

Implementering af Natura 2000



~ Et studie af den danske implementering af Natura 2000-direktiverne

Vibeke Andresen
2008
Aalborg Universitet
Environmental Management
Master of Science

Titel:

Implementering af Natura 2000
– et studie af den danske implementering af Natura 2000-direktiverne

Tema:

Specialeprojekt
- Master's Thesis

Forfatter:

Vibeke Andresen

Vejleder:

Per Christensen

Oplagstal: 3

Sideantal: 141 inkl. appendiks

Forord

Denne specialerapport "Implementering af Natura 2000" er udarbejdet af specialestuderende i Environmental Management Vibeke Andresen, 10. semester, Aalborg Universitet, 2008. Gennem studiet, særligt de sidste to år, har jeg på forskellig vis beskæftiget mig med problemstillinger indenfor den danske naturforvaltning. Derfor var det naturligt at fortsætte processen med at forbedre mine faglige kompetencer på dette område. I særlig grad Natura 2000 under specialeforløbet for derigennem at opnå viden, der forhåbentlig kan bidrage til at styrke den kommende forvaltning af Natura 2000-områderne i Danmark.

Specialet har fokus på de problemer, der er opstået i forbindelse med implementeringen af Natura 2000-direktiverne i Danmark. Det er væsentligt at sikre, at implementeringen sker korrekt i henhold til direktivernes hensigter, således at direktivernes bestemmelser overholdes, da det ellers ikke vil være muligt at nå målsætningen om gunstig bevaringsstatus, som direktiverne forpligter til. Specialet har derfor til formål via implementeringsteori at analysere den danske implementering af Natura 2000-direktiverne, Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet. Specialet ser derfor nærmere på de organisatoriske, magtmæssige, institutionelle og kognitive forhold, der er af betydning for denne proces.

Kildehenvisninger er angivet med referencen []. Referencen består af forfatters efternavn, årstallet for litteraturudgivelsen og eventuelt sidetal. Hvis der ikke er en forfatter skrives udgiver og årstal. Ved flere publikationer udgivet af samme forfatter samme år skelnes kilderne ved, at et bogstav tilføjes efter udgivelsesår, eksempelvis [Andresen 2008 (A)]. Er der to forfattere angives begge med efternavn, er der tre eller flere forfattere angives en forfatter efterfulgt af "et al". Såfremt en reference er gennemgående for et afsnit, er referencen placeret én gang sidst i afsnittet. Hvis referencen kun er gældende for én sætning, er den placeret inden punktum. Findes der ingen kildehenvisning skal det skrevne ses som forfatterens egne udsagn, mening eller erkendelse.

Illustrationerne i rapporten er fortløbende i hvert kapitel med to tal, hvor det første tal henviser til kapitlets nummer. Fodnoter vil fungere som uddybninger, eksemplifikation eller kommentarer og er ligeledes nummereret fortløbende. Appendiks og bilag er at finde bagerst i rapporten eller på den vedlagte cd-rom.

Aalborg Universitet, oktober 2008

Vibeke Andresen

God læselyst !

Del I Introduktion

1 Indledning	5
2 Problem felt	7
2.1 Problemstilling.....	7
2.2 Præsentation af analysedesign	7
3 Redegørelse og refleksion over anvendt metode.....	11
3.1 Rapportens målgruppe.....	11
3.2 Præsentation af indsamling af data	11
3.2.1 Avisartikler.....	11
3.2.2 Anden vidensindsamling.....	13
3.3 Valget af metode.....	13

Del II Den teoretiske analyseramme

4 Magtudøvelse og beslutningsprocesser	17
4.1 Beslutningsarenaer	18
4.2 Direkte magt.....	18
4.3 Indirekte magt	19
4.4 Bevidsthedskontrollerende magt	20
4.5 Institutionel magt.....	20
5 Specialets implementeringsmodel	21
5.1 Politikformuleringen.....	24
5.1.1 Målsætning	24
5.1.2 Politikformuleringens typer.....	25
5.1.3 Aktører	25
5.2 Policy-designet	26
5.2.1 Politikformuleringens karakter og valget af virkemidler	26
5.2.2 Instrumenter.....	26
5.3 Implementeringsprocessen.....	27
5.3.1 Den formelle og den praktiske	27
5.4 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd	27
5.5 Markarbejderadfærd	28
5.6 Målgruppeadfærd	30
5.6.1 Fællestræk for målgrupperne	30
5.6.2 EU og målgruppeadfærd	31
5.7 Feed-back.....	31
5.8 Præstation og effekt	31
5.9 Omgivelserne	32
5.10 Diskussion af den valgte implementeringsmodel	32
5.10.1 Tilgangen til implementeringsanalyser	32
5.10.2 Policy-designet	33
6 Præsentation af teorirammen	35

Del III Natura 2000

7 Natura 2000´s grundlag	41
7.1 Direktivernes tilblivelse	41
7.2 Politikformuleringen.....	42
7.2.1 EU's beslutningsprocedure for vedtagelsen af direktiver	42

7.2.2 Nationernes betydning	43
7.2.3 Lobbyismens betydning	44
7.3 Policy-designet	44
7.3.1 EU-regi	44
8 Natura 2000 og dennes modtagelse	47
8.1 Ratificering af direktiverne	47
8.2 Kritik af den danske gennemførelse af direktiverne	48
8.3 Regeringsskifte	48
9.4 Begyndende erkendelse af direktivernes betydning	49
9.5 Fremtiden	50
Del IV Beslutningsarenaer	
9 Udpegning af fuglebeskyttelsesområder	55
9.1 Baggrund og formål	56
9.2 Grundlag	57
9.3 Fra foreløbig udpegning til den endelige	58
9.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000- direktiverne	59
9.5 Den implementeringsmæssige betydning	59
10 Wilhjelmudvalget	61
10.1 Baggrund og formål	62
10.2 "En rig natur i et rigt samfund"	63
10.3 Debatten	64
10.3.1 Modtagelsen af rapporten	64
10.3.2 Gisninger om de økonomiske konsekvenser	65
10.3.3 Nedsættelse af arbejdsgrupper for fremme af Nationalparker	65
10.3.4 EU's rolle	66
10.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne	66
10.5 Den implementeringsmæssige betydning	67
11 Udpegning af habitatområder	69
11.1 Baggrund og formål	70
11.2 Grundlag	70
11.3 Fra første udpegning i 1998 til den supplerende udpegning i 2002	71
11.4 Debatten	73
11.4.1 Udpegning	73
11.4.2 Økonomi	74
11.4.3 Betydning	76
11.5 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne	77
11.6 Den implementeringsmæssige betydning	77
12 DMU's kriterier for gunstig bevaringsstatus	79
12.1 Baggrund og formål	80
12.2 Kriterier for gunstig bevaringsstatus	81
12.3 Debatten	83
12.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne	83
12.5 Den implementeringsmæssige betydning	84
13 Overvågning	85
13.1 NOVANA baggrund, formål og overvågning	86
13.2 DEVANO baggrund, formål og overvågning	87

13.3 Debatten.....	87
13.3.1 Nedprioriteringen af den danske naturovervågning	88
13.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne	89
13.5 Den implementeringsmæssige betydning	90
14 Åbningsskrivelserne	91
14.1 Baggrund og indhold	92
14.2 Lovændringer	92
14.3 Debatten.....	94
14.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne	94
14.5 Den implementeringsmæssige betydning	95
15 Basisanalyserne	97
15.1 Formål og baggrund	98
15.2 Indhold og udførelse	99
15.3 Betydning for implementering af Natura 200-direktiverne.....	99
15.4 Den implementeringsmæssige betydning	100
16 Idéfasen.....	101
16.1 Baggrund og formål	102
16.2 Resultat af idéfasen	102
16.2.1 Statslige myndigheder	103
16.2.2 De kommunale myndigheder	103
16.2.3 Foreninger både nationale og lokale	103
16.2.4 Endelig er der indspil fra borgere	104
16.3 Betydning for implementeringen af Natura 2000.....	104
16.4 Den implementeringsmæssige betydning	104
17 Første generation af Natura 2000-planerne	107
17.1 Baggrund og formål	108
17.2 Indhold	108
17.3 Det fortsatte arbejde med Natura 2000-planerne.....	109
17.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiver	109
17.5 Den implementeringsmæssige betydning	109
Del V Afslutning	
18 Generelle tendenser – ud fra implementeringsmodellen.....	113
18.1 Omgivelserne	113
18.2 EU niveau	114
18.2.1 Politikformulering og policy-design	114
18.3 Nationalt niveau	116
18.3.1 Politikformulering og policy-design	116
18.3.2 Den formelle implementering.....	116
18.3.3 Den praktiske implementering	117
18.4 Implementeringsresultaterne	118
19 Konklusion	121
19.1 Brugen af specialets implementeringsmodel	121
19.3 Målopfyldelsesgraden.....	123
Kilder	127
Appendiks A Kommunalreformen.....	139
Appendiks B EU retspraksis.....	141



Del 1

Introduktion

1 Indledning

Den danske naturbeskyttelseslovgivning er præget af fleksibilitet og undtagelser, og det har givet tradition for muligheder for dispensation fra lovgivningen og inddragelse af lokale og økonomiske interesser. I 1972 tilsluttede Danmark sig den Europæiske Union, hvorefter en stigende del af den danske lovgivning bliver vedtaget i samarbejde med de øvrige medlemsstater. Imidlertid er der dog grundlæggende forskelle på både ambitionsniveau og de juridiske traditioner, idet EU's direktiver i forhold til den danske lovgivning er mere indisputable og derfor skal implementeres lige efter bogen.

Den danske naturbeskyttelse har i flere år været præget af internationale aftaler og konventioner om beskyttelse af plante- og dyrelivet. Igennem de senere år er foregået en større påvirkning af den danske naturbeskyttelseslovgivning fra EU. Medlemsstaterne har med vedtagelsen af Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet anerkendt, at vilde dyr, planter og naturtyper er fælles eje og dermed et fælles ansvar, hvilket indebærer, at medlemsstaterne ikke frit kan forvalte områderne. I indsatsen for at bevare den biologiske mangfoldighed spiller internationale konventioner og Den Europæiske Union således en stigende rolle.

Der er flere årsager til, at der vælges at tage udgangspunkt i EU's naturpolitik frem for kun den danske. Den vigtigste årsag er dels, at alt tyder på, at EU som politisk aktør bliver endnu større og mere betydningsfuld i fremtiden end den er i dag. Dels ved, at EU får mere politisk og økonomisk indflydelse via inddragelse af flere policyområder i det europæiske samarbejde samt den kraft, som det øgede engagement på de forskellige policyområder medfører. Dertil hører, at det findes sandsynligt, at der i fremtiden vil blive optaget flere medlemsstater.

Danmark befinder sig i et brydningsfelt med hensyn til overdragelsen af beslutningskompetencer fra det nationale niveau til det internationale niveau i EU, samtidig med, at der er en generel tendens til færre og større enheder, jf. den danske kommunalreform. Den politiske reference i forbindelsen med sikringen af den biologiske mangfoldighed har flyttet sig fra det nationale til det internationale.

Disse erkendelser medfører, at det er fundet relevant, at specialet beskæftiger sig med den danske implementering af direktiverne. Specialet har til formål at belyse den danske målopfyldelsesgrad med hensyn til Den Europæiske Unions Natura 2000-direktiver, af hvilken grund rapporten centrerer sig omkring den danske implementering af direktiverne.

Implementering af Natura 2000

2 Problem felt

Rapportens problemstilling samt analysedesign bliver fremsat her. Rapportens struktur er forsøgt illustreret gennem analysedesignet, der udgør en overordnet læsevejledning til rapporten.

2.1 Problemstilling

Som nævnt i det foregående er EU blevet et vigtigere element i forhold til den danske naturbeskyttelse gennem de to Natura 2000-direktiver, Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet, hvilket leder frem til specialets problemformulering. Det er derfor valgt at se nærmere på den danske implementering af disse direktiver, hvilke ligeledes er i overensstemmelse med ønsket om at anvendelse implementeringsteori.

Det analyseres, hvorledes Natura 2000-direktiverne – Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet implementeres i Danmark. Den grundlæggende præmis for analysen er, at de særegne træk ved både EU og Danmark har præget implementeringen på både dårlige og gode måder. EU danner dels et ekstra lag af politisk kompetence over nationalstaterne, som betyder en mere indviklet, langsommelig og ineffektiv implementering af unionsretsakter sammenlignet med nationale retsakter. Dels har der været nogle tydelige implementeringsmæssige gevinster på langt sigt for medlemsstaterne ved at være med i EU. Dertil kommer de store forskelle i retsopfattelse og kultur.

Implementeringen vurderes i forhold til direktivernes egne officielle målsætninger om sikring af gunstig bevaringsstatus for de udvalgte arter og naturtyper.

Hvilken betydning har den danske implementeringsproces haft for målopfyldelsesgraden af Natura 2000-direktiverne?

Implementeringsteorien er med til at præcisere, hvor barrierer kan opstå, og der skelnes derfor mellem de faktorer, der er medvirkende til at skabe barrierer. Implementeringsteorien anvendes yderligere til at præcisere, hvilken betydning faktorerne kan få for en implementeringsproces. Herved søges en uddybning af, hvordan faktorerne kan være medvirkende til at skabe barrierer for anvendelsen af Natura 2000-direktiverne og dermed sikre opfyldelse af målsætning.

2.2 Præsentation af analysedesign

Analysedesignet er opstillet ud fra et logisk ræsonnement om, hvilken viden, der er nødvendig og hvorledes denne præsenteres på bedst mulig vis for at øge læsevenligheden og således den samlede forståelse af rapporten. Formålet med dette er at give læsere et overordnet indblik i, hvad der efterfølgende vil komme, men også at forklare opbygningen af rapporten.

Rapporten er opdelt i fem delafsnit, Introduktion, Den teoretiske analyseramme, Natura 2000, Beslutningsarenaer og endeligt Afslutning, som præsenteres i det efterfølgende.

Del 1 Introduktion

Indleder rapporten med en kort introduktion til emnet, via indledningen, som præsenterer udgangspunktet for valget af tema for rapporten. Dette bliver efterfulgt af specialets problemstilling, hvor der opstilles den problemformulering hele rapporten tager udgangspunkt i at besvare. Derefter præsenteres, hvorledes dette spørgsmål søges besvaret. Både gennem måden, hvorpå de indsamlede data er foretaget samt hvorledes dette anvendes i rapporten. Delen benyttes yderligere til at give læseren en oversigt over rapporten via en præsentation af det valgte analysedesign.

Del II Den teoretiske analyseramme

Analyserne udgør det teoretiske fundament for udarbejdelsen af analysen af den danske implementering af Natura 2000-direktiverne samt sikrer basis for en vurdering af den danske målopfyldelsesgrad. Det er valgt at anvende Winters integrerede implementeringsmodel som udgangspunkt, men da Winter ikke tager højde for EU-niveauet i sin model – er denne valgt tilføjet i specialets implementeringsmodel. Denne model er valgt suppleret med magtteori, hvor hovedsageligt elementet om beslutningsarenabegrebet er fundet anvendeligt i denne sammenhæng. Således udgøres specialets teoretiske analyseramme af specialets implementeringsmodel og valgt behandlet gennem beslutningsarenaer.

Del III Natura 2000

Tredje del har til formål at belyse baggrunden for Natura 2000-direktiverne. Dette gøres gennem en kort redegørelse for betydningen af de internationale konventioner, samt medlemsstaternes rolle i vedtagelsen af direktiverne. Den danske implementeringsproces præsenteres kort bl.a. gennem diverse uddrag fra avisartikler.

Del IV Beslutningsarenaer

Fjerde del handler om selve implementeringsprocessen for de to direktiver og resultatet af implementeringen. Det vurderes, hvorvidt den danske implementeringsproces er forløbet som den skulle og om direktiverne er implementeret i overensstemmelse med direktivernes målsætninger. Dette gøres ud fra beslutningsarenaer, der er valgt ud fra hvor der enten bliver produceret viden, rammer eller afgørelser, der efterfølgende har betydning. Derved anvendes den ene del af den teoretiske analyseramme. Beslutningsarenaerne er mere eller mindre opbygget ens. Arenaerne starter med en introduktion til den enkelte beslutningsarena samt en præsentation af, hvilke aktører der figurerer på arenaen. De fleste beslutningsarenaer efterlader en eller flere diskussioner i de danske medier – denne diskussion er medtaget, hvor det er fundet relevant (jf. kapitel 6) Dette gøres ved brugen af citater fra enten artikler, debatter, kronikker etc. Alle beslutningsarenaer afsluttes med en vurdering af den enkelte beslutningsarena og den forventede betydning for den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. Endelig sættes beslutningsarenaen i teoriramens relief, hvormed der sker en direkte inddragelse af den enkelte beslutningsarena i specialets implementeringsmodel.

Del V Afslutningen

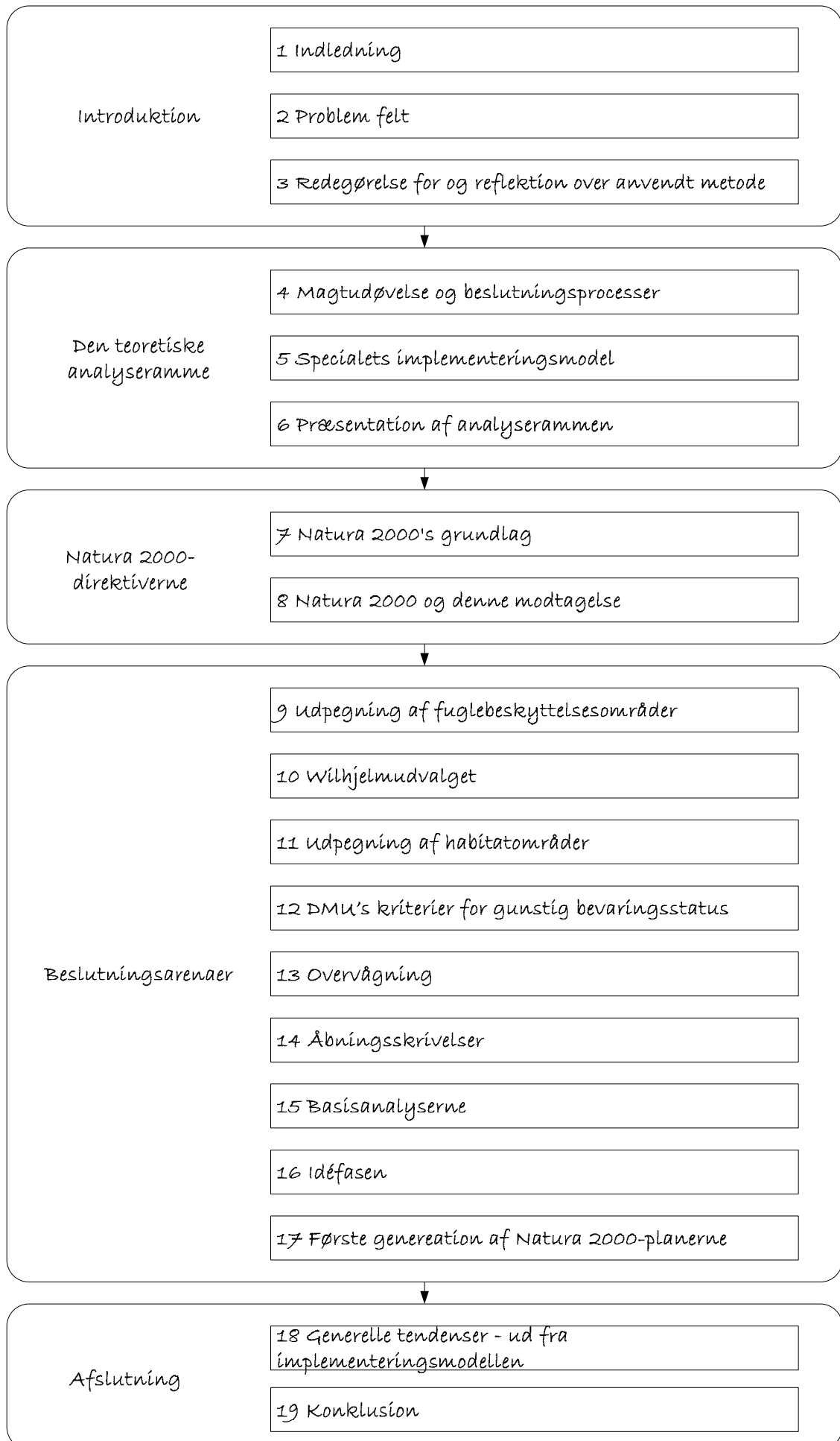
Afslutningen indeholder to kapitler. Først opsummeres de tendenser, der er fundet væsentlige gennem rapporten og dette gøres ud fra rapportens opstillede implementeringsmodel, hvormed de

Implementering af Natura 2000

enkelte årsagsfaktorer synliggøres. Der rundes af med en samlet konklusion på dels brugen af specialets implementeringsmodel, dels på resultatet af analysen af implementeringen af Natura 2000-direktiverne i Danmark og dermed besvarelse af den opstillede problemstilling.

Figur 2.1 Specialets analysedesign

Implementering af Natura 2000



3 Redegørelse og refleksion over anvendt metode

Med projektets problemstilling som udgangspunkt præsenteres målgruppen og de anvendte metoder til indsamling af data diskuteres i nærværende kapitel med henblik på at skabe større gennemsigtighed for læseren.

3.1 Rapportens målgruppe

Problemstillingens karakter åbner op for en tværfaglig tilgang til besvarelsen. På baggrund heraf er der truffet valg om at rette nærværende projekts tekst og opbygning mod, at læsere heraf ikke behøver at have denne tværfaglige ekspertise dog. Målgruppen er defineret med udgangspunkt i, hvilke institutioner, organisationer og personer, der forventes at have interesse i rapportens analyser og resultater. Målgruppen er således alle med interesse for emnet. Specialets målgruppe har været afgørende for valget af de præsenterede teorier, redegørelser samt analyser omkring aktører og strukturer med videre, foruden det præsenterede analysedesign. Grundet den tværfaglige karakter og den relativt brede målgruppe kan stofområder i de forskellige kapitler forekomme trivielle for nogle, men uundværlige for andre.

3.2 Præsentation af indsamling af data

I nærværende afsnit redegøres for valget af, hvilke kilder, der er anvendt samt hvorledes dataindsamlingen er tilrettelagt. Der er benyttet officielle dokumenter, div. artikler, referater fra debatter i folketinget, svar på § 20 spørgsmål, litteratur primært fra statslige eller andre offentlige organisationer, tidligere projekter, interviews, møder, konferencer.

I erkendelsen af, at den danske implementering af Natura 2000-direktiverne er en lang og kompliceret proces, der involverer et hav af aktører på forskellige niveauer og på forskellige tidspunkter, er det valgt at benytte forskellige datakilder til analysen af implementeringen af direktiverne. Det gør det muligt at komme i dybden med analysen af de forskellige beslutningsarenaer og dermed analysen af implementeringen af Natura 2000-direktiverne.

3.2.1 Avisartikler

Avisartiklerne har været med til at give et overblik over implementeringsprocessen. Yderligere har de gjort det muligt at finde frem til, hvilke debatter, der har været væsentlige i forhold til den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. Artiklerne har givet mulighed for at medtage en række citater fra de mest centrale aktører i den enkelte beslutningsarena. Denne mulighed har været værdifuld dels som "krydderi" og dels, men ikke mindst, i analysesammenhæng, netop fordi de illustrerer, hvorledes de forskellige aktører har forskellig opfattelse (på forskellige tidspunkter) af implementeringen af direktiverne.

Avisartikler omhandlende Fuglebeskyttelsesdirektiver, Habitatdirektivet samt andet relevant i forbindelse med implementeringen af disse direktiver er blevet gennemgået, hvilket svarer til, at der via Infomedia¹ er gennemgået 5356 artikler der er suppleret med artikler løbende fra dagpressen, som ikke fremgår af Infomedia, gennemlæsning af DN' medlemsblade Natur og Miljø² samt andre videnskabelige artikler. Der er i alt læst over 5400 artikler. Infomedia dækker over en lang række forskellige aviser og dagblade. De primært anvendte i denne sammenhæng er Politikken, Informationen, Jyllands-Posten, LandbrugsAvisen, Aktuelt, Ritzau Bureau, Nordjyske Stiftstidende, og andre lokale dagsblade. Artiklerne er relativt forskelligartede og består således af både læserblade, artikler, interviews etc. Tidsperioden for de udvalgte artikler på Infomedia strækker sig fra Fuglebeskyttelsesdirektivets vedtagelse i 1979 og frem til i dag.

Ud af de over 5400 artikler er der udvalgt ca. halvdelen, der bliver brugt mere aktivt i rapporten. De mange tusinde artikler er brugt til dels at vurdere, hvilke emner, der har været løbende i forbindelse med implementeringen af Natura 2000-direktiverne dels til vurdering af hvilke emner der i forbindelse med de forskellige arenaer er blevet diskuteret i det offentlige rum og tillige, hvilke emner, der har været med til at bringe direktiverne ind i danskernes hverdag. Det viser sig, at direktiverne primært kun kommer på banen i forbindelse med større infrastrukturanlæg eller større bygningsprojekter, eks Øresundsbroen, motorvejen Odense-Svendborg og Århus-Herning samt anlæggelsen af Ørestaden eller når direktiverne virker som en begrænsning for landbruget.

Desværre dækker de mange artikler ikke hele den bagvedliggende diskussion, hvorfor det kunne ønskes at foretage interview med aktører for de forskellige grupper for bedre at kunne afdække denne del af implementeringsprocessen, som kan være essentiel for hele implementeringsforløbet. Dette er dog ikke vurderet hensigtsmæssigt i nærværende speciale, idet det vil kræve en omfattende undersøgelse, og da dette ikke kan udføres fyldestgørende indenfor den afsatte tidsfrist, dog er denne mangel fundet opvejet af omfanget af de brugte avisartikler. Specialets konklusioner må således ses i lyset af denne afgrænsning.

Der er både fordele og ulemper i forbindelse med anvendelsen af artiklerne, idet så mange artikler kan være med til at forstyrre billedet samt det omfattende arbejde, der er voldsomt tidskrævende. Derudover er der en række fordele:

- artiklerne har givet mulighed for at belyse problemstillingen på en sjov og uhøjtidelige måde,
- givet et indblik i selve implementeringsprocessen,
- givet mulighed for at undersøge den enkelte beslutningsarena fra forskellige vinkler,
- de afspejler aktørernes holdning og viden til de to direktiver

Det ville være naivt at antage, at artiklerne udelukkende skal ses som et udtryk for de forskellige aktørers holdninger, da artiklerne ofte er skrevet af journalister, der ofte har anvendt citater fra interviews til netop at fortælle deres historie. Dette er det forsøgt at tage højde for i forbindelse med anvendelsen af artiklerne i nærværende speciale således, at de udvalgte citater er de, der karakteriserer den enkelte aktørs reelle holdning eller dem, der karakteriserer debatten på bedst mulig vis.

¹ Informedia, søgemaskine tilgængeligt via hjemmesiden www.aau.auc.dk

² fra tidsperioden 1991 og frem til 2008

Debatterne er valgt benyttet til at illustrere den farverige palet, hvorfor afsnittene primært er baseret på de udvalgte citater - udvalgt fordi de alle repræsenterer de forskellige holdninger fra forskellige aktører, og dermed præsenteres de forskellige fronter på den enkelte beslutningsarena.

Udover artikler er der blevet benyttet data fra tidligere projekter, interviews, møder, konferencer, litteraturstudier etc.

3.2.2 Anden vidensindsamling

Udarbejdede projekter henviser primært til rapporten "Natura 2000-forvaltning – et studie af samspillet mellem miljøcentrene og kommunernes forvaltningsopgave." som er udarbejdet i forbindelse med mit 9. semester. Denne er underlagt en fortrolighedserklæring og af respekt for dette er det valgt kun at anvende resultatet af de kvantitative telefoninterview, som havde til formål at undersøge de nordjyske kommuners rolle og forventninger til det kommende samarbejde med Miljøcenter Aalborg, de kommende Natura 2000-planer og de kommende kommunale handleplaner. Derfor er beslutningsarenaen omhandlende første generation af Natura 2000-planerne (kapitel 17) valgt behandlet overfladisk.

Der anvendes tillige viden erhvervet via konferencer og møder. Her kan bl.a. nævnes Det Grønne Råds møde i Aalborg Kommune, konferencerne Natura 2000-planerne, Wilhjelm+6 samt kurset Natura 2000 – drift og pleje, alle foregået i perioden sommeren 2007 til sommeren 2008. Alle er i større eller mindre grad benyttet som den indledende information til udvælgelse af en mere specifik retning og tema for specialet samt at øge min generelle viden på området, men ikke mindst som baggrundsviden til udarbejdelsen af dette speciale og fremgår derfor ikke direkte af litteraturlisten.

Størstedelen af de kilder, der er blevet benyttet til litteraturstudiet, er fra statslige eller andre offentlige organisationer, eksempelvis dansk lovgivning, EU-direktiver, internetsider og diverse rapporter. De benyttede kilder vurderes som værende pålidelige. Det er generelt tilstræbt at benytte flere kilder, hvor dette har været muligt.

3.3 Valget af metode

Formålet med dette afsnit er at uddybe begrundelserne for de metodiske valg, der er foretaget for at besvare problemformuleringen samt at reflektere over, hvilke konsekvenser disse valg får for rapportens analyser og konklusioner. Her tænkes dels på brugen af specialets implementeringsmodel, som bygger på Winters integrerede implementeringsmodel dels på brugen af beslutningsarenabegrebet.

Da implementeringen bæres igennem af mange forskellige aktører med forskellige agenda, brugen af arenabegrebet kan være med til at belyse hvor i implementeringen dette foregår og med hvem. Beslutningsarenabegrebet er heuristisk og kan derfor anvendes til at karakterisere, hvordan en beslutning træffes på mange forskellige niveauer. Arenabegrebet giver mulighed for at undersøge, hvilke mekanismer, der har haft indflydelse på, om en sag eller en bestemt type af informationer bliver optaget eller afvist fra en beslutningsarena. Dette er fundet relevant i forhold til at kunne diskutere de beslutningsarenaer, der har haft indflydelse på implementeringen af Natura 2000-direktiverne.

Implementering af Natura 2000

Den valgte analysetilgang i nærværende speciale er på en gang radikalt og tilstræbt naiv. Radikalt i den forstand, at der næsten udelukkende ses nærmere på de implementeringsmæssige aspekter af EU's naturpolitik og analysere den primært ud fra opstillingen af beslutningsarenaer, hvorved andre aspekter negligeres. Ved brug af den naive tilgang søges det at få et klart billede af den danske implementering af Natura 2000-direktiverne.

Formålet med dette speciale er at analysere den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. Det er derfor valgt at tage afsæt i en teoriretning, som fokuserer på de processer, hvorved beslutninger træffes og føres ud i livet. En af de primære årsager til, at valget er faldet på Winters integrerede implementeringsmodel er, at Winters model som teoretisk grundlag frem for andre implementeringsmodeller, er et forsøg på at sammenfatte "alle" de "væsentligste" årsagsfaktorer af implementeringsprocessen. (derfor integreret implementeringsmodel) Yderligere kan det begrundes med, at Winters model for det første er så bred, at den giver mulighed for at belyse problemstillingen fra flere forskellige vinkler, for det andet tager modellen højde for danske forhold. Sidst men ikke mindst er det en velkendt model til analyse af implementeringsprocesser.

Det er valgt at benytte beslutningsarenaer kombineret med Winters implementeringsmodel til at analysere implementeringen af Natura 2000 i håbet om at give større gennemsigtbarhed og reproducerbarhed, og dermed give rapporten større troværdighed. Med dette for øje er det således vurderet frugtbart for den udførte analyse.



Del 2

Den teoretiske analyseramme

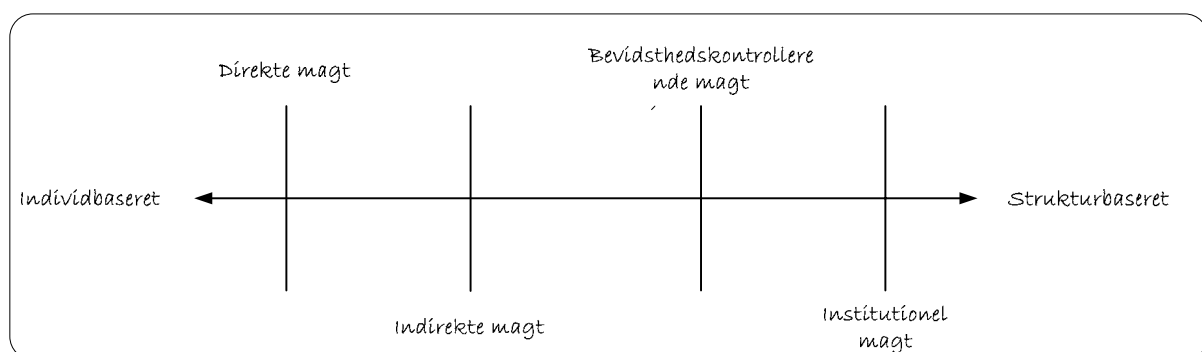
4 Magtudøvelse og beslutningsprocesser

I de næste to kapitler bliver der redegjort for det teoretiske grundlag for den videre analyse af implementeringen af Natura 2000-direktiverne i Danmark. Grundlaget består af både magtteori og implementeringsteori. Nærværende kapitlet omhandler første del af det teoretiske grundlag – magtteori. Der tages udgangspunkt i teorien om de fire magtdimensioner, som er beskrevet i bogen "Kontrol i det stille – om magt og deltagelse, skrevet af Søren Christensen og Poul-Erik Daugaard Jensen.

At beslutninger, om det er i formel, politisk, økonomisk eller om de er af uformel karakter, er en udøvelse af magt – når der vælges en retning, fravælges en anden. Magt anses derfor at være en del af beslutningsprocessen. Men magt er ikke bare magt, der eksisterer mange forskellige anskuelser blandt teoretikere af, hvad magt er, hvordan den udøves og hvor magten er placeret. Magt bliver oftest beskrevet som værende "*en påvirkning mellem personer eller aktører*" [Christensen & Daugaard Jensen 2001] og dermed udtryk for et ønske om indflydelse på, hvad der sker omkring.

Da implementeringsprocesser bæres igennem af mange forskellige aktører med forskellige agenda er det vurderet, at magtrelationen er nødvendig at medtage. Dette er valgt, for at belyse, hvor aktørernes i implementeringsprocessen øver indflydelse, idet magt findes overalt. Derfor er kunsten at kunne gennemskue, hvem der har den, hvordan den bliver brugt og endelig hvordan den anvendes.

De fire magtdimensioner; den direkte, den indirekte, den bevidsthedskontrollerende og den strukturelle magt, er illustreret i figur 4.1



Figur 4.1 De fire magtformers base

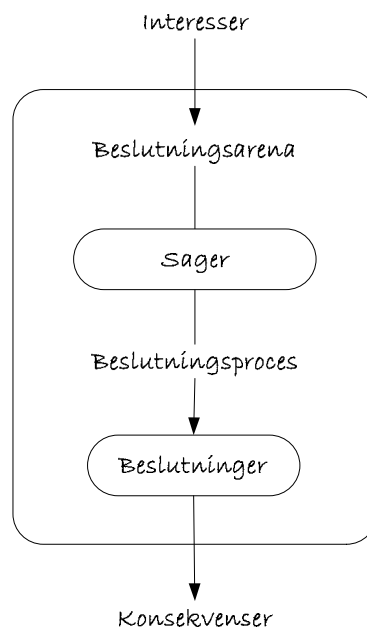
Af figuren fremgår det, at magtbegreberne går fra et rent individbaseret magtbegreb til et rent strukturelt magtbegreb. De to yderpunkter er henholdsvis direkte magt og institutionel magt mellem disse yderpunkter findes den indirekte magt og den bevidsthedskontrollerende magt. En af pointerne i bogen er, at magt ikke alene kan analyseres via kun én af disse magtdimensioner - alle dimensionerne

må nødvendigvis inddrages. Dimensionerne er kumulative og erstatter derfor ikke hinanden men bygger over på hverandre. Det er ifølge forfatterne til boges således samspillet mellem de forskellige magtdimensioner, der giver det mest nuancerede billede af den anvendte magt.

Fælles for alle magtdimensionerne er beslutningsarenabegrebet, som lige kræver en kort forklaring inden redegørelsen af de fire forskellige magtdimensioner.

4.1 Beslutningsarenaer

Christensen og Jensen forudsætter for alle deres magtdimensioner, at magtudøvelsen foregår i et bestemt regi således, at den kan bestemmes i tid og rum. Dette betyder, at der sker en stedfæstelse af de begivenheder, der udspiller sig i for eksempel implementeringsprocessen. Disse begivenheders stedfæstelse i tid og rum kaldes beslutningsarenaer. Beslutningsarenaer kan være af formel karakter ex folkettinget eller uformelle ex familiens spisebord, det vil sige at der dermed kan være stor forskel på den enkelte beslutningsarena. For at kunne benytte beslutningsarenaprincippet skal det være muligt at afgrænse deltagerkredsen, dvs. definere de aktører, der har betydning for den enkelte beslutningsarena. Figur 4.2 illustrerer beslutningsarenabegrebet.



Figur 4.2 Beslutningsarena

4.2 Direkte magt

Det er en amerikansk politolog Robert A Dale, der er ophavsmand til begrebet direkte magt. Direkte magt kan defineres som en persons eller gruppes evne til at gennemføre sin vilje på trods af en tydelig modstand. Direkte magt er synlig, derfor forstås den direkte magt som, hvad der i bred forstand forstås ved magt: At en person får en anden person til at gøre noget, som den anden ellers ikke ville have gjort. Denne form er direkte observerbar og bygger ofte på et autoritetsforhold, manipulation, vold, tvang, dominans, etc.

I forbindelse med den direkte magtdimension benyttes den rationelle beslutningsmodel¹ som grundlag. Magtdimensionen giver mulighed for at gennemskue de bagvedliggende interesser, der har været med til at skabe indholdet af den trufne beslutning. Det er altså her interessant at overveje, hvordan og hvorfor en aktør kan blive i stand til at udøve magt over en anden aktør, samt at overveje, hvilke modtræk den anden aktør har til rådighed for enten at hindre eller mindske en aktørs magt.

Den direkte magt er afgrænset til de aktiviteter, der foregår på den enkelte beslutningsarena. Selve beslutningsprocessen er altså i perioden fra emnet er kommet ind på arenaen til der er truffet en beslutning. Der tages derfor ikke højde for aktørernes udgangspunkt og hvorfor disses interesse søges fremmet. Endvidere undlades tillige de aktiviteter, der foregår efter afgørelsen er truffet.

Det afgørende element i den direkte magtdimension er, at der bliver produceret løsninger på de sager, der er kommet ind på beslutningsarenaen - beslutninger som ikke altid er entydige.

4.3 Indirekte magt

Den direkte magtdimension udgør ifølge Bachrach og Baratz kun magtens "ene ansigt". Derfor har de tilføjet magtens "andet ansigt", som er den indirekte magt. De kalder denne form for magt nondecision-making - de processer, hvorved beslutningstageren begrænses til at omfatte "ufarlige" sager.

