser skal danne grundlag for, at sikre guiden en bedre mulighed for implementering og succes.

IMPLEMENTERINGSPROBLEMER

Normalt antages det, at mennesket agerer nogenlunde rationalt i deres beslutningstagen. Det vil sige, at vi ser et problem, finder ud af hvorledes dette kan løses, undersøger om der er bedre måde at løse problemet på og vurderer hvilke konsekvenser løsningen må have, hvorefter vi vælger den løsning som har det mest positive afkast. I virkelighedens verden er problemerne som oftest bare mere komplicerede end som så og mennesket agerer ikke rationelt, idet vi som hovedregel stiller egne behov og behovene for vore nærmeste foran behovene for de mennesker, der er langt fra os og de arter og situationer, som er langt fra vores virkelighed og dagligdag. Dels handler vi mennesker også i overensstemmelse med en stræben efter det gode liv, dels ønsker vi individuel social og økonomisk tilfredsstillelse, dels er vi præget af antropocentrisme. [Christensen & Jensen 2001; Arler 2005]

Disse uoverensstemmelser som opstår når forskellige mennesker skal blive enige og når forskellige mennesker skal tolke den samme tekst, er beskrevet som implementeringsproblemer i forbindelse med implementeringsteoretiske overvejelser. Baggrunden for disse problemer kan være uklare mål, at målene er urealiserbare, at virkemidlerne er forkerte, at der tages andre beslutninger end målsat og ikke mindst, at de der reguleres, ikke reagerer på reguleringen som planlagt. Baggrund for disse ting kan skyldes anvendelsen af forskellige former for magt i de forskellige beslutningsarenaer, som en given beslutning skal igennem før den med tiden bliver et endeligt output eller outcome. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994]

I implementeringsteorien opstilles en række teorier om hvordan magt på forskellige niveauer påvirker implementeringsprocessen, hvilke jeg i det følgende vil se nærmere på for at finde frem til problematiske steder i forbindelse med guidens realisering.

AFGRÆSNINGSMAGT

Som omtalt skal en beslutning igennem flere beslutningsarenaer, inden der kan komme et endeligt output eller outcome. I forhold til naturen i det åbne land kunne en sådan proces være en international ide, der skal implementeres i den nationale lovgivning, der skal implementeres i den kommunale praksis, hvor intentionerne skal omsættes til reelle projekter. På hvert af disse niveauer er der yderligere beslutningsarenaer med behandling af formulering af målsætninger og krav med videre. Det er særligt i disse beslutningsarenaer, at direkte og indirekte magt kan komme på tale, idet forskellige institutioner kommer med deres inputs i de forskellige arenaer, hvilket ligger grund for kompromissøgende løsninger i forskellig grad.

Allerede inden beslutningsarenaen nås kan implementeringen dog standses. Det være sig i form af et problemregulerende filter, hvor der gennem lobbyarbejde fra foreninger, virksomheder og politikere bliver sørget for, at et givent problem slet ikke kommer til diskussion i de officielle politiske fora. I den anden ende kan tilsvarende interessegrupper arbejde imod en implementering af et givent projekt, eksempelvis et stort naturgenoprettelsesprojekt, på en sådan måde at dette ikke implementeres. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994] Tendenser hertil er bl.a. set i forhold til nationalparkerne, der har været undervejs i mere end 15 år. Mere ekstremt kan nævnes, at det politisk blev besluttet at opføre en bro over Storebælt fire gange inden det i virkeligheden skete. Et output i form af en beslutning eller en lov fra det politiske niveau er således ikke ensbetydende med et reelt resultat i virkeligheden.

Oveni disse anvendelser af direkte og indirekte magtanvendelse kommer endvidere anvendelsen af bevidsthedskontrollerende magt og institutionel magt, der er udtryk for at en person gør noget, der egentlig ikke er i overensstemmelse med personens egne interesse, men denne gør alligevel som ønsket, idet personen overbevises om, at dette er til hans eget bedste eller idet personen er opdraget til at tro, at dette er naturligt og normalt, og som følge af sin opdragelse ikke ser andre muligheder. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994] Sidstnævnte giver her udtryk for, at der er nogle normer og uskrevne regler i samfundet, som gør at vi ikke agerer rationelt.

AFVÆRGEMEKANISMER

På det sidste kommunale niveau, hvor output skal blive til outcomes, dvs. reelle projekter, optræder der herudover også afværgemekanismer, hvilket typisk skyldes manglende overskud hos markarbejderen, hvilket i den aktuelle situation vil være en kommunal medarbejder i en teknisk forvaltning beskæftigende sig med det åbne land. Muligheden herfor opstår som følge af, at mange skøn overlades til dette led, fordi de forudgående politiske led ikke kan konkretisere tilstrækkeligt og fortsat være enige om lovgivningens/reglernes indhold. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994]

Lipsky, der er en amerikansk sociolog, opstiller følgende tre overordnede strategier som typisk findes hos markarbejderen, der forsøger at udligne forskellen mellem krav og ressourcer. Det skal i denne sammenhæng påpeges, at adfærden ikke nødvendigvis er bevidst.

1. Reducere efterspørgselen
2. Rationere service
3. Skumme fløden (creaming)

Efterspørgslen af ens service kan reduceres ved; at begrænse informationen omkring folks rettigheder og muligheder, ved at have ventetid, ved at besværliggøre adgang, eksempelvis gennem geografisk placering, minimering af telefontider og ved placering af åbningstider. Ikke mindst gennem bureaukratiske procedurer, som kræver en overflod af tid og energi fra ansøger samt gennem stigmatisering, dvs. at afskrække folk fra at møde op gennem udstilling af dem. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994] Ved typisk at have lang åbningsdag torsdag har kommunerne søgt at imødekomme, at adgang og kontakt til kommunen kan stemme overens med, at de ansatte har fornuftige arbejdstider. I forbindelse med Idefasen er et input fra en privat borger dog, at det bør blive nemmere at få lov til at etablere natur på privat område, hvilket kunne antyde, at manglende information eller for meget bureaukrati er til stede på dette område.

Rationering af service er, at prioritere de lette opgaver først, samt at prioritere anvendelsen af velkendte løsninger frem for at skulle opfinde nye og ikke mindst, at prioritere de opgaver først som ser gode ud udadtil og som er kvantificerbare. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994] I kommunernes naturafdelinger ville dette være at prioritere sagsbehandlingen først, og udskyde udviklende projekter, samt opdagede ulovligheder, som er opdaget af kommunen, men ikke anmeldt, til et ubestemt senere. Dette kan føles påtvunget idet, at der er opsatte deadlines for hvor lang tid en klage må ligge uden behandling, samt der er borgere som presser på for at få deres sag "kørt igennem". Dette imens man for visse politiske projekter kan vælge standard løsninger som etablering af en ny sti, oprensning af den lokale sø og tilsvarende tiltag, som der er god erfaring med og hvor både politikere og borgere kan se det færdige produkt. I klemme kommer de projekter, hvor resultatet er mindre synligt og hvor der er mindre pres for at få det gennemført, samt projekter som der er større modstand mod.

Skumme fløden er den sidste påpegede strategi, som går ud på at betjene de nemme og mest spændende klienter, og i øvrigt overvælte klienter til andre. [Christensen & Jensen 2001; Winther 1994] Dette aspekt vil formodentlig i mindre grad komme frem indenfor naturområdet, men kan eksempelvis optræde i form af lette og promovende bynære projekter, der vinder over mere besværlige naturprojekter i et landsbrugsområde med stor modstand.