Denne magt udøves ved via filtre at forhindre problemer i overhovedet at komme ind på beslutningsarenaen. Formålet med filtrene er at holde problemerne ude og at identificere nondecisions med, der er flere forskellige filtre, her benyttes som i Christensen og Jensen to eksempler. Disse filtre stiller spørgsmålstegn ved to afgørende forudsætninger for den direkte model. Dels ved forudsætningerne om aktørernes uhindrede adgang til beslutningsarenaen, således at emnets manglende adgang til beslutningsarenaen udgør et magtforhold. Dels ved, om den trufne beslutning gennemføres, og om der er andre uforudsete konsekvenser - eksempelvis om der bevidst åbnes op for fortolkningsmuligheder af den trufne beslutning, således at tolkningen overlades til andre, fordi de er fundet bedre egnet end de aktører, der er i beslutningsarenaen eller fordi det er vurderet til en fordel, at der kan opstå tvivl fordi beslutningen er uklar, hvilket åbner mulighed for forskellige fortolkninger.

Den indirekte magt kan defineres som en persons eller gruppes evne til at få tilgodeset egne interesser uden nødvendigvis at foretage sig noget. De besidder nogle fysiske og/eller ikke fysiske magtressourcer, som kan anvendes. For eksempel viden, økonomisk styrke, forhandlingsposition, alliance, andre menneskers forudfattede vurderinger, militære ressource, teknologi m.m, ikke-beslutninger for eksempel hvilke emner skal/skal ikke på dagsordenen.

Der er i denne magtdimension således mere fokus på filtre end på, hvad der foregår på selve beslutningsarenaen.

¹ Den rationelle beslutningsmodel bygger på den økonomiske teori, hvor rationalitet er en helt grundlæggende antagelse.

4.4 Bevidsthedskontrollerende magt

Bachrach og Baratz' to dimensionelle magtanalyse er også blevet udsat for kritik. Den engelske sociolog Steven Lukes står bag magtens tredje ben – den bevidsthedskontrollerende magt. Han peger på, at magten også kan udøves i det skjulte og giver sig udslag i en manglende bevidsthed om virkelige interesser².

"For at være præcis. A kan udøve magt over B ved at få ham til at gøre noget, han ellers ikke ønsker at gøre. Men A kan også udøve magt over B ved at påvirke, skabe eller determinere, hvad der overhovedet er hans ønske. Er det i virkeligheden ikke den mest raffinerede form for magtudøvelse, at få andre til at have netop de ønsker, som passer én selv – altså at sikre deres støtte ved at kontrollere deres tanker og ønsker" ³ [Christensen & Daugaard Jensen 2001, s 65]

Citater er meget beskrivende for denne magtdimension. Den tilslutter sig de to foregående magtdimensioner og tilføjer, at det der foregår i denne dimension er den magt, der udøves uden den påvirkede aktørs viden, og der foregår her således en slags manipulation gennem den "usynlige kontrol".

4.5 Institutionel magt

Den fjerde magtdimension - den institutionelle magt - har sit udspring i et opgør med principperne bag en rationelle beslutningsmodel, som de tre foregående magtdimensioner bygger på. Denne magtdimension handler om den magt, der ligger i en ureflekteret accept af samfundets rammer og dermed af rutiner, normer og strategier. Dette kan således beskrives som en *"kontrol i det stille. Netop i det stille, fordi den ikke blot unddrager sig A og B's bevidsthed, men fordi deres fokusering på den indbyrdes magtkamp så at sige beforder den institutionelle magt."* [Christensen & Daugaard Jensen 2001, 95] Disse rammer anses for værende normal adfærd - disse rammer er institutionaliserede og kan derfor have en afgørende betydning. Dog kan rammerne ændres over tid.

Dette betyder, at forestillingerne om virkeligheden bliver en selvfølgelighed og accepteres af et flertal. Det betyder, at en vis frisk indgangsvinkel eller et bevidst forsøg på at eksperimentere med disse normer og rutiner er nødvendig for at få øje på deres eksistens. Den institutionelle magt kan beskrives som en slags makro tilgang til magtbegrebet, fordi der her stilles spørgsmålstejn ved, om det rimelige i at antage, at det hele starter med et givent problem og slutter med en løsning og ikke omvendt, således at der findes en løsning til et problem, som først i det øjeblik bliver kendt.

Den institutionelle magt adskiller sig yderligere fra de tre første magtdimensioner ved, at der ikke er egentlige aktører inde og varetage bestemte interesser.

Det fremgår således, at det at træffe en beslutning ikke opfattes som en lineær rationel proces, men mere en proces, hvor de forskellige magtrelationer har indflydelse på den beslutning, der bliver truffet på den enkelte beslutningsarena.

² Begrebet virkelige interesser er her centralt, og dækker over de interesser en aktør objektivt ville have

³ Christensen og Jensen's oversættelse

5 Specialets implementeringsmodel

Det er valgt at dette kapitel har til formål at belyse en række centrale faktorer, der på forskellig vis og på forskellige stadier af en implementeringsproces kan øve indflydelse på implementeringsresultatet. Dette gøres gennem Winters integrerede implementeringsmodel. Kapitlet indledes med Winters egne ord, som præsenterer ideen bag modellen:

"What we are trying here is only to present a preliminary model to explain implementation outcomes by identifying some of the key variables, and by suggesting how these variables can be brought together in one model"

[Winter 1990, s 20]

Winters integrerede implementeringsmodel

Winter gør opmærksom på, at der eksisterer en substantiel debat om den rette evalueringsstandard både inden for implementerings og evalueringsforskningen. Han pointerer, at valget af officielle mål som evalueringsstandard bunder i et demokratisk synspunkt. Endvidere mener han, der er et fundamentalt demokratisk problem, hvis ikke politiske beslutninger implementeres i overensstemmelse med de begrundelser og forventninger, der er tilkendegivet. [Winter 2004] Hans tese er *".. at lovgivning og andre politiske beslutninger kun er papir, og at gennemslagskraften er afhængig af, hvad der sker under implementeringen."* [Winter 2004, s 15]

Udgangspunktet er således, at implementeringen af en lovgivning eller en politisk beslutning er mere end ren teknik. Derfor kan implementeringen af en offentlig politik ikke adskilles fra politikformuleringsfasen og policy-designet. Samtidigt kan den heller ikke adskilles fra de aktører, der deltager i implementeringsprocessen eller fra den socio-økonomiske situation. [Winter 1994, s 62 & 102]

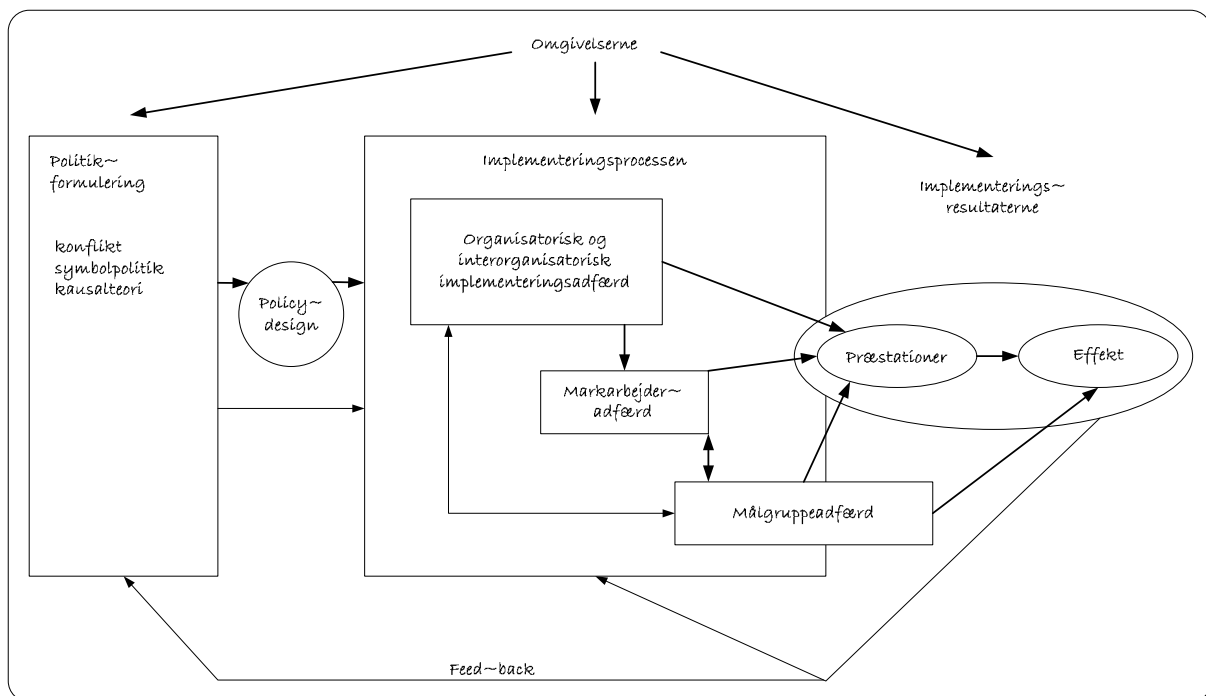
Med dette for øje søger Winters model at belyse de politiske processer og mekanismer, der kan hindre målrealiseringen af en politik. Han understreger således, at en manglende målrealisering kan skyldes flere forhold; et mangelfuldt policydesign på grund af politikformuleringens karakter, problemer i implementeringsprocessen pga. manglende administrativ implementering, uforventet målgruppeadfærd såvel som ændringer i de socioøkonomiske omgivelser. [Winter 1994, s 125-126]

Winter har valgt at koncentrere analysen ved at fokusere på fire kategorier af omstændigheder, som han anser som de vigtigste, når relevante faktorer identificeres. De repræsenterer endvidere forskellige faser i implementeringsprocessen. Kategorierne er:

- Politikformuleringens betydning for implementeringsprocessen og resultaterne
- Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd under implementeringsprocessen i forhold til lovgivningen og dens mål
- Bureaukratisk markarbejderadfærd
- Målgruppeadfærd og samfundsmæssige forandringer

Figur 5.1 Winters fire kategorier

Modellen (figur 5.2) søger samlet at integrere både top-down (politikformuleringsprocessen, interorganisatorisk netværk) og bottom-up (markarbejderadfærd, de sociale omgivelser) tilgangen⁴. Ved top-down tilgangen tages der udgangspunkt i de officielle mål, og implementeringen betragtes ud fra et styrings- og kontrolperspektiv, idet fokus er på aktørerne øverst i hierarkiet. Bottom-up tilgangen tager derimod udgangspunkt i et samfundsmæssigt problem og evaluerer ud fra problemløsningsevnen. Der fokuseres på samspillet mellem de aktører, især på de lavere organisatoriske niveauer, der medvirker til løsning af problemet. I modellen supplerer de to tilgange således hinanden – dog med overvægt af top-down - for dermed at opnå en fyldestgørende forklaring på de politiske beslutningers effekt eller manglende effekt, der er resultatet af den politiske beslutning og implementeringsproces.



Figur 5.2 Winters integrerede implementeringsmodel. [Winter 2004, s 59]

Winter søger altså at indfange de årsagsfaktorer, der er af betydning for implementeringsprocessen. Årsagsfaktorer, som er væsentlige for forståelsen af, hvorfor love og andre politiske beslutninger får eller ikke får virkning overfor borgerne. Han sigter dermed mod et "katalog" af årsagsfaktorer. Der er således tale om en analysemodel, der forsøger at strukturere området og fortælle, hvor forklaringen på manglende eller utilstrækkelig implementering kan findes. Modellen indeholder både deskriptive (årsagsfaktorerne) og normative (værdigrundlaget) elementer.

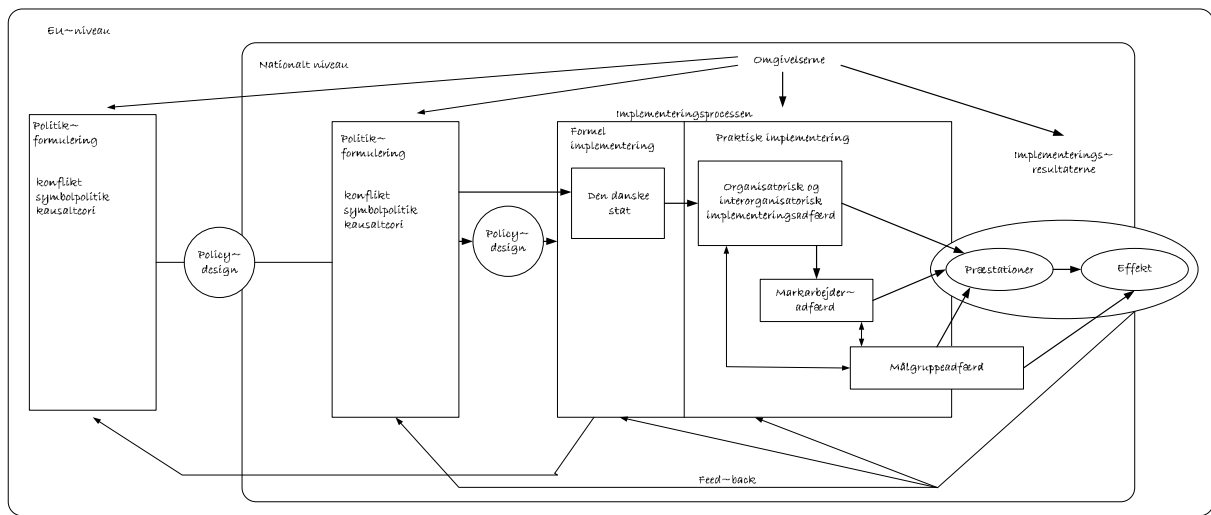
⁴ Tilgangen til implementeringsanalyser diskuteres yderligere i kapitel 5.3.10

Winter fremhæver yderligere at *"Det undersøges således, i hvilket omfang politiske beslutninger, ... faktisk iværksættes, gennemføres og virker i overensstemmelse med de retningslinjer og mål, der officielt er angivet for beslutningerne"*

[Winter 2004, s 15]

Specialets implementeringsmodel

Det fundet nødvendigt at lave en tilføjelse til Winters integrerede implementeringsmodel, da specialet beskæftiger sig med reguleringspolitik fra EU, Natura 2000-direktiverne. Tilføjelsen er illustreret på figur 5.3.



Figur 5.3 Specialets implementeringsmodel

Specialets tilføjelse består af den omkringliggende ramme - EU-niveauet, der dermed tydeliggøre de to niveauer – Europa og Danmark til Winters model idet Europas direktiver skal inkorporeres i den nationale lovgivning, hvorfor der både på dansk og europæisk niveau er en politikformulering og policydesign fase. Forklaringen på disse tilføjelser bunder i erkendelsen af, at implementeringen af unionsakter på flere måder er forskellig fra nationale retsakter. Det er her valgt at fokusere på de to mest markante forskelle.

For det første, er der det forhold, at unionspolitikken formuleres og vedtages på unionsniveau, mens medlemsstaterne i alle tilfælde implementerer den. Alle retsakter fra EU implementeres suverænt af medlemsstaterne. Implikationerne er, at EU ikke har organer i de enkelte medlemsstater til at gennemtvinge implementeringen af retsakter. Derfor har EU ingen direkte adgang til at kontrollere implementeringen på samme måde, som den danske stat har. Det virker derfor logisk at antage, at unionens manglende muligheder for at kontrollere implementeringen af de vedtagne retsakter, kan virke blokerende for en succesfuld implementeringsproces. Analysen af implementeringen af de to Natura 2000-direktiver giver således mulighed for bl.a. at se, om antagelsen holder inden for naturforvaltningsområdet.

For det andet, er der den forskel, at kæden mellem vedtagelsen af en retsakt og den endelige effekt af den, bliver et led længere, hvilket Pressman og Wildavsky (1973) *"...gav en interessant matematisk inspireret fremstilling af problemet: hvis implementeringen består af en kæde af efterfølgende beslutninger, som hver har en meget høj sandsynlighed på 90 % for at bringe implementeringen*

videre i overensstemmelse med lovgivningens mål, skal der kun syv beslutninger til, før sandsynligheden for en endelig målrealisering er på under 50 %." [Winter 2004, s 68-69] Det er derfor essentielt at påpege en yderligere nødvendighed af høj indbyrdes koordination mellem hver kæde for at opnå et tilfredsstillende resultat, når der er lange beslutningskæder.

I de efterfølgende afsnit redegøres for modellens elementer, hvor der samtidig gøres rede for tilføjelserne. Redegørelsen af modellen er primært teoretisk, idet Winters arbejde udgør grundlaget. Sekundært er det valgt at inddrage empiriske data, hvor dette er fundet hensigtsmæssigt.

Gennemgangen af modellen går fra venstre mod højre, hvilket også svarer til det kronologiske implementeringsforløb i forbindelse med udarbejdelse, vedtagelse og implementering af en politisk beslutning.

5.1 Politikformuleringen

Da dette afsnit tager udgangspunkt i den tilhørende teori gælder denne således for både det europæiske og det danske niveau. Den overordnede antagelse bag politikformuleringen er, at selve politikformuleringsfasen forud for vedtagelsen af en lov eller en politisk beslutning både spiller en afgørende rolle for, hvordan implementeringsprocessen kommer til at forløbe og for implementeringsresultaterne. Politikformuleringsfasen er således det første skridt, idet fasen har stor indflydelse på den samlede implementering.

"..., at lovgivning og andre politiske beslutninger kun er papir, og at gennemslagskraften er afhængig af, hvad der sker under implementeringen... Derfor er de politiske processer under udførelsen af de politiske beslutninger lige så væsentlige for de politiske ideers gennemslagskraft og effekt på samfundet, som de politiske beslutningers tilblivelsesproces" [Winter 2004, s 15]

Dette medfører, at de officielle mål i den politiske beslutning bliver omdrejningspunktet i analysen, da effekten måles i forhold til disse. Politikformuleringsprocessen er af stor betydning for implementeringens succes, idet denne kan være skyld i en eventuel manglende målopfyldelse. Det er valgt at fokusere på tre interessante og væsentlige elementer i politikformuleringsfasen; målsætning, politikformuleringstyper og aktører.

5.1.1 Målsætning

Her er det væsentligt først at se på de udvalgte direktivers målsætning. Ofte er det besværligt at identificere målene for den politiske beslutning, idet de kan være helt fraværende i de officielle dokumenter, eller de kan være vage eller modstridende. Derudover er det heller ikke sikkert, at der er overensstemmelse mellem latente motiver og de officielle mål. Det er således ikke altid, at de mål, der bliver formuleret, er lige præcise, hvilket bevirker, at der i den efterfølgende implementeringsfase vil opstå uklarhed omkring, hvad der egentlig er hensigten. Denne uklarhed skyldes ofte, at processen bag vedtagelsen er karakteriseret af interesseforskelle og konflikter, hvilket fører til kompromisdannelse, som vanskeliggør en konkret målrealisering.

Winters model tager udgangspunkt i retsakternes formelle målsætninger. Vanskelighederne ved dette udgangspunkt kan være, at de reelle mål ikke svarer til de formelle. I denne sammenhæng ville det eksempelvis indebære, at unionen ønskede at opnå noget andet med et givent direktiv, end hvad der

fremgik af formålsbestemmelserne. Ifald det skulle være tilfældet og implementeringen af det latente mål er vellykket, vil dette ikke anses for at være en vellykket implementering i specialets forstand. En sådan situation vil nemlig være meget betænkelig set ud fra et demokratisk legitimations- og kontrolsystem. Det er endvidere nærtliggende at undersøge, om målsætningerne er abstrakte eller konkrete, eller om de sigter til et eller flere mål. En upræcis målformulering kan efterfølgende forårsage, at "aben" bliver sendt videre eller, at der opstår magtkampe omkring, hvordan målsætningen skal føres ud i livet.

5.1.2 Politikformuleringens typer

I modellen sonderer Winter, grundet denne erkendelse, mellem tre typer af politikformuleringer; konflikt, symbolpolitik og kausalteori. Politikformuleringsprocessen kan være præget af konflikter og uenigheder, som gør det vanskeligt at blive enige om, hvad målsætningen skal være. Det kan endvidere være vanskeligere at finde ud af, hvilke politiske instrumenter, der kan afhjælpe problemet.

Problemet kan være af en sådan karakter, at politikere føler, at det er deres pligt at demonstrere en holdning. Det kan være forklaringen på, at problemer forsøges behandlet under et utilstrækkeligt teoretisk grundlag om årsagssammenhænge eller ligefrem adopteres af rent symbolske årsager. For mange politiske aktører kan det således have større betydning at demonstrere en vilje til handling end egentlig at løse problemet. Dette danner grundlag for Winters hypotese om, at det er usandsynligt at en implementering bliver succesfuld, hvis politikken adopteres af symbolske grunde.

Politikerne baserer deres beslutninger på en gyldig kausalteori om, hvordan de opstillede mål opnås. Dette kan f.eks. være i forhold til relationen mellem virkemidler og de forhold, der om nødvendigt skal forandres for at realisere målene. f.eks. i form af habitatdirektivets bestemmelser og de mål, der skal opnås kan forstås. Derudover kræves, at de aktører, der er ansvarlige for implementeringen er udstyret med tilstrækkelige midler og kompetencer til at tage affære i forhold til de mange kritiske sammenhænge, der gør sig gældende for i praksis at nå de officielle mål. Det har derfor stor betydning for en succesfuld implementering, at politikerne baserer deres beslutninger på en gyldig kausal teori om, hvordan de opstillede mål opnås.

Symbolpolitik og kausalteori er således to størrelser, der henviser til det forhold, at politikerne enten kan vedtage noget, de ved ikke kan lade sig gøre (symbolpolitik) – eksempelvis med det formål at signalere handlekraft og vilje til at gøre noget ved problemerne. Eller beslutte sig for noget, de tror, kan lade sig gøre, men som i realiteten ikke er muligt (manglende forståelse af kausalitetsforhold). I dansk sammenhæng kan nævnes den første vandmiljøplan, som er et godt eksempel på begge dele.

I forlængelse heraf understreger Winter at det kan være vanskeligt at udrede præcist, hvori et problem består, ligeledes dets årsager og konsekvenser.

5.1.3 Aktører

Aktører har afgørende betydning i politikformuleringsprocessen, da de søger at maksimere deres interesser gennem udformningen af implementeringsstrukturen. Dette sker enten ved, at aktørerne selv deltager i implementeringen eller overlader det til et for dem venligtsindet organ. Eller ved at implementeringen afskæres fra politisk indflydelse fra en regering, der er mistillid til fra stærke politiske aktører. Ofte er politikformuleringsprocessen præget af konflikter og kompromiser mellem forskellige aktører, eftersom aktører typisk har forskellige interesser.

Implementering af et direktiv kan blive meget påvirket af, hvilke aktører, der får indflydelse på et givent område under inkorporeringen af direktivet. Aktørerne vil i første omgang her være medlemsstaternes regeringer og EU-institutionerne; kommissionen, parlamentet og ministerrådet. De nationale regeringer har en særlig afgørende betydning, idet de indtager en dobbeltrolle i unionen. Selvom kommissionen har den formelle ret til at udarbejde forslag til retsakter, er det ofte medlemsstaterne, der kommer med forslag til kommissionen om nye retsforskrifter, og gennem ministerrådet afgør medlemsstaterne, hvilke udkast til retsforskrifter, der kan blive gyldige. Tilmed er det jo også de enkelte medlemsstater, der sidder med ansvaret for implementeringen af retsforskrifterne fra EU.

Implementeringen af en offentlig politik eksempelvis Habitatdirektivet, kan ikke adskilles fra politikformuleringsfasen og policy-designet. Udgangspunktet er således, at implementeringen af et direktiv og den medfølgende lovgivning er mere end ren teknik.

5.2 Policy-designet

Policy-designet består af den politiske beslutnings kombination af mål og instrumenter. Det er vigtigt for at sikre den tilsigtede effekt, at disse hænger sammen. Her gælder ligeledes, at der findes to niveauer i forhold til specialets implementeringsmodel – EU og Danmark.

5.2.1 Politikformulerings karakter og valget af virkemidler

Politikformuleringsprocessen kan være præget af konflikter, som gør det vanskeligt at blive enige om effektfulde instrumenter. Ligeledes kan mangelfuld kausalteori om sammenhængen mellem valgte instrumenter og de forhold, den offentlige politik skal regulere, gøre målrealiseringen umulig også selv om administrationen lykkes. Nogle politikker er på forhånd umulige at gennemføre, fordi de er præget af uenighed og målene derfor bliver uklare, utilstrækkelige eller konfliktfyldte. Eller valget af politikinstrumenter i processen, hvor politikken formuleres, får afgørende betydning for implementeringsmulighederne. Valget af ineffektive implementeringsinstrumenter kan have baggrund i politiske interesser og konflikter, eller i, at valget er rent symbolsk eller præget af mangelfuld kausalteori om, hvorledes de politiske problemer(mål) kan løses (nås).

5.2.2 Instrumenter

Valget af instrumenter til opfyldelse af de opstillede mål er derfor af stor betydning, da der naturligvis skal være sammenhæng mellem mål og instrumenter. Instrumenterne kan ifølge Winter opdeles i grupper bestående af;

- ~ regler
- ~ information
- ~ hierarki og organisering
- ~ økonomiske styringsinstrumenter, herunder
 - ~ subsidier eller indkomstoverførelser
 - ~ afgifter
 - ~ konkurrence

[Winter 2004 s 37]

Der vælges dog normalt en kombination af disse instrumenter. Baggrunden for valget af instrumenter kan skyldes flere forskellige ting, blandt andet; nationale forskelle, tradition, den politiske kultur, politikformuleringsstil, ideologi, konkrete interesser, politiske magtforhold m.m. At instrumenterne har betydning for implementeringen er anerkendt af både politologer og politikere.

Som allerede nævnt har EU i forbindelse med Natura 2000-direktiverne ikke direkte adgang til kontrol af det enkelte medlemsstats implementering, idet EU ikke har nogen form for organer i de enkelte medlemsstater, som kan sikre implementeringen. Dog har EU enkelte virkemidler som; åbningsskrivelser, domstolen og tilskudsmuligheder. For medlemsstaterne, i dette tilfælde den danske stat, er retten til at vælge instrumenter uddelegeret til den enkelte nation, hvilket kan ses som unionens egen erkendelse af dens begrænsede indflydelse på implementeringsprocessen (som tidligere nævnt i kapitlet). Det er nærliggende at tro, at medlemsstaternes ret til selv at afgøre, hvilke instrumenter, der tages i brug, kan tilskynde en forhaling af implementeringsprocessen af ubehagelige bestemmelser fra EU. På den anden side kan det forventes, at nogle lande anvender nogle hårdere instrumenter end det ellers ville have været tilfældet, hvis instrumenterne var angivet i et direktiv. Endvidere kan det tænkes, at friheden til at vælge instrumenter får nogle lande til at sige ja til bestemmelser, de ellers ville have sagt nej til. Og selvom disse lande så i første omgang bruger deres kontrol over instrumentvalget til at forhale en implementering, kan det på længere sigt vise sig, at de alligevel ser sig forpligtede til at gennemføre unionens bestemmelser. Det er altså ikke muligt, alene ud fra medlemsstaternes ret til at afgøre valg af instrumenter, at vide, om implementeringen bliver god eller dårlig.

5.3 Implementeringsprocessen

Implementeringsprocessen er her opdelt i to, en formel og en praktisk implementering. Tilpasningen af direktiverne til den nationale kontekst har som tidligere nævnt ikke noget sidestykke hos de traditionelle love i Danmark, derfor er elementet "Den danske stat" tilføjet til Winters model.

5.3.1 Den formelle og den praktiske

Førstnævnte drejer sig om de juridiske/formelle aspekter, dvs. direktiverne må tolkes korrekt, landende må give forrang til unionens retsakter frem for egne, der må ikke være modstridende lovgivning, og en pligt til at underrette kommissionen, når et direktiv er inkorporeret i den nationale lovgivning. Første fase, den formelle, omhandler således, at retsforskrifterne i et direktiv kan betegnes som formelt implementeret, forudsat de er indarbejdet i de danske retsforskrifter.

I denne sammenhæng undersøges den danske regerings betydning for implementeringen. Der undersøges bl.a. om den danske regering har forsøgt at udvande direktivernes bestemmelser og om de har været længe om at inkorporere direktiverne i den danske lovgivning.

Anden fase, den praktiske, beror på udførelsen af handlingsplaner, bevilling af ressourcer, overvågning og kontrol m.m. Det er denne fase, som behandles yderligere i de følgende afsnit.

5.4 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd

Ved implementeringen af en politik er udgangspunkt den fælles formulerede retsakt, der er nået frem til og som ofte bygger på et fælles kompromis. Paradoksalt giver det fælles udgangspunkt mulighed for forskellige tolkninger hos de forskellige aktører under implementeringen. Denne problematik gør

sig ligeledes gældende på natur- og miljøområdet, fordi målsætningerne ofte kan have karakter af enten at være abstrakte eller overordnede. Dette giver netop den plads til, at de enkelte aktører kan søge at fremme egne specifikke interesser indenfor de abstrakte og overordnede rammer.

Implementeringen af den politiske beslutning kræver således næsten altid, at forskellige organisationer, offentlige og/eller private, involveres i processen, hvilket er illustreret ved "organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd" i modellen. Disse organisationer er karakteriseret ved, at de varetager forskellige interesser, der enten kan være begrænsende eller befordrende for målrealiseringen. Dette kan eksempelvis resultere i koordinationsproblemer, forsinkelser, implementeringsfiaskoer og anvendelse af midler til formål, de ikke oprindeligt var tiltænkt. Ofte består implementeringsprocessen af en lang række beslutninger, hvor organisationerne er involveret (beslutningsarenaer). Dette påvirker således sandsynligheden for implementeringens succes, idet risikoen for implementeringsfiasko stiger med antallet af beslutningspunkter og aktører. Aktørernes incitamenter, vilje og kapacitet⁵ er derfor af betydning for, at implementeringen bliver en succes. Derfor er sandsynligheden for implementeringsfiasko antageligvis større, hvis implementeringsstrukturen inkluderer aktører med interesser, der er i konflikt med den politiske målsætning.

Winters vigtigste pointe er, at det politiske spil mellem myndighederne og de private eller offentlige aktører og deres indbyrdes samspil, kan sammenlignes med det spil, som foregår i politikformuleringsfasen, hvor nogle aktører søger at fremme deres særlige interesser, som enten kan være i overensstemmelse eller i stå i konflikt med den lovgivning, der skal implementeres.

Der hersker til tider en relativ naiv betragtning bag, når det forventes, at der i forbindelse med en iværksættelse af en lov hersker loyalitet i implementeringsorganerne således, at de mest effektive virkemidler anvendes og at forvaltningen sker i henhold til lovgivernes ønsker. Derved bestræbes det at føre lovens formål ud i livet, som en proces, der ikke er påvirket af de politiske, tekniske eller administrative forhold. Et eksempel herpå er internt i det offentlige system, hvor der ligeledes søges at fremme hensynet til egne interesser og mål under implementeringsprocessen. Implementeringen af en ny politik, lov eller lignende involverer, som nævnt aktører på forskellige niveauer også i det offentlige. De enkelte niveauer ledes af aktører, som kan være uenige i de bestemmelser og mål, som der er vedtaget i EU-regi, eller for den sags skyld vedtaget på nationalt niveau. Dette kan medføre implementeringsproblemer skabt på baggrund af mangelfuld kommunikation eller kompetencedeling mellem de forskellige niveauer. Offentlige myndigheder har også interesse i at sikre deres egen overlevelse og vækst, hvilket influerer på incitamentet til at efterleve beslutningerne. Endvidere har de ofte en stærk vilje og andre traditioner, rutiner og tilhørsforhold til etablerede politikker, der er i konflikt med de nye krav. Implementeringen af nye politikker kan således blive opfattet som en trussel mod allerede etablerede interesser og de berørte parter går derfor i defensiven. I den henseende spiller loyalitet til traditionelle samarbejdspartnere f.eks. interessegrupper også en rolle.

6.5 Markarbejderadfærd

Implementeringsprocessen påvirkes også af markarbejderadfærd, idet markarbejderne kan betragtes som de "virkelige politiske beslutningstagere", da det er dem, der afleverer den offentlige politik til borgerne. Da den politiske beslutning ikke kan anskues som en selvstændig social eksistens

⁵ Kapacitet i form af både økonomisk, mandskabsmæssig eller evne.

før den overdrages til målgruppen, er både markarbejderen og målgruppen vigtige aktører, som begge er i bunden af implementeringssystemet. Markarbejderen påvirkes f.eks. af lovgivningsgrundlaget og policy-designet, opgaveområdets karakter, de politiske omgivelser, ledelsesstilen i organisationen og endelig markarbejdernes egne holdninger og adfærd.

Markarbejderne må således defineres som mennesker, der ansigt-til-ansigt har til opgave at formidle myndighedernes politik ud til målgruppen. De står således for den personlige kontakt, et eksempel herpå kan være offentlige sagsbehandlere. Markarbejderes vigtighed bunder bl.a. i, at de udfører et betydeligt skøn gennem deres daglige arbejde med sagsbehandling, kontrol og håndhævelse, hvorfor de har stor indflydelse på de berørte borgers situation. Winters tese er: *"den individuelle markarbejder er en vigtig aktør, som gennem sine afværgemekanismer og prioriteringer giver implementeringen sit personlige - og ofte biased – præg"* [Winter 2004 s 104]

Markarbejdere har udviklet fælles adfærdsmønstre ved kontakten til de berørte borgere, selv på tværs af brancher og arbejdsituationer.⁶ Dette skyldes deres arbejdsituation, som kan karakteriseres af en kløft mellem de stillede krav og de begrænsede ressourcer. Markarbejderen benytter derfor en række afværgemekanismer til udjævning af denne kløft. Blandt disse afværgemekanismer er bl.a. "at skumme fløden", hvilket indebærer, at der bevidst vælges at gøre mest ud af de samarbejdsvillige elementer i målgruppen, således at den enkelte sagsbehandler kan fremstå som dygtig til sit arbejde. Eller der søges at behandle sager hurtigt og effektivt f.eks. at undlade information til klienten, som eventuelt kan trække sagen i langdrag. Slutteligt er der tilfælde, hvor det saglige og faglige skøn negligeres til fordel for en rutinebehandling. Afværgemekanismer, som alle har det til fælles, er en tendens til at afvige for de politiske mål, hvorfor markarbejdernes adfærd netop kan have afgørende politiske beslutningstagere.

Ifølge Winter efterlader ovenstående et meget kynisk billede af markarbejderens adfærd og han påpeger, at der ikke er overladt megen plads til de markarbejdere *"der – på trods af et ofte håbløst regelsæt og administrativ struktur – løser problemer ved hjælp af deres egen sunde fornuft og store viden om målgruppens situation og problemer"* [Winter 2004, s 82] Selvom det ikke kan afvises, at kapaciteten kan være så lille, at der er umuligt at løse de lovmæssige opgaver, så tvivler Winter på, at manglende ressourcer i sig selv kan forklare fremkomsten af disse afværgemekanismer. At afværgemekanismerne nævnes i denne sammenhæng har sin begrundelse i, at de ikke kun har betydning for implementeringen af de politiske beslutninger, men også store konsekvenser for magtforholdet mellem markarbejdere og målgruppe.

Markarbejderadfærden har ifølge Winter flere årsagsforklaringer, men pointen er her, i overensstemmelse med pilene i Winters integrerede implementeringsmodel (figur 5.1.), at afværgemekanismerne ikke nødvendigvis er individuelt bestemt. Adfærden kan afspejle, at det organisatoriske niveau påvirker arbejdsbetingelserne på markarbejder niveau, ligesom samspilsrelationen med målgrupper gør det. Winter hævder således, at markarbejderadfærden er af relativ mindre betydning på reguleringsområdet⁷, da markarbejderes indflydelse på målgruppens

⁶ Det forudsættes at markarbejderens adfærd næppe har ændret sig meget grundet EU's tilstedeværelse. Uanset om en politik har sin oprindelse på det nationale plan eller unionsniveau, forventes der samme tendens i markarbejderadfærden.

⁷ Frem for i forbindelse med den offentlige serviceproduktion, hvor målgruppen er relativ svag.

efterlevelse af lovgivningens intentioner ofte er marginal på grund af målgruppens organisering og faglige viden om egne forhold.

Markarbejder dækker i nærværende speciale over de kommunale ansatte, som har til opgave at sikre udmøntningen af de kommende kommunale handleplaner samt administration af lovgivningen. Grundet kommunalreformen og de omfattende lovændringer er dette nyt i den danske naturforvaltning og planlægning.

5.6 Målgruppeadfærd

Målgruppeadfærden er relevant i to henseender. Dels påvirkes den endelige effekt af den politiske beslutning – den effekt, der ifølge Winter ikke må ses bort fra, hvis målopfyldelsesgraden af en politisk beslutning skal forklares. Dels påvirker målgruppens adfærd og holdninger markarbejdernes arbejdsbetingelser og dermed markarbejdernes indsats i forhold til målgrupperne. Således præger målgruppeadfæren præstationerne i samspillet med markarbejderne. Målgruppen påvirker således både præstation og effekt. (hvilket behandles yderligere i kapitel 5.8)

Målgruppens adfærd er også væsentlig under den praktiske del af implementeringsprocessen, da målgruppen kan spille flere forskellige roller. Den kan forsøge at øve aktiv indflydelse på afgørelser eller service, eller forsøge at påvirke servicens udformning gennem deltagelse og endelig kan den påvirke effekten gennem måden, politikken krav, henstillinger eller intentioner efterleves. Ligeledes har målgruppen også reaktionsmuligheder i form af; "exit", "voice" og "passivt" udfald ved utilfredshed. Ved "Exit" fravælges den organisation eller myndighed, der giver grund til utilfredsheden. Ved "Voice" gives der udtryk for utilfredsheden. Ved "Passivt" ignoreres intentioner bag de politiske beslutninger og disse efterleves derfor ikke. [Winter 2004, s 87-93]

5.6.1 Fællestræk for målgrupperne

Fælles for målgrupperne gælder, at adfærden **for det første** påvirkes af kendskabet til den politiske beslutning. **For det andet** antages det, at jo større adfærdsændringer, den politiske beslutning kræver, jo sværere er det at trænge igennem til målgrupperne. Miljølovgivningen fremstår generelt som en bebyrdende regulering af borgeres og virksomheders adfærd. Af denne grund vil der ofte være problemer med at få målgruppen til at "makke ret". Et klassisk eksempel er de danske landmænds modstand mod den første vandmiljøplan: *"Mange landmænd bringer deres gylle ud allerede om efteråret, selvom de ifølge lovgivningen skulle vente til om foråret for at mindske kvælstofforureningen af grundvand og vandløb"*. [Winter 2004] Der er således størst mulighed for, at den politiske beslutning følges, hvis den er i overensstemmelse med de normer, der er hos målgruppen i forvejen. Normerne kan dog gradvist ændres ved hjælp af uddannelse, information eller økonomiske incitamenter. Hvis et subsidie eller en sanktion er tilstrækkelig stor forventes det, at målgruppen ændrer adfærd i overensstemmelse med den politiske beslutning. Omvendt forventes det også, at en lav opdagelsesrisiko og svage sanktioner har den modsatte effekt. **For det tredje** antages det, at målgruppens adfærd er afhængig af, om aktørerne har medvirket ved tilblivelsen af den politiske beslutning og om de eventuelt er med til at administrere denne, idet det må forventes at være individer eller organisationer med egne holdninger og interesser.