POLICY DESIGN

Igennem rapporten er der særligt lagt vægt på, at vi mennesker er splittet imellem vor egen stræben efter det gode liv, og stræben efter det gode liv i et fællesskab og efter bæredygtighed i dette fællesskab. En bias, der påvirker vores beslutninger, når vi søger at planlægge for det åbne land og forvalte naturen heri. En erkendelse af, at naturkvalitet er en del af det gode liv for os mennesker, samt en herpå følgende helhedsorienteret planlægning er herfor nødvendig. Nu er der i ovenstående afsnit endvidere blevet gjort opmærksom på, at forskellige magtforhold spiller ind og forpurrer de gode intentioner, der måtte opstilles på naturens vegne.

Jævnfør implementeringsteorien er policy design, dvs. designet af implementeringsprocessen, afgørende for en succesrig implementering. Her fremhæves følgende som vigtige elementer;

- Mål (herunder også delmål)
- Valg af måde beslutninger skal træffes
- Valg af virkemidler
- Valg af organisation

I det følgende vil jeg se på hvorledes disse fire punkter hver især kan opstilles for den i rapporten opstillede guide.

MÅLSÆTNINGER

I guiden er det planen, at en række overordnede målsætninger udstedt af de syv miljøcentre i form af vand- og naturplaner, skal danne de overordnede rammer for de kommunale handleplaner og herigennem deres forvaltning af det åbne land og naturen heri. Disse overordnede planer skal endvidere sammen med de nationale og internationale udmeldinger danne rammerne for en bred og fremadrettet plan for den enkelte kommune vedrørende kommunens naturarealer og arter, og disses tilstand og fremtidige udvikling. Dette kunne gøres i stil med de tidligere anvendte naturkvalitetsplaner, eller en sådan plan kunne være en del af kommuneplanen.

Rammelovgivningen som vi anvender i dag burde sikre, at der ikke dukker krav op i de fremtidige vand og naturplaner, som ikke er forventelige på baggrund af de nationale og internationale udmeldinger. Som påpeget tidligere igennem denne rapport, er der dog uoverensstemmelser imellem de internationale og nationale udmeldinger, hvorfor der kan opstå tvivlsspørgsmål. Endvidere kan der være forventninger om snarlige stramninger, som følge af den kritik fra EU og OECD som fremtiden formodentlig vil bringe. Rammerne for kommunernes ageren er derfor aldrig helt klare. Alligevel vil min opfordring dog være, at komme i gang med det indledende arbejde og basere dette på de internationale udmeldelser – før eller siden vil disse nok være de gældende.

TRÆFNING AF BESLUTNINGER

Det næste skridt mod bedre policy design er, at vælge hvorledes beslutninger skal træffes. Alle kommuner er i dag i færd med at udarbejde kvalitetsstyringsystemer, der skal hjælpe med at optimere processen, men langt de færreste kommuner er nået langt med dette projekt. Nogle har valgt at starte med bestemte sektorer og er således færdige med de første systemer, imens andre kommuner har valgt at starte alle steder på en gang, og er som følge heraf slet ikke færdige.

Det er indtrykket, at de fleste kommuner uddelegerer opsætningen af kvalitetsstyringsystemet til den medarbejder som også i fremtiden skal bruge systemet. Systemet bliver således nøjagtigt tilpasset den enkelte medarbejder, men som følge heraf kan der mangle motivering for at gøre systemet færdig (eftersom det er til en selv og man ved jo godt hvordan man plejer at gøre), ligesom det kan være problematisk at vedkommende måske kun for kort tid har siddet med den pågældende opgave som følge af kommunalreformen. Endvidere er der ikke umiddelbart nogen ensretning af systemerne på tværs af kommunerne, selvom udveksling af ideer og forslag naturligvis kan gå på tværs som del af det tværkommunale samarbejde.

Det er mit forslag, at denne proces optimeres ved at lave bevidste tværkommunale løsninger, som endvidere vil kunne nedbringe arbejdsbyrden for den enkelte kommune. Der er naturligvis en risiko for, at et sådant projekt vil kunne ende i diskussioner omkring indhold samt bureaukrati, men ved at være bevidst om at undgå dette, vil sådant også kunne nedbringes.

VIRKEMIDLER

Det tredje spørgsmål ved policy design er herefter om virkemidler skal baseres på lovgivning eller økonomiske incitamenter. Denne beslutning ligger kun i begrænset grad ved kommunerne, idet de er begrænsede af de udstukne rammer gennem lovgivningen. Enforcement, dvs. håndhævelse af disse udstukne love, er derimod i højere grad kommunens opgave, idet de står for tilsyn, behandling af ansøgninger, behandling af klager etc.

Her er det særligt vigtigt, at den enkelte medarbejder er i stand til at tænke i større helheder og synergieffekter; Hvilke midler kan vi bruge for at nå vores mål, hvilke personer og organisationer kan vi nå i for at nå vores mål, hvorledes får vi mest muligt ud af det pågældende projekt etc. Endvidere er det vigtigt, at få konkretiseret målsætninger, således at alle afdelinger er bevidste om dem.

Eksempler på synergi er bl.a. nævnt gennem rapporten, hvor der opfordres til at tænke både terrestrisk og aquatisk natur ind i fremtidens handleplaner med henblik på at opnå synergieffekt. Det er endvidere beskrevet, hvorledes involvering af borgere, foreninger og grønne organisationer kan være til hjælp, og skabe positive afkast.

Ikke mindst er det vigtigt at redskaberne for enforcement er på plads. Dette vil først og fremmest betyde, at målsætninger og udpegninger er på plads i et GIS kort eller tilsvarende,

hvor alle medarbejdere kan få adgang. Således at de hurtigt kan søge på om et givent projekt er i strid med beskyttet natur, økologiske forbindelser mm. Ved at sådanne oplysninger er tilgængelige for alle vil det bureaukratiske arbejde endvidere mindskes idet, at visse projekter på baggrund af en sådan simpel screening kan afvises uden nødvendigvis at skulle igennem flere afdelinger.

Det er min opfattelse, at guiden allerede tager hånd om de problemer, der typisk opstår her. Dog bør der være opmærksomhed på, at samarbejdet med foreninger, private og grønne organisationer ikke kommer til at styre processen, således at denne bliver for bureaukratisk. Beslutningerne træffes når alt kommer til alt af kommunerne.

ORGANISATION

Det sidste punkt i policy design er valg af organisation. Eftersom jeg i forbindelse med denne analyse ser specifikt på kommunernes arbejde er disse på forhånd valgt som organisationen, hvori processen skal foregå. Som beskrevet igennem rapporten er der dog vide muligheder for at benytte sig af andre organisationer, når data skal indsamles og projekter føres ud i livet.

Første skridt er her, at udpege de "positive" organisationer, dvs. de organisationer som forventes at gå efter samme mål. Mapping af netværk kan i denne sammenhæng også være en fordel, idet kontakten til disse "positive" organisationer således kan fastlægges på samme tid. Det næste skridt er, at vurdere hvorledes og hvordan disse forskellige organisationer kan bruges og hvorledes dette kan foregå, inden en egentlig involvering kan gå i gang. Ikke mindst er det vigtigt at have klarlagt målsætninger inden, idet der hurtigt kan blive "for mange kokke om at lave maden", hvilket vil resultere i nyttesløse og tunge diskussioner – betragtet i forhold til de tidsmæssige ressourcer. Som nævnt ovenfor - for meget bureaukrati.

14. KONKLUSION

Denne rapport er skrevet som følge af, at dansk natur til stadighed synes at halte bagefter i forhold til den kvalitet, som det danske og europæiske samfund ønsker. Med udgangspunkt i, at kommunerne, som følge af kommunalreformen 2007, har fået nye kompetencer og med udgangspunkt i de nye værktøjer og virkemidler som følger med implementeringen af miljømålsloven, blev følgende problemstilling opsat;

Hvorledes kan en bæredygtig planlægning af det åbne land i forbindelse med vand- og naturplanernes udarbejdelse og implementering koordineres med udgangspunkt i en bred naturkvalitetsopfattelse?

Som besvarelse heraf blev præsenteret en guide, i rapportens kapitel 12, som har det formål, netop at hjælpe kommunerne til, at gennemføre en mere bæredygtig planlægning af det åbne land, med baggrund i handleplanerne, der udgør vand- og naturplanernes implementeringsværktøj. Et værktøj som sidenhen skal danne rammerne for den egentlige forvaltning af natur og hermed også have effekt på naturkvaliteten i det åbne land.

Denne guide blev opbygget på et triangulært fundament bestående af:

- En filosofisk tilgang til natur og naturkvalitet suppleret med en beskrivelse af den almene borgers ønsker for dansk natur.
- En analyse af de politisk satte naturhensyn og disses udvikling.
- En praktisk tilgang til målsætninger, virkemidler og værktøjer tilgængelige for kommunen.

Igennem disse analyser blev natur beskrevet som et flersidigt element, hvis kvaliteter afhænger af øjnene som ser. Det blev vurderet, at DMU's fravalg af andre kvaliteter end de rent biologiske og deres valg af mennesket som noget andet end naturligt, giver en problematisk tilgang i forhold til, at det netop er mennesker, som skal træffe beslutningerne i forvaltningspraksis. Natur og naturkvalitet er derfor i denne rapport blevet anset ud fra et biocentrisk udgangspunkt, hvor hele naturen anses som værdifuld i sig selv. Mennesket forstås her som en del af hele naturen, hvorfor også det biologisk autentiske såvel som det kulturprægede er en del af den danske natur.

Det vi stræber efter i forvaltningen mod højere naturkvalitet i det åbne land er et afbalanceret økosystem, hvor flora og fauna kan eksistere og udvikle sig sammen med menneskets fortsatte udvikling. Kvaliteter i naturen er udover en høj diversitet og balance dog også udgjort af de øvrige unikke ressourcer. Her i blandt de historiske og kulturelle elementer, som synes vigtige for vores dagligdag og identitet, de smukke landskaber og muligheden for oplevelser i naturen, der fremover skal være med til, at præge og forme vores dagligdag og identitet.

På baggrund af den almene borgers inputs er prioriteringen for opfyldelse heraf tæt knyttet til brandmandens lov, hvor bekæmpelse af forurening ses som øverste prioritet, hernæst

beskyttelsen af eksisterende natur og udvidelse med ny natur og som sidste prioritet fritidslivet. Den almene borger ser det således overvejende som vigtigere, at naturen har en god tilstand frem for at aktiviteterne i området er tilpasset menneskets behov.

Igennem en analyse af den naturpolitiske udvikling tilbage fra 2001, hvor Wilhjelmudvalget meldte ud, at dansk natur aldrig har haft det værre, er der fundet en lidt anden prioritering af naturforvaltningen. Politisk lægges der særligt vægt på beskyttelse af de internationale naturområder samt bekæmpelse af forurening og friluftaktiviteter. Overordnet set er det herudover fundet at udviklingen af dansk natur i perioden har været præget af bureaukrati. Endvidere er en stor del af de tiltag som Wilhjelmudvalget foreslog den dag i dag stadig ikke implementeret, selv om der på visse punkter arbejdes hen imod dette. At OECD og EU sidenhen har kritiseret den danske naturforvaltning lader til, at have effekt i forhold til beskyttelse af internationalt værdifulde habitatområder og i forhold til oprettelsen af nationalparker. Processen er dog fortsat lang.

Igennem den sidste analyse, som ligger til grund for guidens udarbejdelse, blev der set nærmere på de praktiske omstændigheder for kommunerne. Her fik jeg på baggrund af interviews og studie af indmeldinger til idefasen indblik i kommunernes nuværende situation og deres forventninger og planer for fremtiden. Overvejende er det vurderingen, at kommunerne står i en kompleks situation, idet der er uoverensstemmelser imellem de internationale og nationale udmeldinger, hvorfor flere kommuner forholder sig afventende i forhold til miljøcentrenes udmeldinger i form af vand- og naturplanerne. Dette da disse vil være rammesættende for kommunernes endelige handleplaner. Denne afventende position vil dog formodentlig bringe kommunerne i en slem tidsknibe med indflydelse på planernes endelige kvalitet. Der er derfor behov for handling, der tager sit udgangspunkt i de internationale udmeldinger, som før eller siden formodentlig vil være de gældende.

Guiden tager således netop sit udgangspunkt i, at kommunerne, i forbindelse med de kommuneplaner som de pt. er ved at udarbejde, skal udarbejde en overordnet koordinering af kommunens naturforvaltning. En forvaltningsplan, der skal stile mod en højere grad af naturkvalitet, hvilket først og fremmest skal opnås gennem mere sammenhængende natur. Samtidig med en specificering af denne og opsætning af konkrete målsætninger følger hernæst et større dataindsamlingsbehov, idet mange kommuner sidder med fragmenterede og forældede oplysninger omkring kommunens indhold af naturforekomster. Et arbejde, som foreslås koordineret i samarbejde med privatpersoner, skoler og de grønne organisationer. Hernæst følger prioriteringen af indsatsen i forhold til, hvor vi opnår mest naturkvalitet for pengene og hvor vi kan opfylde kravene fra de internationale direktiver - samt ikke mindst, hvor vi kan opnå den største synergieffekt. Sidste skridt i guiden består hernæst af implementering, samt en sikring af den fremtidige bevaring og beskyttelse. En proces, hvor det ligeledes foreslås, at privatpersoner, foreninger, skoler og grønne organisationer involveres med den hensigt at nedbringe de økonomiske omkostninger, effektivisere processen og ikke mindst skabe tilhørsforhold til naturen i lokalområdet.

Sideløbende med alt dette følger en bekæmpelse af forureningen. En opgave som jeg foreslår i højere grad sker ved forureningens ophav frem for, at fortsætte oprensning af søer og vandløb

i det uendelige. Det er dermed vigtigt, at kommunerne gives redskaber til, at opsætte restriktioner særligt overfor landbruget, som vurderes som værende den største trussel. Alternativt kan kravet sættes nationalt, men dette har den svaghed, at fødevareproduktionen ikke kan sættes optimalt, hvor naturen principielt kan tåle større belastning i forhold til de steder, hvor naturen er mere sårbar.

Nøgleordene for en bedre natur i en bedre verden samler sig således omkring; samarbejde, helheder og synergi!

Som afslutning for problemformuleringens besvarelse betragtede jeg hernæst guidens muligheder for en succesrig implementering – set i lyset af implementeringsteori. Det kunne her bemærkes, at der bør være stor opmærksomhed omkring, at bureaukrati og magtforhold ikke spænder ben. Igen er samarbejde et nøgleord i forhold til, at optimere processen. Dette gælder dels i opbygningen af kvalitetsstyringsystemer, men også i den praktiske dataindsamling og implementering af projekter, som foreslået i guiden.

REFERENCER

Referencer er i rapporten opgivet som [Forfatter Årstal], og nedenfor er gengivet de nærmere detaljer omkring titel på bog eller artikel, omkring arrangement, udgivelse, udgiver etc. Henvisninger er ordnet alfabetisk efter forfatterens efternavn.

Figurer og billeder markeret med © Nowak 2008 må ikke gengives uden tilladelse fra rapportens forfatter. Rapportens tekst må kun gengives med henvisning eller efter aftale med forfatteren.

A

[**Agger et al. 2005**] Agger, P., Christensen, P., Reenborg, A. & Aaby, B., Skelettet i landskabet – EF's habitatdirektiv og dansk naturforvaltning, Vismandsrapport 2005, Naturrådet.

[**Agger 2007**] Oplæg til Wilhjelm +6 konferencen under titlen Nuværende rammer for en foranderlig natur, afholdt på Københavns Universitet, november 2007.