5.6.2 EU og målgruppeadfærd

Da de politiske organer er nogle af de vigtigste aktører i forhold til at regulere folks adfærd, er det relevant at beskæftige sig med EU og staternes måde at fungere og udstede love på, selvom det nok er hos målgruppen (borgerne) det største problem er. I forbindelse med implementeringen af Natura 2000-direktiverne er der dog ikke noget vidundermiddel til styring af borgerne, som er retfærdig, ubureaukratisk, tæt på borgerne m.m. En af de væsentligste måder at ændre folks holdning og adfærd på, er ved at forbedre de politiske institutioners funktionsmåder, hvor vanskeligt dette end måtte vise sig at være. Målgruppens eventuelle manglende samarbejde/implementeringsvilje i forbindelse med Natura 2000-direktiverne forventes næppe at skyldes det forhold, at der er tale om en lovgivning baseret på regelsæt, der har deres oprindelse i EU, men snarere reglernes i sig selv bebyrdende karakter.

5.7 Feed-back

Tesen er her, at en policy eller beslutning vil udvikle sig efterhånden, som den bliver sat i værk. Den vil blive modificeret undervejs i sit møde med praksis, og der vil opstå problemer, som beslutningstagerne ikke havde tænkt på. Det interessante er, hvilke problemer, der kan være tale om og hvorledes de håndteres af de ansvarlige aktører i implementeringsorganisationerne.

Det er overbevisningen, at evalueringerne indgår som et usynligt led i Winters model, fordi evalueringer bruges til at dokumentere effekten. Evalueringer kan således betegnes som "*en systematisk anvendelse af samfundsvidenskabelige metoder til analyser af offentlige foranstaltningers virkemåde og effekt*" [Winter 2004, s 113] ligesom de via feed-back funktionen ideelt set har indflydelse på politikformuleringsfasen og implementeringsprocessen [Winter 2004, s 111].

Denne feed-back funktion gælder i specialets implementeringsmodel yderligere, at Danmark som national stat kan påvirke vedtagelsen af direktiverne men også, at der foregår en feed-back til både at påvirke det danske policy niveau og således hele implementeringsprocessen.

5.8 Præstation og effekt

Markarbejderne udfører præstationer i forhold til målgruppen i form af myndighedsudøvelse. Disse præstationer betegnes som et output⁸. Dette formodes at have intenderede eller ikke-intenderede effekter i forhold til målgruppen. Disse effekter betegnes som outcome. Oplysninger om effekten kan så almindeligvis kanaliseres tilbage til de politiske og administrative aktører, dvs. der er tale om et feed-back.

Målgruppen har ofte ikke kun betydning for effekten, men også for sagsbehandlernes præstationer. Det vil sige, at målgruppens adfærd påvirker både outcome og output – da der er en stærk korrelation mellem disse. Målgruppen kan få indflydelse på implementeringen af direktiverne, idet deres motivation og kompetencer vil påvirke sagsbehandlernes arbejde. Relationen mellem sagsbehandlerne og målgruppen vil således variere alt efter, hvor ressourcestærk eller svag, målgruppen er.

⁸ Det kan virke forvirrende, at output anvendes både som udtryk for udfaldet af de politiske aktørers beslutningsprocesser, og markarbejdernes præstationer i forhold til målgruppen og de intenderede og ikke-intenderede effekter af policyen. I nærværende undersøgelse anvendes begrebet om markarbejdernes præstationer.

5.9 Omgivelserne

Udover målgrupperne er der andre faktorer udenfor det politiske/administrative system, som påvirker implementeringen. Implementeringsprocessen og den politiske beslutningssucces påvirkes også af de sociale omgivelser, nærmere bestemt de ændringer, der er i de socioøkonomiske forhold. Målgruppens adfærd og holdning overfor politiske beslutninger er nemlig i høj grad præget af forskellige omgivelsesfaktorer såsom familie, bekendte, arbejdspladsen, miljøbestemte traditioner og normer, der alle er afhængige af de socioøkonomiske forhold. Endvidere kan fysiske forhold have betydning, som eksempelvis vejret i form af voldsom nedbør eller fravær af samme har betydning for landmændenes opfyldelse af Vandmiljøplanen, idet mere nitrat uvaskes ved øget nedbør, hvilket har negative konsekvenser for de vandholdige økosystemer.

Ved elementet "Omgivelserne" i Winters model muliggøres inddragelsen af geografiske, historiske, kulturelle og økonomiske forhold. Som allerede nævnt og som det vil fremgå er disse faktorer uundværlige, når man vil forstå forløbet af implementeringen af Natura 2000-direktiverne i Danmark. Implementeringsmodellen illustrerer, at omgivelserne ikke blot har betydning for præstation og effekt men også for politikformulering og implementeringsprocessen.

5.10 Diskussion af den valgte implementeringsmodel

Forskningen i implementeringsprocesser har siden starten af 1970'erne udviklet teorier og opstillet faktorer med generel betydning for implementeringsprocesser.

I dette afsnit diskuteres de mest relevante teorier i denne sammenhæng. Det er valgt at fokusere på to temaer; tilgangen til implementeringsanalyser, policy-designet.

5.10.1 Tilgangen til implementeringsanalyser

Implementeringsforskningen er primært repræsenteret ved to hovedskoler top-down og bottom-up. Sabatier har udtrykt det således "*Just as top-downers are in danger of overemphasizing the importance of the Center vis-a-vis the Periphery, bottoms-up are likely to overemphasize the ability of the Periphery to frustrate the Center*" [Sabatier 1986 s.34] Den væsentligste forskel på de to implementeringsperspektiver er det analytiske udgangspunkt.

Top-down teoretikerne tager ofte udgangspunkt i en enkelt lov eller en politisk beslutning under antagelsen af politikker, som er truffet ved lovgivning eller formuleret af centraladministrationen efter bemyndigelse, kan omsættes til klare instrukser til, hvordan markarbejderne i bunden af systemet skal implementere politikken. I modsætning hertil tager bottom-up teoretikerne ofte udgangspunkt i et politisk problemfelt, hvor antagelsen er, at både markarbejder og målgruppen har afgørende betydning for implementeringen. Markarbejdere er i særlig grad vigtig, idet deres udøvelse af skøn i de konkrete situationer er afgørende for implementeringsprocessen [Winter 2004, s 106-107].

Implementeringsteorien afspejler i dag, at den har været igennem en metodisk udvikling, hvor topdown og bottom up tilgangen som metodiske tilgange i analysen af en policy er søgt kombineret. Mange teoretikere har forsøgt at udarbejde en sådan model, hvor der sker synteser mellem bottom-up og top-down tilgange, heriblandt Sabatier 1986, Hjern & Hull 1987 og Winter 1994. Hvor top-down tilgangen tager udgangspunkt i et givent policy problem, og bottom-up analyserne tager

udgangspunkt i målgruppens eller markarbejdernes adfærd, hvilket i praksis medfører, at andre aktørers adfærd nedprioriteres. Synteserne mellem de to tilgange er udtryk for forsøg på at gøre implementeringsforskningen mere kummulativ, da begge tilgange indeholder aspekter, som er væsentlige i forhold til implementeringsanalysen.

5.10.2 Policy-designet

Nogle teoretikere hævder, at implementeringsstudier er "*an intellectual dead-end*" hvor litteraturen "*is (is) lacking (a) consensual theory*"⁹ [Lester & Goggin 1998 s.1] Så vælges implementeringsteoriens fortalere, idet formålet med dette speciale er at benytte teorien som et analyseredskab. Blandt disse findes teoretikere som Lester og Goggin, der argumenterer for studier af offentlige politikker, og at der ikke er tale om en "*an intellectual dead-end*" [Lester & Goggin 1998, s 3] De påpeger, at der i starten af 1990'erne fremvoksede en tredje generation af implementeringsforskere, som koncentrerede deres indsats mod bedre at forstå policy-implementeringsprocesserne. Implementeringsforskere, som peger på at implementeringen, er en vigtig og tidligere overset del af policyprocessen. Implementeringsforskningen kan siges jf. Palumbo & Calosta 1990, at have åbnet for "*the Black Box*" i policyprocessen - en indstilling, der støttes af Hartgrove¹⁰, som i 1975 på baggrund af sine undersøgelser påpegede "*the missing link*" i policyprocessen. Denne generation af implementeringsforskere bidrager til den teoretiske debat, som spænder vidt, omhandlende alt fra kommunikationsteori, regimeteori, spilteori til kontingensteorier, men fælles for dem gælder, at de har gjort op med adskillelsen af politikformuleringen fra implementeringsprocessen.

Selvom politikformuleringen per definition ikke kan siges at være en del af selve implementeringsprocessen, argumentere Winter for at førstnævnte har så stor betydning for sidstnævnte, at en analyse af politikformuleringen må indgå i en implementeringsanalyse.[Winter 2004] Udgangspunktet er således at implementeringen af en lovgivning eller en politisk beslutning er mere end ren teknik. Derfor kan implementering af en offentlig politik ikke adskilles fra politikformuleringsfasen og policy-designet. Det betyder med andre ord at implementeringen "is a legitimte part of the de-legitimated normatively [Palumbo & Calista 1990, s.14].

⁹ DeLeon citeret i Lester og Goggin 1998

¹⁰ Hartgrove en af pionererne inden for implementeringsforskningen

Implementering af Natura 2000

6 Præsentation af teorirammen

Som teoretisk udgangspunkt for den kommende analyse og vurdering af Natura 2000-direktivernes implementering i Danmark er det valgt at anvende implementeringsteori koblet sammen med beslutningsarenabegrebet. Analysen er koncentreret om perioden fra Fuglebeskyttelsesdirektivets vedtagelse i 1979 og frem til i dag oktober 2008. Dog er det valgt at fokusere på de endelige direktiver som de foreligger, med særlig fokus på den nationale implementering, som består af både policy-design, en formel implementering såvel som en praktisk implementering. Disse faser udgør således den nationale bevarelse, som kravene om implementering af EU direktiverne medfører.

Hvor godt det lykkes at implementere de to Natura 2000-direktiver og disses krav om gunstig bevaringsstatus i Danmark afhænger af en lang række faktorer, som også indbyrdes påvirker hinanden. En af de mest centrale pointer i implementeringsteori er, at implementeringsprocessen bæres igennem af aktører på forskellige niveauer. Disse aktørers forståelse, evner og vilje til at implementere en given politik er afgørende for en succesfuld implementeringsproces. Som allerede nævnt er implementeringen i praksis en vekselvirkning mellem det politiske niveau og det udførende niveau. Dog er det vigtigt at nævne, at for at implementeringen af direktiverne skal lykkedes i henhold til hensigten, skal informationer flyde gennem mange led uden af forvanskes, men ikke mindst skal der være en accept af intentionerne bag direktiverne, før betingelserne for ændring er til stede. Samarbejdet mellem de forskellige aktører er derfor altafgørende for kvaliteten af den indsats, der skal gennemføres for at kunne implementere Natura 2000-direktiverne i henhold til formålet. Dette komplicerede samspil er af afgørende betydning, men hvor meget og hvordan er mere uklart. Det er, som allerede nævnt, i kapitel 5 valgt at belyse implementeringen via Winters integrerede implementeringsmodel. Der benyttes en sammenkobling af implementeringsteorien og beslutningsarenabegrebet således, at implementeringsprocessen analyseres som en række sammenhængende beslutningsarenaer. Beslutningsarenabegrebet anvendes således som redskab til at analysere de centrale arenaer (aktører og faktorer), der kan have væsentlig indflydelse på implementeringen af Natura 2000. (jf Kapitel 4)

Implementeringsteorien benyttes til at undersøge, hvorledes implementeringsprocessen af de to Natura 2000-direktiver er forløbet, da det er væsentligt at sikre, at implementeringen sker korrekt i henhold til direktivernes hensigter således, at direktiverne bestemmelser overholdes. Ved at anvende implementeringsteorien tydeliggøres de nationale forandringer i nationalpolitik, beslutningsprocesser og det politiske system (policy, politics og polity) og derved få indblik i effekten af tilpasningen af national policy til EU policy. For at foretage en sådan evaluering er det ifølge Winter nødvendigt at sammenligne implementeringsresultaterne med den politiske beslutnings officielle mål f.eks. i lovgivning, redegørelse etc., således at disse mål er udgangspunkt for evalueringen af implementeringsresultaterne. [Winter 2004, s 58] I dette tilfælde sammenholdes implementeringsresultaterne med målsætningen om gunstig bevaringsstatus i de to direktiver. En

Implementering af Natura 2000

vigtig erkendelse i implementeringsanalyser er således, at implementeringen bæres igennem af aktører på forskellige niveauer til forskellige tidspunkter.

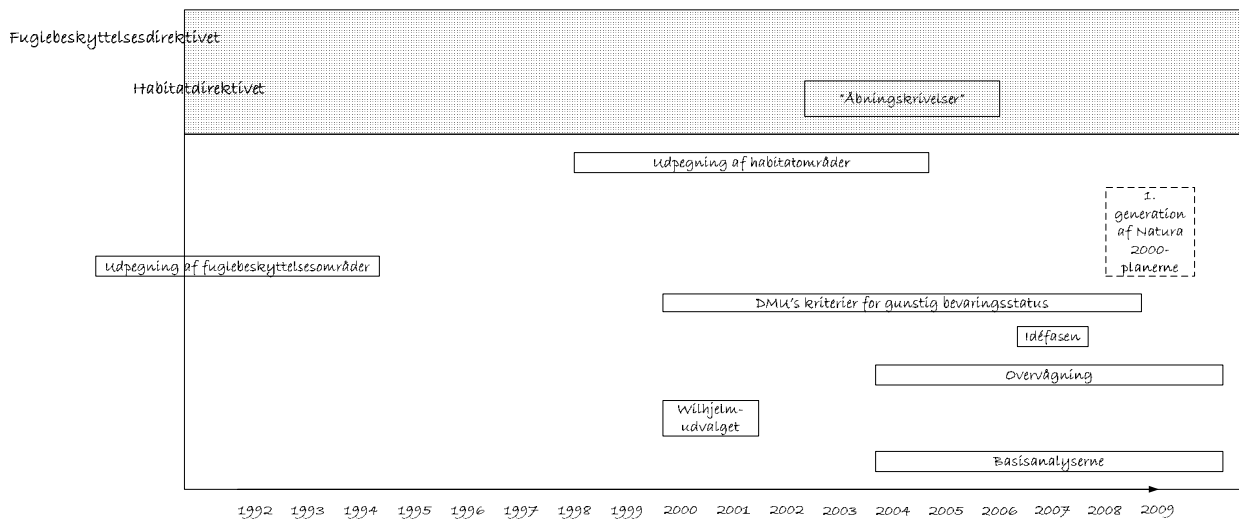
Brugen af beslutningsarenaer gør det muligt at stedfæste de begivenheder, der vurderes at have betydning for implementeringsprocessen. De forskellige beslutningsarenaer udvælges på baggrund af den indsamlede viden. Der er i forbindelse med de enkelte beslutningsarenaer undersøgt offentlige dokumenter, der er udarbejdet på den enkelte beslutningsarena. Derudover er der anvendt udtalelser fra de forskellige aktører hentet i artikler, debatter, interview etc. Det er bl.a. på baggrund heraf valgt at klarlægge følgende for den enkelte beslutningsarena:

- Aktørernes rolle
- Baggrund og formål
- Konsekvens for senere beslutningsarenaer og den samlede implementering af direktiverne
- Den implementeringsmæssige konsekvens

Beslutningsarenaerne udvælges ikke ud fra et forud givet analyseskema eller system, men ud fra, hvad jeg finder relevant i forhold til implementeringen på basis af bl.a. min litteraturgennemgang. De faktorer, der har haft størst betydning for Natura 2000 bliver belyst, mens mindre væsentlige faktorer negligeres. Derfor er analyserne nok grundige men ikke udtømmende. Årsagerne til valget af en dybdegående implementeringsanalyse er flere. Dels falder det i tråd med, hvad jeg tidligere har beskæftiget mig med, dels finder jeg det problematisk, hvis man kun beskæftiger sig med en implementeringsproces' politiske, juridiske, eller administrative faktorer og dermed ikke er i stand til at forklare, hvad det egentlig er, der hindrer en god implementering. Nogle gange kan det eksempelvis være kulturelle eller geografiske faktorer. Hvis de rigtige problemer ikke kan identificeres resulterer det i, at der foreslås løsninger på implementeringsproblemet, der i bedste fald ikke virker særligt godt og i værste fald slet ikke virker. Endelig falder det i tråd med valget af Winters implementeringsmodel, der netop udtrykker bestræbelser på at identificere alle væsentlige aspekter ved en implementeringsproces.

Beslutningsarenaerne bliver så vidt det er muligt gennemgået i kronologisk rækkefølge. Dog skal lige nævnes, at der jo selvfølgelig er en del overlap tidsmæssigt mellem de forskellige arenaer, og som følge heraf også interferens, illustreret af figur 6.1

Implementering af Natura 2000



Figur 6.1. De udvalgte beslutningsarenaer

Analyserne af de forskellige beslutningsarenaer er struktureret således, at der først er en generel introduktion til den enkelte beslutningsarena, derefter redegøres for indholdet og konsekvenserne/debatten af arenaen. Afslutningsvis sammenholdes dette i en konklusion om arenaens mulige betydning for implementeringen. Der redegøres derigennem for beslutningsarenaens betydning for både målopfyldelsesgraden og det danske valg af virkemidler.

Der foretages dog først en gennemgang af grundlaget for direktivernes og deres modtagelse i Danmark.

Implementering af Natura 2000



Del 3

Natura 2000~direktíverne

7 Natura 2000's grundlag

Den danske naturbeskyttelse har i mange år været præget af internationale aftaler og konventioner om beskyttelsen af plante- og dyrelivet. Igennem de senere år er foregået en større påvirkning af den danske naturbeskyttelseslovgivning fra EU. EU har med vedtagelsen af Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet anerkendt, at vilde dyr, planter og naturtyper er fælles eje og dermed et fælles ansvar, hvilket indebærer, at medlemsstaterne ikke frit kan forvalte områderne. Kapitlet har derfor til formål at præsentere Natura 2000¹. Dette gøres gennem en gennemgang af baggrunden for direktivernes vedtagelse, deres politikformulering og dermed den danske dobbeltrolle. Derefter præsenteres policy-designet, og kapitlet afsluttes med en gennemgang af samtlige aktører, deres agenda og gennemslagskraft.

7.1 Direktivernes tilblivelse

Danmark har tilsluttet sig en række konventioner og internationale aftaler og programmer, som har betydning for den danske naturforvaltning. De vigtigste konventioner for fremgår af figur.7.1

Ramsarkonventionen	1971	Vådområder
Unescos Verdensarv monumenter	1972	Natur og kultur
Washington-konventionen	1975	Handle med truede arter
Bern-konventionen	1979	Europas dyr og planter
Bonn.konvention	1979	Migrerende arter
Rio-konventionen	1992	Bæredygtig udvikling Ecosystem approach - netværk

Figur 7.1 Internationale konventioner med betydning for tilblivelsen af Natura 2000-direktiver

Mængden af konventioner, direktiver og aftaler med henblik på naturbeskyttelse er således omfattende og består af et relativ uoverskueligt net af forpligtelser. Dog er Biodiversitetskonventionen af særlig vigtig karakter for vedtagelsen af de to direktiver.

¹ Det er valgt ikke at gengive direktivernes tekst. Derfor nøjes med henvisning til både Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet, hvis de ikke allerede er kendt for læseren.

Fuglebeskyttelsesdirektivet har sin primære baggrund i Paris-konventionen i 1950 og den senere Ramsar-konvention fra 1971, som begge havde til formål at beskytte vandfugle og vådområder. Europa-kommissionen henstillede i 1974 til, at disse konventioner skulle tiltrædes og endeligt i 1979 fandt Bern-konventionen – den europæiske naturbeskyttelseskonvention sted, omhandlende beskyttelsen af vilde dyr og planter samt deres naturlige levesteder. Disse forventes at være bevæggrunden for udfærdigelsen af Fuglebeskyttelsesdirektivet, som så dagens lys i 1979, da de egentlige første retsfor skrifter blev vedtaget.

Konventionen om den biologiske mangfoldighed fra 1992 omfatter som den eneste af de internationale aftaler både gen-, arts- og økosystemdiversitet. Konventionen dækker indholdsmæssig over alle de tidligere internationale aftaler på området og anses derfor som den mest omfattende internationale aftale, som har naturbeskyttelse til hensigt. Konventionen består dog af bløde bevaringsforpligtelser som for eksempel "*så vidt muligt*" og "*efter omstændighederne*". De internationale konventioner forventes at være bevæggrunden til udfærdigelsen af Habitatdirektivet og Kommissionens forslag om etableringen af Natura 2000. Idéen om at skabe et europæisk netværk af natur var inspireret af den Hollandske model, som i 1990 startede med planlægningen af et nationalt økologisk netværk (NEN National Ecological Network) [Netherlands Environmental Assessment Agency 2008]

Flere faktorer har således bidraget til at placere miljøområdet højt på den politiske dagsorden i unionen. En af de væsentligste grunde er unionens egnethed som international organisation til at tage sig af de grænseoverskridende miljøproblemer. Samt det at varetage de progressive medlemsstaters vilje til at få de miljømæssige nationalstandarter op til at være gældende for alle EU's medlemsstater. Dette giver unionens institutionelle karakter mulighed for.

7.2 Politikformuleringen

Det har ikke været muligt til at finde detaljeret data til at afdække den politiske proces forud for vedtagelsen af Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet og ej heller for de valgte formuleringer i direktiverne. Det er således umuligt for nærværende projekt at beskrive de enkelte landes og interesseorganisationers ageren. Dog er der mere tilgængelig information om samspillet mellem institutionerne i EU angående den generelle udarbejdelse af et direktiv. Det vælges at redegøre for den mere generelle beslutningsproces i politikformulering af miljøpolitikken i EU. Begrundelsen herfor bunder i, at der kan opnås en dybere forståelse af politikformuleringen af Natura 2000-direktiverne ved at sætte politikformuleringen i forhold til formuleringen af miljøpolitikken som helhed. Derfor forudsættes, at den generelle beslutningsproces i forbindelse med vedtagelsen af direktiver gør sig gældende for vedtagelsen af både Fuglebeskyttelsesdirektivet samt Habitatdirektivet. Endvidere er der også en mere pragmatisk begrundelse. Litteraturen om analyser af politikformuleringen af miljøpolitikken generelt i EU har langt mere omfattende tilgængelig litteratur end litteratur specifikt omhandlende politikformuleringen af Natura 2000-direktiverne.

Da specialet tager udgangspunkt i de to direktiver Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet er det vurderet nødvendigt kort at præsentere den europæiske beslutningsproces for vedtagelsen af

direktiver. Det er Kommissionen, som har indgivet forslag til etableringen af begge direktiver. Habitatdirektivet blev vedtaget af EU's miljøministre. [Andersen 1997]

7.2.1 EU's beslutningsprocedure for vedtagelsen af direktiver

Kort fortalt er der tre centrale institutioner i EU lovgivningsprocedure; Europa-Kommissionen, Europa-parlamentet, og Ministerrådet, yderligere EF-Domstolen. Europa-Kommissionen har stor indflydelse, idet den har initiativ retten, hvilket betyder, at det kun er kommissionen, der har bemyndigelse til at fremsætte lovforslag. Kommissionen skal forvalte de forskellige politikker og sikre korrekt anvendelse af EU-lovgivningen. Kommissionen består af én kommissær fra hvert medlemsland, i 2007, 27 kommissærer. [EU Fakta 2007]

Kommissionen er således indledningsvist kommet med et forslag, der sendes til Rådet, Rådet anmoder Europa-Parlamentet om en udtalelse, og hermed har Europa-Parlamentet mulighed for at komme med deres kommentarer. (hvorvidt Parlamentet har vetoret, hvor mange gange forslaget skal behandles, afhænger af den enkelte beslutningsprocedure.) Deres kommentarer har typisk karakter af ændringsforslag til Kommissionens forslag. Kommissionen kan herefter beslutte at fremsætte et ændret forslag på baggrund af Parlamentets udtalelse. Den endelige beslutning træffes af ministerrådet, som kan vedtage direktivet med et kvalificeret flertal. Ministerrådet har derudover bemyndigelse til at ændre Kommissionens forslag ved enstemmighed. [EU-Oplysningen 2007]

Alle retsakter fra EU implementeres suverænt af medlemsstaterne. Konnotationen er, at EU ikke har organer i de enkelte medlemsstater til at gennemtvinge implementeringen af de vedtagne retsakter, i dette tilfælde direktiverne. Derfor har EU ingen direkte adgang til at kontrollere implementeringen på samme måde som den enkelte medlemsstat - i dette tilfælde Danmark, som har mulighed for at kontrollere statsamternes eller kommunernes forvaltning i henhold til lovgivningen. Det er oplagt at antage, at unionens manglende mulighed for at kontrollere medlemsstaternes implementering kan være en hindring for implementeringen.

9.2.2 Nationernes betydning

Medlemsstaternes regeringer har en særlig afgørende betydning, idet de indtager en dobbeltrolle i unionen, da medlemsstaternes regeringer gør sig gældende på to fronter. Dels er det ofte medlemsstaterne, der kommer med forslag til kommissionen. Således er medlemsstaterne selv med til at definere indholdet af direktiverne². Dette trods kommissionens formelle ret til selv at udarbejde forslag til retsakter. Dels som implementator, når direktivet er vedtaget, idet de enkelte medlemsstater er forpligtet til at implementere retsforskrifter fra EU i den nationale lovgivning og i forvaltningspraksis.

² Det kan nævnes i denne sammenhæng, at det fremgår af Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling " Fælles fremtid – udvikling i balance" fra 2002 at "*Danmark spillede en vigtig rolle i tilblivelsen af konventionen om biologisk mangfoldig, og at de fortsat vil spille en aktiv rolle i det internationale samarbejde om biologisk mangfoldighed ved at bidrage til, at der kan træffes forpligtende beslutninger til udmøntningen af konventionen.*" [Regeringen 2002]

Medlemsstaternes rolle som implementeringsagenter i den juridiske – og dermed den formelle implementering. Danmark må her give forrang til unionens retsakter i forhold til egen lovgivning. Den formelle implementering er afhængig af, at direktiverne tolkes korrekt. Der skal altså ikke eksistere modstridende lovgivning, og endelig har medlemsstaterne pligt til at underrette kommissionen ved inkorporeringen af direktiverne i lovgivningen – kun således kan den formelle implementering siges at være overstået.

Medlemsstaternes rolle i forbindelse med den praktiske implementering. Da Unionen som tidligere nævnt har begrænset indflydelse på medlemsstaternes implementering gælder primært den praktiske implementering, da EU ikke har mulighed for i samme grad at overvåge eller kontrollere denne del af implementeringen. Dette kan forklare dels, at det er en kæmpe organisatorisk opgave, hvis samtlige medlemsstater skulle redegøre for både den formelle og den praktiske implementering, på sammenlignelig måde, således at indmeldingen kan anvendes. Dels at der er tradition for en uvilje fra medlemsstaternes side til at give Kommissionen den nødvendige information. Ifølge Krämer har medlemsstaterne haft svært ved at indrømme den manglende implementering. [Krämer 2003, s 283-284] Medlemsstaternes dobbeltrolle består således dels i at være lovgivere, til dels at være implementeringsagenter

9.2.3 Lobbyismens betydning

Der er mange udvalg og institutioner, der kan vælge at påvirke EU's institutioner via lobbyisme. Antallet af lobbyister er ukendt, grundet uenighed om definitionen af lobbyisme og at enkelte aktører ikke ser sig selv som lobbyister. Dog fremgår det af "Directory og Pressure Groups in the EU" at de anslår antallet af lobbykontorer til mere end 1.800 med ca. 10.000 ansatte [Nedergaard 2000, s 182] Alt efter hvilke aktør eller organisationer, der vil forsøge at påvirke et direktivs vedtagelse er der forskellige måder, hvorpå denne kan påvirkes. Der er dog forskel på, hvorledes lobbyismen skal anvendes for at få den ønskede sag igennem i EU. EU institutionerne bliver således kontaktet af både profit og ikke profit organisationer.

Det står således klart, at de involverede aktører afhængig af deres magtressourcer og alliancedannelser ikke blot har mulighed for at få indflydelse på den valgte policy-designs kombination af mål og midler men tillige på implementeringsprocessens karakter, fordi det politiske spil ofte fortsætter i denne fase.

7.3 Policy-designet

Specialet berører kort instrumentvalget men der foretages ikke en detaljeret analyse eller diskussion af, hvilke instrumenter, der er bedst, da dette ikke er så afgørende i forhold til den opstillede problemformulering. Det der findes interessant her er, at EU-politikens mål formuleres i EU-regi, mens retten til at vælge instrumenter uddelegeres til de enkelte medlemsstater. Dette kan i øvrigt ses som unionens egen erkendelse af dens begrænsede indflydelse på medlemsstaternes implementeringsproces.

7.3.1 EU-regi

Direktiverne var relativt progressive, når den tidsmæssige horisont medtages i overvejelserne. Dette kan begrundes med at begge direktiverne afspejlede en form for nytænkning på naturbeskyttelsesområdet for et flertal af medlemsstaterne i EU. At direktiverne i det hele taget er blevet vedtaget kan ses som et udtryk for, at medlemsstaterne har ment, at problemerne med faldet i den biologiske mangfoldighed var/er et alvorligt problem. Dermed virker vedtagelsen af rammedirektiverne som en tilkendegivelse om, at medlemsstaterne ville/vil gøre noget ved problemerne.

At medlemsstaterne har en forkærlighed for direktiver som regelform er givet i dels muligheden for at tilpasse direktivernes regler til de særlige forhold, der gør sig gældende for de enkelte medlemsstater, og således mulighed for medlemsstaterne frit at vælge policy-designet³ og dels muligheden for at forhale implementeringen af ubehagelige bestemmelser. Derudover medfører brugen af direktiver en frihed for den enkelte medlemsstat, hvilket formodes at have en positiv effekt således, at medlemsstaten vælger at acceptere bestemmelserne. At valget af instrumenter afhænger af den enkelte medlemsstat har således både fordele og ulemper, hvorfor det ikke er muligt at afgøre alene ud fra landenes ret til frit at vælge virkemidler om implementeringen bliver god eller dårlig.

Direktivernes målsætning om gunstig bevaringsstatus er meget ambitiøs dog lider under flere svagheder; svag formulering, mangel på forpligtelse, kvantitative mål og anvendelsen af traditionelle instrumenter til at sikre iværksættelsen i stedet for at afprøve nye policy-instrumenter. Det tyder på, at der har været en betydelig vilje fra flere medlemslande mod at gøre direktiverne bindende. Dette kombineret med, at medlemslandene ikke mente, de ville blive belastet af de forholdsvis vage og overordnede forpligtelser, da de i direktiverne anførte instrumenter til iværksættelsen af bestemmelserne ikke gav indtryk af at være bemærkelsesværdige i nogen henseende. At direktiverne her beskrives som relativt vage kan begrundes med, at der eksempelvis ved, at der overhovedet ikke er nogen kvantitative målangivelser for beskyttelsen af den biologiske diversitet. Ej heller er der bid i de instrumenter, der skal anvendes for at opnå bestemmelserne. De bærer meget præg af traditionel regelstyring. Eksempelvis omtales økonomiske instrumenter ikke. Der blev med vedtagelsen af direktiverne ikke fastsat nogen kvantitative minimumskrav eller tidsfrist, heller ikke de økonomiske instrumenter omtales i direktiverne. Direktivernes er således et eksempel på den traditionelle "Command and Control" regulering, der er tradition for i EU. Naturligvis må der tages højde for, at begge direktiver er relativt gamle. Det var først i løbet af 90'erne at EU for alvor begyndte at tage alternative policy-instrumenter i brug på miljøområdet [Knill og Lenschow 2000].

³ Det danske policy-design behandles i fjerde del af rapporten

8 Natura 2000 og dennes modtagelse

Efter at have præsenteret de lovgivningsmæssige principper, der ligger til grund for Natura 2000-direktiverne er det her valgt at redegøre for modtagelsen af Natura 2000-direktiverne, som det fremgår af medierne. Kapitlet er bygget op omkring avisartikler der karakterisere danskernes modtagelse af direktiverne.

8.1 Ratificering af direktiverne

I 1979 underskrev Danmark Fuglebeskyttelsesdirektivet, men først i 1983 offentliggjorde Skov og Naturstyrelsen de udpegede områder. Fra slutningen af 1980'erne til starten af 1990'erne kommer beskyttelsen af fugle frem i de offentlige aviser. Senest i sagerne om Storebælt- og Øresundsforbindelsen, hvor diverse klager over overtrædelser af EU's Fugle- og Habitatsdirektiv blev ignoreret med henvisning til, at der var et flertal i Folketinget. [Østergaard & Maressa 1999] Grunden til, at denne debat fremhæves skal ses i lyset af, at der i de efterfølgende år foregår mange debatter, som har lignende karakter - direktivernes begrænsninger for udviklingen i en eller anden form. Ifølge debatten skulle regeringen i 1991 have indgået en politisk aftale i hemmelighed, som forårsagede, at DN kontaktede Kommissionen angående den danske regerings Øresundsprojekt, der ifølge dem er i strid med bl.a. Fuglebeskyttelsesdirektivet. Dette medførte, at kommissionen skrev til den danske regering, som ihærdigt forsøgte at skjule de kritiske spørgsmål for folketinget. Da brevet blev offentligt kendt startede en omfattende debat, som fortsatte frem til 2003, hvor DOF fik fri proces til at føre en retssag imod trafikministeriet for at bryde loven ved anlæggelsen af Øresundsbroen igennem Saltholm.⁴ [Betak 1991], [Olsen & Baadsgaard 1991], [Nielsen 1992], [Lipschitz, 1992] [Østergaard & Maressa 1999]

I 1992 ratificerede Danmark det europæiske Habitatdirektiv, men først i 1995 igangsatte Skov og Naturstyrelsen en høringsrunde, hvor Habitatdirektivet kort blev præsenteret samt fortalt at "*de fleste af de 175 lokaliteter er omfattet af EU fuglebeskyttelsesdirektiv, fredning eller anden form for beskyttelse*" yderligere nævnes at "*der er dog 23 "nyskabelser"*." [Madsen 1995] Dette anses ikke som noget problem af fuldmægtig Claus Goldberg som udtaler: "*udpegningerne er ingen hindring for de hidtidige aktiviteter*". [Paaske 1998(A)] Samtidig henvises der til, at det ikke får betydning for den enkelte lodsejer men kun har betydning for de offentlige myndigheders administration af tilladelser og dispensationer. Skov og Naturstyrelsen forsøger dog at afslutte debatten med igen at påpege, at udpegningerne af habitatområderne ikke får yderligere konsekvenser.

⁴ Det er valgt at indsætte et par kilder, der symbolisere debatten

8.2 Kritik af den danske gennemførelse af direktiverne

På trods af at gennemførelsen af direktiverne var flere år forsinket meddelte Auken i 1997 under en folketingsdebat fastlagde at *"Danmark har en 'fremragende' plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivning..."* men erkendte også, at der er visse hængepartier. [Ritzaus Bureau 1997], [Andersen 1997]. I 1998 modtager Danmark sin første åbningsskrivelse fra EU grundet manglende udpegning. *"Jeg tror godt, at man kan kalde Natura 2000 for EUs fornemmeste bidrag til bevarelse af biodiversiteten og beskyttelse af natur, der er i fare for at forsvinde"*, siger Steen Søgaard. [Paaske 1998(A)] og fastholder stadig 6 år efter vedtagelsen at *"igangværende aktiviteter i området må gerne fortsætte, men der er selvfølgelig visse ting, man ikke må gøre, på visse områder er EU-naturlovgivningen mere restriktiv end den danske naturbeskyttelseslov."* [Paaske 1998(A)] Dette bakkes op af Skov og Naturstyrelsen hjemmeside hvor det fremgår at *"hidtidig landbrugsdrift, jagt og færdsel berøres ikke umiddelbart af udpegningen af habitatområder"* [Andersen 2002(B)]

OECD giver i deres rapport den danske miljøpolitik en overhaling, idet den konkluderer, at den danske naturovervågning er for ringe og at naturbeskyttelses skal prioriteres højere. [Ritzaus Bureau 1999] Denne kritik tilslutter både Naturrådet og Danmarks Naturfredningsforening sig med *"Indsatsen står hverken mål med regeringens egne naturmålsætninger eller de internationale aftaler til at bevare naturen"*, siger Naturrådets overvismand, professor Peder Agger. [Bech-Danielsen & Tornbjerg 1999] Lone Johnsen, direktør i DN, udtaler *"Den danske gennemførelse af EU's miljølovgivning bærer præg af, at vi syntes, at vi har det hele i forvejen, og at vi er bedre i Danmark end i resten af EU. Men faktisk er EU's habitatdirektiv mere vidtgående end den tilsvarende danske naturbeskyttelseslovgivning."* [Fisker 1999] Dog tilføjer Michael Stoltze til debatten at *"Vi er kommet ganske langt i forhold til andre lande med at udpege de områder, der skal sikre de naturtyper, planter og dyr, som EU pålægger os at beskytte. Men vi er slet ikke kommet i gang med overvågningen og beskyttelsen af disse områder."* [Ejsing 2000] Yderligere mener han, at regeringen er på vej i den rigtige retning bl.a. fordi det dels fremgår af den nye finanslov, at der er afsat yderligere 80 mio. årligt til naturgenopretning dvs. i alt gives 155 mio. årligt til naturen, og dels grundet nedsættelsen af Vilhjelmudvalget. Han mener, at det viser *"at regeringen betragter naturbeskyttelsen som en vigtig del af den danske velfærdsmodel."* [Ejsing 2000]

8.3 Regeringsskifte

Tre måneder efter, at den nye regering kom til magten blev der foretaget massive ændringer i miljøpolitikken. Regeringen startede med nedlæggelsen af mange råd og nævn, for derigennem at spare ca. 90 mio. alene på miljøområdet. [Ritzaus Bureau 2002] Regeringen karakteriserede kursskiftet som en nødvendighed og samtidig introducerede regeringen en ny politik *"mest miljø for pengene"* som fik den daværende miljøminister Hans Chr. Schmidt til at oprette Institut for miljøvurdering⁵. [Sønderris 2002], [Ritzaus Bureau 2002], [Agger 2002] Ud fra finansloven 2002⁶

⁵ Direktør – Bjørn Lomborg

⁶ Regeringens omprioritering blev yderligere klar med finansloven for 2002, hvor miljø- og økologiområdet blev beskåret med 2,7 mia. kr. svarende til knap 2/3 dele

fremgår det at fra 1992, (vedtagelsen af Biodiversitetskonventionen), er de statslige udgifter til naturforvaltningen faldet med 25 pct. Det har således længe været for nedadgående.

"Det er samtidig vanskeligt at se, hvordan Danmark kan leve op til de internationale forpligtelser, vi har i forhold til EU's *habitatdirektiv*, hvor vi skal beskytte og genoprette en række truede naturtyper" siger Poul Henrik Harritz [Ritzaus Bureau 2002(B)] idet han finder det absurd, at der skæres fra 130 mio. kr. sidste år til 54. mio. kr. i 2002, hvilket svare til mere end halvdelen.⁷ Han mener derfor, at "regeringen reelt lukker ned for nye naturgenopretningsprojekter" [Ritzaus Bureau 2002(B)]

Til trods for, at ti års jubilæet for vedtagelsen af Habitatdirektivet er overstået, er den konkrete forvaltning af de udpegede områder stadig usikker. Ligeledes er selve udpegningen, hvor Danmark så sent som i 1998 modtog en åbningsskrivelse for manglende udpegning. Ud over selve udpegningen tvinger Habitatdirektivet også Danmark til at få et bedre overblik over, hvordan det går med arter og naturtyper på land. Gennem de seneste 15 år har fokus herhjemme primært været rettet mod vandmiljøet - en opmærksomhed, der blev sat i gang af en håndfuld døde jomfruhummere fra Kattegat midt i 1980'erne. Danmarks Miljøundersøgelser er nu ved at lave et forslag til et overvågningsprogram af arter og naturtyper. [Politiken Weekly 2002].

Det viser sig i slutningen af 2002, at myndighederne er ved at erkende konsekvenserne af Habitatdirektivet og at direktivet måske kan have en begrænsende konsekvens. Jørn Jespersen udtaler til Berlingske Tidende at *"nu åbner miljøministeren for, at eksisterende lovlig skov- og landbrugsdrift alligevel kan blive berørt."* [Andersen 2002(B)] Siden er der faldet flere domme ved EF-domstolen, der fastslår, at reglerne i habitatdirektivet yder en stærk beskyttelse og at det kan medføre indgreb i eksisterende aktiviteter. Professor Peter Pagh har i årevis fremført kritik af den danske implementering af direktiverne i den danske lovgivning – en kritik, der er fremsat i både bøger, artikler og i en rapport udgivet i forbindelse med arbejdet i Wilhjelmudvalget. Hans konklusion er stadig, at *"Grundlæggende er problemet, at EUs naturbeskyttelse er meget vidtgående. F.eks. tillader EU-reglerne kun i sjældne undtagelsestilfælde, at der kan ske en afvejning af naturhensyn med samfundsøkonomiske interesser i de udpegede habitat- og fugleområder"* [Pagh 2003] Ligeledes har kammeradvokaten peget på, at en præcisering af den danske lovgivning er nødvendig i forbindelse med hans redegørelse over det danske juridiske grundlag på baggrund af de nyeste ændringer i lovgivningen. Dog pointerer han, at der *"ikke er en garanti for, at der i al fremtid er taget højde for alt. EU-domstolens praksis har flere gange undret medlemslandene, og det kan ske igen. Der har været en række afgørelser på fugle- og habitatdirektivet, som har dømt enkeltmedlemslande"* [Christensen 2003]

9.4 Begyndende erkendelse af direktivernes betydning

Selv om direktivet er 12 år gammelt, og Danmark har modtaget yderligere to åbningsskrivelser (1998 og 2003) for mangelfuld implementering har Danmark stadig ikke vedtaget nationale retsregler om, hvordan de godt et halvt hundrede arter skal beskyttes særligt her i landet. *"indtil videre har Danmark*

⁷ De 54 mio. kr. i 2002 skal de 30 mio. kr. bruges til at færdiggøre Skjern Å-naturprojektet der er således 24 mio. kroner tilbage til etableringen af "ny" natur

Implementering af Natura 2000

overhovedet ikke fået selve grundlaget for undtagelserne på plads. Vi har ikke vedtaget regler i lovgivningen for den grundlæggende beskyttelse, der gælder undtagelser fra,» siger Peter Pagh. » I Skov- og Naturstyrelsen medgiver underdirektør Jens Peter Simonsen, at Danmark ikke er færdig med at implementere habitatdirektivet i dansk lovgivning. »Når det gælder den særlige artsbeskyttelse, er vi fortsat i tvivl om, hvor vidtrækkende beskyttelsen egentlig er. [Andersen 2004] Efter mangeårige forsinkelser og et usædvanligt langt tilløb har EU-Kommissionen netop godkendt Danmarks udpegninger. Som Connie Hedegaard glæder sig over "Det er en klar blåstempling af den danske indsats for at udpege danske naturområder... der er i europæisk særklasse." [RB 2004] Den nye miljøminister Hans Chr. Schmidt fortsatte i samme spor som den tidligere miljøminister "det er afgørende, at Danmark lever op til EU's habitatdirektiv om at beskytte særlige arter og naturtyper i de 254 internationale beskyttelsesområder i Danmark." [Ditlev 2004] En udmelding som blev efterfulgt af finansminister Thor Pedersen plan om besparelser og effektiviser der i særlig grad rammer Miljøstyrelsen og Skov og Naturstyrelsen. [Ritzaus Bureau 2004]

Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet spiller en vigtig rolle for naturbeskyttelsen i Danmark, og ministeren peger på, at naturbeskyttelsesindsatsen i de internationale naturbeskyttelsesområder har meget høj prioritet. "De nye lovforslag skal supplere de gældende regler således at den retslige ramme for opfyldelsen af direktiverne er i overensstemmelse med de krav der fremgår af direktiverne". [Status 2004] Miljøretsprofessor Peter Pagh forstår ikke, at det volder så store vanskeligheder at omsætte direktivet i national lovgivning. Han vurderer derfor, at vanskelighederne snarere er politiske end juridiske. »Det ser ud som om, EU-landene er blevet lidt overraskede over, hvor skrap en beskyttelse, de egentlig har vedtaget. ". [Andersen 2004]

I 2006 modtager den danske regering endnu engang en åbningsskrivelse for ikke at have gennemført EU Natura 2000-direktiver korrekt i den danske lovgivning. "Danmarks vilde fugle, frøer og fisk skal beskyttes bedre." Det mener EU-Kommissionen, og yderligere tilføjer kommissionen at "Hvis Danmark og en række andre medlemslande ikke retter lovgivningen ind efter direktiverne, vil det ikke lykkes at nå målet om at bremse tilbagegangen i naturens mangfoldighed inden 2010". Miljøminister Connie Hedegaard har kigget Danmarks miljølov efter i sømmene efter EU-kritik af gennemførelsen af direktiver, der beskytter natur og fugle. For at undgå mere kritik fra EU vil miljøminister Connie Hedegaard stramme naturbeskyttelsesloven, jagt- og vildtforvaltningsloven samt miljømålsloven, så de lever op til EU's krav om, hvordan medlemslandene skal beskytte deres natur- og fugleområder. Denne gennemgang resulterede i, at nogle steder bliver et "bør" nu ændret til et "skal". [Ritzaus Bureau 2007(A)]

Samtidig i 2007 fandt kommunalreformen sted, hvoraf resultatet blev 98 kommuner, 7 miljøcentre og omfattende ændring af plansystemet (Se Appendiks A) som har ansvaret for den kommende planlægning og forvaltning af Natura 2000-områderne. "Men kommunerne kan ikke magte opgaven", advarer KL. Landets 98 kommuner kan ikke påtage sig ansvaret for at passe på den danske natur. De mangler både juridiske værktøjer og penge, siger konsulent Flemming Lehnert Sørensen fra Kommunernes Landsforening (KL) [Ritzaus Bureau 2007(B)]

9.5 Fremtiden

Et ministerudvalg har her i 2008⁸ diskuteret indholdet af regeringens kommende naturplan, som forventes fremlagt i starten af 2009.[Stouby 2008] Det er ifølge regeringen hensigten at "*at Grøn Vækst skal resultere i mere natur*" [Andersen 2008] den skal sikre hensynet "*til landbrug, natur og miljø skal gå hånd i hånd, kan og bør blive et vendepunkt i dansk miljøpolitik*" siger Eyvind og tilføjer yderligere at "*Vi skal gøre noget for naturen og miljøet, samtidig med, at vi erkender, at landbruget skal være konkurrencedygtigt og skal kunne producere. Ingen i Danmark har glæde af, at der produceres mindre, tværtimod,*" siger Eyvind Vesselbo. [Christensen 2008] Dansk landbrug er begejstret "*Grøn Vækst har taget bolden op, og at de udfordringer, som kommer i forbindelse med vandmiljøplanen, pesticidhandlingsplanen og Vandrammedirektivet nu samles, så vi kan få skabt en helhedsløsning, der sikrer, at vi også kan have et moderne og konkurrencedygtigt landbrug i fremtiden*". [Gæmelke 2008] hvorimod Michael Stoltze er knap så begejstret "*Naturpolitikken i Danmark har med al tydelighed udviklet sig til 100 procent grønt spin og 0 procent naturbeskyttelse*" og tilføjer at oplægget bærer præg af stor indflydelse fra landbruget. [Stoltze 2008] Fortrængningen af natur og naturkvalitet har været så omfattende, at det bredt sammensatte Wilhjelmudvalg i 2001 slog fast, at Danmarks natur og biodiversitet aldrig tidligere har haft det så ringe. Og selvom Danmark sammen med de øvrige EU-lande samme år i Göteborg forpligtede sig til at stoppe tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed, er Danmark ifølge eksperterne ikke i nærheden af at nå det mål her godt et års tid før deadline. [Andersen 2008] Bare i løbet af 2008 har eksperter fra ind og udland i stribet af rapporter sat fingeren på Danmarks elendige indsats for landets natur.

⁸ Et udspil der kom samtidig med åbningen af Thy National Park



Del 4

Beslutningsarenaer

9 Udpegning af fuglebeskyttelsesområder

Beskyttelse af natur har længe haft en fremtrædende plads i den danske arealanvendelseslovgivning og er i de seneste år blevet yderligere præget af internationale aftaler og konventioner om beskyttelsen af vilde planter og dyr, som tidligere nævnt.

I henhold til Romtraktaten art. 249 stk. 3 vedrørende direktiver skriver traktaten:

"Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen."

[Romtraktaten 1958, art 249]

Danmarks Riges Grundlov fra 1953 danner lovgrundlaget for implementering af direktiver i det danske lovgivningssystem via § 20, som lyder:

"Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde."

[Grundloven 1953, § 20 stk. 1]

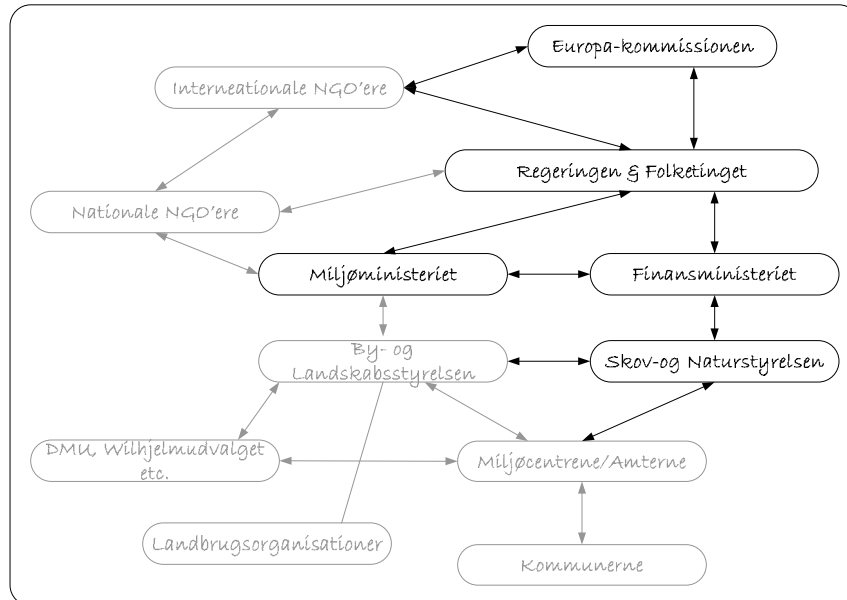
Det gælder således, at når Danmark underskriver et direktiv, eksempelvis fuglebeskyttelsesdirektivet, bliver der afgivet suverænitet, således at højhedsretten mistes inden for specifikke områder. I dette tilfælde afgives suverænitet overfor bl.a. udnyttelsen af naturressourcer. Der er gennem de senere år sket en større påvirkning af den danske naturbeskyttelseslovgivning fra EU. I forbindelse med beskyttelsen af de vilde dyr og planter har EU med direktiverne anerkendt, at vilde planter og dyr er fælles eje, og at beskyttelsen heraf er af fælles ansvar. Dette indebærer, at medlemsstaterne herefter ikke længere frit kan forvalte områderne. Direktiverne er således retsligt bindende overfor medlemslandene og dermed myndighederne, men gør sig ikke gældende overfor privatpersoner. Derfor stilles der krav om at implementere direktiverne i den nationale lovgivning. For at privatpersoner kan forpligtes af direktivets bestemmelser skal de implementeres i den nationale lovgivning enten ved lov af folketinget eller som bekendtgørelse af den relevante minister¹. Det er op til medlemslandene selv at bestemme, hvordan implementeringen af direktiverne skal foregå og med hvilke midler, idet der skal sikres en målopfyldelse (jf. kapitel 7).

¹ Hidtil baseret på fire modeller; en ren lovmodel, en blandet lov og aftale model, en ren aftalemodel eller en aftalemodel med efterfølgende lovgivning.

Implementering af Natura 2000

Fuglebeskyttelsesdirektivet er en væsentlig del af det europæiske bidrag til at sikre den globale diversitet. Udpegningerne er en af grundstenene i det danske forsøg på at leve op til fuglebeskyttelsesdirektivet, da det er inden for disse områder, der sker en intensivering af naturovervågningen og beskyttelsen – og dermed en opdeling af naturbeskyttelsesindsatsen

Denne beslutningsarena foregår som en lukket proces, idet udpegningerne bl.a. blev udpeget på grundlag af et oplæg fra en nedsat ekspertgruppe og faglige rapporter. De involverede aktører er illustreret i figur 9.1.



Figur 9.1 Aktører involveret i udpegning af fuglebeskyttelsesområder

I det efterfølgende redegøres for de mest centrale elementer, der forekommer i sammenhæng med udpegningen af fuglebeskyttelsesområderne i årene fra 1983 og frem til 1994. Kapitlet ser på baggrunden for direktivet, formålet, selve udpegningen samt de løbende og efterfølgende reaktioner der er, både indenfor det faglige men også i medierne i bl.a. aviserne. Kapitlet afsluttes med, at der redegøres for udpegningen af fuglebeskyttelsesområdernes betydning for målopfyldelsesgraden og valget af virkemidler.

9.1 Baggrund og formål

Udpegningen af fuglebeskyttelsesområder har ifølge Fuglebeskyttelsesdirektivet til formål at beskytte alle naturligt forekommende vilde fugle og disses levesteder. Filosofien, som fuglebeskyttelsesdirektivet (og habitatdirektivet) bygger på er, at truede arter og naturtyper bedst sikres ved udpegning af beskyttede områder samt ved regulering af aktiviteter i og udenfor de udpegede områder, der kan skade disse eller de prioriterede arter. [Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979] Grundideen i fuglebeskyttelsesdirektivet er således en indirekte artsbeskyttelse, der realiseres gennem områdeudpegning af fuglebeskyttelsesområder.

Baggrunden for direktivet er, at der blev konstateret en tilbagegang i bestanden af vilde fugle, og da det i visse tilfælde sker relativt hurtigt, udgør det en stor fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af truslen mod den biologiske ligevægt. Fuglebeskyttelsesdirektivet indeholder, ud over kravet om, at medlemslandene skal udpege og sikre levesteder for udvalgte arter (Bilag I arter), en række bestemmelser om jagt og jagtmetoder på flere arter. Der skal ifølge artikel 4 stk. 1 og 2,

udpeges særligt beskyttede områder for trækfugle og truede fuglearter. [Fuglebeskyttelsesdirektivet, 1979]

9.2 Grundlag

Internationale fugleorganisationer, udvalgt af EF, som international Council for Bird Preservation (ICBP), International Wetland and waterfowl Research Bureau (IWRP) har været med til at udpege de områder i Europa, der burde fredes. Dog har ikke alle lande valgt at følge deres anvisninger, men ingen kan komme udenom, at de er forpligtede til at udpege områder, hvor de beskyttede arter befinder sig. Dansk Ornitologisk Forening (DOF) har i perioden fra 1976 og frem udarbejdet overvågningsdata (bl.a. via punkttællinger) og gennemført ATLAS undersøgelser. ATLAS undersøgelsen er udført af DOF i tidsperioden 1971-1974 og er præsenteret i rapporten "De danske ynglefugles udbredelse" skrevet af Dybbro, som senere i samarbejde med DOF har udgivet endnu en statusrapport i 1985 [Dybbro 1985]. [Dybbro 1976], [PIV 1987], [POL 1992] Skov og Naturstyrelsen udgav i 1983 en rapport "EF-Fuglebeskyttelsesområder – Kortlægning og foreløbige udpegninger i henhold til Fuglebeskyttelsesdirektivet", som beskriver udviklingstendenserne for både ynglefugle og trækfugle. [Skov og Naturstyrelsen 1983] Disse rapporter er nogle af de eneste rapporter, der i denne periode er publiceret, hvorimod der er udarbejdet flere rapporter, som er upubliceret og dermed ikke offentlig tilgængelig. [Skov og Naturstyrelsen 1996]

Udpegningen af fuglebeskyttelsesområderne sker i modsætningen til habitatområderne ikke i samspil med kommissionen. Her har medlemslandene selv en forpligtelse til at udpege de områder, som er bedst egnede til beskyttelsen af fuglene. Der er således ikke knyttet en egentlig godkendelsesprocedure til udpegning af fuglebeskyttelsesområder.

De to kriterier udpegningen er udført på grundlag af er;

"Området er yngleplads for en eller flere fuglearter, som er optaget på direktivets liste I (Bilag I)"

Eller

"Området er rasteplass for en eller flere arter af trækfugle, hvoraf mindst 1 pct. af en bestand regelmæssigt opholder sig på lokaliteten. Ved en bestand forstås en population af fugle knyttet til et bestemt yngleområde, trækrute og overvintringsområde."

[Skov og Naturstyrelsen 1996, s. 6]

Fuglebeskyttelsesdirektivet medførte, at der på grundlag af mindst et af to kriterier blev foretaget en udpegning med en foreløbig² afgrænsning af 110 fuglebeskyttelsesområder (samlet areal på 976.000 ha) i Danmark, hvoraf 84 områder er nye, de resterende 26 områder var Ramsarområder^{3,4} [Skov og Naturstyrelsen 1996], [Tind & Larsen 2000] Senere blev Vadehavet tilføjet listen.

² Foreløbig fordi der i 1983 endnu ikke var sikkerhed omkring afgrænsningen, mens selve udpegningen blev betragtet som endelig. Men i 1994 skete der ved vedtagelsen af bekendtgørelsen justeringer af grænserne.

³ Ramsarområderne blev udpeget på grundlag af et oplæg fra en ekspertgruppe, og i samarbejde med repræsentanter fra bl.a. naturfredningsrådet, fredningsstyrelsen, og en efterfølgende høring af myndigheder, organisationer mv. bl.a. DN. Danmark tiltrådte Ramsarkonventionen i 1977, en aftale der ikke er juridisk bindende

Retspraksis⁵ viser, at der ved udpegning af fuglebeskyttelsesområder alene kan lægges vægt på videnskabelige ornitologiske kriterier. Der skal således ikke tages samfundsmæssige hensyn ved udpegning, med mindre der kan gøres brug af undtagelsesbestemmelserne. Fuglebeskyttelsesdirektivet fastslår, at udpegning og afgrænsning af de internationale fuglebeskyttelsesområder ikke må tage hensyn til samfundsøkonomiske forhold. Det er de bedst egnede områder der på baggrund af de bedst tilgængelige videnskabelige kriterier skal udpeges [Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979].

Områdebeskyttelsen udgøres således af de fuglebeskyttelsesområder, der er udpeget efter fuglebeskyttelsesdirektivet, hvor områderne har til formål at sikre levesteder for vilde fugle; der er truede, følsomme overfor ændringer af levesteder, sjældne eller særligt opmærksomhedskrævende på anden måde. [Fredningsstyrelsen 1983] Yderligere skal der jf. direktivets art 4.stk 2. udpeges og sikres levesteder for arter, som er *"regelmæssigt tilbageværende trækfuglearter i antal af international eller national betydning"* [Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979].

9.3 Fra foreløbig udpegning til den endelige

Således blev andre typiske danske naturtyper og yderligere vådområder med betydning for bestanden af vilde fugle inddraget i 1983 - fire år efter tilslutningen af direktivet. Direktivet medførte samme år som resultat heraf en lovændring af jagtloven, hvor visse jagtmetoder og jagt på visse arter blev forbudt. Der er i alt 24 arter på bilag 1, der er krav om, at der i Danmark skal ydes beskyttelse til, 16 arter som yngler og 8 som er regelmæssigt tilbageværende. For Danmarks vedkommende blev listen i 1991 udvidet til at omhandle 36 ynglende fuglearter.

I tidsrummet fra 1983 og frem til 1994 er der foretaget omfattende overvågninger af fuglelivet i Danmark. Overvågningen er foretaget af ornitologer og lokale med særligt kendskab. Statusrapporten i 1985 byggede på DOF's "Projekt Status 82-84", der både kortlagde og optalte de arter, der er omfattet af Fuglebeskyttelsesdirektivet. Dette blev gjort ved hjælp af et net af projektledere og optællere. Dataindsamlingen gav en grundlæggende viden om fuglene i 50 ud af de 111 beskyttede områder. Denne overvågning var så succesfuld, at det ikke kun blev til en engangsforestilling. *"Fuglene i internationale beskyttelsesområder i Danmark"* udgivet af Skov og Naturstyrelsen, - en rapport lavet i forbindelse med, at Danmark et par år før kom med i det europæiske overvågningsprogram til beskyttelsen af fuglelivet og bygger på en række ornitologers arbejde. Dette er således Skov og Naturstyrelsens første samlede oversigt over, hvordan fuglene trives i de mest værdifulde områder i Danmark. En af konklusionerne i rapporten er, at det kan betale sig at udpege de mest værdifulde naturområder som enten Ramsar- eller EF-fuglebeskyttelsesområder, da de ifølge rapporten bliver *"... ved med at opfylde deres funktion for fuglene."* [Lipschitz 1990]. Dog peges der også på, at ikke alle områder lever op til hensigten i Fuglebeskyttelsesdirektivet – det er således konkluderet, at der stadig findes "sorte pletter" på Danmarkskortet. [Lipschitz 1990], [Nørgaard 1990], [Skov og Naturstyrelsen 1990]

[Lipschitz 1990]. Senere blev Vadehavet tilføjet listen, således i alt 27 områder svarende til et areal på 7350 km². [Skov og Naturstyrelsen 1996]

⁴ Ramsarområderne er oprette for at beskytte vådområders unikke flora og fauna, herunder hensynet til fugle, der er økologisk afhængige af vådområder. Ramsarområde beskyttelsen behandles ikke her, da fuglebeskyttelsesdirektivet sætter mere restriktive rammer for forvaltningen af områderne.

⁵ Der er eksempler på retspraksis i Appendiks B

I 1994 blev miljøministeriets bekendtgørelse om afgrænsning og administration af fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder vedtaget, og fuglebeskyttelsesområdernes afgrænsning endelig fastlagt. Der blev i den forbindelse ikke udpeget yderligere områder. Bekendtgørelsen fastlægger retningslinierne for administration af områderne⁶. [Skov og Naturstyrelsen 1996] således blev der fastlagt regler for de 111 udpegede områder til beskyttelsen af fuglelivet.

9.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000- direktiverne

Med Fuglebeskyttelsesdirektivet er der udstukket en kurs for udpegning af områderne, der danner grundlaget for den efterfølgende beskyttelse af både yngelfugle og trækfugle. Udpegningen af fuglebeskyttelsesområderne viser, at den danske befolkning har en stigende forståelse for, at Danmark er underlagt fælles europæiske beslutninger om, hvordan fuglene skal behandles. Beslutningsarenaen er den første hvor EU har indflydelse på den danske naturbeskyttelse. Der foregår i forbindelse med udpegningen af fuglebeskyttelsesområderne ikke en egentlig debat i de danske medier.

Der sker ikke desto mindre en opkvalificering af den faglige del, idet der igangsættes yderligere undersøgelser, som der i denne forbindelse er blevet udarbejdet. Fuglebeskyttelsesdirektivets lovgrundlag adskiller sig væsentligt fra den danske forvaltning og lovgivning, der traditionelt er baseret på en afvejning af interesser, hvor det forsøges i videst muligt omfang at tilgodese en flersidig arealanvendelse. Denne forskel fremgår ligeledes af Wilhjelmudvalgets rapport, idet forskellen har negativ betydning for den danske implementering af Fuglebeskyttelsesdirektivet.

9.5 Den implementeringsmæssige betydning

Beslutningsarenaen er lukket, fordi udpegningerne er foregået af et begrænset mængde aktører. De involverede aktører er Europa-Kommissionen, folketinget, regeringen, miljøministeriet og Skov & Naturstyrelsen.

Selve udpegningen af fuglebeskyttelsesområderne foregår i implementeringsfasen jf. specialets implementeringsmodel, nærmere bestemt i den praktiske implementering. Udpegningen af områderne har påvirket effekten gennem sikring af områdernes fugleliv i større eller mindre grad. Yderligere har denne beslutningsarena genereret et grundlag for en forbedring af vidensgrundlaget, som derfor dels påvirker implementeringsresultaterne i præstation og effekt. Dels via feed-back at forbedre grundlaget for den efterfølgende implementering af både Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet.

I denne arena træder nogle magtdimensioners tendenser mere i karakter end andre, dog er alle magtdimensionerne repræsenteret. Tendensen fra den direkte magt benyttes i forbindelse med afgrænsningen af aktører, idet denne beslutningsarena foregår for udvalgte aktører. Tendenser fra den institutionelle magt kan være medvirkende årsagen til den meget langsomme udpegning.

⁶ Retningslinierne i bekendtgørelsen afspejler de fuglebeskyttelsesdirektivets bestemmelser med de seneste ændringer, som trådte i kraft i 1994 som en konsekvens af Habitatdirektivets vedtagelse i 1992.

10 Wilhjelmudvalget

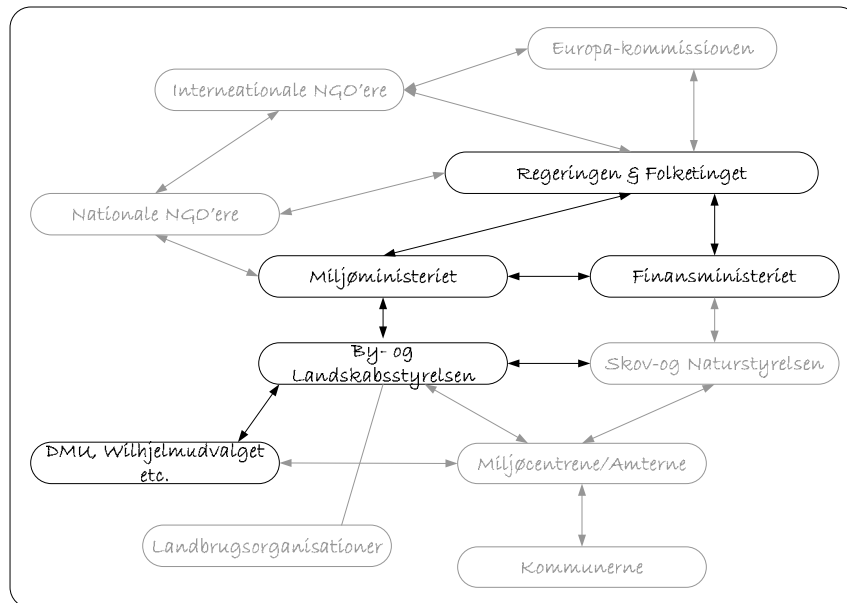
Wilhjelmudvalget blev nedsat i 2000, under miljøministeriet. Udvalget udsendte i august 2001 deres rapport "En rig natur i et rigt samfund". En rapport, som, med sine anbefalinger til at forbedre naturtilstanden i Danmark, har været med til at sætte "sikring af den biologiske mangfoldighed", herunder også de to Natura 2000-direktiver, på dagsordenen. Anbefalinger, der stadig i dag bliver henvist til. Rapporten er væsentlig i forhold til implementeringen af direktiverne, fordi den fastslår som den første, hvor vigtig og omfattende de to direktiver er. Rapporten giver grundlag for den efterfølgende debat omhandlende arealanvendelsen (prioriteringen af natur kontra landbruget), en mulig naturreform og ikke mindst, hvem der skal finansiere mere natur i Danmark. Rapporten kommer bl.a. til efterfølgende at danne grundlag for senere beslutninger omkring oprettelsen af nationale naturområder.

I denne beslutningsarena foregår implementeringsprocessen af Natura 2000-direktiverne især som en lukket proces, idet udvalget blev nedsat af ministeriet⁷ og formanden Nils Wilhjelm valgte at mørklægge udvalgets arbejde for at få mere arbejdsro. Der er på denne beslutningsarena ikke i nævneværdig grad blevet inddraget andre aktører end Wilhjelmudvalget, som bestod af 35 medlemmer, der repræsenterede jordbrugs- og fiskerierhvervene, natur- og friluftorganisationer, forskningsinstitutioner og berørte myndigheder⁸. Figur 10.1 illustrerer de involverede aktører.

⁷ En række private interesseorganisationer blev inviteret til at indstille medlemmer (med de nødvendige kvalifikationer) til udvalget, men ministeriet sammensatte udvalget.

⁸ Interesseorganisationer som; Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Skovforening, Landsforeningen for Økologiske Landbrug, Friluftsrådet, Dansk Familie Landbrug etc. og myndigheder som; KL, Landsplanafdelingen, Fødevareministeriet, Økonomiministeriet, Miljøstyrelsen, etc.

Implementering af Natura 2000



Figur 10.1. De involverede aktører i udarbejdelse af Wilhjelmudvalgets rapport

Der bliver i det følgende fokuseret på de centrale begivenheder, der er i forbindelse med udarbejdelsen af Wilhjelmudvalgets rapport, herunder baggrunden, formålet, selve udarbejdelsen af rapporten samt de reaktioner, der er kommet frem bl.a. i aviser. Sidst redegøres der for beslutningsarenaens betydning for implementeringen.

10.1 Baggrund og formål

Wilhjelmudvalget blev nedsat af regeringen i 2000 og sammensat af den daværende miljø- og energiminister Svend Auken og fødevareminister Ritt Bjerregaard, med det formål at give grundlag for en national handlingsplan for den biologiske mangfoldighed og naturbeskyttelsen i Danmark og dermed støtte repræsentanterne ved FN's verdenstopmøde om Bæredygtig Udvikling - Rio-konferencen i 2002. [Wilhjelmudvalget 2008]

Baggrunden for nedsættelsen af Wilhjelmudvalget var primært OECD's evaluering af og anbefalinger til den danske naturbeskyttelsespolitik, som udkom i en rapport i 1999 samt EU ambitioner om, at forringelsen af biologiske mangfoldighed skal standses inden 2010, som følge af FN's konvention om den biologiske mangfoldighed. De europæiske medlemslande er herigennem forpligtet til at udpege specielle beskyttelsesområder.

OECD rapporten kritiserede Danmark for at være bagefter med beskyttelsen af den biologiske mangfoldighed i Danmark. Som resultat heraf opstillede OECD en række anbefalinger bl.a.; fortsætter med at opfylde målene fra den nationale strategi for biologisk mangfoldighed fra 1995, formulerer en egentlig national handlingsplan for naturbeskyttelse med kvantitative målsætninger og tidsfrister, øger integration af hensyn til biodiversiteten i landbrugs- og fiskeripolitikken. [Wilhjelmudvalget 2008]

Udvalget fik til opgave at udarbejde en kortfattet rapport til regeringen, hvori der var redegjort for klare mål og hvilke midler de vurderede, der skulle til for at prioritere den fremtidige indsats for den generelle naturbeskyttelse og for den biologiske mangfoldighed i Danmark for at nå målene. Desuden skulle rapporten indeholde en vurdering af de internationale forpligtelser, en vurdering af de nationale mål, strategier, handlingsplaner og virkemidler samt effekten af disse. Og ikke mindst en vurdering af

behovet for en yderligere styrkelse af den danske indsats for sikring af den biologiske mangfoldighed. Udvalget skulle derfor (under hensyntagen til principperne om bæredygtig udvikling);

- Gøre status over naturens tilstand i Danmark
- Gøre status over Danmarks opfølgning på Konventionen om biologisk mangfoldighed og andre internationale aftaler
- Vurdere behovet for tiltag for at beskytte biologisk mangfoldighed
- Komme med forslag til, hvordan naturbeskyttelsen styrkes
- Komme med forslag til, hvordan hensynet til naturen bedre integreres i landbrug, skovbrug og fiskeri
- Komme med forslag til, hvordan indsatsen prioriteres i de kommende år

[Wilhelmudvalget 2001]

10.2 "En rig natur i et rigt samfund"

Udover de opstillede krav fra regeringen har udvalget haft frie hænder i forhold til deres anbefalinger og konklusioner. Der var dog en begrænset tidshorisont, da udvalget blev nedsat i 2000 idet et af kravene var, at rapporten skulle foreligge medio 2001. Rapporten bygger på natur- og miljøovervågningen, faglige udredninger, undersøgelser, konferencer og analyser af årsagssammenhænge samt udvalgets egne rapporter udarbejdet af de forskellige arbejdsgrupper⁹ [Wilhelmudvalget, 2001, s. 15 & 98-100].

Wilhelmudvalget konkluderede overordnet i deres rapport, at status for naturtilstanden og den biologiske mangfoldighed i Danmark er overvejende negativ. De væsentligste tendenser i naturens tilstand, udvikling og forklaringer på denne udvikling er følgende; naturen har for lidt plads, vandet er forsvundet fra landskabet, næringsstofferne forurener, mange lysåbne naturtyper gror til, intensiv produktion, manglende kontinuitet, naturområderne er for små og opsplittede, invasive arter og klimaforandringerne. [Wilhelmudvalget 2001 s 15-30]

Udvalget har derfor valgt at prioritere 6 indsatsområder for fremtidens naturpolitik;

- Bedre beskyttelse af eksisterende natur
- Mere natur – mere plads og bedre sammenhæng
- Bedre grundlag for en målrettet naturforvaltning
- Fortsat styrkelse og målretning af sektorernes indsats
- Bedre samspil mellem lokale og nationale interesser i naturen
- Fortsættelse af den internationale indsats

[Wilhelmudvalget 2001 s 7]

Udvalget har derudover valgt at fremsætte en række anbefalinger, hvor der her nævnes dem, der ud fra hensigten i Natura 2000-direktiverne har højest prioritet; Etableringen af nationale naturområder, Styrkelsen af naturplejeindsatsen, Naturhensynet i tilskudsordninger til landbruget skal fortsat fremmes, Bufferzoner omkring særlig sårbar natur, Naturovervågning, Naturkvalitetsplanlægning og målretning af frivillige aftaler.

⁹ 4 arbejdsgrupper; naturkvalitet og naturovervågning, havets natur, landbrug og økonomi og velfærd.

Nøgleordene der kan beskrive, hvilke elementer Wilhjelmudvalget vægter er; størrelse, sammenhæng, gunstig bevaringsstatus, kontinuitet, fri dynamik, vækst i natur- og halvkulturrealerne, samt forbedrede muligheder for friluftsliv. [Wilhjelmudvalget 2001]

Wilhjelmudvalgets rolle er udelukkende at udarbejde en tværfaglig samlet redegørelse og anbefaling til den fremtidige naturpolitik, herunder generel naturbeskyttelse samt en vurdering af de internationale forpligtelser. Udvalgets afrapportering er sket i enighed (dvs. uden mindretalsudtagelse), og der er tale om et *"afbalanceret kompromis"*, understreger Nils Wilhjelm. Dog har en række organisationer haft behov for at ledsage deres accept af rapporten med diverse tilkendegivelser¹⁰ [Poulsen 2001].

10.3 Debatten

Blandt de forskellige aktører på denne arena kører der i efteråret 2001 en heftig debat i landets aviser om rapportens konklusioner og anbefalinger samt det, at den ikke er fulgt op af en økonomisk redegørelse. Debatten er især koncentreret om udvalgets anbefalinger om større sammenhængende områder, bufferzoner og de økonomiske vilkår. Den efterfølgende debat omkring rapporten er interessant, idet den viser, hvordan dens konklusioner og anbefalinger bliver modtaget politisk og fordi den er af stor betydning for en række efterfølgende initiativer.

10.3.1 Modtagelsen af rapporten

Rapporten udkom den 23. august 2001 og gav naturligvis anledning til en omfattende debat, og danner således baggrund for den første danske diskussion, hvor der er fokus på naturen i Danmark – rapporten har dermed sat natur på dagsordenen. Nils Wilhjelm, der var formand for udvalget *"... der er et stort behov for en øget naturindsats i Danmark..."* og byder debatten velkommen. [From & Attrup 2001] endvidere lægger han vægt på, at *"... det trods modstridende interesser og synspunkter undervejs er et enigt udvalg, der kommer med sine anbefalinger til regeringen..."* [Poulsen 2001].

Aukens konklusion på rapporten er *"Det er en god og overskuelig rapport med et klart budskab, som regeringen er meget positiv overfor."* [From & Attrup 2001] som støttes op af formanden for Danmarks Naturfredningsforening, Poul Henrik Harritz som mener at regeringen *"...kan og bør ikke overhøre indstillingerne fra et så enigt udvalgsarbejde."* [Ritzaus Bureau 2001(B)] endvidere kalder han rapporten for *"epokegørende"* netop fordi den formår at sætte naturen på dagsordenen. [Poulsen 2001] Udvalget får bl.a. entydigt ros fra Verdensnaturfonden for deres forslag om bl.a. seks større sammenhængende naturområder *"Ideen om, at der skal etableres store sammenhængende naturområder, og at landbrug, skovbrug og fiskeri skal ske på et mere bæredygtigt grundlag, er lige præcis dét, dansk natur har brug for"* siger Kim Carstensen, generalsekretær i WWF Verdensnaturfonden [Andersen 2001(A)]. Udover den generelle ros for bl.a. at indeholde flere gode ideer til fremtidens naturforvaltning modtages rapporten også med mere kritiske kommentarer. Heriblandt er landbrugsorganisationerne, Peter Gæmelke landbrugsrådets præsident, der er af den mening, at rapporten er *"gammel vin på nye flasker"* [Flensborg Avis 2001] Martin Merrild, som er medlem af forretningsudvalget i De danske Landboforeninger støtter op omkring den kritiske holdning

¹⁰ Eksempelvis de involverede ministerier, som i deres tilkendegivelse (bagerst i Wilhjelmudvalgets rapport) fastslår ganske kortfattet, at EU's støtteordninger til landbruget skal gøres mere natur- og miljøvenlige, samtidig med, at den samlede støtte til landbruget skal ned.

til rapporten, da han mener at *"Rapportens formuleringer afslører et sørgeligt, afstumpet syn på landbruget."* [Rostgaard & Attrup 2001] Med til kritikerne er Johannes Poulsen, formand for KL's miljøudvalget, og han føjer til debatten, at han frygter at *"... Når det gælder de nationale naturområder, er vi ikke så sikre på, at udvalget har fundet den rigtige løsning. Vi er bange for, at man begynder at udpege områderne, inden man overhovedet har styr på, hvad indholdet skal være, og hvad der bliver konsekvenserne for de berørte kommuner og lodsejere."* [Andersen 2003]

Nils Wilhjelm forsvarer herefter deres anbefalinger *"I udvalget stod landbrug, skovbrug og grønne organisationer sammen om at sikre højmoser, heder og rene søer og etablere store sammenhængende nationale naturområder."* [Ritzau Bureau 2001(B)] Wilhjelmudvalget peger således på en dobbelt beskyttelse idet både den eksisterende natur beskyttes bedre samt ved at inddrage yderligere naturarealer. [Andersen 2001(A)] Der er således tale om, at der er et ønske om at gøre op med landbruget mange traditioner.