[**Aldo Leopold Foundation 2008**] Aldo Leopold Foundation, 2008, *Aldo Leopold og Leopold's Land Ethics*. Hentet den 18.02.08 from www.aldoleopold.org

[**Arler 1997**] Arler, F., 1997, Renere teknologi – hvor rent skal det være?, i Miljø og etik af Rolston, H., Einarsson, N., Sørensen, M., Forsgård, N., Gram-Hanssen, K., Kaltoft, P., Zeitler, U., Arler, F., Ingimundarsson, E. V., Ranum, M. & Vogel, S., Nordisk Sommeruniversitet, Aalborg.

[**Arler 2005**] Arler, F., 2005, Cost-benefit analysis and ethics, Part II – Problems and limitations in Sustainable Development, Aalborg Universitet.

[**Arler et al. 2002**] Arler, F. 2002, Naturkvalitet og demokrati i Humanøkologi – Teknologi, miljø og samfund redigeret af Finn Arler og skrevet af Arler, F., Jamison, A., Christensen, P., Nielsen, E. H., Lindegaard, K., Remmen, A., Riisgaard, H., Kørnøv, L., Løkke, S., Lassen, J., Lund, H., Østergaard, P. A., Næss, P., Hvelplund, F. & Ingemann, J. I., Aalborg Universitetsforlag.

B

[**BEK nr. 1669 2006**] Bekendtgørelse om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet, 2006. Hentet den 10.04.08 fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13052#FN501>

[**Brundtlands – kommissionen 1987**] Brundtland-kommissionen, 1987, Vor fælles fremtid. FN forbundet og mellemfolkeligt samarbejde.

C

[**Christensen 2004**] Christensen, H. S., 2004, Autenticitet og naturgenopretning i Mening med landskabet – en antologi om natursyn redigeret af Jette Hansen-Møller og skrevet af Hansen-Møller, J., Oustrup, L., Vejre, H., Christensen, H. S., Bondo-Andersen, A., Kaae, B. C., Seedorf, P.

P., Arler, F., Kristensen, L. S., Busck, A. G., Fisker, H. J., Museum Tusulanums Forlag, Københavns Universitet.

[Christensen & Jensen 2001] Christensen, S. & Jensen, P. D., 2001, Kontrol i det stille – om magt og deltagelse, © Samfundslitteratur 2001.

D

[Danmarks Naturfredningsforening 2006] Danmarks Naturfredningsforening, 2006, Vejen til en bedre natur. Gennemførelse af habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og vandrammedirektivet i Danmark. Hentet den 04.02.08 fra http://www.dn.dk/graphics/DN/DNs_arbejde/danmarks_natur/2015/haefte.pdf

[De Leo & Levin 1997] De Leo, G. A. & Levin, S., 1997, The multifaces aspects of ecosystem integrity. Hentet den 05.02.08 fra <http://www.ecologyandsociety.org/vol1/iss1/art3/>.

[Direktoratet for FødevarerErhverv 2006] Direktoratet for FødevarerErhverv, 2006, tabel over udviklingen af de økologiske landbrug. Hentet den 14.04.08 fra <http://www.dffe.dk/Default.aspx?ID=16796>

[Dons 2008] Dons, K., 2008, email korrespondence med Fuldmægtig, Cand. Scient Klaus Dons fra Optag og Internationale Programmer, Uddannelse og Studerende, Det Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.

F

[Fink 1993] Fink, H., 1993, Om landskabet, rette linjer og rundbuestil, fra Paradokser og Landbrugsetik, redigeret af Sass, Landbrugets Oplysnings- og Kursusvirksomhed.

[Fyns Amt 2005] Fyns Amt, 2005, Regionplan. Hentet den 30.04.08 fra http://www.blst.dk/Planlaegning/RP05_amter/fyn/fyn.htm

H

[Husted & Lübcke 2001] Husted, J. & Lübcke, P., 2001, Politikens filosofihåndbog, Politikens Forlag A/S, ISBN 87-567-5909-6.

K

[Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber 2003] Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 2003, Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2003/2070 vedrørende manglende overensstemmelse med direktiv 92/43/EØF – habitatdirektivet. Hentet den 16.04.08 fra http://www.blst.dk/NR/rdonlyres/2FF3744C-3B16-452F-89EA-117B2EA1AACA/38802/Aabningsskr_2003_2070.pdf

[Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber 2006] Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 2006, Kommissionens åbningsskrivelse vedrørende overtrædelse nr. 2006/2144.

Hentet den 16.04.08 fra <http://www.blst.dk/NR/rdonlyres/2FF3744C-3B16-452F-89EA-117B2EA1AACA/32994/aabningsskrivelsehabitat2144.pdf>

[Kort- og Matrikelstyrelsen 2008] Kort over Natura 2000 udpegninger med copyright af Kort- og Matrikelstyrelsen. Hentet den 13.04.08 fra <http://kort.natura2000.dk/map.asp>

L

[Lübcke 1995] Lübcke, P., 1995, Bæredygtighed og velfærdsstat i Miljøet, Markedet og Velfærdsstaten, Fremad/AIF, København.

M

[Miljø- og Energiministeriet 1999] Miljø- og Energiministeriet, 1999, Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1999. Hentet den 12.05.08 fra <http://www.mem.dk/publikationer/nmpr99/figs/10.1.gif>

[Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004] Miljøministeriet & Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2004, Vandmiljøplan III. Hentet den 10.04.08 fra http://www.vmp3.dk/Files/Filer/vandmiljoplan_folder.pdf

[Miljøministeriet 2002] Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2002, Overblik over statslige interesser i regionplanrevisionen 2005. Hentet den 13.04.08 fra http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/AB62FDD5-20F1-4474-AF53-AE94430BCE6B/7050/overblik_region_2005.pdf

[Miljøministeriet 2006] Miljøministeriet, 2006, Fremtidens natur – vores ansvar, Regeringens naturpolitikse redegørelse 2006. Hentet den 20.03.08 fra <http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/04CBE06E-177A-4358-9E5D-5846F8E0D75D/27368/Naturredegoerelseendelig041006.pdf>

N

[Nationalparkloven 2007] Lov om nationalparker, 2007. Hentet den 28.04.08 fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13117>

[Nowak 2006] Nowak, L., 2006, Voluntary nature plans at farm level, 7. semester projektrapport, Aalborg Universitet.

[Nygaard et al. 1999] Nygaard, B., Mark, S., Baatrup-Pedersen, A., Dahl, K., Ejernæs, R., Fredshavn, J., Hansen, J., Lawessin, J. E., Münier, B., Møller, P. F., Risager M., Rune, F., Skriver, J. & Søndergaard, M., 1999, Naturkvalitet – kriterier og metodeudvikling, Faglig rapport fra DMU nr. 285, Danmarks Miljøundersøgelser.

O

[Odense Miljøcenter 2008] Odense Miljøcenter, 2008, Opgaver. Hentet den 21.04.08 fra http://ode.blst.dk/Om_centeret/OmCenteret_Opgaver/

[**Odense Miljøcenter 2008a**] Odense Miljøcenter, 2008, Opgavefordeling mellem Miljøministeriet og kommunerne. Hentet den 21.04.08 fra http://ode.blst.dk/Om_centeret/OmCenteret_Opgaver/Opgavefordeling_stat_kommune.htm

[**OECD 2007**] OECD, 2007, OECD Environmental Performance Reviews: Denmark.