10.3.2 Gisninger om de økonomiske konsekvenser

Udvalget kritiseres for at have undladt konkrete virkemidler og økonomiske beregninger til gennemførelsen af deres anbefalinger. Gæmelke advarer imod gennemførelse af udvalgets anbefalinger før de økonomiske beregninger er udarbejdet. Han bakkes op af Henning Krabbe, direktør Landbo Nord, som udtaler *"Når interesseorganisationerne, som Danmarks Naturfredningsforening, Jægerforbundet, Sportsfiskerforeningen og Friluftsrådet, har synspunkter om natur og landskabsværdier er det jo gratis synspunkter"* [Krabbe 2001] Han støttes op af Henrik Høegh, landboforeningernes næstformand, landbruget vil ikke *"... lægge ryg til pisk"* men opfordrer til brug af økonomisk gulero. [Andersen 2001(B)] men regeringen har *"... imidlertid ingen planer om, at staten skal betale yderligere millioner til genopretning af naturen..."* Auken mener derimod, at de fleste penge skal komme fra en omlægning af hele støtten til det danske landbrug. [From & Attrup 2001] Hvortil Gæmelke siger *"Det er jo lidt paradoksalt, at man på den ene side opfordrer os til at gøre en indsats for at holde liv i landdistrikterne og på den anden side vil modarbejde det."* [Sønderriis 2001] Auken melder klart ud, at landbruget ikke skal forvente nogen form for kompensation i forbindelse med større hensyntagen til naturen. Endvidere er *"Det er regeringens klare holdning, at landmændene skal have mindre støtte samtidig med, at pengene i højere grad gøres afhængige af, hvordan deres drift påvirker natur og miljø"*. Yderligere mindede Svend Auken om *"... at det i andre erhverv er almindeligt at bruge princippet om, at »forureneren betaler«."* [Poulsen 2001]

10.3.3 Nedsættelse af arbejdsgrupper for fremme af Nationalparker

Den nye regering tiltrådte umiddelbart efter rapportens udgivelse i slutningen af november 2001. Den nye regering virkede som udgangspunkt negativt stemt over for rapportens anbefalinger. *"Der er gode takter i rapporten..."* tilføjer Hans Christian Schmidt rapporten har den svaghed *"... at der ikke er blevet lavet økonomiske beregninger over forslagene..."* Han konkludere videre *"Vi er nødt til at økonomisere med kræfterne, ... Der er rigtig gode ting i rapporten, og nogle af dem vil man forholdsvis problemløst kunne gå i gang med uden økonomiske konsekvenser og uden de store forberedelser..."* [Poulsen 2001] Dette kan forklare, hvorfor der i en periode efter regeringsskriftet var stille om rapporten. Viseformand for Dansk Landbrug, Henrik Høegh, *"Vi er nået tilstrækkelig langt på landsplan, så nu må der stilles områdespecifikke krav ved de sårbare naturområder ..."* hvilket miljøminister Hans Christian Schmidt bakker op *"... landmændene har faktisk gjort en fantastisk indsats, selvom der stadig er problemer med fosfor, ammoniakfordampning og lugt"* endvidere

konstaterer han *"det er jeg tryk ved"* selvom at størstedelen af Danmarks natur forvaltes af de danske landmænd.

Miljøministeren meddeler senere samme år, at han sammen med fødevareministeren har valgt at nedsætte et udvalg, der har til formål at analysere anbefalingerne fra Wilhjelmudvalget. Det resulterede i, at han i august 2002 iværksatte pilotprojekter for nationalparker, hvortil der blev afsat 20 mio. kr. i forbindelse med finansloven for 2003. [Attrup 2002] Landboforeningernes glæde er ikke til at finde, da de frygter at dette vil medføre rådighedsindskrænkninger uden erstatning for de berørte landmænd. Derfor lyder det fra Landboforeningerne *"Der skal ikke inddrages mere landbrugsjord til naturformål - i stedet skal den bestående værdifulde natur beskyttes bedre"*. Hvorimod Poul Henrik Harritz (DN) *"Jeg er utrolig glad for, at der nu er flertal i Folketinget for tre ting: At vi skal have naturparker, at der skal være meget mere ny natur langs vores vandløb, og at der skal være bedre adgang til naturen,... og det er godt, at den enighed (Wilhjelmudvalgets anbefalinger)"¹¹ nu begynder at udmønte sig i politiske initiativer,"* [Bech-Danielsen 2003]

10.3.4 EU's rolle

Henrik Høegh "Vi erkender i bakspejlets klare lys, at det var godt, at der kom miljøreguleringer fra slutningen af 1980'erne, så vi ikke som andre EU-lande først skal til at vænne os til det nu..." endvidere siger han til Politikken, at "EU har for at sikre rigere natur og renere vand i medlemslandene opstillet regler for naturbeskyttelse i habitat- og vandrammedirektiverne, som (bl.a) Vandmiljøplan III ikke kan komme uden om, fordi de skal indarbejdes i dansk lov i de kommende år..." [Rothenborg, 2003] Selv om EU vil stoppe nedgangen i den biologiske mangfoldighed ved at beskytte områder med specielle dyr og planter, kan udpegningen af i alt 254 danske og tusindvis af andre EU-habitater kun bremse og ikke stoppe forarmningen af Europas natur" siger Hans Christian Schmidt og tilføjer "Men det er jo også et spørgsmål om økonomi. Derfor vil vi fremover gå mere aktivt ind og se på muligheden for, at EU i højere grad kan medfinansiere vores indsats for naturbeskyttelse." [Tornbjerg & Rothenborg 2002] Han er således enig med den tidligere regering i, at det ikke er regeringen, der skal være den største bidragsyder for at få mere og bedre natur i Danmark. Michael Stoltze fra DN føjer til debatten, at "Naturpleje og -forvaltning vil koste penge, men kun en brøkdel af de enorme summer, EU bruger på støtte til landbruget. Man bør finde finansieringen ved at målrette en del af landbrugsstøtten direkte mod miljø- og naturbeskyttelse, som andre lande gør." [Tornbjerg & Rothenborg 2002]

10.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne

På denne arena sker der en opkvalificering af debatten omkring implementeringen af Natura 2000-direktiverne. Fra at være "ikke eksisterende" til at være en debat mellem forskellige foreninger og regeringen. Wilhjelmudvalgets rapport introducerer en række resultater, som peger i retning af, hvordan der i fremtiden kan sikres en bedre naturforvaltning og hvordan de to direktiver sikrer en bedre implementering. Rapporten giver et grundlag, hvorpå der kan foregå en debat og hvorpå politikerne har et bedre og mere velkvalificeret grundlag at træffe beslutninger på. Rapporten kan i princippet ses som det første skridt i retning af at fastlægge, hvilke konsekvenser Natura 2000-direktiverne konkret kan have af betydning for forvaltningen af den biologiske mangfoldighed.

¹¹ Parentesen er min egen tilføjelse.

Wilhelmudvalgets rapport blev udarbejdet på et tidspunkt, hvor direktiverne henholdsvis har 9 og 22 år på bagen, men hvor der stadig hersker stor usikkerhed om ambitionerne i direktiverne. Wilhelmudvalgets rolle i forhold til implementeringen af Natura 2000-direktiverne er udelukkende at udarbejde en tværfaglig samlet redegørelse og anbefalinger til den fremtidige naturpolitik, herunder generel naturbeskyttelse, samt en vurdering af de internationale forpligtelser. Udvalgets arbejde kan i princippet ses som det første skridt i retning af at fastlægge, hvilke konsekvenser direktiverne konkret kan få for forvaltningen af den biologiske mangfoldighed i Danmark. Desværre er det ikke direktiverne, der ligger til grund for den efterfølgende debat, men den mere generelle naturbeskyttelse - dog er det første skridt i den rigtige retning.

Wilhelmudvalget har haft frie hænder til at udarbejde deres rapport. Udvalgets arbejdsgrupper har udarbejdet en række faglige undersøgelser, som sammen med resultaterne af overvågningen danner grundlaget for udvalgets anbefalinger til den fremtidige naturforvaltning. Udvalgets redegørelse over de danske forpligtelser i forhold til de europæiske forpligtelser viser, at Danmark ikke har taget direktivernes hensigter eller krav seriøst nok. Wilhelmudvalgets rapport resulterede i, at der skete ændringer i den danske naturforvaltning. Ændringerne følger primært to spor. Første et arbejde med at opbygge det forvaltningsapparat der skal sikre beskyttelsen gennem målsætninger og udarbejdelsen af planer. Andet det lovgivningsmæssige grundlag, som senere er blevet fulgt op af Peter Pagh

Rapporten lider under to manglende elementer: den er ikke fulgt op af økonomiske beregninger over omkostningerne ved gennemførelsen af anbefalingerne og at rapporten indeholder ord som bør og andre rummelige formuleringer, der forventes at være en konsekvens af sikringen af enighed i udvalget.

At rapporten i så vidt et omfang forårsagede den første debat om naturbeskyttelse er i sig selv en interessant begivenhed, fordi den viser nødvendigheden af en sådan debat – selvom det egentlig ikke resulterede i en faglig debat, men en debat som tog sit udgangspunkt i økonomi og som viser kompleksiteten af arealanvendelsesproblematikken og de økonomiske udfordringer. Dog har bl.a. debatten, men ikke mindst Wilhelmudvalgets anbefalinger/rapporten resulteret i en række tiltag bl.a. har rapporten været udgangspunkt for inddragelse af terrestrisk natur i overvågningsprogrammet NOVA. (jf. kapitel 13)

10.5 Den implementeringsmæssige betydning

Beslutningsarenaen er lukket, fordi udvalget er blevet omhyggeligt håndplukket af den daværende siddende regering, samt at udvalget udbad sig arbejdsro. De involverede aktører er; regeringen, miljøministeriet og de forskellige udvalgte aktører, der repræsenterer forskellige organisationer eller andre fagpersoner.

Da udvalgets arbejde har til sigte at danne grundlag for den siddende regerings udarbejdelse for en national handleplan for sikring af den biologiske mangfoldighed placeres denne beslutningsarena i den praktiske implementering jf. specialets implementeringsmodel. Beslutningsarenaen påvirker udover den formelle implementering også omgivelserne, idet der debatteres i landets aviser, som for første gang har fokus på den danske naturforvaltning og på beskyttelsen af arter og naturtyper. Beslutningsarenaen påvirker i mindre grad den resterende del af den praktiske implementering, idet nogle af Wilhelm-udvalgets anbefalinger anvendes, derudover påvirkes den formelle implementering

via feed-back grundet det faglige grundlag udarbejdet i forbindelse med rapporten "En rig natur i et rigt samfund". Endeligt har denne beslutningsarena også en positiv virkning på både præstation og effekt, idet omgivelserne samt målgruppeadfærden påvirkes positivt.

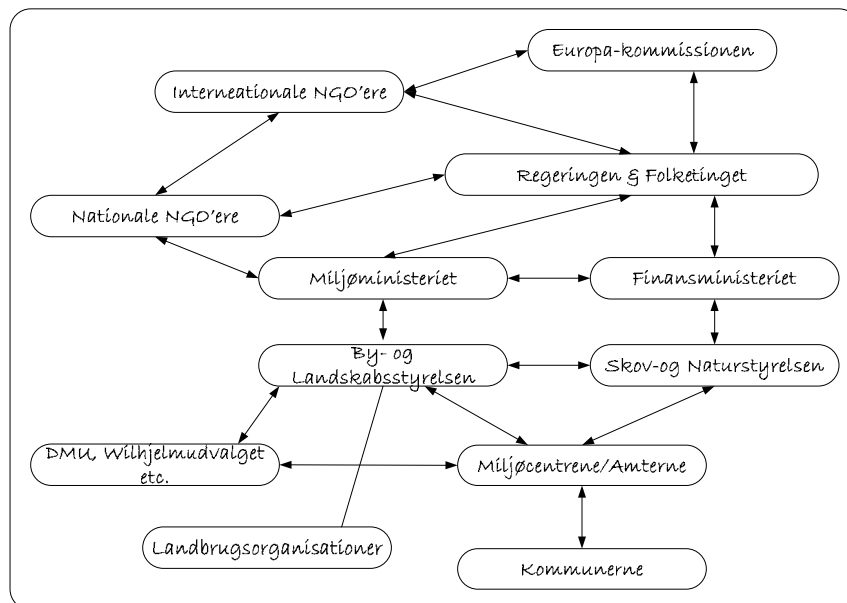
Denne arena kan ikke siges at være repræsentativ for alle de forskellige magtdimensioner. Det er vurderet, at der kun er tendenser at spore fra to, tendenser fra den indirekte magt, igennem regeringens valg af medlemmer til udvalget samt det, at udvalget har til opgave at udarbejde grundlaget for den fremtidige naturforvaltning i Danmark – Forventer en rapport, som derfor kræver en vis enighed mellem de involverede aktører i udvalget, aktører som har en omfattende interessekonflikt. Rapporten kan derfor kun blive et bevis på dette kompromis og tendenser fra den institutionelle magt, som umiddelbart alle beslutningsarenaerne forventes at være påvirket af.

11 Udpegning af habitatområder

Dette kapitel er opbygget anderledes end de øvrige beslutningsarenaer, idet denne arena dækker over tre udpegninger. Den første i 1998 og de efterfølgende supplerende udpegninger i henholdsvis 2001 og 2002 som konsekvens af en åbningsskrivelse fra EU i 1998. Samlingen er valgt fordi; baggrunden herfor, resultatet og effekten heraf er vurderet at være noget nær den samme.

Da Habitatdirektivet er sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet¹² er det europæiske bidrag til at sikre den globale diversitet, gælder det her som ved fuglebeskyttelsesdirektivet, at udpegningerne er det danske forsøg på at leve op til Habitatdirektivet.

Denne beslutningsarena foregår som en åben proces, idet udpegningerne af habitatområderne har gennemgået flere høringer således, at både lokalbefolkning samt relevante organisationer har haft mulighed for at påvirke Skov og Naturstyrelsen udspil til en liste over de udvalgte områder til EU. De involverede aktører er illustreret i figur 11.1.



11.1 Aktører på denne beslutningsarena

Habitatdirektivet stiller krav om, at medlemslandene senest to år efter vedtagelsen skal sikre direktivets implementering i national lovgivning (jf. Habitatdirektivets art. 23 stk. 1) Herhjemme øgede man allerede med naturbeskyttelsesloven i 1992 antallet af beskyttede naturtyper og det naturareal,

¹² og vandrammedirektivet

der blev beskyttet mod tilstandsændringer, begrundet i habitatdirektivet. Og i 1994 gennemførtes direktivets krav om at foretage konsekvensvurderinger forud for vedtagelse af planer, tilladelser og dispensationer. Men der blev i 1994 ikke foretaget yderligere ændringer i den eksisterende lovgivning, da naturbeskyttelsesloven herunder § 3 områderne på daværende tidspunkt ansås for værende dækkende. Skov og naturstyrelsen oplyste via deres hjemmeside bl.a. at:

"Der er ikke lavet nye love for at beskytte Natura 2000 områder. Områderne beskyttes efter de love, der allerede findes. F.eks. lovene om naturbeskyttelse, vandløb..." endvidere skrives *"Der er ingen ændringer på kort sigt, når et område er blevet udpeget som Natura 2000 område. Derfor ydes der heller ingen erstatning, fordi en ejendom indgår i et område"*

[Pagh 2001, s 31]

11.1 Baggrund og formål

Udpegningen af habitatområder har ifølge Habitatdirektivet følgende formål:

- 1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse.*
- 2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.¹³*
- 3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.*

[Habitatdirektivet 1992, art 2]

Som resultat heraf er Danmark forpligtet til at udpege habitatområder, hvori der skal gælde en særlige beskyttelse af naturtyper (artikel 3-11, arter i bilag 1 og levesteder i bilag 2), vilde dyr og planter (artikel 12-16, særligt prioriterede). Udvalgte arter og naturtyper er kategoriseret som særligt prioriterede med særlig beskyttelsesbehov. Derudover forpligtes der til, at der sikres en streng beskyttelse af en række dyre- og plantearter, hvad enten de forekommer inden for et beskyttelsesområde eller udenfor. Danmark kan efter ratificeringen af direktivet ikke længere frit forvalte områderne. Habitatdirektivet forpligter således Danmark til at bevare naturtyper og arter, som er af international betydning, men ikke mindst at sikre gunstig bevaringsstatus, som bl.a. skal effektueres gennem områdeudpegninger og artsbeskyttelsen.

I præamblet til direktivet fremgår det, at baggrunden for direktivet er, at der eksisterer et behov for at reagere mod en stigende forringelse af naturtyper og den kritiske situation for mange arter. Formålet med Habitatdirektivet er, gennem både områdeudpegninger og artsbeskyttelse, at sikre den biologiske mangfoldighed ved bevaring af forskellige naturtyper, vilde dyr og planter.(jf. Kapitel 7) Således retter habitatdirektivet¹⁴ sig dels mod at beskytte naturtyper og arter uanset hvor de er og dels mod at beskytte naturtyper og levesteder for arter i de udpegede områder. Habitatdirektivet indeholder herudover en række bestemmelser om konsekvensvurdering af aktiviteter, der kræver forudgående tilladelse, hvilket gælder alle planer og projekter, der kan have en negativ effekt på

¹³ min fremhævnning

¹⁴ og fuglebeskyttelsesdirektivet

områderne, hvad enten disse er indenfor de internationale naturbeskyttelsesområder eller udenfor. [Habitatdirektivet 1992]

11.2 Grundlag

Udpegningen af habitatområderne sker i samspil med kommissionen, idet den enkelte medlemsstat udarbejder et udkast med en liste over udvalgte lokaliteter af fællesskabsbetydning. For at kunne vurdere en lokalitets betydning for en bilag II art, er følgende kriterier opstillet i bilag III;

- Artens populationsstørrelse og tæthed
- Bevaringsgraden af og retableringsmuligheden for habitater, der er vigtige for arten
- Isoleringsgraden af artens population

[Habitatdirektivet 1992, bilag III]

En liste, som bygger på kriterierne fra Habitatdirektivets bilag III og de relevante videnskabelige oplysninger. Listen indeholder "... *på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.*" [Habitatdirektivets 1992, art. 4.2]

Danmarks skal således på grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslå en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II, der findes på disse lokaliteter. For dyrearter, der lever inden for store område, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. For akvatiske arter, som lever inden for store områder, foreslås disse lokaliteter kun, hvis det er muligt klart at udpege et område, som frembyder de fysiske og biologiske elementer, der er afgørende for arternes liv og reproduktion. [Habitatdirektivet 1992, art 4.1]

Den endelige liste vedtages af Kommissionen. Ifald den nationale liste er ufuldstændig og den bilaterale samrådsprocedure er faldet på gulvet, har kommissionen bemyndigelse til at indsende yderligere forslag til lokaliteter, som er vurderet vigtige for fællesskabet. Rådet kan herefter træffe en afgørelse. [Habitatdirektivet 1992, art 5] Habitatdirektivet fastslår, at udpegning og afgrænsningen af de internationale beskyttelsesområder ikke må tage hensyn til samfundsøkonomiske forhold - det er de bedst egnede områder på baggrund af videnskabelige kriterier, der skal udpeges, hvilket understreges af retspraksis (jf. Appendixs sager fra EU)

Der er til habitatdirektivet udarbejdet en liste over bevaringsværdige områder kaldet Natura 2000-områder. Listen indeholder 253 naturtyper, 200 dyrearter og 434 plantearter, hvoraf ca. 60 bevaringsværdige naturtyper er at finde i Danmark. [Buchwald & Søgaard 2000] Habitatdirektivet medførte, at EU-kommissionen i 1998 modtog det første nationale udpegningsforslag - en liste med 194 habitatområder, der blev således udpeget 56 nye områder. Det danske forslag blev evalueret af Kommissionen, der fandt det utilstrækkeligt og godkendte ikke forslaget. Dette har medført yderligere udpegninger og ændringer af områdernes afgrænsninger, hvilket behandles i det efterfølgende afsnit.

Det gælder således, at habitatdirektivet fastsætter en fast procedure samt opstiller kriterier for udpegningen af områder, som danner grundlag for den liste, medlemsstaterne skulle foreslå over lokaliteter af betydning for fællesskabet og som opfylder kriterierne. Områderne har til formål at sikre

Habitatdirektivets målopfyldelse - gunstig bevaringsstatus og dermed bevare naturtyper, vilde dyr og planter.

11.3 Fra første udpegning i 1998 til den supplerende udpegning i 2002

I tidsrummet 1998 og frem til 2002 foretog den danske regering tre supplerende områdeudpegninger, som en konsekvens af åbningsskrivelse fra EU i 1998, vedrørende indlevering af mangelfuld liste over naturbeskyttelsesområderne.

Med års forsinkelse fremsendte Skov og Naturstyrelsen i 1998 Danmarks foreløbige liste med 194 forslag¹⁵ til områder, der skulle være omfattet af habitatdirektivet [Skov & Naturstyrelsen 2007(A)], [Paaske 1998(A)]. Begrundelsen for forsinkelsen var, at Skov og Naturstyrelsen som det første bad de daværende amter om at indgive deres forslag til udpegning af bevaringsværdige områder¹⁶, for dernæst at udsende listen (indeholdende ca. 500 forslag til mulige habitatområder) til de daværende amter, grønne organisationer, skovdistrikterne etc., som således havde mulighed for at komme med forslag og begrundelser. De indkomne forslag var af meget forskellige kvalitet og omfang, og skulle danne grundlag for udarbejdelsen af et samlet forslag til en liste over de bevaringsværdige områder i Danmark. Forslaget blev sendt i offentlig høring i starten af 1995¹⁷. Listen blev i denne sammenhæng sendt direkte til større interesseorganisationer, amter, videnskabelige institutioner og havde mest karakter af en politisk høring, hvilket underbygges af den manglende offentlige debat. Det var således Skov og Naturstyrelsen, der havde ansvaret for den Danske udpegning af habitatområder. [Skov og Naturstyrelsen 2006(D)]

Skov og Naturstyrelsen opstillede fem interne kriterier for udpegelsen af habitatområderne, som kan siges at være i mere eller mindre i strid med kravet om bedst videnskabeligt grundlag fra Habitatdirektivet. De fem kriterier var, at hvis det er muligt vælges allerede beskyttede områder dvs. EF- fuglebeskyttelsesområder, fredede områder, vildtreservater, § 3-områder, naturskowsarealer og biologiske kerneområder, sammenfaldende grænser mellem habitatområder og fuglebeskyttelsesområder, maksimalt 20 habitatområder for hver art og naturtype i Danmark. Yderligere er to kriterier de nationale forhold, som f.eks. rødlistede arter eller en biologisk ekspertvurdering af den enkelte lokalitets værdi kan være udslagsgivende for udpegningen. Endeligt skulle de statsejede arealer prioriteres frem for privat ejede arealer. [Skov og Naturstyrelsen 2006(D)]

Der blev i 1998 udpeget 194 naturbeskyttelsesområder efter habitatdirektivet – hvilket svare til, at der er udpeget 56 nye områder, da de resterende områder i forvejen er udpegede under fuglebeskyttelsesdirektivet. Habitatområderne omfatter således med enkelte undtagelser alle fuglebeskyttelsesområderne og Ramsar-områderne¹⁸. Der er således et betydelig overlap mellem udpegningerne, dog er det habitatområderne, som har den mest omfattende områdebeskyttelse.

En liste, som EU ikke ville stille sig tilfreds med, da der ikke var udpeget områder nok til beskyttelsen af både arter og naturtyper. Danmark fik med baggrund heri en åbningsskrivelse i 1998 vedrørende

¹⁵ svarende til 1.025.922 ha, hvoraf godt 2/3 er havområder

¹⁶ CORINE- klassifikationen blev ligeledes benyttet til denne udvælgelse

¹⁷ Et år efter direktivets ikrafttræden

¹⁸ som alle er udpeget som fuglebeskyttelsesområder

Danmarks gennemførelse af Habitatdirektivet [EU 1998]. Åbningsskrivelsen fra EU-kommissionen er begrundet i, at Danmark ikke har opfyldt kravet om at udarbejde og indsende landets liste over, hvilke områder, der skal inkluderes i Natura 2000 som habitatområder, en liste som skulle indsendes medio 1995 – tre år efter vedtagelsen af Habitatdirektivet, og denne blev vurderet som ufuldstændig. [De Europæiske Fællesskabers Tidende 1998], [Auken & Christensen 1998]

På trods af dette trådte de danske udpegninger, i kraft i slutningen af 1998 gennem Bekendtgørelse nr. 782 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder - en bekendtgørelse, der senere løbende er blevet revideret¹⁹.

I 2001 udarbejdede Skov og Naturstyrelsen et landsdækkende høringsforslag med 56 supplerende forslag til nye områder og 35 ændringer i grænsen af eksisterende områder. Dette skulle indgå i en total revision af udpegningsgrundlaget for mere eller mindre alle de eksisterende områder. I 2002 blev yderligere 4 områder sendt i offentlig høring, primært som konsekvens af nye oplysninger om væsentlige forekomster af arter og naturtyper. Der er således udpeget i alt 254 naturbeskyttelsesområder. Det danske forslag til områdeudpegningen, indeholdende de 254 bevaringsværdige områder, blev fremsendt til Kommissionen i 2002²⁰ som således skal vurdere et samlet dansk forslag – sammen med de andre landes forslag. [Skov og Naturstyrelsen 2007], [Johannesen 2002] De danske udpegninger blev godkendt af kommissionen, dog med visse hængepartier²¹. [Markussen 2002] De 60 nye supplerende områder og de 35 ændringer trådte i kraft i 2003 ved Bekendtgørelse nr. 477 af 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder. [Skov og Naturstyrelsen 2007] Derefter skal grundejere, amter og Skov og Naturstyrelsen²² udarbejde forvaltningsplaner for samtlige udpegede områder. Først i 2004 godkendte Kommissionen det endelige forslag til udpegnings af Natura 2000-områder.

11.4 Debatten

Overordnet viser debatten af udpegnings af Habitatområder, at der hersker flere meget forskellige opfattelser af, hvad Habitatdirektivet (og for den sags skyld også fuglebeskyttelsesdirektivet) har af konsekvenser og hvor omfattende direktivet er. Dette giver grundlag for den tvivl, som temaerne i debatten i årene 1998 og frem til så sent som i 2002 bærer præg af.

11.4.1 Udpegnings

Jens Bjerregaard, vicedirektør i Skov og Naturstyrelsen, fortæller, at miljøministeriet efter *"flere høringsrunder udpeget godt 160 områder til Natura 2000 i Danmark"* hvorfor indleveringen af den danske liste er forsinket. Han forklarer, at forsinkelsen skyldes dels *"en meget omfattende dialog med de berørte lodsejere"* [Andersen 1998(A)] dels som Steen Søgaard, konsulent i Skov og Naturstyrelsen tilføjer, at udpegningsne har været i høring i flere omgange. En dialog, hvor Skov og Naturstyrelsen har brugt lang tid på at sikre lodsejerne, at *"de eksisterende økonomiske aktiviteter i de udpegede områder kan fortsætte"*, hvilke blev vurderet nødvendigt, da de første udpegninger *"blev mødt med*

¹⁹ og som er afløser forgængeren Bkg. 782 nr. 408 af 1994 om afgrænsning og administration af EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-områder, en bekendtgørelse, der blev udstedt før den endelige udpegnings af habitatområder.

²⁰ Det antal områder, der er habitatområder i dag

²¹ Vidå og Brede Å i sønderjylland

²² Kommunalreformen i 2007 betyder, at der i dag ikke eksisterer amter og at både miljøcentrene og kommunerne skal udarbejde forvaltningsplaner for samtlige Natura 2000-områder

skarpe protester" primært fra landmænd i Danske Erhvervsjordbrug. [Andersen 1998(B)], [Andersen 1998(A)] At udpegningerne har været i høring af flere omgange har betydet dels en høj grad af lokal medvirken, "*hvilket er vigtig*" siger Bo Håkansson, natur og fredningsarbejder i Danmarks Naturfredningsforening, [Paaske 1998(B)] hvilket understøttes af El Teide- erklæringen hvor en af konklusionerne er at "*Hvis man skal bevare EU-borgernes støtte til at beskytte værdifulde naturområder, må man inddrage lokalbefolkningerne i bæredygtig udnyttelse og forvaltning af dem.*" [Ritzaus Bureau 2002(A)] og dels en forening af grønne organisationer og landbruget, som begge har udtrykt tilfredshed med udpegningen af ca. en mio. ha. habitatområder både på land og i havene omkring. [Paaske 1998(B)] Jens Bjerregård fortsætter, at han ikke ser noget "*grundlag for nogen retssag*" da forsinkelsen er prisen for at lade alle komme til orde og nå et resultat, som stort set alle kan være tilfredse med. Bo Håkansson påpeger dog at "*Det skal ikke forstås sådan, at det hele er rosenrødt set med vores øjne. Der er stadig nogle dyrearter, som vi gerne ville have haft udpeget i habitatområderne...*" og Carsten Voltzmann, De Danske Landbrugsforeninger, siger at "*Det lykkedes imidlertid i det store hele at få landbrugsjord undtaget fra habitatområder. Så landbruget stiller nu kun ét krav: - Vi er tilfredse, hvis bare Skov- og Naturstyrelsen opfylder vores krav om, at landmænd, der alligevel bliver berørt, får direkte besked om det og får at vide, hvad det betyder for ham, og hvor han kan klage*" [Paaske 1998(B)], [Høegh 2002]

Michael Stoltze, biolog fra Danmarks Naturfredningsforening "*Habitaterne er et stort skridt i den rigtige retning, men der skal mere til, mener de grønne organisationer...*" han fortsætter "Udpegningen er til gavn for den mest unikke natur, men ikke hverdagsnaturen, der stadig risikerer opdyrkning. Habitaterne sikrer kun mod ødelæggelser, de sikrer ikke en pleje af den natur, vi har" Overbevisningen er, at "*der fortsat er brug for strammere nationale naturbeskyttelseslove som supplement.*" Modsat miljøminister Hans Christian Schmidt (V) der udtaler, at "*vi er nået meget langt*" samtidig hermed erkender han dog, at der er yderligere at gøre og at "der er store udfordringer i fremtiden" [Tornbjerg & Rothenborg 2002], [Ritzaus Bureau 2002(A)]

Uffe Gjøl Sørensen fra WWF Verdensnaturfonden syntes at "*På land er der pænt og grønt, men især på grund af de store landbrugsarealer er der ikke meget plads til en dynamisk natur.*" Hvorfor han (og verdensnaturfonden) kritiserer Danmark for blot at udpege syv procent af sit areal som habitatområde og pointere at "*VK-regeringen har skåret dybt i midlerne til naturpleje...*" miljøminister Hans Christian Schmidt, "*Vi freder jo også meget og har udpeget flere områder for fuglebeskyttelse. Men jeg ved godt, at der er sat spørgsmålstejn ved, om vores implementering af direktivet og naturbeskyttelse i det hele taget er god nok.*" Han fortsætter, at det er "*et spørgsmål om økonomi. Derfor vil vi fremover gå mere aktivt ind og se på muligheden for, at EU i højere grad kan medfinansiere vores indsats for naturbeskyttelse.*" [Tornbjerg & Rothenborg 2002], [Ritzaus Bureau 2002(B)]

11.4.2 Økonomi

"Gode intentioner er ikke nok..."[Langvad 1998] "Hvis miljølovene skal overholdes, skal der flere penge til. Der er simpelt hen ikke penge nok til at efterleve gældende regler og aftaler." siger Hans Henrik Christensen, Skov og Naturstyrelsen, på baggrund af en status over ti års dansk

naturforvaltning²³. [Bech-Danielsen 1999] Naturrådet og Danmarks Naturfredningsforening er enige om "at regeringen bør sikre en ekstra bevilling", så der ved siden af naturgenopretningsprojektet bliver råd til at opretholde det hidtidige niveau for naturforvaltning. I modsat fald kommer Danmark på kant med bl.a. EUs habitatdirektiv. men Hans Henrik Christensen konstaterer at "*med de midler, der er sat af, kan man ikke få alt,*" [Bech-Danielsen 1999] Bo Håkansson føjer til debatten at "Man kan ikke gå på kompromis med varetagelsen af en naturlig fauna... Der er så sandelig brug for en prioritering og en 'rød tråd' i Danmarks forvaltning af pattedyr. Man kan og bør ikke sortere i arternes berettigelse ud fra økonomiske kriterier." [Håkansson, 1998] Blandt andre er Michael Stoltze "Skal vi opretholde en anstændig natur, koster det altså nogle penge." [Bech-Danielsen 2000]

Ifølge biolog Michael Stoltze fra Danmarks Naturfredningsforening (DN) er det et skridt i den rigtige retning, at "der i den ny finanslov er afsat yderligere 80 mio. kr. årligt over de næste fire år til naturgenopretning, skovrejsning osv, så der samlet bliver ca. 155 mio. kr. årligt til naturen" Han fortsætter "Det er betydeligt bedre end det, der ellers var lagt op til. Og det viser, at regeringen betragter naturbeskyttelsen som en vigtig del af den danske velfærdsmodel". [Ejsing 2000], [Bech-Danielsen 2000]

I 2002 startede der endnu en økonomiske debat i forbindelse med de supplerede udpegninger. Hans Christian Schmidt kommenterer "*at det er jo også et spørgsmål om økonomi*" Han åbner herved op for muligheden om, at EU skal være med til at medfinansiere den kommende Naturbeskyttelse. EU tilbyder støtte, men kandidatlandene skal selv bære langt den største del af omkostningerne. [Tornbjerg & Rothenborg 2002], [Kendal 2002] Jean-Francois Verstrynge, underdirektør i Kommissionens Generaldirektorat for miljø, fortæller, at EU-kommissionen forsøger at finde flere penge i budgettet til at støtte medlemslandene på miljøområdet, heriblandt gennemførelse af Natura 2000. "Man bør finde finansieringen ved at målrette en del af landbrugsstøtten direkte mod miljø- og naturbeskyttelse, som andre lande gør" mener Michael Stoltze fra Danmarks naturfredningsforening. [Ritzaus Bureau 2002(A)] han fortsætter med "Naturpleje og -forvaltning vil koste penge, men kun en brøkdel af de enorme summer, EU bruger på støtte til landbruget. [Tornbjerg & Rothenborg 2002] Dette synspunkt støttes af Hans Chr. Schmidt, som vil "arbejde hårdt for, at EU's landbrugsstøtteordninger skal betale en betydelig del af gildet." [Andersen 2002(A)] Jean-Francois Verstrynge, pointerer "Derfor er det vigtigt, at miljøorganisationerne og Kommissionen samarbejder og lægger pres på medlemsstaternes ministre og parlamentarikere, når programmerne skal gennemføres og pengene bevilges." [Ritzaus Bureau 2002(A)] Alligevel har regeringen skåret i den pose penge, der skal gå til nye naturprojekter og anden naturgenopretning næste år. Bevillingen har gennemsnitligt ligget på 134 millioner kroner om året de sidste ti år. I 2002 blev der afsat 54 mio. kr.²⁴ og det er der flere, der ifølge denne debat, er utilfredse med. "Det er absurd, at Miljøministeriet skærer så voldsomt" konstaterer Poul Henrik Harritz. Endvidere mener han, at Miljøminister Hans Chr. Schmidt (V) sælger ud af arvesølvet. [Ritzau Bureau 2002(B)] Det betyder, at regeringen reelt lukker ned for nye naturgenopretningsprojekter på trods af, at Wilhjelm-udvalget sidste år netop pointerede, at der er et massivt behov for at genetablere noget af den natur, der gennem de seneste 100 år er

²³ I rapporten "Naturforvaltning gennem 10 år", fremgår det, at der i løbet af de sidste ti år er anvendt 1.37 mia. kr. til naturforvaltning. Heraf har staten anvendt 1 mia. For pengene har Danmark fået 484 ha. overdrev, 979 ha. strandenge, 1.421 ha. heder, 1.079 ha. moser, 1.331 ha. enge og yderligere 1.067 ha. søer. [Miljø- og Energiministeriet 1999]

²⁴ Hvoraf ca. 30 mio. blev brugt til at færdiggøre Skjern Å projektet, og efterlod således 24 mio. kr. til andre naturforvaltnings/genopretningsprojekter

gået tabt. "Det er samtidig vanskeligt at se, hvordan Danmark kan leve op til de internationale forpligtelser, vi har i forhold til EU's *habitatdirektiv*." [Ritzau Bureau 2002(B)] Dette understøttes især af, at Hans Henrik Christensen fra Skov og Naturstyrelsen skønner at "prisen kan ligge mellem 170 millioner kroner og 260 millioner om året over ti år." [Andersen 2002(A)] Den store margen skyldes, at Skov og Naturstyrelsen ikke ved "hvilken naturtilstand, der er målet, og vi er også usikre på, hvilken pleje og hvilke restriktioner, den øgede naturbeskyttelse kræver." [Andersen 2002(A)] Naturen og miljøet blev således de store tabere i regeringens finanslov i 2002.

11.4.3 Betydning

I 1998 forlød det fra konsulent Steen Søgaard, Skov- og Naturstyrelsens økologi-kontor "Som udgangspunkt får det ingen konsekvenser for de områder, der er udpeget som habitatområder..." endvidere forklarer han at "Igangværende aktiviteter i området må gerne fortsætte, men der er selvfølgelig visse ting, man ikke må gøre, så som at begynde at lave veje eller udstykke jord til sommerhuse." [Paaske 1998(A)] i fuld overensstemmelse med, hvad der står på Skov og Naturstyrelsens hjemmeside som nævnt tidligere. Maria Ballesteros fra WWF føjer til diskussionen om udpegningernes betydning, at hun tillægger modstanden imod Natura 2000 at "Folk tror, at al økonomisk aktivitet skal ophøre i de områder, der udpeges til Natura 2000. Men i 90 procent af tilfældene kan man fortsætte som hidtil, måske med mindre ændringer, og alligevel bevare de naturværdier, der er" [Andersen 1998(B)] Steen Søgaard, forventer dog at "på visse områder er EU-naturlovgivning mere restriktiv end den danske naturbeskyttelse." [Paaske 1998(A)] hvilket støttes af både Naturrådet og Danmarks Naturfredningsforening som vurderer, at den danske indsats er så "utilstrækkelig, at Danmark på nogle punkter har bragt sig på kant med de internationale forpligtelser" Peder Agger, overvismand i Naturrådet, tilføjer yderligere, at "Indsatsen står hverken mål med regeringens egne naturmålsætninger eller de internationale aftaler til at bevare naturen" [Bech-Danielsen 1999] Naturrådet slår endvidere fast, at Danmark ikke vil kunne opfylde Habitatdirektivets forpligtelser, hvis ikke indsatsen udvides betydeligt. [Vieth 1999] En holdning, der yderligere underbygges ved den åbningsskrivelse, som Danmark modtog i 1998 som konsekvens af manglende opfyldelse af Habitatdirektivet.