S

[**Skovloven 2004**] Miljøministeriet, Lov om skove – historisk. Hentet den 20.04.08 fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12743>

[**Skov- og Naturstyrelsen 2003**] Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, Svar på Kommissionens åbningsskrivelse om habitatdirektivet 92/43/EØF (sag nr. 2006/2144). Hentet 26.09.07 fra http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/D0CAACD9-5E77-4D7B-98A4-ECC6DC468265/38804/Aabningsskr2003_2070_svar_bilag1_art6.pdf

[**Skov- og Naturstyrelsen 2006**] Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, Gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6 i dansk ret – gennemgang af Kommissionens kritikpunkter i forhold til aktuel retstilstand og forventede lovændringer. Hentet den 26.09.07 fra <http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/1F7A6919-9284-423F-BA15-B309DB59BD40/32998/svaraas2144habitat.pdf>

[**Skov- og Naturstyrelsen 2007**] Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet, 2007, Historien om nationalparker i Danmark. Hentet den 11.04.08 fra <http://www.skovognatur.dk/Ud/Oplev/Nationalparker/Om/Historien/>

[**Søgaard 2004**] Søgaard, B., Overvågning af habitat- og ansvarsarter. Hentet den 26.09.07 fra http://www2.dmu.dk/1_Om_DMU/2_Tvaer-funk/3_fdc_bio/powerpoint/NOVANA2004arter.ppt

T

[**The Trustess of Princeton University 2007**] Simon A. Levin, 2007. Hentet den 13.03.08 fra <http://www.eeb.princeton.edu/~slevin/index.html>

[**Tybirk & Haugaard 2001**] Tybirk, K. fra Danmarks Miljøundersøgelser og Haugaard, H. fra Skov- og Naturstyrelsen, 2001, Naturplaner på bedriftsniveau. Hentet den 11.04.08 fra http://www.sns.dk/natur/forskningsartikler/naturplaner_art.htm

Å

[**Århus Amt 2005**] Århus Amt, Natur og Miljø, 2005, Naturkvalitetsplan 2005. Hentet den 14.04.08 fra <http://www.blst.dk/NR/rdonlyres/OAAD93AD-2EBC-4914-B26B-11AE1BE84BD6/33623/Naturkvalitetsplan2005.PDF>

APPENDIKS

Appendiks til denne rapport indeholder gengivelser af interviews med de fire fynske kommuner; Nyborg, Svendborg, Nordfyns og Odense Kommune, samt e-mail korrespondance med henholdsvis Undervisningsministeriet og Københavns Universitet.

Interviewet med Nyborg Kommune er baseret på samme spørgsmål som de øvrige interviews, men er gengivet som resume frem for spørgeskema på grund af den mere detaljerede interviewmetode.

I gengivelsen af de øvrige interviews er svar med sort imens de oprindelige spørgsmål er markeret indigo.

INTERVIEW MED NYBORG KOMMUNE DEN 24. APRIL 2008

Interview med;

- Annika Dalskov er civilingeniør i miljøteknologi fra Odense Universitet i 2005. Annika startede med at arbejde med veje og lokalplaner i Ullerslev Kommune, men har siden kommunesammenlægningen arbejdet med alt vedrørende vandløb i Svendborg Kommune. E-mail: ald@nyborg.dk
- Bettina Pohle er uddannet Biolog fra Københavns Universitet. Bettina har været ansat i det offentlige i 4 år. Først et år i Vejle Amt, siden 2 år i Fyns Amt og siden kommunalreformen i Nyborg Kommune. Bettina arbejder med naturbeskyttelse og beskyttelse af diger mv. jf. naturbeskyttelsesloven og museumsloven, hun supplerer Annika med biologien indenfor vandløb og har herudover også at gøre med naturpleje af kommunens arealer, rådgivning af borgere i forhold til naturforvaltning og i denne forbindelse også udarbejdelse af handleplaner. E-mail: bpo@nyborg.dk

ORGANISATION OG SAMARBEJDE

Annika og Bettina er begge en del af Naturgruppen, som pt. består af fire personer og er uden gruppeleder. Naturgruppen hører under Natur- og Miljø, der sammen med Byggeri & fast ejendom samt Veje- og trafik, danner Teknik- og Miljøafdelingen. Hele Natur- og Miljø befinder sig i samme bygning, men herudover sørger gode procedurer for et godt samarbejde på tværs af grupper.

Ud af huset er der organiseret kontakt til borgere og organisationer gennem bl.a. Landsbyråd og Det Grønne Råd. Herigennem kan kommunen få respons på tiltag de overvejer og inputs til aktuelle projekter, samt netværk af forskellig art kan oprettes. Landsbyrådene er stadig under opstart, men kommunen har god erfaring med netværksanvendelse, der bl.a. har resulteret i et samarbejde mellem Nyborg Kommune og DOF (Dansk Ornitologisk Forening) med et fugletårn som resultat.

AKTUELLE PROJEKTER I NYBORG KOMMUNE

- Pr. 1. marts er en konsulent hyret til, at starte naturplejeprojekter op sammen med lokale lodsejere. Resultater heraf er bl.a. et oprensningsprojekt af Bondemosen i Ullerslev, hvor man samtidig forsøger at lave en mere sammenhængende natur.
- Naturen i Hjulby mose er igennem de seneste år ikke blevet plejet godt nok, med det resultat at mosen i dag er præget af tilgroning. Nyborg Kommune arbejder i denne forbindelse på, at starte et afgræsningsprojekt, hvor det – hvis der er realiserbart – er tanken, at borgere i Nyborg kan købe en part i kvæg, der skal afgræsse området. Når dyrene skal slagtes får borgeren så en del af kødet.
- Et større stiprojekt, der skal forbinde Ullerslev, Nyborg og Ørbæk er også i gang – dels forbedres nye stier, dels søges nye etableret, hvor forbindelsen mangler.
- Der er udarbejdet en handleplan for bekæmpelsen af Bjørneklo. Denne invasive art søges først og fremmest bekæmpet i forlængelse af vandløbsprojekter.

- Nyborg Kommune har særligt fokus på vandløbsrestaurering i år. Bl.a. bliver to store projekter sat i gang nu, hvor man sætter ind overfor tilløb til de større vandløb og i øvrigt samarbejder med de nabokommuner, hvor de store vandløb løber igennem først.

NATURKVALITET I NYBORG KOMMUNE

Der er ingen officielt nedskrevne målsætninger for hvilke kvaliteter der skal tilstræbes i naturen og det åbne land. Men i naturgruppen stiler man særligt efter at kæde naturen sammen, så vidt dette er muligt. Så vidt muligt søges Fyns Amts indsats videreført, dvs. forbedring af eksisterende naturs tilstand og udvidelse af naturen i et sammenhængende økologisk netværk. Der er et ønske om at forny naturkvalitetsplanen, men hvorvidt ressourcerne rækker er tvivlsomt.

NATUR- OG VANDPLANER

I forbindelse med Idefasen har Nyborg Kommune brugt en del tid på at beskrive vandløbenes udseende og tilstand, hvilket er en del af deres input. Optegnelserne ligger ikke som GIS features, men som små oversigter, der kan printes. Endvidere er der opgjort hvilke data kommunen har, hvad der mangler og ikke mindst hvilke problemer er der i forhold til målopfyldelsen – disse overvejelser er ligeledes indsendt som input til Idefasen. Det er hensigten, at noget tilsvarende skal laves indenfor terrestrisk natur, med udgangspunkt i det arbejde amtet tidligere har lavet.

Mht. til vandløb så ved Nyborg Kommune at flere halter på de fysiske forhold. En konsulent er derfor hyret til, at se nærmere på beskrivelserne af kommunens vandløb og skal hjælpe med, at stille nogle rammer på for prioriteringen af vandløbsplejen. Formodentlig vil man starte med de lette projekter – dels for at få mest for pengene og dels for at kunne vise resultater. Allerede nu leder man således efter projekter, som handleplanerne vil komme til at omhandle.

I tråd med naturplanernes fremtidige sigte har man udvidet med klokkefrøsvenlige vandhuller i forbindelse med et habitatområde ved Tårup Strand, som er udpeget pga. områdets indhold af klokkefrøer. De nye vandhuller ligger uden for det allerede udpegede område, men indsatsen er et middel til at opnå gunstig bevaringsstatus for klokkefrøerne, dels ved at øge antallet af ynglepladser, og dels ved på sigtforhåbentlig at opnå en økologisk korridor til klokkefrøbestanden ved Klintholm i Svendborg Kommune.

Nyborg Kommune har en forventning om at vand- og naturplanerne skiller skarpt imellem de terrestriske værdier i Natura 2000 områderne og vandmiljøet mere generelt. De forestiller sig dog, at deres handleplaner vil inkludere den terrestriske natur i vandplanerne, hvor dette vil følge naturligt. Endvidere forestiller de sig at vandhandleplanerne vil have en geografisk afgrænsning bestemt af vandløbssystemer og disses oplande, men med undergrupperinger.

INTERVIEW MED NORDFYNS KOMMUNE DEN 9. APRIL 2008

Telefon interview med Jacob Preil Andersen, fra Teknik og Plan, Bygning og Miljø, Otterup, Nordfyns Kommune, onsdag den 9. april 2008. E-mail: jpa@nordfynskommune.dk

Må jeg bruge dine svar i min rapport? Ja

Skal jeg sende evt. referencer til godkendelse hos dig først? Gerne (aftalt at sende et resume i løbet af uge 15/16)

Vil I se den færdige rapport? Gerne

GENERELLE SPØRGSMÅL

Hvilken uddannelse har du som baggrund? Biolog fra Odense Universitet - Udlært i 2005

Hvor længe har du været ansat i det offentlige? Siden 2006 – har tidligere været ved amtet

Hvilke opgaver sidder du med i det daglige? Miljøsagsbehandler – tilsyn, miljøgodkendelser, miljømålsloven, gis opgaver mv. Pt. sidder tre personer og arbejder med miljømålslovens forvaltning, dvs. deltager i møder med miljøcentret mv. Det forventes at der efter 1. maj skal flere på opgaven, idet at den da vil begynde at kræve flere ressourcer.

FORVALTNING I DAG

Hvorledes ser jeres opgavefordeling ud i dag afdelingerne imellem?

Hvilke afdelinger står for § 3 udpegning og forvaltning, landdistriktsplanlægning, Natura 2000 arter og naturtyper, tilladelser til landbrug, landsbyplanlægning, bevaring og pleje af kulturminder, etc. Natur og miljø håndterer både landbrug, søer, industri, natur, vandløb mv. De sidder kun 13 personer i denne afdeling. 3 heraf er knyttet til landbrug, men alle sidder i store fælleskontorer og der er ikke en praktisk opdeling i underordnede grupper.

Hvorledes er samarbejdet på tværs? Der er ret kort på tværs af faglighederne, fordi kommunen er lille og afdelingen dermed også er det – Benytter sig meget af samarbejde på tværs, hvilket bl.a. bunder i at mange er nye på de områder de sidder med.

Hvorvidt og hvordan samarbejder I med organisationer og andre kommuner? Samarbejder meget på tværs af kommunerne - ERFA samarbejde, temaopdelt med erfaringsudveksling. Derudover er der en god udnyttelse af netværk tilbage fra amtstiden. Det Grønne Råd inddrager organisationer, men bruger dem ikke specifikt til at få data – det var dog noget de kunne få mere gavn af i fremtiden.

Hvilke projekter tilknyttet det åbne land arbejder I med i dag? Den grønne sti omkring Otterup, Projekt omkring Barfods Dam – rekreativt projekt, der bl.a. inkluderer § 3 natur, Bogenses grønne hjerte – rekreativt program, men med genopretning af vådområder. Thomas kan

fortælle mere om disse. Af specifikke naturprojekter er der blevet fjernet spærringer på flere vandløb og kommunen har lige haft udlicitering omkring vandløbsvedligeholdelse.

Nordfyns Kommune har vedtaget retningslinjer om, at der ikke må laves merbelastninger på sårbar natur, hvilket er en skærpelse af den påkrævede lovgivning. Sårbar natur ses her både som natura 2000 områder, samt områder med fredede og rødlistede arter.

Hvad anser I som høj naturkvalitet? Ser på flora og fauna, og sammensætning af natur – dvs. en overvejende biologisk tilgang. Regner med at dette kommer til at fylde mere i fremtiden. Oplever også at § 3 områder bliver mindre og forsvinder – det tager lang tid at genskabe – kører § 3 sager på disse overtrædelser.

Hvilke kvaliteter stræber I efter i det åbne land? Der er ingen formuleringer omkring ønske om mere natur – hvad der kommer til at stå i kommuneplanen kommer til at læne sig op ad regionplanen, men det er stadig uvist hvad der præcis kommer til at stå. Sagsbehandling optager primært tiden.

Hvor vidt er I med implementering af kvalitetsstyringssystemer, og har I oplevet, at de har hjulpet jer i jeres hverdag? Er i gang med procedurer på alle påkrævede områder. De enkelte medarbejdere står selv for det, men med en supervisor med den overordnede ansvar.

VAND- OG NATURPLANER

Hvad har været jeres input til Idefasen? Kommunen har indsendt alene: En overordnet og generelt ideer omkring projekter, input til baseline, foreslår bl.a. at bruge lavbundsarealer til vådområde genopretning.

Hvilke forventninger har I til de kommende vand- og naturplaners indhold og krav? At disse bliver temmelig opfattende planer. De foreløbige mål i miljømålsloven lægger op til mange mandetimer og investeringer. Det er ikke alle kommuner der er klar over hvor stor opgaven er.

Hvordan forbereder I jer på at skulle lave handleplaner? Ingen praktiske forberedelser endnu – der afholdes mange møder, der er mange ideer, men herudover er det mest i hovedet. Kender baggrunden og har en ide om hvad der skal fremover. De kunne have været rart at målene havde været kendt tidligere – Dette ville have hjulpet i forhold til at overbevise politikkerne om projekter.

Hvilke tanker har I gjort jer omkring handleplanernes indhold?

- Vil jeres handleplaner fungere på tværs af natur og vand eller vil I adskille disse?

Fornuftigt at lave projekter på tværs af vand og natur – synergieffekt! Måske kombineret med noget rekreativt – således er det også nemmere at få penge til projektet.

- Hvilke geografiske afgrænsninger vil I sætte på jeres handleplaner?

Vil naturhandleplanerne sætte handlinger op for andet end allerede udpegede natura 2000 områder? Udgangspunktet er at kommunen gør det den skal. Ikke dårligt at inkludere bilag fire arter, men vil nok ikke ligefrem opsøge dem – spørgsmål om ressourcer.

- Afføder disse handleplaner konkrete projekter i fremtiden i jeres kommune – hvilke?

Hvordan forventer I, at vand- og naturplanerne kommer til at påvirke jeres øvrige planer i kommunen?

Hvordan forventer I, at handleplanerne kommer til at stå praktisk i forhold til kommunens øvrige planlægning?

Har ikke rigtig en ide herom. Der er selvfølgelig en kontrovers imellem vådområder og byudvikling bl.a., men har ikke overblik over konsekvenser – tager heller ikke højde for dette endnu i den forvaltning, der foregår nu. Når mål og planer bliver mere håndgribelige vil der nok ske noget i forhold til byudvikling, mv.