Kim Carstensen, generalsekretær i WWF Verdensnaturfonden, meddeler i 2000 til Politiken at "EU's *habitatdirektiv* er et virkeligt visionært og anvendeligt værktøj til at sikre vores natur i Europa. Derfor er det både pinligt og ærgerligt, at næsten alle medlemslande indtil videre har valgt at gøre så lidt som muligt i deres udpegning af naturperler." [Tornbjerg 2000] Yderligere minder han om, at Danmark "ikke har opfyldt kravene i EU's *habitatdirektiv*" hvilke han bl.a. bygger på en undersøgelse udarbejdet af WWF²⁵ [Tornbjerg 2000], [Ritzaus Bureau 2000].

Men så sent som i 2002 var holdningen at "Som udgangspunkt skal vi ikke ændre på noget. Men bestemmelserne forhindrer en række nye aktiviteter." Derudover siger Knud Rasmussen, biolog fra Viborg Amt, at udpegningerne "For eksempel får den større beskyttelse betydning for, hvordan landmænd kan udvide deres husdyrbrug." [Viborg Stifts Folkeblad 2002] hvorimod det forventes, at den nye status betyder, at "kommune og amtet fremover må være meget restriktiv med at tillade for eksempel nybyggeri og landbrugsudvidelser i områderne." [Johannesen 2002] Lars Rudfeldt, siger til

²⁵ En undersøgelse, som indeholder en skyggeliste baseret på et udvalg af naturtyper og arter med over 2.326 unikke og truede områder i Europa, hvor konklusionen er, at Danmark har minimum 50 områder, der burde med på den officielle liste og dermed beskyttes bedre

Berlingske Tidende i 2002, "at der næsten ikke findes nogen praksis for, hvordan habitatdirektivets bestemmelser om artsfredning skal administreres i Danmark. Han oplyser også, at EF-habitatdirektivet ikke i sin ordlyd nævner nogen bagatelgrænse for, hvor mange individer af beskyttet art, der skal opholde sig i et bestemt område for at være omfattet af direktivet". [Andersen 2002(H)] At udpege områderne er som allerede nævnt sandsynligvis den mindste del af Habitatdirektivet, det er "Nu skal regering og amter i gang med at vurdere, hvordan man konkret arbejder for deres bevaring, samt – ikke mindst – hvordan arbejdet skal finansieres." [Markussen 2002] Miljøminister Hans Chr. Schmidt (V) åbner op for at "eksisterende lovlige skov- og landbrugsdrift alligevel kan blive berørt." [Andersen 2002(B)] Michael Stoltze, fra Danmarks Naturfredningsforening påpeger, at "Habitaterne beskytter kun mod ødelæggelser, de sikrer ikke en pleje af den natur vi har" Peter Pagh siger til Berlingske Tidende at "EU-reglerne forudsætter en langt mere vidtgående beskyttelse end regeringen nogensinde har forestillet sig." Yderligere siger han, at han "flere gange er blevet overrasket over domme, der yderligere skærper beskyttelsen i forhold til min fortolkning. I det hele taget er ikke en eneste dom faldet ud til fordel for en lempeligere fortolkning af reglerne." [Andersen 2002(A)] EU-domstolen²⁶ slår fast, at planter, dyr og naturtyper skal beskyttes bedre, end der er regnet med i Danmark.

11.5 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne

Grundideen i Habitatdirektivet er som i Fuglebeskyttelsesdirektivet en indirekte arts- og levestedsbeskyttelse i form af en arealorienteret udpegning af habitatområder med tilknyttede beskyttelsesforanstaltninger samt derudover en direkte artsbeskyttelse. Habitatdirektivet er således et lovgivningsinstrument fra EU på naturområdet, som etablerer en fælles ramme for bevarelsen af dels vilde dyre- og plantearter og dels naturtyper af fællesskabsbetydning.

Udpegningen af områderne danner grundlaget for den efterfølgende beskyttelse af både arter og naturtyper beskyttet af Habitatdirektivet, hvorfor det er problematisk, at der i forbindelse med områdeudpegningen af habitatområder primært er lagt vægt på at vælge allerede udpegede områder, statsejede arealer eller områder, hvor den eksisterende beskyttelse alene gør, at det ikke er de mest værdifulde områder, der medtages. Dette underbygges yderligere af, at det er forsøgt at sprede områderne jævnt ud over landet. Udpegningen er således ikke alene baseret på videnskabelige og objektive kriterier, hvilket jo må siges ikke at være i overensstemmelse med direktivet. Den pragmatiske tilgang til udpegningerne af områderne medfører, at vigtige områder ikke er under beskyttelsen af Natura 2000 og som konsekvens heraf ikke kan opnå samme beskyttelsesgrad.

At udpegningerne er fortaget i flere omgange grundet manglende godkendelser viser, at Habitatdirektivet er et meget bredt og favnende og forpligtende direktiv for den danske naturbeskyttelse. Det gælder således for disse områder, at de skal medvirke til at sikre og beskytte forskellige dele af naturen og den biologiske mangfoldighed både på nationalt og europæisk plan ved at fastholde eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og arter, som områderne er udpeget af hensyn til. (Et begreb, der behandles yderligere i næste kapitel.)

²⁶ Se Appendiks B

11.6 Den implementeringsmæssige betydning

Beslutningsarenaen kan karakteriseres som værende åben, idet alle, om end på forskellige tidspunkter, har haft mulighed for at blive hørt. Det vil sige, at aktørerne på denne beslutningsarena udgøres af alle.

Selve udpegningen af Habitatområder foregår ifølge implementeringsmodellen i den praktiske del af implementeringsprocessen. Udpegningen af habitatområder, har ligesom i forbindelse med udpegningen af fuglebeskyttelsesområder afgørende effekt på implementeringsresultaternes præstation og effekt. Yderligere giver beslutningsarenaen grundlaget for en forbedring af videns grundlaget og via feedback forbedre grundlaget for den efterfølgende implementering. En anden faktor, der her spiller ind, er omgivelserne, idet traditionerne, deres fordomme og frygt for direktivernes betydning gør processen med udpegningen af områderne både længere og mere besværlig.

I denne arena træder nogle magtdimensioners tendenser mere i karakter end andre, dog er alle magtdimensionerne repræsenteret. Tendenser fra magtdimensionen indirekte magt anvendes her i forbindelse med den konstante forsikring fra offentlige myndigheders side om, at direktiverne ikke medfører nogen form for restriktive ændringer i den eksisterende benyttelse. Derved lukkes problemerne ude af arenaen og ligesom ved områdeudpegningen af fuglebeskyttelsesområder er der tendenser at spore fra den institutionelle magt der vurderes som værende medvirkende årsag til den meget langsomme udpegning.

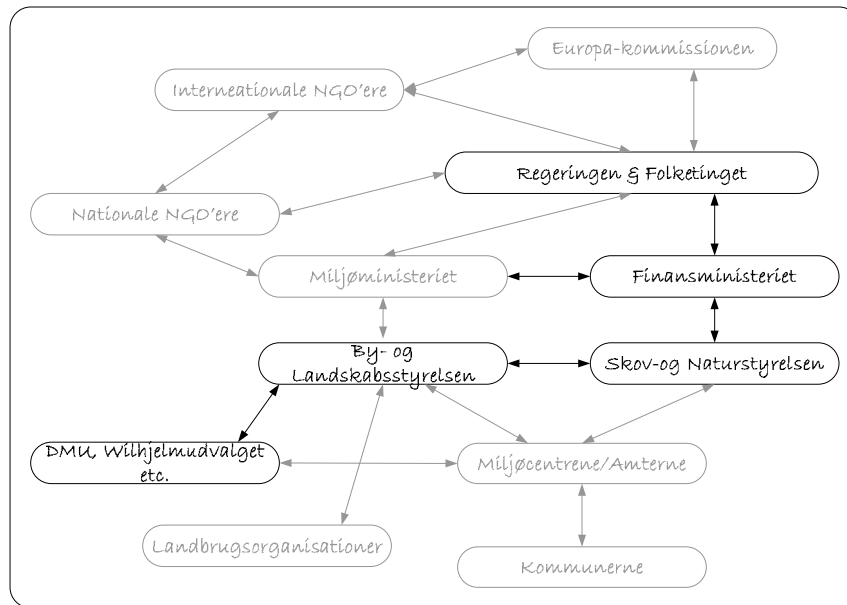
12 DMU's kriterier for gunstig bevaringsstatus

For at kunne opfylde Habitatdirektivets krav om gunstig bevaringsstatus må denne operationaliseres. Det er således nødvendigt at få defineret, hvad gunstig bevaringsstatus er for hver enkelt art og naturtype. Danmarks Miljø Undersøgelser har, i samarbejde med Forskningscenter for Skov og Landskab samt Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser, for Skov og Naturstyrelsen i forbindelse med implementeringen af Habitatdirektivet, arbejdet på at definere gunstig bevaringsstatus ud fra en videnskabelig vurdering. DMU har i den forbindelse identificeret kriterier for egenskaber/indikatorer, der skal være til stede for en given naturtype eller art i deres rapport *"Kriterier for gunstig bevaringsstatus, Naturtyper og arter omfattet af EF-habitatdirektivet & fugle omfattet af EF-fuglebeskyttelsesdirektivet"* i 2003. De kriterier²⁷ DMU opstiller for gunstig bevaringsstatus udgør et vigtigt grundlag for naturovervågningen, naturplanlægning, naturforvaltning og VVM-vurderinger, samt ved vurdering af, om der kan ske forringelse eller forstyrrelse af naturkvaliteterne for de forskellige arter og naturtyper. Gunstig bevaringsstatus er derfor et centralt element og et vigtigt begreb at tage hensyn til i forbindelse med implementeringen af Natura 2000. Kriterierne for gunstig bevaringsstatus udgør således en del af grundlaget for den fremtidige naturforvaltning i Danmark.

I denne beslutningsarena foregår implementeringen af Habitatdirektivet især som en lukket proces, idet den primært foregår mellem DMU og Skov og Naturstyrelsen. Der bliver ikke i nævneværdig grad inddraget andre aktører, der ikke er en del af de offentlige instanser, som det fremgår af figur 12.1

²⁷ Kriterierne er opstillet hovedsageligt på baggrund af det datagrundlag, der er tilgængelig fra deres overvågningsarbejde i forbindelse med NOVA-2003(Nationalt program for overvågning af vandmiljøet 1998-2003 er siden blevet til NOVANA, tilføjelsen repræsenterer forkortelsen for natur [DMU 2007]), på et tidspunkt, hvor der stadig ikke er tilstrækkeligt med data og hvor der stadig hersker tvivl om ambitionerne i Habitatdirektivet.

Implementering af Natura 2000



Figur 12.1 De involverede aktører i udarbejdelsen af kriterier for gunstig bevaringsstatus

12.1 Baggrund og formål

Danmark har ved at ratificere Habitatdirektivet som tidligere nævnt forpligtet sig til at forvalte de udpegede Natura 2000-områder, med henblik på at sikre gunstig bevaringsstatus for de udpegede arter og naturtyper. Yderligere er medlemsstaterne forpligtet til dels at overvåge og vurdere naturtypernes og arternes bevaringsstatus og dels at afrapportere resultaterne af overvågningen til EU hvert sjette år. [Habitatdirektivet 1992, art. 17]

Habitatdirektivet fastsætter et overordnet mål for naturtilstanden i de udvalgte områder;

"De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning." ²⁸

[Habitatdirektivet 1992, art. 2. stk 2]

Yderligere fremgår det, at bevaring skal forstås som *"de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planer i en gunstig tilstand..."* [Habitatdirektivet 1992, art. 1, a]. Direktivet angiver således, at beskyttelsen skal ske via opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus (over tid) for de arter og naturtyper direktiverne omfatter. Direktivet fokuserer primært på to tilgange til sikring af den biologiske mangfoldighed – artsbeskyttelsen og områdebeskyttelsen. Artsbeskyttelsen af de arter, der er nævnt i bilag IV og V og som er beskyttet, hvor de end forekommer og dermed ikke nødvendigvis omfattet af områdebeskyttelsen (jf. Habitatdirektivets artikel 12-16). Områdebeskyttelsen, som sker ved udpegning af habitatområder for naturtyper, der er nævnt på bilag I og habitater, der er nævnt på bilag II. (jf. Habitatdirektivets artikel 3-11). Ifølge Habitatdirektivet er der tale om gunstig bevaringsstatus, når følgende betingelser er opfyldt;

²⁸ Er implementeret i dansk lovgivning gennem Bkg. af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Lov nr.1150 af 17 dec 2003, § 41) og Bkg om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (Bkg nr. 477 af 7 juni 2003, § 1, stk 2)

For naturtyper gælder at

- 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...

For arter gælder at

- Data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arter på lang sigt vil opretholde sig selv som et 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, art 1]

Det fremgår således, at definitionen af, hvornår en art kan vurderes at have en gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivet er udmøntet i generelle retningslinier, hvor der primært lægges vægt på tre elementer; populationens størrelse, artens udbredelsesområder og habitatstørrelsen. Derudover fremgår det af habitatdirektivet, at en arts bevaringsstatus også skal vurderes ud fra de forhold, der kan indvirke på dens livsbetingelser. For naturtyper gælder ligeledes generelle retningslinier/indikatorer, hvor fokus er på; areal og udbredelsesområder, struktur og funktion og på de karakteristiske arter, og dermed anvendes ens indikatorer for alle naturtyperne. Den samlede vurdering af forholdene afgør således, om arten eller naturtypen har en gunstig bevaringsstatus.

Hvis denne målsætning om sikring af gunstig bevaringsstatus skal sikres, er det nødvendigt at få defineret, hvad gunstig bevaringsstatus er, idet Habitatdirektivet definition, som allerede konstateret, er af mere generel karakter og dermed ikke særlig detaljeret eller præcis. Derfor har Skov og Naturstyrelsen bedt DMU om at udarbejde de faglige kriterier for gunstig bevaringsstatus for både naturtyper og arter og dermed mere konkrete kriterier for, hvornår bevaringsstatus for hver naturtype og art kan betegnes for væren gunstig,²⁹ idet Skov og Naturstyrelsen skal stå for at udarbejde retningslinier for opstillingen af bevaringsmålsætningerne for de udpegede³⁰ områder. Formålet er således at udarbejde operative kriterier for gunstig bevaringsstatus. Disse kriterier skal herefter danne grundlag for de bevaringsmålsætninger, der skal anvendes i forbindelse med enten naturplanlægning eller overvågningsprogrammer til vurdering af bevaringsstatus for både naturtyperne og arterne. [Søgaard et al. 2003], [Skov og Naturstyrelsen 2008]

12.2 Kriterier for gunstig bevaringsstatus

Idet Habitatdirektivets målsætning om en gunstig bevaringsstatus er et meget vidtrækkende krav og indebærer, at der for arter og naturtyper af fællesskabsbetydning skal søges at opretholde de

²⁹ DMU, amterne og Skov og Naturstyrelsen foretog i 2000 en indledende og foreløbig vurdering af bevaringsstatus for de omfattede naturtyper og arter, sammenfattet i rapporten [Pihl et al. 2000]

³⁰ Udpegningen er foretaget på grundlag af forekomsten af i alt ca. 60 af direktivets naturtyper på bilag I og ca. 40 af dets arter på bilag II, der forekommer her i landet

Implementering af Natura 2000

nuværende forekomster og hvis de ikke er gunstige, skal der genetableres en gunstig status. Da EU ikke har operationaliseret begrebet har DMU, via deres rapport "Kriterier for gunstig bevaringsstatus", givet deres bedste bud på mere præcise og detaljerede kriterier for, hvornår det kan konstateres gunstig bevaringsstatus for de forskellige arter og naturtyper. Ifølge DMU er retningslinierne gjort mere operative og danner grundlag for NOVANA³¹.

Kriterierne for operationaliseringen er;

- De skal kunne danne grundlag for overvågning af naturtypens eller artens bevaringsstatus
- De skal være biologisk relevante og kunne tjene som udgangspunkt for naturbeskyttelse
- De skal være umiddelbart forståelige og være baseret på fagligt forsvarlige forenklinger
- De skal være operationelle og lægge op til reproducerbare overvågningsmetoder
- De skal være kvantificerbare

[Søgaard 2003, s 11]

Kriterierne for gunstig bevaringsstatus er inspireret af konceptet³² om, at der for hver naturtype eller art fastlægges et antal indikatorer, der tilsammen skal være dækkende til at udarbejde en vurdering af bevaringsstatus for den enkelte naturtype eller art. Hver indikator anskueliggør; egenskaber de beskriver, målbare enheder, som anvendes og kriterier/tærskelværdier, som skal være opfyldt, for at arten/ naturtypen kan opnå gunstig bevaringsstatus. [Søgaard 2003, s 11]

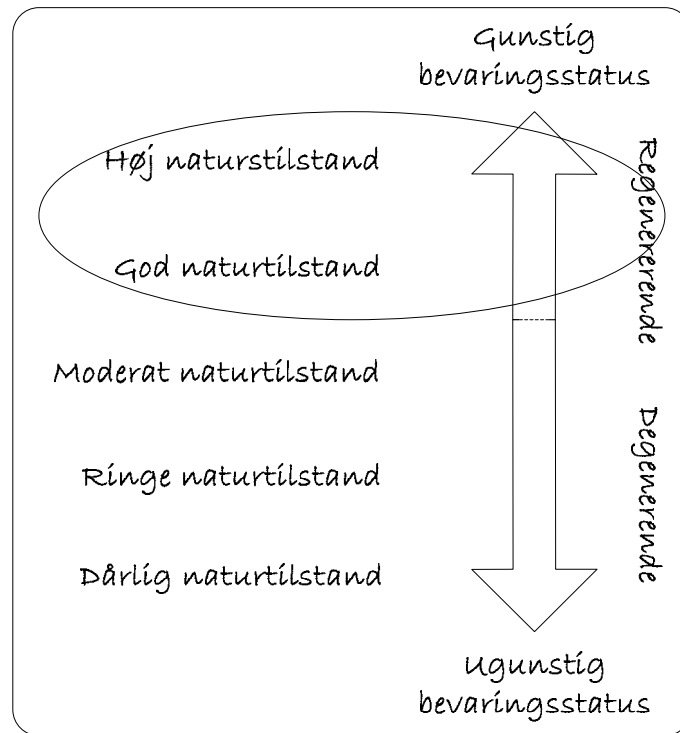
DMU's rapport³³ opererer i princippet med fire forskellige tilgange, arter/naturtyper og national/lokal. Kriterierne, som indgår i vurderingen af gunstig bevaringsstatus på nationalt/lokalt niveau, er udvalgt indenfor rammerne af Habitatdirektivet. Derudover er der i forbindelse med kriterierne udvalgt indikatorer, der relatere sig til for naturtypernes vedkommende; areal og udbredelsesområder, struktur og funktion og karakteristiske arter. For arternes vedkommende; bestande, levested, udbredelsesområder og størrelse af levesteder. [Søgaard 2003, s 15-18 & 147-150]

DMU har således udarbejdet et system til vurdering af naturtilstanden for 18 lysåbne naturtyper. Systemet består i praksis af fem kategorier, som er søgt illustreret i figur 12.2

³¹ Det nationale program for overvågning af vandmiljøet og naturen. Igangsat jan 2004 - en udvidelsen af overvågningsprogrammet NOVA-2003 [DMU 2008 (B)]

³² Udviklet i England og præsenteret i Anon 1999

³³ Da der tages udgangspunkt i DMU's rapport "Kriterier for gunstig bevaringsstatus" skal der gøres opmærksom på, at denne ikke omfatter marine naturtyper, da disse er behandlet i en selvstændig rapport [Dahl et al. 2003]



Figur 12.2 Det udarbejdede tilstandssystem [Andresen 2008]

Høj og god naturtilstand anses for at have en gunstig bevaringsstilstand, hvorimod de nederste tre anses for at have en ugunstig bevaringsstilstand. Pilen illustrerer, at der i vurderingen af bevaringsstatus skal tages højde for *"... en vurdering af den forventede udvikling, så forudsætningen for, at en naturtype vurderes at være i gunstig bevaringsstatus dels er, at den aktuelle naturtilstand er gunstig og dels, at naturtypen også fremover forventes at kunne opretholde en gunstig naturtilstand."* [Andresen 2008]

12.3 Debatten

Der foregår faktisk ikke en egentlig debat omkring DMU's kriterier for gunstig bevaringsstatus. Dog foregår der en omfangsrig opkvalificering i form af videnskabelige rapporter, som primært fokuserer på en enkelt art, for eksempel handlingsplan for marsvinet, skarven, odderen etc. Ejrnæs kalder den tidligere indsats for *"et kludetæppe af offentlige og private initiativer af kortere eller længere varighed"*. [Ejrnæs 2002]

Debatten foregår således blandt videnskabsfolk i forbindelse med udgivelser af publikationer og oplæg. Den videnskabelige debat foregår som nævnt ikke direkte om gunstig bevaringsstatus, men om Habitatdirektivets bestemmelser og hvilke konsekvenser dette medfører - dog overskygger debatten om vandrammedirektivet. Det skal siges, at det forventes, at denne situation ikke bunder i manglende kompetencer og engagement fra de involverede fagpersoner, men snarere i den entydige prioritering af vandmiljøet i den nationale overvågning, hvilket underbygges af den offentlige debat eller rettere manglen på samme. Den manglende debat er dog interessant, idet den viser, hvordan Habitatdirektivet blev modtaget og negligeret.

12.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne

Udgangspunktet for rapporten om gunstig bevaringsstatus har været, at DMU på et fagligt grundlag skulle operationalisere og definere begrebet gunstig bevaringsstatus. Dette relativt tidligt i den danske

proces med at implementere Habitatdirektivet, hvor hverken ambition, datagrundlag eller økonomi er på plads. Rapporten er relativ omfattende, idet de mange naturtyper og arter på bilagene stiller særlige krav til omgivelserne hver især for at kunne eksistere. Derfor opstilles forskellige kriterier for hver enkelt art eller naturtype på bilagslisterne. DMU giver ikke et entydigt svar på, hvad gunstig bevaringsstatus er, da det er forskelligt alt efter, om det er for arter eller naturtyper og naturtyper imellem, idet gunstig bevaringsstatus for en naturtype på en lokalitet ikke nødvendigvis svarer til gunstig bevaringsstatus for samme naturtype på en anden lokalitet. Rapporten udgør som det eneste et fagligt grundlag til at vurdere, hvorvidt der er gunstig bevaringsstatus eller ej, og derfor ses rapporten og det bagvedliggende arbejdes som et skridt i den rigtige retning af at kunne fastlægge, hvilke konsekvenser Habitatdirektivets krav om gunstig bevaringsstatus kan få for den danske naturforvaltning. DMU's kriterier er afgørende i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale overvågningsprogrammer NOVANA og DEVANO, idet de er baseret på DMU's kriterier for gunstig bevaringsstatus. Ikke mindst indflydelsen på de konklusioner, der kan drages heraf.

12.5 Den implementeringsmæssige betydning

Beslutningsarenaen kan karakteriseres som værende lukket, idet det kun er forskere fra DMU, Forskningscenter for Skov og Landskab, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser, og Skov og Naturstyrelsen, der er aktører på denne arena, som tilsammen har det formål at på operationaliseret begrebet gunstig bevaringsstatus.

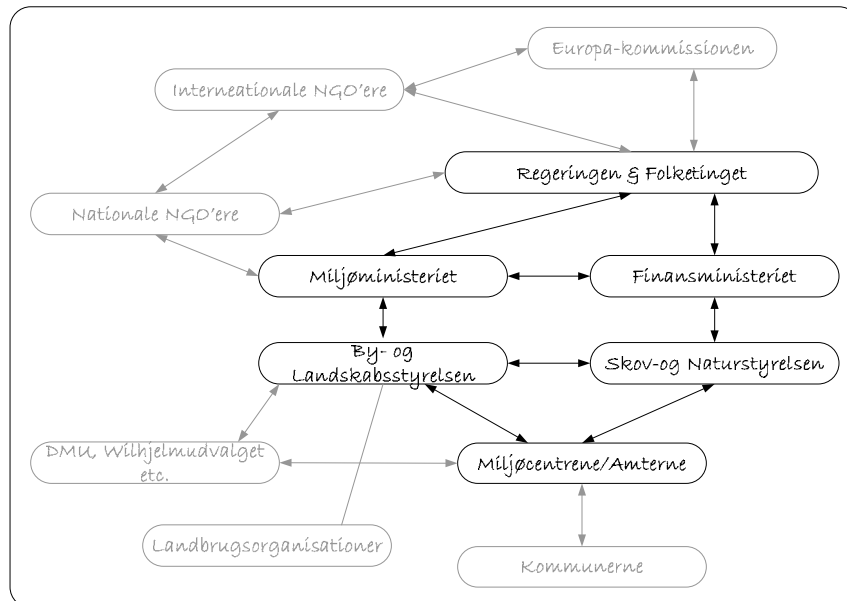
Udarbejdelsen af kriterierne for gunstig bevaringsstatus foregår i den praktiske del af implementeringsprocessen - den har dog det formål at give regeringen et bedre grundlag for at kunne opstille et mere hensigtsmæssig policy-design. Arenaen har således direkte betydning for regeringens valg af virkemidler til sikring af gunstig bevaringsstatus. DMU kriterier for gunstig bevaringsstatus har herigennem effekt på både den formelle og den praktiske implementering, samt den endelige implementeringseffekt

Denne arena er ikke repræsentativ for alle de forskellige magtdimensioner. Det er vurderet, at der kun er tendenser at spore fra en – den institutionelle magt. Tendenser fra andre magtformer fremgår ikke tydeligt af dette kapitel. Grunden for denne konklusion er, at DMU forventes at være en uafhængig forskningsinstitution og derfor ikke ligger under for eksempelvis regeringens ønsker og mål.

13 Overvågning

Overvågningen af naturen er en måde, hvorpå naturens tilstand kan måle på. Overvågning afskiller sig fra registrering, da den foregår med bestemte tidsintervaller. Naturovervågning er blevet et brugbart redskab i forbindelse med den aktive naturforvaltning. En naturforvaltning, der for eksempel har til formål at ændre en udvikling hvor levestedet for en art eller tilstand for en naturtype ændres i en ugunstig retning som hurtigt kan udtrykke sig i eksempelvis færre blomstrende individer i en bestand. Basisanalyserne tager udgangspunkt i bl.a. NOVA planlægningen (2004). Senere anvendes NOVANA og DEVANO som baggrund for udarbejdelsen af basisanalyserne og således sikres, at basisanalyserne beror på den sidste nye tilgængelige viden, hvorfor denne beslutningsarena vurderes at have betydning for den samlede implementering af Natura 2000-direktiverne.

Beslutningsarenaen betegnes som værende lukket, idet denne arena primært omhandler det offentlige overvågning gennem overvågningsprogrammer. De involverede aktører på denne arena er illustreret i figur 13.1



Figur 13.1 De involverede aktører i forbindelse med overvågningen

Den første naturovervågning blev igangsat i 1987 i forbindelse med den første danske vandmiljøplan - dette for at følge udviklingen i udledningerne af næringsstoffer til vandmiljøet samt at registrere effekter af den reducerede udledning. [Miljøstyrelsen 1989] Overvågningsprogrammet blev i 1998 udvidet til også at omhandle miljøfremmede stoffer, det nye reviderede program NOVA 2003 (Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljøet). NOVA 2003 indeholder således en række adskilte overvågninger samt rapporteringer for både grundvand, søer etc. Det karakteristiske for dette

overvågningsprogram er, at der ikke er indbygget en forståelse af vandkredsløbet, hvilket bevirker, at der ikke drages nogen sammenhænge og programmet er derfor kun anvendeligt til at forstå tingene hver for sig men ikke i sammenhæng. [Miljøstyrelsen 2000] I 2001 udarbejdede Skov og Naturstyrelsen en behovsanalyse, hvor det konkluderes, at det eksisterende overvågningsprogram ikke er tilstrækkeligt, hvorfor en styrkelse af den kvantitative del blev vurderet nødvendigt, *"For at få en bedre forståelse af den kvantitative sammenhæng mellem grundvand og overfladevand skal der ske en udvidelse af overvågningen af ferskvandets kredsløb og grundvandsdannelsen. Formålet hermed er at tilvejebringe en årlig beregning og rapportering af status og udvikling i grundvandsdannelsen til øvre og dybere grundvandsmagasiner med henblik på vurdering af bæredygtig udnyttelse af vandressourcen, samt kvalitetssikring af opstillede vandbalancer på overordnet oplandsniveau, herunder områder med særlige drikkevandsinteresser."* [Henriksen & Svendsen 2008 s.3] Derfor kom der i 2002 en nyt udkast til en programbeskrivelse for NOVANA (Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljøet og Naturen). NOVANA trådte i kraft i 2004 og blev i slutningen 2007 suppleret af DEVANO.

13.1 NOVANA baggrund, formål og overvågning

NOVANA (Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljøet og Naturen) er et integreret overvågningsprogram for både vandmiljøet og den terrestriske natur. Hovedvægten er lagt på de internationale forpligtelser – EU direktiver, habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og vandrammedirektivet. NOVANA trådte i kraft i 2004.

"vidensniveauet vil blive væsentligt forøget gennem overvågningsprogrammet, idet der ikke tidligere er gennemført en systematisk overvågning af den terrestriske natur i Danmark." [Strandberg et al. 2004] NOVANA har for den terrestriske natur til formål at give et repræsentativt billede af tilstand og udvikling i de danske terrestriske naturtyper på habitatdirektivets liste. Overvågningen skal fastlægge naturtypernes tilstand samt beskrive sammenhængen mellem påvirkninger, tilstand og udvikling. NOVANA dækker 18 af de 35 lysåbne naturtyper, der forekommer i Danmark. *"en stor del af de øvrige 17 naturtyper indgår som en naturlig mosaik mellem de primært overvågende naturtyper og vil derfor i et vist omfang indgå i resultaterne"*. [Strandberg et al. 2004, s] NOVANA er det første overvågningsprogram for den danske terrestriske natur, hvilket Wilhjelmudvalgets rapport "En rig natur i et rigt samfund" har været udgangspunkt for.

Overvågningen består af både intensive og ekstensive overvågningsstationer. Intensive overvågningsstationer er primært placeret i de udpegede områder, mens de ekstensive overvågningsstationer er placeret både inden for og udenfor de udpegede områder. I 2004 er der blevet foretaget overvågning af de 201 intensive overvågningsstationer som overvåges årligt og ingen overvågning på de ekstensive. Den ekstensive overvågning forventes fuldt gennemført i 2009.

Da overvågningen primært er baseret på de faglige kriterier for gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter indgår dette som grundelement i både beskrivelsen og vurderingen af overvågningsresultaternes for både de enkelte naturtyper og for arterne. Således anvendes de faglige kriterier som pejlemærker, idet der endnu ikke er tilstrækkelig viden til at kunne fastsætte en decideret talværdi for kriteriet, som det på længere sigt er ønsket. De faglige kriterier bør suppleres med anden relevant information om naturtypen. [Strandberg et al. 2004]

NOVANA blev revideret i 2006. Der blev i denne forbindelse foretaget ændringer således, at overvågningsprogrammerne målrettes Natura 2000-direktiverne. I forbindelse med revisionen blev der taget udgangspunkt i fire målsætninger for programmet;

- Opfylde Danmarks forpligtigelser i henhold til EU-lovgivning.
- Dokumentere effekten af vandmiljøplanerne og anden landbrugsregulering.
- Opfylde Danmarks forpligtigelser i henhold til internationale konventioner og aftaler.
- Bidrage til at styrke det faglige grundlag for forvaltning og for fremtidige nationale og internationale initiativer, ikke mindst i EU.

[Strandberg et al. 2004]

13.2 DEVANO baggrund, formål og overvågning

DEVANO (DEcentral VAnd og NaturOvervågning) understøtter miljømålsloven, og er dermed vigtige elementer til at sikre opfyldelse af den danske forpligtelse i Natura 2000-direktiverne samt Vandrammedirektivet. DEVANO programmet har overordnet til formål at *"undersøge om hvert enkelt vand- og Natura 2000-område lever op til målet om en god miljøtilstand, at afdække årsager til en eventuel dårlig miljøtilstand samt at overvåge effekten af gennemførte indsatsplaner for de enkelte vandområder og Natura 2000-områder"* [Miljøministeriet 2007] De områder, der indgår i dette program er bl.a. udpeget på grundlag af NOVANA³⁴ og i samarbejde mellem fagdatacentre og miljøcentre. DEVANO omhandler således kun udvalgte naturtyper. Naturtyper, som forventes at have en betydning for reguleringen af arealer omfattet af Natura 2000-planlægning enten i form af en indsats, der ikke kan udskydes eller i form af en regulering af den driftsmæssige anvendelse. I DEVANO indgår fem delprogrammer for henholdsvis søer, vandløb, kystvande, grundvand og naturtyper. For de enkelte delprogrammer gives bl.a. en baggrund baseret på overvågningsbehovene, formålet og den valgte overvågningsstrategi samt en beskrivelse af delprogrammernes indhold.

DEVANO har yderligere til formål dels at *"fastslå tilstanden i områder, der er i risiko for ikke at opfylde miljømålene i 2015, samt medvirke til at identificere årsagerne til en evt. manglende målopfyldelse"* for vandområder. Dels at *"kortlægge forekomsten af udvalgte terrestriske naturtyper"* for naturområder. [Bijl et al. 2008]

DEVANO programmet har i 2008 til hensigt at; genbesøge enkelte lokaliteter, færdiggøre kortlægningen for terrestriske naturtyper, kortlægge levesteder for arter og endelig at påbegynde kortlægningen af de resterende 11 terrestriske naturtyper. DEVANO er ifølge DMU tilrettelagt således, at der indenfor en periode på et år kan frembringes den nødvendige viden om et givet område. [Bijl et al. 2008]

13.3 Debatten

Den debat der foregår i forbindelse med overvågningen er primært en faglig debat, som mest af alt handler om de økonomiske rammer for den fremtidige naturovervågning. Debatten er valgt samlet under et tema, idet dette er fundet mest anvendeligt i denne forbindelse, grundet interferensen mellem økonomi, naturovervågningen og rødlisten.

³⁴ Indsamlingen og håndteringen af data foregår som i NOVANA

13.3.1 Nedprioriteringen af den danske naturovervågning

I 1994 brugte amterne årligt samlet ca. ½ milliard i forbindelse med naturforvaltningen hvilket omfatter overvågning, beskyttelse af overfladevandet, vandløbsvedligeholdelse, administration samt grundvandsbeskyttelse, derudover blev der brugt ca. 1/5 til vandmiljøplanens overvågningsprogram. [Voigt 1994] Efter mere en ti års forvaltning af det danske vandmiljø, der siden den første vandmiljøplan i 1987 har været i medierne flere gange, blev begrebet *"Naturovervågning i amterne"* introduceret i 1997, formålet var at finde ud af fremtidens behov samt finde ud af hvilke muligheder der var for en overvågning af den terrestriske del af den danske natur. Jytte Heslop, miljøchef i Århus Amt sagde *"Jeg er overbevist om, at grunden til, vi er så længe om at komme i gang med overvågningen af den tørre natur er, at vi alle mener, vi kan se naturens tilstand med det blotte øje. Men det er jo noget pjat at sige. Vi ved reelt ikke nok om den tørre naturs tilstand, så vi skal bare se at komme i gang."* [Ritzaus Bureau 1999(B)] Torben Klein, Kontorchef Skov- og Naturstyrelsen, han vurderer, at *"alene en overvågning af den tørre natur vil koste omkring 70 millioner kroner årligt. Dertil skal så lægges udgifterne til forskningen i de problemer, som vi vil støde på i forbindelse med overvågningen."* [Ritzaus Bureau 1999(B)] Amdtsrådsforeningens rapport viser at amterne i 2000 brugte 100 millioner alene på forbedring af naturen, hvilket svarer til 11 pct. mere end i 1999. [Thisted Dagblad 2001] Året efter regeringsskiftet melder Pernille Blach Hansen ud at *"der skal bruges 400 millioner om årligt... Heraf skal Folketinget afsætte 200 mio. på finansloven, og EU og landbruget skal hver især bidrage med 100 mio. kroner"* og afslutter med *"Den borgerlige regering har desværre skåret massivt ned på midlerne til naturgenopretning."* Hans Christian præsenterede regeringens miljøpolitik for de kommende år *"VK-regeringen vil næste år afsætte 63 millioner kroner mere end i år til miljøet."* hvilket frembragte en beklagende kommentar fra Auken *"Vi har ikke haft nogen som helst mulighed for at komme i forhandling med regeringen, som har sænket ambitionsniveauet og svigtet danskerne. Så det er trods alt et positivt tegn, at der er visse åbninger i det, regeringen kom med."* hvortil Jørn Dohrmann svarer *"Vi skal have mest miljø for pengene, og det må gerne være en langsigtet strategi"* [Ritzaus Bureau 2002(C)]

Regeringen afskaffede i 2006 den danske rødliste på bogform, for at erstatte den med løbende opgørelser i elektronisk form som bliver lagt på nettet. Blandt kritikerne er Poul Henrik Harritz der mener at *"regeringen af økonomiske grunde"* har valgt dette. Organisationerne DN, DOF og DBF peger på at *"I EU har vi rent faktisk skrevet under på, at vi skal forsøge at stoppe tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed inden 2010, men med fragmentariske opgørelser på nettet bliver det meget svært både for os og politikerne at navigere."* Christian Hjort for DOF kalder det "bekymrende" idet *"Jeg opfatter det som en klar nedprioritering, som slører, hvordan det egentlig står til. Enkeltopgørelser på nettet bliver aldrig det samme, og vi får slet ikke den debat om, hvordan vi sikrer de mange truede arter"*, Per Hartvig fra DBF at *"det er et klart tilbageskridt"* hvilket de tre foreninger er enige om. Forskningschef fra DMU kommentere dog dette ved at forklare at *"Disse retningslinier er langt mere krævende, og det ville blive langt dyrere, hvis vi skulle fortsætte med en samlet publikation. Vores budget er uændret, og derfor har vi valgt at lave en rullende, elektronisk rødliste med en løbende opdatering. Det giver måske mindre publicity, men det faglige niveau bliver bedre."* Oppositionen er overbevist om, at besparelser på 25 procent af DMUs budget over en årrække reelt har tvunget embedsmændene til ændringen. Allan Andersen fastslår *"For øjeblikket får naturen det ikke bedre, så det er et alvorligt problem, hvis der nu skæres yderligere ned på overvågningen"*. [Pihl-andersen]

Da opgaverne i forbindelse med vand- og naturovervågningen overgik fra amterne til miljøcentrene blev der ca. 75 mio. kr. mindre (ud af 350 mio.), hvorved antallet af fuldtidsstillinger er skåret fra 265 til 206 medarbejder indenfor natur- og vandmiljøovervågningen. [Poulsen 2007], [Sørensen 2007] Miljøministeriets egne medarbejder har gennem et fælles brev gjort opmærksom på problemet i nedskæringer på næsten 25 pct. *"Vi mener, at vand- og naturovervågningen er skåret alt for kraftigt i forhold til, hvad Miljøministeriet meddeler udadtil, og også for kraftigt i forhold til, hvad der er et fagligt forsvarligt grundlag for at løse de fremtidige opgaver."* [Rothenborg 2006] Flere eksperter undre sig over besparelserne heriblandt Peder Agger der mener at besvarelsen er *"uforsvarlig... Vi kan ikke nær så godt følge med i, hvad der sker i naturen, som vi hidtil har gjort, når der forsvinder en masse kontrolstationer"* og Jytte Heslop *"Vi mister en vigtig viden om de naturområder. Den fremtidige administration af naturbeskyttelsesloven og vandmiljøet vil i højere grad hvile på tilfældigheder. Man skærer de folk væk, som skulle lave vidensindsamling om naturen."* [Sørensen 2007] som derved peger på at den fremtidige miljøforvaltning risikerer at mangle væsentlig viden. DMU forsvarer deres udarbejdede forslag til overvågningsprogram, og meddeler at det er forsøgt at optimere programmerne inden for den økonomiske ramme på 275 mio.kr. Torben Moth-Iversen tilføjer *"DMU har foreslået en fordeling af beløbet med 224 mio. kr. til Det Nationale program for Overvågning af Vandmiljøet og Naturen, kaldet Novana, og 23 mio. kr. til en særlig del, som skal rettes mod opfyldelse af Vandrammedirektivet, kaldet Devano (Decentral Vand- og Naturovervågning) til 23 mio. kr. Endelig skal undersøgelser og anden vidensopsamling have 28 mio. kr."* [Sørensen 2007]

13.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne

Den væsentligste nyskabelse i overvågningen er, at overvågningsprogrammet nu indeholder overvågning af arter og terrestriske naturtyper - NOVANO. Programmet er suppleret med DEVANO-programmet, som understøtter miljømålsloven og er en væsentlig aktivitet i forbindelse med opfyldelse af forpligtigelserne i Vandrammedirektivets operationelle overvågning og Natura 2000-direktivernes behov. Naturovervågningen er således blevet opprioriteret for de terrestriske naturtyper med overvågningsprogrammet NOVANA – endelig er rammerne for en naturkvalitetsplanlægning for den terrestriske natur etableret. Det skal dog lige nævnes, at vidensniveauet for Natura 2000-områderne bliver væsentligt forøget gennem overvågningsprogrammerne, særligt for den terrestriske natur, hvor der ikke er tradition for en systematisk overvågning.