INTERVIEW MED SVENDBORG KOMMUNE DEN 17. APRIL 2008

Telefon interview med Terkel Broe Christensen, Teknik og Miljø, Svendborg Kommune den 17. april 2008. E-mail: terkel.broe.christensen@svendborg.dk

Må jeg bruge dine svar i min rapport? Ja

Skal jeg sende evt. referencer til godkendelse hos dig først? Ja

Vil I se den færdige rapport? Ja

GENERELLE SPØRGSMÅL

Hvilken uddannelse har du som baggrund? Biolog

Hvor længe har du været ansat i det offentlige? Ansat i ca. 1½- 2 år i det offentlige – har været ved amtet før Svendborg Kommune.

Hvilke opgaver sidder du med i det daglige?

- Blå flag
- Badevand
- Formidling; Står for Natur og Miljø's hjemmeside, men står også for natur-turfolder for hele Fyn, der publiceres af syddansk turisme. Denne folder er alle de fynske kommuner med til at betale. Udover de typiske naturvejlederarrangementer laves der også beskrivelser, der skal danne udgangspunkt for at folk selv kan tage ud i naturen. Laver herudover også forskellige foldere i forskellige sammenhænge. Står for kontakt til pressen, men også politikere.
- Tovholder for arbejdet med vand- og naturplaner, og kontakt udadtil i forhold til borgere og politikere
- Sagsbehandler inden for jordvarmeanlæg.
- Sidder med procedurer i forbindelse med kvalitetsstyring – for eget område.
- Sidder også lidt med klimaproblemer. Sidder bl.a. med et notat omkring konsekvenser og problemer i denne forbindelse (I fremtiden vil en blive fuldtidsbeskæftiget med dette område)

FORVALTNING I DAG

Hvorledes ser jeres opgavefordeling ud i dag afdelingerne imellem? Kommunen er midt i en organisationsjustering, hvilket betyder at Natur & Miljø afdelingen skæres ned til 20 medlemmer, ved at fusionere Industri & Spildevands gruppen med Byggeri afdelingen. Jord og grundvandsteamet (hvor Terkel sidder), landbrugsteamet samt naturteamet vil dog blive opretholdt i Natur & Miljø afdelingen.

Hvilke afdelinger står for § 3 udpegning og forvaltning (natur), landområdeplanlægning (jord og grundvand), Natura 2000 arter og naturtyper (natur), tilladelser til landbrug (landbrug) etc.

Hvorledes er samarbejdet på tværs? Natur & Miljøafdelingen sidder i Vester Skerninge og her er kontakten god, idet alle sidder i samme bygning og der ikke er langt imellem kontorerne. GIS afdelingen sidder dog inde i Svendborg, hvilket giver lidt kommunikationsproblemer pga. afstanden.

Hvorvidt og hvordan samarbejder I med organisationer og andre kommuner? Svendborg kommune er med i ERFA samarbejdet, sammen med de øvrige fynske kommuner, hvor der er mulighed for at udveksle erfaringer og tanker på tværs af alle niveauer. Grønne organisationer kommunikerer hovedsagligt med kommunen gennem møder i Det grønne råd. Naturfolkene har dog nok kontakt til organisationerne gennem personlige medlemskaber mv., men der er ikke noget officielt samarbejde omkring data, projekter etc.

Hvilke projekter tilknyttet det åbne land arbejder I med i dag?

- Tankefuld området: Storstilet projekt på næsten 1000 ha vest for Svendborg. Her skal Svendborg udvikle sig. Det er tanken at Svendborg her skal være et åbent landsbyagtigt miljø med natur som en del af byen.
- Havørred Fyn: Gammelt amtsprojekt på tværs af de fynske kommuner, hvor havørreder sættes ud i vandløbene, hvilket giver flere turister – overskud bruges til vandløbs-restaurering og pleje – samlet budget er ca. 3,5 mio. årligt.

Hvad anser I som høj naturkvalitet - Hvilke kvaliteter stræber I efter i det åbne land? Umiddelbart er der ikke lavet nogen standarder herfor. Men vil gerne undersøge det:

- Anvender definitioner fra Fyns Amts regionplan.

Hvor vidt er I med implementering af kvalitetsstyringssystemer, og har I oplevet, at de har hjulpet jer i jeres hverdag? Er i gang overalt. Uddeling sker efter ansvarsområde – forventer at være færdige i januar 2009.

VAND- OG NATURPLANER

Hvad har været jeres input til Idefasen? Idekatalog med forslag til konkrete projekter, men også forbehold, og beskrivelse af ting som vi foretrækker frem for andre ting.

Hvilke forventninger har I til de kommende vand- og naturplaners indhold og krav? Det har været en meget forvirrende proces, med stor usikkerhed omkring hvor ambitiøst det skulle være og hvor meget der skulle gøres. Til at starte med kunne folk ikke vente med at komme i gang, men efterhånden er luften gået lidt af ballonen; ukonkrete målsætninger, mindre ambitiøst, usikkerhed omkring midler.

Hvordan forbereder I jer på at skulle lave handleplaner? Lige nu afventer kommunen, hvad der bliver meldt ud fra miljøcentret. Der bliver afholdt møder, men kommunen er ikke gået i gang med at undersøge nye projekter mv. Igangværende initiativer på naturområdet, hvoraf en del naturligt vil indgå i vandplanerne fortsættes.

Hvilke tanker har I gjort jer omkring handleplanernes indhold? Har ikke tænkt over opbygning mv., da kommunen afventer miljøcentrets udspil.

- Vil jeres handleplaner fungere på tværs af natur og vand eller vil I adskille disse?
- Hvilke geografiske afgrænsninger vil I sætte på jeres handleplaner?
- Vil naturhandleplanerne sætte handlinger op for andet end allerede udpegede natura 2000 områder?

Fornuftigt at lave projekter på tværs af vand og natur – synergieffekt! Måske kombineret med noget rekreativt – således er det også nemmere at få penge til projektet.

Afføder disse handleplaner konkrete projekter i fremtiden i jeres kommune – hvilke?

Havørred – Fyn forventes at fortsætte som et projekt under vandplanerne. (Tilsvarende andre relevante projekter)

Hvordan forventer I, at vand- og naturplanerne kommer til at påvirke jeres øvrige planer i kommunen? Planerne kommer til at overtrumfe bl.a. kommuneplanen. Det er derfor lidt irriterende at kommuneplanen skal udarbejdes før vand- og naturplanerne i stedet for at processen kunne ske samtidig. Vand- og Naturplanerne er dog hele tiden i baghovedet, så kommuneplanen tager højde for dem.

Hvordan forventer I, at handleplanerne kommer til at stå praktisk i forhold til kommunens øvrige planlægning? Planerne skal indarbejdes i kommuneplanerne, derfor på samme vilkår som kommuneplanen vil de indgå som et styrende værktøj.

INTERVIEW MED ODENSE KOMMUNE – VIA E-MAIL

Interview med Tina Risgaard Knudsen fra Odense Kommune. E-mail: trkn@odense.dk

Det er i orden, at besvarelsen benyttes i rapporten.

GENERELLE SPØRGSMÅL

Hvilken uddannelse har du som baggrund? Biolog

Hvor længe har du været ansat i det offentlige? Siden 2. januar 2007

Hvilke opgaver sidder du med i det daglige? Sagsbehandling efter Naturbeskyttelsesloven samt museumslovens §29, naturplaner, biodiversitet, høringspart i alle naturspørgsmål i kommunen, sekretær for det Grønne Råd, planopgaver vedr. natur

FORVALTNING I DAG

Hvorledes ser jeres opgavefordeling ud i dag afdelingerne imellem? Alle sager i høring hos mig (planopgaver), pleje er samlet hos Park og Natur

Hvorledes er samarbejdet på tværs? Under opbygning. Vi forsøger, at lave screeninger og høre relevante afdelinger

Hvorvidt og hvordan samarbejder I med organisationer og andre kommuner? Grønt Råd, Tarup-Davinde (stor grusgrav, der retableres til natur) ligger mellem Odense Kommune og Fåborg-Midtfyn Kommune, Erfagrunder flere gange årligt.

Hvilke projekter tilknyttet det åbne land arbejder I med i dag? Naturpleje, Skovrejsning, Kommuneplan

I hvilket omfang og hvorledes inddrager I i denne sammenhæng private, grønne organisationer, konsulenter og andre kommuner? Konsulenter efter behov, Grønt Råd ved alle projekter. Lodsejer inddrages altid

Hvad anser I som høj naturkvalitet? Varieret natur. Store sammenhængende arealer. I habitatområderne er det gunstig bevaringsstatus

Hvilke kvaliteter stræber I efter i det åbne land? (Habitat naturtyper/arter, § 3, rekreation, kulturelle mærker, udbytte gennem landbrug, etc) Følger målsætninger i den kommende kommuneplan. God afvejning mellem beskyttelse og benyttelse

Hvor vidt er I med implementering af kvalitetsstyringssystemer, og har I oplevet, at de har hjulpet jer i jeres hverdag? Systemet er ikke i brug endnu, men der arbejdes hårdt på det.

VAND- OG NATURPLANER

Hvad har været jeres input til Idefasen? Se vedhæftede dokument

Hvilke forventninger har I til de kommende vand- og naturplaners indhold og krav? Bred vifte af handlingsmuligheder under frihed

Hvordan forbereder I jer på at skulle lave handleplaner? Skaber overblik over arealerne og mulige virkemidler. Felt besigtigelser

Hvilke tanker har I gjort jer omkring handleplanernes indhold?

- Vil jeres handleplaner fungere på tværs af natur og vand eller vil I adskille disse? De vil fungere på tværs for at skabe synergieffekter
- Hvilke geografiske afgrænsninger vil I sætte på jeres handleplaner? Vandplanerne vil være for hele oplandet. Naturplanerne vil i første planperiode være begrænset til den del af habitatområderne, der strækker sig ind i kommunen
- Vil naturhandleplanerne sætte handlinger op for andet end allerede udpegede natura 2000 områder? Sandsynligvis ikke i første planperiode

Afføder disse handleplaner konkrete projekter i fremtiden i jeres kommune – hvilke? Forskellige genopretningsprojekter. Der er allerede planlagt at genoprette 10 ha strandeng i habitatområde

Hvordan forventer I, at vand- og naturplanerne kommer til at påvirke jeres øvrige planer i kommunen? Naturen vil forhåbentligt blive taget mere alvorligt – politisk større fokus.

Hvordan forventer I, at handleplanerne kommer til at stå praktisk i forhold til kommunens øvrige planlægning? Handleplanerne er os pålagt, så de kommer nok til at ligge over kommuneplanen

E-MAIL KORRESPONDANCE MED UNDERVISNINGSMINISTERIET

Så kom jeg endelig til det - jeg undskylder den lange ventetid. Det er ikke normalt for mig.

Du spørger:

- Hvor mange timer var tilknyttet naturfag (biologi, fysik, kemi/naturfag) tilbage i 2001 på folkeskolens forskellige klassetrin?
- Hvorledes så denne fordeling ud i 2006?
 - Og i fald fordelingen har ændret sig – hvorledes ser den ud i dag?
- Er det jeres oplevelse, at flere skoler benytter sig af aktiv undervisning i naturen, eller er det modsatte tilfældet?
 - Hvad ligger til grund for, at mere undervisning omkring natur ikke flyttes ud i de praktiske omgivelser?

I 2001 var det vejledende timetal for 7.-9. klasse (ugentlig fordeling):

Fag	7. klasse	8. klasse	9. klasse
Biologi	2	2	-
Geografi	2	2	-
Fysik/kemi	2	2	2

I 2006 var der sket en ændring af det vejledende timetal, så timetallet for 7.-9. klasse ser således ud:

Fag	7. klasse	8. klasse	9. klasse
Biologi	2	2	1
Geografi	1	2	1
Fysik/kemi	2	2	3

- men det kan man bytte om på, så længe man blot holder sig på eller over minimumstimetallet jvf:

<http://us.uvm.dk/grundskole/generelinformation/vejledendetimetal/documents/Vejledningtimestfordelingsplan2.pdf>

Med loven af 2003 sker der en ændring på naturfagsområdet, idet foruden obligatorisk undervisning i fysik/kemi på 7.-9. klassetrin skal der også undervises i geografi i 7. og 8. klasse samt i biologi på 7. - 9. klasse. Timetildelingen ændres fra at være en ugentlig tildeling af lektioner til en tildeling af et årligt klokketimetal. Således skal der undervises i 60 klokketimer i fysik/kemi i 7. klasse (det svarer til 2 ugentlige lektioner á 45 min. i 40 uger - så der er ingen ændring med hensyn til timetallet, men der sendes det signal, at man kan tilrettelægge undervisningen i fx større enheder. Man kan forestille sig undervisningen i fysik/kemi i 7. klasse tilrettelægges med fire ugentlige lektioner i ½ år!). For 8. og 9. klasse gælder det samme - 60 klokketimer årligt på hver klassetrin.

I 2005 gøres geografi og biologi til prøvefag, hvilket medfører, at der nu også skal undervises i geografi i 9. klasse. 4 timer på 7.-8. klassetrin bliver fordelt over 3 år. Biologi fik året før en time ekstra. Samtidig tildeles fysik/kemi yderligere 30 klokketimer i 9. klasse, således det bliver til 90 klokketimer i 9. klasse, men stadig 60 klokketimer i henholdsvis 7. og 8. klasse. For biologi og fysik/kemi kunne man således udvide læseplanens områder, mens man i geografi måtte nøjes med at eleverne blev et år ældre og dermed kan få en dybere forståelse.

Det har desværre vist sig i flere undersøgelser, at eleverne ikke kommer ud i det ønskede omfang. Derfor er feltarbejde understreget i Fælles Mål II, der netop har været til høring jf. <http://us.uvm.dk/folkeskolen/fagogundervisning/RevisionafFaellesMaallI.htm>

Der er ikke én begrundelse, men de væsentligste fremkomne begrundelser er:

- Ikke tid (enkelt lektioner)
- Ikke tid (svært ved at nå "pensum")
- Usikker overfor det man undersøger i naturen (manglende faglig baggrund)

Håber det er svar nok. Ellers må du endelig vende tilbage.

Mange hilsner

Henrik Nørregaard

Fagkonsulent Henrik Nørregaard
Undervisningsministeriet
Afdelingen for grundskole og folkeoplysning
Kontor for folkeskolens mål, fag og evaluering
Frederiksholms Kanal 26
1220 København K.
Tlf.: 3392 5000, Direkte Tlf.: 2081 6883
Fax: 3392 5666, E-mail: Henrik.Norregaard@uvm.dk

E-MAIL KORRESPONDANCE MED KØBENHAVNS UNIVERSITET

Kære Lis

Følgende uddannelser er blevet oprettet siden 2001:

- Kandidatuddannelsen Agricultural development i 2002
- Kandidatuddannelsen Environmental and natural resource economics i 2003
- Bacheloruddannelsen i Naturressourcer i 2005
- Agris Mundus (international specialisering under Kandidatuddannelsen Agricultural development) i 2006
- SUTROFOR (international specialisering under Kandidatuddannelsen Agricultural development) i 2006
- SUFONAMA (international specialisering under Kandidatuddannelsen Forest and Nature Management - den engelske titel på Kandidatuddannelsen i skovbrug) 2007

Bedste hilsner

Klaus Dons

Fuldmægtig, Cand. scient

Optag og Internationale Programmer

Uddannelse og Studerende

Det Biovidenskabelige Fakultet

Københavns Universitet

Bülowsvej 17

DK-1870 Frederiksberg C

Tel. +45 3533 2059

Fax +45 3533 2079

kdo@life.ku.dk