Kommunerne er dybt afhængige af datamaterialer, der fremkommer ved naturovervågningen udført af miljøcentrene. Utilstrækkelig overvågning kan have den konsekvens, at særligt betydningsfulde områder for en arts samlede bevarelse ikke er udpeget, en kritik som viste sig i forbindelse med udpegnings af områder, fordi mange frygtede, at de blev foretaget på mangelfuldt vidensgrundlag. Den relative kraftige nedskæring på overvågningen (Med de besparelser der er foretaget i forbindelse med naturovervågningen årligt bliver NOVANA reduceret med ca. 120 mio. kr., den akvatiske overvågning reduceres til halvdelen dog øges indsatsen lidt i forbindelse med overvågning af terrestriske naturtyper) frygtedes at betyde mangel på viden om, hvordan naturen udvikler sig de kommende år, hvilket forventes at betyde, at den kommende forvaltning og planlægning kommer til at lide under. Manglen på denne viden forventes derfor at have konsekvenser, som dels medfører at kommunerne får problemer med administrationen og dels er det ikke til at vide om den udførte beskyttelse virker. Derfor kan den omfattende besparelse på overvågningen ansues som en måde at opnå effektivisering på eller som et "slør" for, hvordan det egentligt står til. Det formodes at være "lidt" af begge dele. Hvilket forventes at forårsage problemer i forbindelse med, at medlemsstaterne

reelt skal beskytte og i hvis nødvendigt forbedre den natur der er udpeget under Natura 2000. Der er således en betydelig risiko for, at ressourceknaphed fører til en forringelse af naturbeskyttelsesindsatsen på Natura 2000-områder.

13.5 Den implementeringsmæssige betydning

Beslutningsarenaen vurderes lukket, idet de aktører, der optræder på denne arena, tilhører statslige myndigheder som miljøministeriet, miljøstyrelsen, de gamle amter, de nye miljøcentre samt DMU.

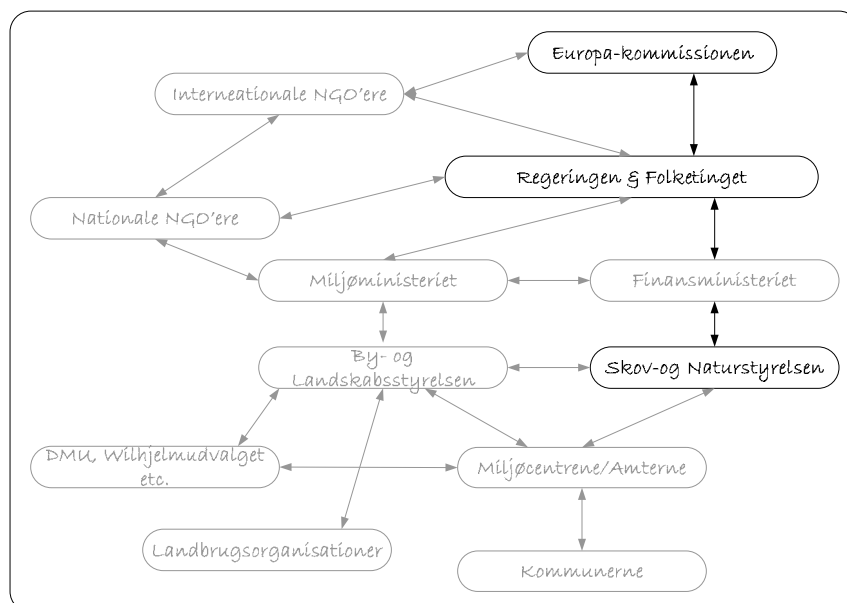
Programudviklingen og tilrettelæggelsen af overvågningen befinder sig i den praktiske del af implementeringsprocessen, nærmere bestemt i den interorganisatoriske og organisatoriske del, mens den konkrete overvågning i marken må placeres under markarbejdsadfærd. Der er således i denne arena to aktive led i specialets implementeringsmodel. Det fremgår af kapitlet, at overvågningen i særlig grad påvirker den efterfølgende planlægning og forvaltning, som ligeledes foregår under den praktiske del, dog i forskellige dele heraf. Den påvirker miljøcentrenes udarbejdelse af Natura 2000-planerne og kommunernes udarbejdelse af handleplanerne, disse er at finde i den samme del som overvågningen. Mens arenaen ligeledes har betydning for sagsbehandlere i kommunerne, som er placeret under modellens markarbejdsadfærd. Endelig, men nok mest betydningsfuldt, har overvågningen betydning for muliggørelsen af en vurdering af tiltagene, som finder sted under implementeringsresultater. Det sikres dermed, at der kan foregå en afgørende feed-back til den praktiske del af implementeringsprocessen, således gives mulighed for en revurdering af indsatsen.

I denne arena træder nogle magtdimensioners tendenser mere i karakter end andre. Tendenserne fra den indirekte magt viser sig i forbindelse med nedskæringerne på overvågningen, som medfører et ringere udgangspunkt for vurdering af den danske indsats, hvormed der ikke kan komme en konklusion som med sikkerhed kan sige at den danske indsats ikke er tilstrækkelig. Tendenser fra den direkte magt viser sig i om med, at der sker en klar prioritering af områder. i forbindelse med videreudviklingen af overvågningsprogrammerne – da der tages udgangspunkt i hvorledes overvågningen af vandmiljøet er udført kan der spores tendenser fra den institutionelle magt.

14 Åbningsskrivelserne

Danmark må give forrang til Natura 2000-direktiverne, idet det er unionens retsakter, i forhold til egen lovgivning, den formelle implementering afhængig af, at direktiverne tolkes korrekt og at der ikke eksisterer modstridende lovgivning. Således er det de enkelte medlemsstater, der skal tilpasse direktivernes retsbestemmelser til de særlige forhold, der gør sig gældende for, i dette tilfælde, Danmark. For at sikre at direktiverne implementeres i henhold til retsbestemmelserne har Kommissionen relativt få virkemidler, heriblandt er åbningsskrivelser.

I henhold til Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet er der udpeget 254 Natura 2000-områder. Natura 2000-områderne er udpeget på baggrund af deres indhold af naturtyper eller arter, der enten er opført på Habitatdirektivets bilag I eller II, eller som er omfattet af Fuglebeskyttelsesdirektivets bilag 4, stk. 1 og 2. Disse naturtyper og arter kaldes tilsammen for "udpegningsgrundlaget" for områderne. Medlemsstaterne i EU forpligter sig til gennem direktiverne at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de udvalgte naturtyper samt dyre- og plantearter. Gunstig bevaringsstatus er defineret i Habitatdirektivets artikel 1 litra e), for naturtyper og i artikel 1 litra i) for arter. Der er ikke fastsat nogen tidsfrist for, hvornår målet om gunstig bevaringsstatus skal være nået, men Danmark er forpligtet til at sikre, at der ikke sker en forringelse af bevaringsstatus i de udpegede områder og til at iværksætte, det nødvendige for at opnå målet over tid.



Figur 14.1 De involverede aktører

Denne beslutningsarena finder sted som en lukket proces, idet åbningsskrivelsen fra Kommissionen sendes direkte til den danske stat, som derefter nøje gennemgår åbningsskrivelsen for at vurdere kritikken og drøfte det videre forløb med Kommissionen, gennem en redegørelse i form af et svar på Kommissionens åbningsskrivelse. Figur 14.1. illustrerer de involverede aktører.

Det er valgt at placere tre åbningsskrivelser på denne beslutningsarena trods det, at de ikke er fra samme år, en fra 2003 og to fra 2006, idet de alle handler om den manglende danske implementering af Natura 2000-direktiverne, og af de i princippet har haft den samme påvirkning – lovændringer, bare på forskellige tidspunkter.

14.1 Baggrund og indhold

Som allerede beskrevet indsendte Danmark en foreløbig liste i 1997 til EU-kommissionen, hvilket resulterede i en åbningsskrivelse i 1998 om manglende udpegning. Først i 2002 godkendte Kommissionen det danske forslag, dog med bemærkninger i forbindelse med supplerende udpegninger af tre områder. Områdeudpegningen blev først endelig godkendt af Kommissionen i 2004.

Den 11. juni 2003 modtog Danmark endnu en åbningsskrivelse. EU-kommissionen har i åbningsskrivelsen kritiseret den danske implementering af Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet. Kritikken omfatter dels mangelfuld gennemførelse af Habitatdirektivets artikel 6.2, 6.3 og 6.4 og dels mangelfuld anvendelse af Habitatdirektivets artikel 6.2 og Fuglebeskyttelsesdirektivet artikel 4.4 i forbindelse med Tøndermarsken og dermed mangelfuld beskyttelse af de relevante fuglearter. Åbningsskrivelsen samt EF-domsstolens afgørelser i en række sager (se appendiks sager fra EU) har bevirket, at de danske myndigheder for alvor har fået øjnene op for direktivernes vidtrækkende konsekvenser, og der blev foretaget lovændringer. [Skov og Naturstyrelsen 2006(A)], [Skov og Naturstyrelsen 2006(E)] Kommissionen vurderede dog, at disse ændringer ikke var tilstrækkelige, hvilket forårsagede de to åbningsskrivelser i 2006. Åbningsskrivelserne rejser en kritik af den danske implementering af Natura 2000-direktiverne, retter den første åbningsskrivelse kritikken sig mod en mangelfuld implementering af habitatdirektivets artikel 6 og 12, henholdsvis stk. 3 og stk. 1 og 4. samt artikel 14 og 16. Den anden åbningsskrivelse vedrørende mangelfuld implementering af Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3, artikel 4 stk. 1, artikel 5, 7 og artikel 9. *"Der er efter kommissionens opfattelse ikke skabt den nødvendige retslige ramme for gennemførelsen"* [Skov og Naturstyrelsen 2006(B)] Det fremgår yderligere af det danske svar på åbningsskrivelsen, at *"Regeringen anerkender imidlertid på baggrund af Kommissionens kritik og i lyset af især de seneste års praksis fra EF-domsstolen, at der er behov for at revurdere det danske regelsæt."* [Skov og Naturstyrelsen 2006(B)] Det viser sig således, at der efter Kommissionen seneste åbningsskrivelser må konstateres, at implementeringen stadig ikke er tilstrækkelig. Implementeringen af Habitatdirektivet har derfor både taget lang tid og det har været nødvendigt at ændre den danske lovgivning af flere omgange.

14.2 Lovændringer

Habitatbekendtgørelsen³⁵ blev som resultat af den første åbningsskrivelse vedtaget i 2003. Den blev suppleret med Miljømålsloven³⁶ (Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder.³⁷), der ligeledes blev vedtaget i 2003³⁸ senest ændret i 2006. Peter Pagh forstår ikke, hvorfor det er så svært at omsætte direktivet i den danske lovgivning. *"Det ser ud som om, EU-landene er blevet lidt overraskede over, hvor skrap en beskyttelse, de egentlig har vedtaget. Men hvis det er sådan, det forholder sig, er det jo ikke anderledes, end direktivet kan laves om".* [Andersen 2004] Han vurderer hermed, at vanskelighederne bunder i det politiske frem for det juridiske. Pagh fortsætter *"indtil videre har Danmark overhovedet ikke fået selve grundlaget for undtagelserne på plads. Vi har ikke vedtaget regler i lovgivningen for den grundlæggende beskyttelse, der gælder undtagelser fra".* Fra Skov og Naturstyrelsens, underdirektør Jens P. Simonsen, havde følgende kommentar *"Når det gælder den særlige artsbeskyttelse, er vi fortsat i tvivl om, hvor vidtrækkende beskyttelsen egentlig er."* [Andersen 2004] Skov og Naturstyrelsen erkender hermed, at den danske implementering af Natura 2000-direktiverne stadig ikke er på plads.

Ændringen af Habitatbekendtgørelsen i 2006 var jf. Skov og Naturstyrelsen et forsøg på at imødekomme Kommissionens kritik af den danske gennemførelse af Habitatdirektivets artikel 6, 12 og 13. [Skov og Naturstyrelsen 2006(A)] Af høringsbrevet fremgår det, at

"Revisionen sker dels for at imødekomme kritik fra Kommissionen af den danske gennemførelse af artikel 6, dels for at opdatere bekendtgørelsen, dels for at forbedre den danske gennemførelse af artikel 12-13". [Skov og Naturstyrelsen 2006(E)]

Denne revision blev dog overhalet indenom, idet Kommissionen midt sommer 2006 sendte to åbningsskrivelser. Den tidligere miljøminister Connie Hedegaard valgte på baggrund af kritikken af Danmarks manglende gennemførelse af både Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet at kigge de danske miljølove efter i sømmene. For at undgå yderligere kritik blev det besluttet at stramme miljømålsloven, naturbeskyttelsesloven, og jagt- og vildtforvaltningsloven. Således blev lovene i 2006 gennemgået og enkelte steder blev der ændret til et "skal" i stedet for et "bør". Dette blev vurderet for værende tilstrækkeligt for at leve op til EU's krav.

³⁵ Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, ændret i 2004, 2006 og 2007, hvor sidstnævnte er gældende. [Retsinfo 2008(A)]

³⁶ Loven indebærer, at miljøministeren har pligt til at sikre udarbejdelsen af Vand- og Natura 2000-planerne, indeholdende basisanalyse, målfastsættelse og et indsatsprogram. Loven fastlægger, hvorledes vand- og naturplanlægningen skal foregå i Danmark med henblik på at opfylde kravene i de to direktiver. Det er også vedtaget, at kommunerne på grundlag af de statslige vand- og Natura 2000-planer skal udarbejde og vedtage handleplaner for den konkrete og lokale indsats, samt sikre udmøntningen af denne efter en offentlig høringsfase og med nærmere fastsatte tidsfrister. Miljømålsloven implementerer således EU's vandrammedirektiv, habitatdirektiv og fuglebeskyttelses-direktiv i den danske lovgivning. Det nærmere indhold af Miljømålsloven i relation til Natura 2000-direktiverne beskrives løbende i de forskellige beslutningsarenaer, da dette er fundet mest hensigtsmæssigt.

³⁷ Bekendtgørelsen af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) 2003 og 2006

³⁸ Ved vedtagelse af miljømålsloven 2003 skulle der gennemføres en række ændringer i loven om vandforsyning m.v., loven om miljøbeskyttelse, loven om jordforurening og loven om planlægning for at tilpasse og konsekvensrette sektorlovgivningen, så der kan foregå et samspil mellem miljømålsloven og de berørte sektorlove, der sikrer sammenhæng i planlægningen.

Den seneste ændring i Naturbeskyttelsesloven (seneste ændring foretaget 17. juni 2008) skal dog ses i sammenhæng med de to åbningsskrivelser, som Danmark modtog i juni 2006 fra Kommissionen om Danmarks manglende gennemførelse af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Hovedelementet i naturbeskyttelseslovens ændringerne er, at miljøministerens fik pligt til at overholde og gennemføre fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, som skal fremgå direkte af lovgivningen. Dermed bliver det mere tydeligt for borgere, virksomheder og andre, hvilke pligter Danmark har i forhold til nævnte direktiver.

14.3 Debatten

I forbindelse med de åbningsskrivelser Danmark modtog i 2006 valgte Miljøministeriet at nægte aktindsigt i åbningsskrivelserne, derfor bygger denne debat på formodninger om indholdet af de to, i det de først senere bliver offentligt tilgængelig.

I 2006 modtager den danske regering endnu engang åbningsskrivelser for ikke at have gennemført EU Natura 2000-direktiver korrekt i den danske lovgivning. *"Danmarks vilde fugle, frøer og fisk skal beskyttes bedre."* Det mener EU-Kommissionen, yderligere tilføjer Stravos Dimas, EU's miljøkommisær at *"Hvis Danmark og en række andre medlemslande ikke retter lovgivningen ind efter direktiverne, vil det ikke lykkes at nå målet om at bremse tilbagegangen i naturens mangfoldighed inden 2010"*. [Ritzaus Bureau 2007 flere skaler i miljølov] Peter Pagh tilføjer til kritikken af den danske implementering af direktiverne at *"Lovgivningen mangler bestemmelser om den løbende udpegning af fuglebeskyttelsesområder. Der mangler regler om aktiviteter, der ligger udenfor beskyttede områder, men alligevel påvirker dem"* og tilføjer at regler vedrørende den strenge beskyttelse ej heller er indført i den danske lovgivning. [2006 EU truer dk] Denne kritik bliver bakket på af Ellen Margrethe Basse som siger "at det ikke er godt nok at tage hensyn til naturområder ne ved nye projekter. Man skal også gøre mere for at bremse negative påvirkninger fra eksempelvis landbrug eller fiskeri" og afslutter med at konstatere at hendes analyse af den danske inkorporering af direktiverne finder den "noget forenklet" i den danske lovgivning. [Rothenborg 2006(C)] Carsten Lund specialkonsulent i Skov og Naturstyrelsen meddeler at de er i gang med at gennemgå skrivelserne men siger at det er *"et stort arbejde, fordi direktiverne er udmøntet i lovgivningen indenfor mange ministeriers områder som for eksempel trafik, fiskeri og landbrug"*. [2006 EU truer dk] *"Det virker som om at gennemførelsen af naturbeskyttelsen styres af finansministeren"* tilføjer Steen Gade til debatten. [Rothenborg 2006(B)]

Skov og Naturstyrelsen har tidligere foretaget stramninger af lovgivningen bl.a. grundet råd fra Kammeradvokaten og tidligere åbningsskrivelser. Miljøminister Connie Hedegaard har kigget Danmarks miljølov efter i sømmene efter EU-kritik af gennemførelsen af direktiver, der beskytter natur og fugle. For at undgå mere kritik fra EU meddelte miljøminister Connie Hedegaard i 2007 at stramme naturbeskyttelsesloven, jagt- og vildtforvaltningsloven samt miljømålsloven, så de lever op til EU's krav om, hvordan medlemslandene skal beskytte deres natur- og fugleområder. Denne gennemgang resulterede i at nogle steder blev et "bør" nu ændret til et "skal". [Ritzaus Bureau 2007(A)]

14.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne

Det viser sig, at de løbende åbningsskrivelser har haft en stor effekt på inkorporeringen af Natura 2000-direktiverne i den danske lovgivning. Den første åbningsskrivelse i 1998, sikrede at udpegningen kom på plads, dog først i 2004 at godkendte Kommissionen det endelige forslag. I 2003 kom den

anden åbningsskrivelse, som medførte en del lovændringer samt oprettelsen af to nye initiativer heriblandt miljømålsloven. Selvom Fugledirektivet kom i 1979 og Habitatdirektivet i 1992, var de reelt ikke tilstrækkeligt inkorporeret i det danske lovgivningssystem. I 2006 fik Danmark derfor to åbningsskrivelser for stadig ikke at opfylde kravet om at implementere direktiverne korrekt i den danske lovgivning. I 2007 foretog regeringen store forvaltnings- og lovgivningsmæssige ændringer i form af bl.a. kommunalreformen og miljømålsloven, som var affødt af ønsket om endelig at opfylde forpligtelserne fra direktiverne. Den seneste ændring af naturbeskyttelsesloven her i sommeren 2008 er ligeledes foretaget på baggrund af åbningsskrivelsen fra 2006.

Det forventes, at der er en chance for, at den samlede lovgivning kan leve op til kravene i direktiverne. Det samlede forløb af den formelle implementering af de to direktiver viser således, at åbningsskrivelserne har haft afgørende effekt på den danske inkorporering af direktiverne i den danske lovgivning.

14.5 Den implementeringsmæssige betydning

Beslutningsarenaen er lukket, idet der kun er to hovedaktører - Kommissionen og den danske stat, gennem kommissionens fremsendelse af åbningsskrivelser og den danske stats svar herpå.

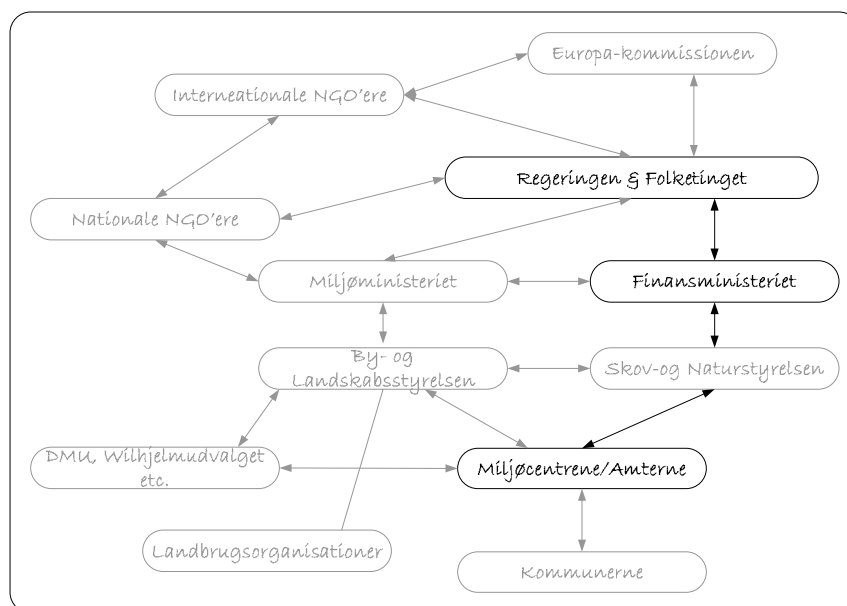
Den danske stats modtagelse af åbningsskrivelserne træder ind jf. specialets implementeringsmodel i implementeringsprocessens formelle del. Åbningsskrivelsernes store effekt på lovgivningen foregår ligeledes i den formelle del, men konsekvensen af lovændringerne betyder, at selve det danske policy-design forbedres, og således bliver hele udgangspunktet for den efterfølgende forvaltning forbedret, selv implementeringsresultaterne.

Der er især en magtdimensions tendenser, der skiller sig ud - den direkte magt, dels fordi Kommissionen benytter sin magt ved at fremsende åbningsskrivelser dels ved, at den danske regering for eksempel vedtager lovændringer. Der er således på denne arena to instanser, der benyttes sig af den direkte magt. Men denne beslutningsarena viser også tendenser fra den indirekte magt ved med mindst mulig indsats at foretage lovændringer i håbet om, at det er nok, hvormed det manglende ønske om implementering relativt tydeligt fremgår.

Implementering af Natura 2000

15 Basisanalyserne

Basisanalyserne og den efterfølgende idéfase er vigtige led i implementeringen af de to direktiver. Basisanalyserne er bærende elementer i Natura 2000 planlægningen idet de bygger på et fagligt grundlag. Formålet med analyserne er at de beskriver det udpegede område, giver en status for naturtilstanden, angiver eventuelle trusler mod udpegningsgrundlaget samt en beskrivelse af eventuelle modstridende naturinteresser. Inden udgangen af 2009 skal staten med udgangspunkt i basisanalyserne og idéfasen udarbejde en Natura 2000-plan for hvert af de udpegede områder. Det er på trods af dette valgt ikke at placere disse på samme beslutningsarena grundet deres forskellige karakter, idet basisanalyserne er udført på et fagligt grundlag og i sig selv må betegnes som en lukket proces. Det er dog vurderet nødvendigt at pointere, at de to beslutningsarenaer er meget sammenhængende, idet de tilsammen udgør rammerne, som skal definere den indsats der skal/bør ske lokalt, hvorfor de to beslutningsarenaer er vurderet vigtige for den videre implementering af Natura 2000. De involverede aktører illustreres af figur 15.1



Figur 15.1 Illustrerer de involverede aktører i forbindelse med basisanalyserne

Amternes aktiviteter i årene 2004 og 2005 i forbindelse med implementeringen af både Natura 2000-direktiverne og Vandrammedirektivet har været at kortlægge naturtypernes forekomst og udgangstilstand både i og udenfor de udvalgte områder med henblik på at fastlægge et stations net, som er repræsentativt inden starten af den ekstensive overvågning som starter i 2006. Amterne

udførte i perioden derfor en kortlægning af 18 lysåbne Natura 2000-områder³⁹ og amterne udarbejdede efterfølgende deres bidrag til områdernes basisanalyser⁴⁰. Det blev i årene således klart, at der skal foregå en landsdækkende vurdering af naturtilstanden. [Status 2003],[Strandberg et al. 2004] Skov og Naturstyrelsen har vurderet at det er mest hensigtsmæssigt, hvis basisanalyserne har en ensartet karakter, og derfor udsendte Skov og Naturstyrelsen i 2004 "Vejledning til amterne om udarbejdelsen af basisanalyserne". At denne vejledning først kom i august 2004 betød, at amterne på egen hånd startede arbejdet med basisanalyserne, idet amterne inden årsskiftet til 2006, skulle aflevere basisanalyser for både vandforekomster og de internationale naturbeskyttelsesområder. [Aagaard 2005], [Klingsey 2004]

Amternes indleverede deres basisanalyser til Skov og Naturstyrelsen inden 1. juli, 2006, idet Kommunalreformen⁴¹ trådte i kraft 1. jan. 2007, herefter overtog miljøcentrene amternes arbejde med at færdiggøre basisanalyserne. Det er således både miljøcentrene og amternes udkast til basisanalyser, som er med til at udgøre grundlaget for miljøcentrenes Natura 2000-planer. [2005 Aagaard], [Klingsey 2004]

Basisanalyserne indeholder følgende; en kortlægning af habitatnaturtyper og levesteder for de arter, som området er udpeget for, samt en kortlægning af habitatnaturtypernes tilstand og en foreløbig vurdering af trusler og endeligt et resume (i kortform), som angiver beliggenheden af arealerne og deres tilstand. [Miljømålsloven 2006]

15.1 Formål og baggrund

Formålet med basisanalyserne er at skabe et faktuel grundlag for en prioritering af forvaltningsindsatsen således, at dels staten kan dokumentere, at den nødvendige indsats bliver iværksat for at kunne leve op til de to direktiver. Dels for, at den enkelte sagsbehandler kan dokumentere, at en given indsats eller begrænsning er nødvendig. Basisanalyserne skal være med til at skabe et overblik over omfanget og lokaliseringen af naturtyper og levesteder for arter omfattet af direktiverne samt at give en vurdering af områdernes nuværende tilstand og en vurdering af truslerne.

Basisanalyserne skal jf. miljømålsloven forholde sig til de arter og naturtyper, som udgør udpegningsgrundlaget. Det fremgår dog af Skov og Naturstyrelsens vejledning, at udpegningsgrundlaget ikke altid er opdateret, hvorfor *"Basisanalysen bør derfor oplyse om nyindvandrede og nyopdagede forekomster af arter og naturtyper, idet sådanne eventuelt kan tilføjes udpegningsgrundlaget ved førstkomende revision af dette."* endvidere skrives der, at *"Data opdateres og forbedres med nogle års mellemrum i takt med forbedret viden."* [Skov og Naturstyrelsen 2005, s 9-10]

Revisioner af basisanalyserne skal således benyttes til at supplere og udvide det faktuelle grundlag for og til at vurdere om indsatsen i en given lokalitet har haft den forventede effekt. Revisionen giver

³⁹ Der henvises til appendiks DMU's vurdering af 18 lysåbne naturtyper omfattet af Natura 2000

⁴⁰ Analysen kan medføre at det er nødvendigt at gå uden for området. Da der ikke er fastlagt nogen grænse for, hvor langt uden for arealet der kan inddrages, skal forvaltningsmyndigheden have en saglig begrundelse for at gøre dette. Dette gøres kun, når det er af betydning og kan dokumenteres nødvendigt.

⁴¹ Kommunalreformen er nærmere beskrevet i Appendiks A

mulighed for at medtage ny viden om forekomster, naturens tilstand og eventuelle trusler. Dog vil de foreliggende basisanalyser ikke blive revideret i forbindelse med den første planrunde, men ny viden og databidrag fra idéfasen vil blive opsamlet i et bilag til de foreliggende basisanalyser. Dette til trods for at der kun er udarbejdet basisanalyser for 85 pct. af de udpegede områder. (i maj 2008)

Basisanalyserne skal sammen med *"... resultaterne af det nationale overvågningsprogram, eventuelle EU-prioriteringer eller - aftaler og de input, der kommer fra idéfasen..."*, [Skov og Naturstyrelsen 2005] anvendes af Miljøcentrene som grundlag for fastsættelse af målsætninger for Natura 2000-områderne og til at kunne afveje eventuelle modsatrettede naturinteresser, og endelig skal de anvendes som grundlag for en national prioritering af indsatsområder.

15.2 Indhold og udførelse

Basisanalyserne bygger primært på eksisterende data som rødlistor, data indsamlet i forbindelse med myndighedsarbejde, regional og national overvågning samt andre offentligt tilgængelige oversigter over lokalisering af naturtyper, levesteder for arter mm. Det fremgår af Skov og Naturstyrelsens vejledning at det *"forventes, at der i mindre omfang indhentes nye oplysninger gennem målrettede dataindsamlinger"* [Skov og Naturstyrelsen 2005, s 8] yderligere oplyser de at *"det er afgørende, at basisanalysen bygger på materiale, der gøres offentlig tilgængeligt, således at andre myndigheder, organisationer, lodsejere og borgere i øvrigt kan vurdere og gennemskue analysen og dens konklusioner"* [Skov og Naturstyrelsen 2005, s 9]

Amterne⁴² skal i henhold til miljømålsloven udarbejde basisanalyser for alle Natura 2000-områder. Basisanalyserne skal ifølge miljømålslovens § 40 indeholde;

- 1) Kortlægning af habitatnaturtyper og levesteder for arter, som områderne er udpeget for.
- 2) Vurdering af tilstand og foreløbig vurdering af trusler.
- 3) Et resumé, som på kortbilag angiver beliggenheden af de kortlagte arealer og tilstanden.

[Miljømålsloven 2006]

Samtlige basisanalyser skal således indeholde oplysninger om bl.a. områdernes tilstand, hidtidig naturforvaltning og eventuelle overordnede trusler. Derudover skal analyserne indeholde en beskrivelse af områderne med særligt fokus på de naturtyper og arter, som området er udpeget for. Desuden skal der foretages en vurdering af områdernes tilstand og den hidtidige naturforvaltning samt en overordnet vurdering af eventuelle trusler. Basisanalyserne skal således ikke indeholde detaljerede oplysninger om konkrete årsager til negative påvirkninger af områderne. Analyserne skal endvidere indeholde relevante kildehenvisninger til det anvendte baggrundsmateriale.

Der foregår i forbindelse med udførelsen af basisanalyserne ingen debat i det offentlige rum, i aviser og dagblade. Dog forventes det at der udenfor offentligheden foregår en debat om bl.a. rollefordeling, arbejdsopgaver og økonomi.

⁴² Efter strukturreformen er opgaven fordelt ud på Miljøcentrene og Skov og Naturstyrelsen

15.3 Betydning for implementering af Natura 200-direktiverne

Basisanalyserne og den efterfølgende idéfase er vigtige led i implementeringen af Natura 2000-direktiverne. Basisanalysernes vigtighed kan begrundes med, at de skal vurdere tilstande, opgøre truslerne samt kortlægge arealerne og tilstanden. Analyserne skal således skabe grundlag for tilvejebringelse af overvågningsprogrammer, indsatsprogrammer samt Natura 2000-planerne. Endvidere er de dels udgangspunktet for idéfasen og dels for de virkemidler, der senere vælges. Basisanalyserne er derfor bærende elementer i naturforvaltningen og planlægningen.

Den måde hvorpå basisanalyserne er blevet gennemført på er derfor vurderet problematisk for implementeringen primært af tre årsager; Problematikken i, at basisanalyserne er udarbejdet ud fra forskellige faglige niveauer og på forskellige måder, der er således meget stor forskel på de udarbejdede basisanalyser. Der kun gennemført basisanalyser for pr. maj 2008, 85 pct. Der er afsat relativt få midler sat af til udførelsen af basisanalyserne.

15.4 Den implementeringsmæssige betydning

Da basisanalyserne er udført af først amterne senere miljøcentrene er beslutningsarenaen vurderet som lukket, idet der ikke har været inddraget yderligere aktører på arenaen.

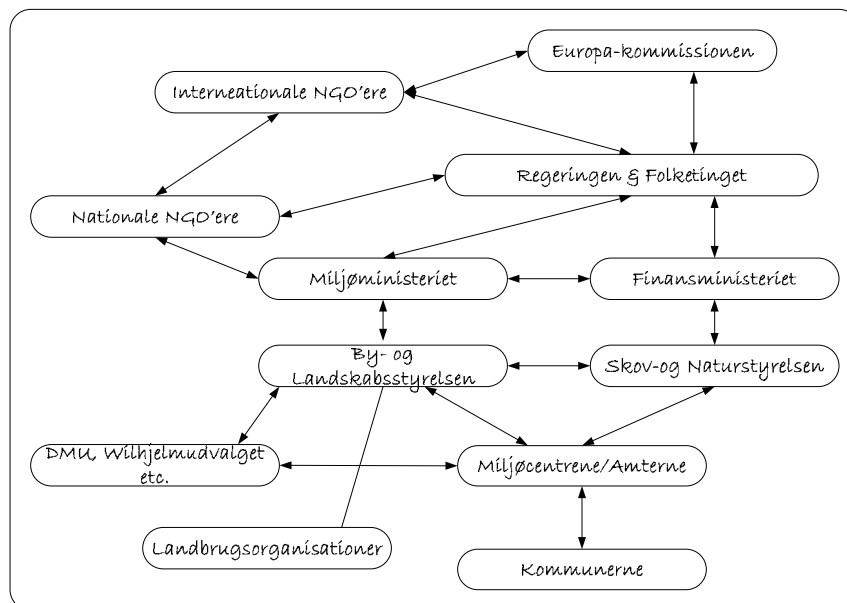
Basisanalyserne er ifølge Specialets implementeringsmodel placeret i den praktiske del af implementeringsprocessen, i den organisatoriske og interorganisatoriske del. Ligesom i beslutningsarenaen Overvågning er denne under direkte indflydelse af markarbejderadfæren, der her foretager feltarbejdet og indrapporterer data. Beslutningsarenaen påvirker i særliggrad implementeringsresultaterne idet basisanalyserne er grundlaget for udarbejdelsen af Natura 2000-planerne hvormed den også påvirker internt i den organisatoriske og interorganisatoriske adfærd.

I forbindelse med denne beslutningsarena er især tendenser fra den direkte magt tydelige idet regeringen har fastsat begrænsede økonomiske rammer for udarbejdelsen af analyserne som derved har forårsaget en nedskæring af mandskab. Derudover er der også tendenser fra den indirekte magt som viser sig gennem regeringens sene vejledning til hvad basisanalyserne skal indeholde, der har medført mange forskelligartede basisanalyser.

16 Idéfasen

Idéfasen er som nævnt med til at danne rammerne, som definerer den indsats, der skal/bør ske lokalt, hvorfor denne beslutningsarena er vigtig for den videre implementering af Natura 2000-direktiverne.

Sammen med forrige beslutningsarena udgør idéfasen grundlaget for den efterfølgende Natura 2000-planlægning⁴³. På denne beslutningsarena har befolkningen mulighed for at komme med deres kommentarer og tilføjelser til udspillet fra miljøcentrene – den såkaldte idéfase. Beslutningsarenaen må betegnes som værende åben, idet idéfasen åbner muligheden for, at alle kan deltage og give deres kommentarer til de udarbejdede basisanalyser, figur 16.1 illustrere beslutningsarenaens aktører.



Figur 16.1 De involverede aktører i idéfasen

Idéfasen er ligeledes et led i Danmarks forsøg på at leve op til EU's indsats for at sikre og forbedre natur og miljøtilstanden i hele Europa. Det er miljøministeriet, der har det overordnede ansvar for at udarbejde Natura 2000-planerne.

⁴³ Miljøcentrene vedr. åbent land og de kystnære farvande, Skov og Naturstyrelsen for de skovebevoksede fredskovsarealer samt for de marine områder på det åbne hav. [Skov og Naturstyrelsen 2007 (E)]

Implementeringen af Natura 2000-direktiverne tager udgangspunkt i basisanalyserne, som fra primært at have karakter som en faglig og politisk proces til at blive en proces, som mere har karakter af en offentlig diskussion af de enkelte områder omfattet af de kommende Natura 2000-planer.

Proceduren for idéfasen blev introducerede via lovændringen af Miljømålsloven i 2006 en konsekvens af bl.a. kommunalreformen, med det formål at give kommuner og regioner mulighed for at indgive indspil til den statslige planlægning af Natura 2000-områderne. Ifølge Miljømålsloven skal der i forbindelse med Natura 2000-planernes idéfase alene offentliggøres et resume af basisanalysen. [Miljømålsloven 2003],[Miljømålsloven 2005]

16.1 Baggrund og formål

Grundlaget for idéfasen findes i Miljømålslovens § 42 a. som sætter krav om, at der;

Forud for udarbejdelse og revision af Natura 2000-planen indkalder miljøministeren ved offentlig annoncering og med en frist på mindst seks måneder forslag m.v. Samtidig offentliggøres resumé af basisanalysen.

[Miljømålsloven 2006]

Det er herigennem besluttet at inddrage myndigheder, borgere og alle organisationer i planerne i en omfattende høringsproces. Ideen bag er, at kommuner, regioner, borgere og interesseorganisationer inddrages tidligt i implementeringsprocessen af Natura 2000-planerne, således at de mange forskellige aktører i lokalområderne tidligt i processen har mulighed for at gøre deres indflydelses gældende. Idéfasen skal herigennem være med til at skabe ideer og forslag til Natura 2000-områderne. Idéfasen blev sat i gang den. 22. juni og frem til 22. december 2007⁴⁴. Idéfasen gennemføres af miljøministeriets syv miljøcentre. Miljøministeriet inviterede således alle til at komme med ideer og forslag for at de kan indgå i det videre arbejde med udkast til de Natura 2000-planer, der sendes i høring i sidste kv. af 2008. [Skov og Naturstyrelsen 2007(F)]

Miljøministeriet forventede inden igangsættelsen af idéfasen et relativt omfattende opgave med at skulle organisere de forskellige idéforslag, at vurdere og tage stilling til de indkomne forslag. [Andresen 2008] Dog er der ligesom ved de kommunale myndigheder ikke afsat yderligere midler ifølge Miljøministeriets arbejdsprogram *"Processen omkring idéfasen m.m. i forhold til MML vil ikke være mere ressourcekrævende end amternes hidtidige debatfaser, som er skønnet til ca. ½ årsværk pr.amt.pr.regionplan."* [Miljøministeriet 2007, s 6] For at kunne håndtere den omfattende mængde af data valgte Miljøministeriet at oprette en hjemmeside, der skulle fungere som knudepunkt for idéfasen for Natura 2000-planerne og Vandplanerne. Hjemmesiden fungerer som høringsportal, hvor der løbende er mulighed for bl.a. at se, hvilke indspil der blev indsendt, samt et formidlingssted for planarbejdet indeholdende både basisanalyserne, de indsendte ideer og kommentarer fra Miljøministeriet. [Miljøministeriet 2008(B)]

⁴⁴ Dog er idéfasen for skovbevoksede fredskovspligtige arealer forlænget til 1 marts 2008. [Skov og Naturstyrelsen 2007(D)]

16.2 Resultat af idéfasen

Miljøministeriet betegner idéfasen som en succes. [Miljøministeriet 2008(B)] Miljøministeriet modtog over 2500 bidrag, fordelt på 1647 indspil. [Miljøministeriet 2008(A)] Flertallet af de indkomne indspil i forbindelse med Natura 2000-planerne (1019) er skimmet igennem, for at kunne vurdere hvorvidt der er nogle generelle træk, der gør sig gældende. Det er vurderet mest hensigtsmæssigt at opdele de indkomne forslag i forhold til de forskellige aktører, idet.

16.2.1 Statslige myndigheder

Udgøres af Skov og Landskab, Salten Langsø Skovadministration A/S og Regionerne. Denne gruppe udgør 6 indspil i forbindelse med Natura 2000-planerne. To regioner har indsendt indspil med emner som; kulturmiljø, økonomi, klimaændringer, turisme og lokal erhvervsudvikling og natur, mens en region har valgt at fremsende deres forslag til den regionale udviklingsplan. To regioner har således ikke indsendt noget i forbindelse med idéfasen for Natura 2000-planerne. De fremgår af de gennemlæste indspil at der er stor forskel på den arbejdsomængde, de fem forskellige regioner har udført i forbindelse med idéfasen. De resterende to indspil fra denne kategori er præget af de forskellige institutioners særinteresser, eksempelvis Skov og Landskab, som anvender deres indspil på bl.a. at gøre opmærksom på vigtigheden af deres løbende undersøgelser i et specifikt område. [Miljøministeriet 2008(A)], [Miljøministeriet 2008(B)]

16.2.2 De kommunale myndigheder

Er repræsenteret af 96 af de 98 danske kommuner i den samlede pulje af indspil. Flere kommuner har indsendt flere forskellige indspil, mens andre kun har sendt enten kommentarer til det akvatiske, den terrestriske natur, eller generelle bemærkninger. Kommunernes indlæg spænder vidt lige fra egne naturgenopretningsprojekter over lovgivningen og datagrundlaget til det økonomiske aspekt. [Miljøministeriet 2008(A)], [Miljøministeriet 2008(B)]

En rundspørge blandt de nordjyske kommuner, afsluttet i december 2007⁴⁵ viser nogle generelle tendenser blandt kommunerne. Alle har indleveret indspil til Miljøcenter Aalborg og alle de nordjyske kommuner er enige om, at der er en mangel på viden grundet manglende beslutninger i både nationalt og EU regi. Undersøgelsen viser yderligere, at der er en generel tendens til, at kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af indspil har nedsat arbejdsgrupper selv på trods af manglende tilførsel af midler. Det fremgår klart, at der er relativ stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner har valgt at udføre opgaven. Nogle kommuner har i forbindelse med idéfasen valgt at benytte sig af konsulenthjælp for at klare hele eller dele af opgaven. Den kvantitative interviewundersøgelse viste tillige, at der i de kommunale budgetter ikke var afsat penge til opgaven i forbindelse med udarbejdelsen af de kommunale indspil, hvorfor omkostningerne i denne forbindelse er taget fra den enkelte afdelings budget. Fælles for alle kommunerne er, at der er stor usikkerhed omkring, hvilke ressourcer kommunerne tildeles og hvilke kommunerne kan tage i anvendelse for at viderefører implementeringen af Natura 2000-direktiverne.

Ud over samarbejdet kommuner og miljøcentre imellem er der flere steder oprettet samarbejde imellem flere kommuner i forbindelse med deres mulighed for indspil til idéfasen. Eksempelvis har 11

⁴⁵ Telefoninterview med de nordjyske kommuner, udført i slutningen af 2007 [Andresen 2008]

sydjyske kommuner⁴⁶ indgået et samarbejde for at sikre en forvaltning, som rækker ud over de enkelte kommunegrænser, samt for at kunne støtte hinanden i en fælles proces og herigennem få identificeret fælles grænseoverskridende udfordringer og problemstillinger i relation til kommunerne kommende forvaltning af natur- og vandforekomster. [Orbicon 2007] De har sammen valgt at gøre brug af konsulenthjælp til udarbejdelsen af deres fælles indspil.

16.2.3 Foreninger både nationale og lokale

Er bestående af Landbrugsorganisationerne, div. landboforeninger, Friluftsrådet, DOF, Danmarks Jægerforbund, DN, WWF, Dansk sejlunion, Dansk kano og kajak forbund, Forening Naturparkens Venner, m.fl. Denne gruppe står for langt de fleste indspil i idéfasen. Typen af indlæg er meget forskellige, lige fra bemærkninger (af både generel og principielle karakter) til konkrete naturgenopretningsprojekter, færdsel i naturen, inddragelse af klimaforandringer, datakvalitet, etc. Dog er der en tendens der går igen i flere indspil – de enkelte foreningers agenda. Eksempelvis har DN bl.a. indsendt en vision "Fremtidens Natur" som blandt andet indeholder konkrete forslag omkring Natura 2000-områderne og Friluftsrådet som blandt andet kritiserer konklusionen, om at færdslen i området giver forstyrrelse af visse fuglearter, der er baseret på basisanalysen for ikke at være baseret på en videnskabelig undersøgelse. [Miljøministeriet 2008(A)]

16.2.4 Endelig er der indspil fra borgere

Indspil fra borgerne udgør 196, der alle mere eller mindre omhandler naturgenopretning, naturpleje af et lokalt naturområde, tilskudsmuligheder, konkrete forslag til hvad miljøcentre kan foreslå i den del af Natura 2000-planen som omhandler indsatsplanen. [Miljøministeriet 2008(A)]

16.3 Betydning for implementeringen af Natura 2000

Idéfasen er et vigtigt led i implementeringen af Natura 2000-direktiverne, idet alle aktører har mulighed for at få deres holdning og viden med, og dermed være med til at præge den videre planlægning. Det virker som om, at alle aktører har været mere eller mindre interesseret i at deltage i denne fase af implementeringen af Natura 2000-direktiverne.

Undersøgelsen af de forskellige aktørers deltagelse og bidrag i idéfasen viser endvidere, at der hos NGO'erne og hos private aktører er et relativt stort engagement og opbakning til at gennemføre Natura 2000-direktiverne. Fra kommunerne side bakkes der ligeledes op omkring idéfasen idet 96 af de 98 kommuner har udarbejdet indspil til idéfasen. Der er dog stor forskel at finde i kvaliteten af disse indspil. Flere kommuner har valgt at bruge relativt mange ressourcer på udarbejdelsen i form af enten tid eller konsulenthjælp, mens andre kommuner har valgt at afsætte begrænsede ressourcer. Denne forskel kommer til udtryk i kvaliteten af indspillet og hvor omfattende kommunernes indspil er.

Der hersker en generel positiv holdning til denne offentlighedsfase og til, at der lokalt skal ske en forbedring af miljøforholdene for de beskyttede arter og naturtyper. Dog kan der også spores en vis frustration over de manglende målsætninger i direktiverne og den deraf manglende oversigt over ressource situationen, da denne ligeledes er uafklaret.

⁴⁶ Varde, Billund, Fredericia, Fanø, Esbjerg, Vejen, Kolding, Haderslev, Tønder, Aabenraa og Sønderborg.

Arenaen danner grundlag for tvivl om, hvor stor betydning disse indspil egentligt kommer til at få i forbindelse med udarbejdelsen af Natura 2000-planerne. Da miljøcentrene har begrænsede ressourcer, forventes det, at centrene med hård hånd udvælger, hvilke indspil de finder af værdi til yderligere overvejelse. Idéfasen er dog vigtig for den samlede implementering af Natura 2000-direktiverne idet denne arena er den første, hvor alle aktører med eller uden forudsætninger har mulighed for at blande sig i debatten.

16.4 Den implementeringsmæssige betydning

Arenaen er vurderet til at være åben, idet alle interesserede aktører, både i form af diverse organisationer statslige eller ej og privatpersoner har mulighed for at påvirke denne arena.

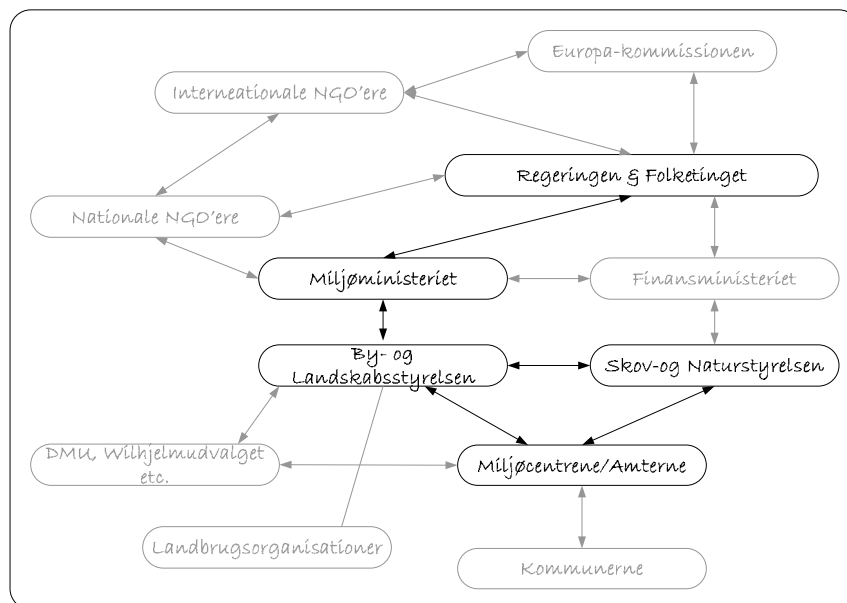
Idéfasen fungerer jf. specialets implementeringsmodel som en del af den praktiske implementeringsproces, tilhørende underkategorien interorganisatorisk og organisatorisk implementeringsadfærd, dog under direkte påvirkning af både markarbejderadfæren, gennem kommunernes indspil, målgruppeadfærd gennem de mange private personer og organisationer som har indleveret indspil. Idéfasen har en følgeeffekt (i mere eller mindre grad) på omgivelserne, da arenaen åbner op for en diskussion af forvaltningen af Natura 2000-områderne.

I forbindelse med selve idéfasen vurderes det at der ikke umiddelbart er nogle synlige tendenser for de forskellige magtdimensioner, dog forventes det at der vil være tendenser fra den direkte magt i form af en selektiv udvælgelse af hvilke indspil hvis indhold miljøcentrene ønsker at anvende i udarbejdelsen af Natura 2000-planerne.

Implementering af Natura 2000

17 Første generation af Natura 2000-planerne

EU og Danmark har en målsætning om at standse tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed senest i år 2010. Til dette er Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet, som allerede nævnt, vigtige midler til at opfylde denne målsætning. Den første generation af Natura 2000-planerne har således fundament i miljømålsloven, som allerede nævnt i kapitel 9.6 og foreskriver, at Natura 2000-planen og den efterfølgende handleplan er omdrejningspunktet for den fremtidige administration og naturbeskyttelsesindsats i de udpegede Natura 2000-områder. Det fremgår yderligere af loven, at der skal foreligge en plan for samtlige Natura 2000-områder inden udgangen af 2009 og hvad denne plan skal indeholde. Det er således alene disse plandokumenter, der primært skal sikre den biologiske mangfoldighed i Danmark, og der har ikke tidligere været gennemført naturplanlægning i denne skala. Denne beslutningsarena er derfor vurderet vigtig for implementeringen af direktiverne. Dette er med til at forklare, hvorfor det er valgt at medtage en beslutningsarena, som endnu ikke er afsluttet og derfor kan der ikke gives en endelige konklusion på beslutningsarenaens betydning for den samlede implementering af Natura 2000-direktiverne. De aktører, der figurerer på denne arena er illustreret ved figur 17.1.



Figur 17.1 Aktører i forbindelse med udarbejdelsen af første generation af Natura 2000-planerne

Beslutningsarenaen for den første generation af Natura 2000-planer vurderes som en lukket proces, idet (ind til videre) den første generation af Natura 2000-planerne stadig er på tegnebrættet i miljøcentrene, hvor kun miljøcentrene og dermed miljøministeriet bestemmer, hvilket niveau planen skal være på. Dog har kommunerne (i hvert fald de nordjyske) haft mulighed for at komme med

deres kommentarer. I 2009, når planerne er virksomme, vil hele beslutningsarenaen omkring første generation af Natura 2000-planerne nok mere have karakter af at være en åben beslutningsarena, idet der inden den endelige vedtagelse er fastlagt en offentlig høringsfase.

17.1 Baggrund og formål

Baggrunden for udarbejdelsen af Natura 2000-planen er de to direktiver, Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet, som begge bl.a. er indarbejdet i den danske lovgivning ved Miljømålsloven, som fastlægger rammerne for planlægningen af de udpegede områder. Det fremgår af loven, at det primært er By- og Landskabsstyrelsen og de statslige miljøcentre, der har ansvaret for udarbejdelsen af Natura 2000-planerne. Der er gennem miljømålsloven fastsat rammer for den fremtidige administration og planlægning af Natura 2000-områderne. Formålet med Natura 2000-planlægning (både Natura 2000-planen og Handleplanen) efter miljømålsloven er at leve op til Natura 2000-direktiverne og er dermed et af de danske initiativer til sikring af den biologiske mangfoldighed, ved at sikre gunstig bevaringsstatus for de udpegede arter og naturtyper. [Miljøministeriet 2008(D)], [Skov og Naturstyrelsen 2006(E)]

17.2 Indhold

Natura 2000-planen indeholder tre vitale dele, tilstandsvurdering, målsætning og indsatsplanerne.



Figur 17.2 De tre faser i Natura 2000-planen [Andresen 2008, s 40]

Tilstandsvurderingen er udarbejdet på baggrund af de udførte basisanalyser som; kortlægger habitattyperne og levestederne, vurderer tilstanden samt opgøre truslerne (jf. kapitel 15). Tilstandsvurderingen er således et resume af den eksisterende viden samt en vurdering af trusler og risici for manglende målopfyldelse. Der gøres brug af DMU's tilstandssystem, der er præsenteret i kapitel 15. Basiisanalyserne er derfor af afgørende betydning for tilstandsvurderingens konklusion. [Miljøministeriet 2008(D)], [Skov og Naturstyrelsen 2007(C)]

Tilstandsvurderingen giver efterfølgende grundlaget for opstilling af målsætninger for området, hvilket fremgår af miljømålsloven § 41. Der indgår i planen to niveauer af målsætninger, en generelt for hele området naturtilstand og en eller flere mere specifikke målsætninger for enkelte arters eller naturtypers naturtilstand. Dog gælder den overordnede målsætning om sikring af gunstig bevaringsstatus alene for udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områderne. Det er i denne forbindelse, der skal foretages en vurdering af eventuelle modstridende naturinteresser, således at afvejningen er foretaget inden der sker en målfastsættelse.[Miljøministeriet 2008(D)]

Endeligt skal planen indeholde et indsatsprogram, der udstikker de bindende retningslinier for, hvorledes målene opnås, hvorved der også opstilles retningslinier for de efterfølgende kommunale handleplaner. Et eksempel på et krav i indsatsprogrammet kunne være, at 25 % af alle

græsbevoksede naturtyper skal plejes. Kravet i indsatsprogrammet er alt andet lige afhængig af forholdene i det enkelte Natura 2000-område. [Miljøministeriet 2008(D)]

Første generation af Natura 2000-planerne er første trin i den fremtidige rullende planlægning. Planerne fokuserer primært på ca. 85 pct. af det udpegede landareal, hvor data er fundet tilstrækkelig. Natura 2000-planerne skal være vedtaget senest ved udgangen af 2009, idet miljømålsloven fastsætter en stram tidsplan for denne del af implementeringsprocessen.

17.3 Det fortsatte arbejde med Natura 2000-planerne

Det forventes, at miljøcentrene frem til 22. december 2008 skal arbejde videre med Natura 2000-planerne, hvilke virkemidler der kan gøre brug af, finansiering og at prioritere den kommende indsats. Det er ifølge tidsplanen for Natura 2000-planerne meningen, at de hen over vinteren og starten af foråret skal sendes i offentlig høring således, at alle har mulighed for at komme med deres kommentarer til de endelige planer. Ministeriet håber på en ligeså bred og omfattende interesse fra befolkningen, som i forbindelse med idéfasen. [Miljøministeriet 2008(D)]

17.4 Betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiver

Idet basisanalyserne danner det grundlag, som Natura 2000-planen bygger på, må det forventes, at "aben" fra basisanalyserne er sendt videre til denne beslutningsarena. Det er dog for tidligt i processen at konkludere noget om den endelige effekt af Natura 2000-planerne på grund af at det endnu ikke er mulighed for at analysere den resterende del af den praktiske implementering af direktiverne i Danmark, hvor den interorganisatoriske og organisatoriske adfærd, markarbejderadfærden, og målgruppeadfærden effekter på implementeringsresultaterne kan diskuteres. Der er således ikke et valid grundlag for at konkludere noget endegyldigt på, hvilken betydning Natura 2000-planerne får.

17.5 Den implementeringsmæssige betydning

At beslutningsarenaen er vurderet som værende lukket skyldes, at der alene er adgang for et begrænset antal af aktører, der indtil videre kun udgøres af Skov og Naturstyrelsen og de statslige miljøcentre.

Beslutningsarenaen er jf. specialets implementeringsmodel placeret i den praktiske del af modellens implementeringsproces, nærmere bestemt i den interorganisatoriske og organisatoriske adfærd, idet arenaen udgøres af en udarbejdelse af en forvaltningsmodel. Arenaen forventes dels at påvirke de kommende kommunale handleplaner således, at der sker en påvirkning indenfor den interorganisatoriske og organisatoriske adfærd, dels at have en effekt på implementeringsresultaterne. Eftersom udarbejdelsen af Natura 2000-planerne er en løbende proces, der skal revideres hver sjette år for alle naturtyper og hvert tolvte år for skovene, antages den anden generation at have betydning for det samlede implementeringsforløb.

De magttendenser, der er af størst betydning på denne arena, er tendenserne fra den indirekte magt, som viser sig gennem grundlaget, hvorpå Natura 2000-planerne er udarbejdet. Derudover spores tendenser fra den direkte magt i det økonomiske råderum, disse planer skal udarbejdes på.

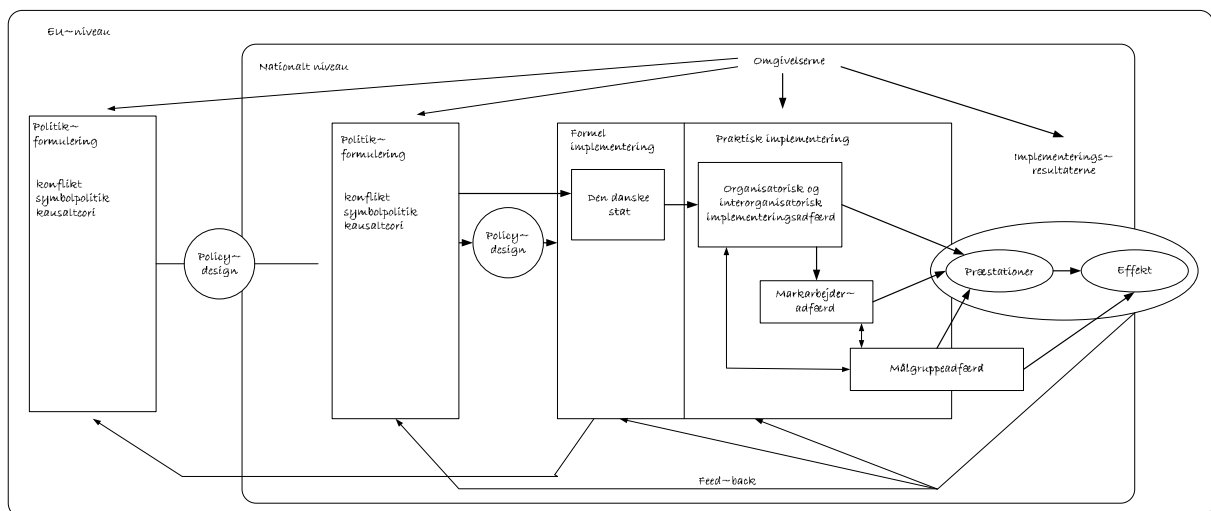


Del 5
Afslutning

18 Generelle tendenser – ud fra implementeringsmodellen

Specialets implementeringsmodel gennemgås i det efterfølgende. Der fokuseres primært på de områder, hvor der er paralleller mellem modellen og de resultater, der er opnået i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende speciale.

Alt i alt står jeg efter analysen af implementeringen af EU's Natura 2000-direktiver tilbage med et meget sammensat billede af både positive og negative tendenser. Kapitlet har til formål at opsummere disse tendenser. Kapitlet er derfor opbygget ud fra specialets teoriramme, hvilket indebærer, at der tages udgangspunkt i implementeringsmodellen. Kapitlet tager udgangspunkt i kapitlerne 7, 8 og 9, som analyserer implementering af Natura 2000, og kan derfor ses som en slags opsamling på den implementeringsmæssige betydning. Specialets implementeringsmodel ses igen i figur 10.1 idet kapitlet er opbygget med udgangspunkt i denne figur.



Figur 10.1 Specialets implementeringsmodel

Kapitlet bygger på implementeringsmodellen, derfor er kapitlet opdelt i fire afsnit. Det første afsnit omhandler omgivelsernes indflydelse, andet afsnit opsummerer EU-aspektet ved implementeringen af de to direktiver, hvor der lægges vægt på politikformuleringsfasen og policy-design. Tredje afsnit opsummerer den danske implementering af Natura 2000-direktiverne, den formelle implementering og den praktiske implementering. Implementeringsresultaterne opsummeres i fjerde afsnit.

18.1 Omgivelserne

Interessen for natur og beskyttelsen af den biologiske mangfoldighed er med tiden steget lidt. Særligt er udviklingen i den europæiske retspraksis eksempelvis islandssagen og vedtagelsen af målsætningen om at stoppe tilbagegangen af biodiversitet inden 2010 betydende politiske initiativer, som bidrager positivt til implementeringen af Natura 2000-direktiverne. Faktorer i omgivelserne har haft en sekundær men ikke uvæsentlig betydning, idet det overordnede resultat af analysen af implementeringen af Natura 2000-direktiverne viser, at presset fra EU, primært gennem retspraksis, de seneste år har været en afgørende faktor til at svække den danske tradition for en svag implementering af de to direktiver. Det fremgår af de udførte analyser, at der på flere beslutningsarenaer kan implementeringsforløbet tilskrives omgivelserne, for eksempel den omfattende debat og modvilje, der fandt sted under områdeudpegningen af habitatområder, idet forskellige aktørers fordomme og frygt blev afspejlet i den sideløbende debat.

Det fremgår af de udførte analyser, at omgivelserne er af betydning for implementeringen af de to direktiver i Danmark, idet omgivelserne i mere eller mindre grad påvirker alle beslutningsarenaerne. Omgivelserne har ikke kun en betydning for policy-designet men også for præstationen og effekten af implementeringen, jf. Winter, hvilket bekræftes af de udførte analyser. Som i forbindelse med den danske policydesign fremgår det, at den danske tradition for at varetage flere forskellige arealinteresser og muligheden for at dispensere fra lovgivningen, er elementer som sidder fast på ryggraden af den danske naturforvaltning, hvilket EU-lovgivning ikke giver mulighed for. Herigennem er der en stærk korrelation mellem de politiske muligheder for ændringer af "business as usual" og aktørernes holdninger og handlinger i både EU og Danmark. Dette afspejler sig også i de interessemodsætninger, som er at finde i både den formelle og den praktiske implementering.

18.2 EU niveau

Den politikformulerende fase forud for vedtagelsen af de to direktiver er behandlet overfladisk og er dermed ikke udtømmende. Som det fremgår er det valgt at fokusere på de træk, som måtte være væsentlige i forhold til den opstillede implementeringsmodel og i forhold til specialets formål om at analysere den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. De udførte analyser gør det muligt her at redegøre for EU's politikformulering og policy-designets betydning for implementeringen af Natura 2000-direktiverne i Danmark.

18.2.1 Politikformulering og policy-design

På trods for, at unionen som politisk aktør har nogle træk, der tenderer mod at komplicere og forlænge implementeringen af fællesskabets retsakter, anses implementeringen af Natura 2000-direktiverne som et vidnesbyrd om, at unionens særlige institutionelle træk samtidig har nogle fordele, der vejer tungere end de nævnte ulemper. Indenfor dette område er EU en nyttig og ikke overflødig politisk aktør. Unionen anser disse direktiver for essentielle i forbindelse med at dæmme op for problemerne i forbindelse med faldet i den biologiske mangfoldighed. Det er overbevisningen, at medlemsstaterne (eller i hvert fald den danske stat) ikke anså direktiverne for at være særligt vidtgående ved direktivernes ratificering. Medlemsstaterne har, uagtet deres begrænsede interesse for

naturen, accepteret begge direktiver fyldt med radikale hensigtserklæringer samtidig med, at de har sikret sig, at direktiverne er støvsuget for konkrete målsætninger. Manglen på eks. en bindende tidshorisont for opnåelse af gunstig bevaringsstatus for de enkelte arter og naturtyper har i høj grad symbolske konnotationer.

Som det fremgår af kapitel 7 har unionens særlige karakteristika haft klar betydning for udviklingen af politikformuleringen af fællesskabets naturpolitik. Ligeledes illustreres det, at unionens institutionelle struktur har påvirket den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. Først og fremmest er dette sket, fordi politikformuleringen har relativ stor betydning for den efterfølgende implementering. Der er således blevet gjort rede for de institutionelle særtræk ved EU, blandt de væsentligste er, at unionen er en international organisation, som uarbejder direkte bindende retsfor skrifter for medlemsstaterne samt at unionen ikke har direkte kontrol over medlemsstaternes implementering af retsakter.

Selvom målsætningen i direktiverne er relativt overordnede så er retsbestemmelserne relativt klare. Direktiverne har haft konkret betydning for ændringen af naturforvaltningen i Danmark i form af en områdeudpegning, hvor kravene til beskyttelse er strengere end de i § 3 beskyttelsen eller beskyttelse gennem fredning. Et andet eksempel er ændringen af forvaltningspraksis med varetagelsen af flere interesser – hvor der i direktiverne ikke åbnes op for denne mulighed. Dels med kravet om en formel implementering af Natura 2000-direktiverne, dels med kravet om overvågning af bl.a. terrestriske naturtyper og ikke mindst igangsættelsen af de kommende forvaltningsplaner – Natura 2000-planerne og de kommunale handleplaner.

Den manglende konkrete målsætning og opstilling af deadline er en medvirkende men ikke afgørende årsag til den langsommelige implementering. Det fremgår af gennemgangen af alle beslutningsarenaerne, at den manglende målsætning og tidshorisont i forbindelse med EU's politikformulering og den danske naturforvaltningstradition har betydelig effekt på resten af implementeringsmodellen. Denne udtalelse understøttes af forskellen på implementeringen af Natura 2000-direktiverne og Vandrammedirektivet. Vandrammedirektivet er langt yngre end de to Natura 2000-direktiver, direktivet er fra 2000. Til trods for dette er Danmark meget længere med implementeringen af Vandrammedirektivet end med Natura 2000-direktiverne. Mit umiddelbare bud på dette er, dels at der i Vandrammedirektivet er fastsat en deadline for, hvornår medlemsstaterne skal have sikret en "god økologisk tilstand" inden 2015 - en målsætning og tidsramme indført direkte i den danske lovgivning. Dels eksisterer der en forvaltning og overvågning af det danske vandmiljø, en forvaltningstradition som Schlüter-regeringen startede i 1987 med Vandmiljøplan I. Vandrammedirektivet har derfor førsteprioritet, og dette understøttes af de forskellige debatter, der har været løbende. Vandrammedirektivet medfører, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre en målopfyldelse inden for den givne tidshorisont. Dette understøttes ligeledes af analysen, idet den klart viser, at EU har stor betydning for at sikre implementeringen af direktiverne. Med baggrund heri vurderes den europæiske politikformulering af Natura 2000-direktiverne for værende moderat, men dog både ambitiøs og positiv.

At målsætningen om gunstig bevaringsstatus er af overordnet karakter samt en umiddelbar manglende sammenhæng mellem mål og midler kunne i første omgang forlede en til at tro, at dette tilsammen udhuler den idealisme, der ligger til grund for vedtagelsen af direktiverne og ikke mindst for ønsket om at sikre den biologiske mangfoldighed gennem sikring af gunstig bevaringsstatus. Den udførte analyse har bevist det modsatte, da den netop viser, at EU trods få virkemidler har en afgørende effekt. Blandt andet har den seneste retspraksis vist, at direktivernes ordlyd skal tages meget bogstaveligt, og at der er alvor bag målsætningen om gunstig bevaringsstatus. Mere positivt bliver det når seneste retspraksis samt medlemsstaternes hensigtserklæring om at stoppe nedgangen i biodiversiteten inden 2010 inddrages. Det er jo opmuntrende. Dette er dog ikke inkorporeret i direktiverne og indgår ikke som en del af dette speciales analyse.

18.3 Nationalt niveau

Direktiverne har dermed haft en positiv indflydelse på udviklingen af den eksisterende danske naturpolitik, hvilket er værd at være opmærksom på. Generelt kan det konkluderes, at Natura 2000-direktivernes retsforskrifter således har virket ansporende på udviklingen af den danske naturpolitik. Ansporende fordi de sammen med den generelle udvikling i samfundet har været med til at sætte beskyttelsen af arter og naturtyper på dagsordenen, og nok i særdeleshed været med til at skabe debat omkring den løbende prioritering, som direktiverne tvinger igennem. Yderligere medvirker direktiverne til en mere systematisk fremtidig planlægning for Natura 2000-områderne gennem kravet om, at medlemsstaterne skal udarbejde forvaltningsplaner for de omfattede arter og naturtyper. I Danmark er dette valgt implementeret gennem de kommende Natura 2000-planer og de kommunale handleplaner, som er nye initiativer i den danske naturforvaltning og planlægning.

18.3.1 Politikformulering og policy-design

Der er brugt relativt lidt tid og plads på den danske politikformulering, idet den i princippet udarbejdes løbende af miljøministerens udtalelser om, at målet er at opfylde forpligtelserne i direktiverne og økonomiministerens udtalelse om, at det ikke må koste for meget. Disse udtalelser skal der således tages højde for i forbindelse med analysen af den danske implementering, således baseres den danske politikformulering i princippet på den europæiske politikformulering. Havde den danske stat for eksempel haft mere vidtrækkende målsætninger eller opstillet mere operationelle målsætninger end de i direktiverne anførte, havde den danske politikformulering haft større betydning.

Analyserne viser, at hvis fokus for eksempel rettes mod den danske politikformuleringsproces, ligger den primære forklaring på direktivernes lave målopfyldelsesgrad i de interessemodsætninger, som bevirke at direktiverne ikke blev baseret på en valid kausalteori, jf. Winter, idet der ifølge miljøministeren eksisterer et ønske om at leve op til direktivets retsforskrifter samtidig med, at der ikke foretages lovændringer, der kan sikre, at forvaltningen eller planlægning kan leve op til dette ønske. Dette tydeliggøres yderligere ved det manglende økonomiske råderum. Som i direktiverne er de politiske udmeldinger støvsuget for bindende tilsagn. Dette stemmer ligeledes overens med Winters antagelse om, at målopfyldelsesgraden af en politisk beslutning bliver lav, når politikformuleringsprocessen er symbolpolitisk. Det må konkluderes, at den danske stat varetager

andre interesser, som kan være/er i modstrid med direktivernes målsætninger samt den relativt lave prioritering, hvilket har vist sig at være en afgørende forklaring på den lave danske målopfyldelsesgrad af direktiverne.

18.3.2 Den formelle implementering

Den formelle implementering er i al sin enkelthed den danske inkorporering af de to direktiver i den nationale lovgivning. Den formelle implementeringsgrad vurderes som værende moderat til god. Grundet Kommissionens store indflydelse på den formelle implementering har analysen vist, at det ikke kan gå helt galt. Direktiverne er implementeret via forskellige love, men primært gennem miljømålsloven og Naturbeskyttelsesloven. Miljømålsloven foreskriver dels arbejdsrollefordelingen og planlægningsfasen, dels indholdet af de kommende forvaltningsplaner for de udpegede områder, henholdsvis miljøcentrenes Natura 2000-planer og de kommunale handleplaner, som i fremtiden kommer til at udgøre administrationsgrundlaget. Naturbeskyttelsesloven indeholder ministerens pligt til at udpege, beskytte samt sikre myndighedernes pligt til at overholde direktivernes forskrifter. Derudover er der en række andre sektorlove, som også har betydning heriblandt husdyrbrugsloven, jagtloven etc.

Implementeringen af direktiverne var og er stadig præget af mangler. Analyserne af de forskellige beslutningsarenaers implementeringsmæssige betydning viser, at den formelle implementering lagt om længe må siges at være rimelig god trods det, at inkorporeringen af direktiverne har været så længe undervejs. De seneste åbningsskrivelser og retspraksis har sikret, at regeringen er mere omhyggelig med at sikre (ved mindst mulig brug af ressourcer) en bedre overensstemmelse mellem direktiverne og den nationale lovgivning. Analyserne viser således, at den formelle implementering gennem tiden er blevet bedre. Den lange formelle implementering kan dels tilskrives den europæiske politikformulering og dennes policy-design. Dels men ikke mindst tilskrives den danske stats manglende forståelse for og erkendelse af forpligtelserne i direktiverne. Dette fremgår blandt andet af de gentagende ændringer af Naturbeskyttelsesloven, hvor der gang på gang er foretaget mindst mulige ændringer, hvilket har betydet at Naturbeskyttelsesloven er blevet ændret flere gange i løbet af de sidste mange år, senest i sommeren 2008.

18.3.3 Den praktiske implementering

Den praktiske fase følger umiddelbart efter vedtagelsen af et direktiv, eller den formelle implementering af en lov eller en bekendtgørelse er gennemført. Den praktiske implementering af Natura 2000-direktiverne er straks sværere at sige noget generelt om, idet den udførte analyse ikke giver det samme grundlag at vurdere de forskellige elementer ud fra.

Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd

Den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd dækker i specialet over organisationer som DMU, Wilhjelmudvalget, Kommunerne, Miljøcentrene, etc. Ifølge Winter kan disse organisationer enten virke positivt eller negativt i forhold til implementeringsforløbet.

Implementering af Natura 2000

Det fremgår af de udførte analyser, at denne del af modellen er af afgørende betydning for implementeringen af de to direktiver i Danmark, idet den organisatoriske og interorganisatoriske adfærd i stor grad påvirker hele implementeringen af de to direktiver. Dog har ikke alle beslutningsarenaerne haft lige afgørende betydning for implementeringsresultatet, en beslutningsarena som Idéfasen forventes for eksempel ikke at have en afgørende positiv betydning for implementeringsresultatet, idet miljøcentrenes ressourcer til at varetage de indkomne indspil er begrænset, hvorimod beslutningsarenaen Vilhelmudvalget har haft afgørende betydning for implementeringsprocessen og forventes derfor at have en positiv effekt på implementeringsresultatet.

Den gennemførte analyse viser yderligere, at det er i denne del af specialets implementeringsmodel de fleste beslutningsarenaer kan placeres, med undtagelse af én – åbningsskrivelserne. Beslutningsarenaerne har en række tendenser tilfælles, blandt andet påvirker disse organisationer i mere eller mindre grad implementeringsprocessen positivt.

Markarbejderadfærd

Markarbejder adfærd, dækker over de medarbejdere som har ansvaret for at forvaltningen sker efter lovgivningen og udmøntningen af de kommende forvaltningsplaner, de fungerer således som sagsbehandlere. Deres ageren forventes således at have stor betydning for implementeringen af direktiverne. Hvorvidt markarbejderadfærden er med til at sikre en positiv implementering af direktiverne er svært at sige noget konkret om grundet, at de nye planinitiativer (jf. miljømålsloven) i form af udarbejdelsen af Natura 2000-planerne og de kommunale handleplaner endnu er på tegnebrættet.

Dog vurderes dette tvivlsomt, i hvert fald i forbindelse med første generation, hvilket kan begrundes i den danske forvaltningstradition. Den udførte analyse, som viser, at den danske naturforvaltning og planlægning "hænger lidt i bremserne" når det gælder implementeringen af nye tiltag. Men ikke mindst grundet kommunernes tilkendegivelse i de udførte interviews, som viser kommunernes manglende tro på, at de selv er i stand til at varetage opgaven med udarbejdelsen af den kommunale handleplan samt den deraf følgende forvaltning - en tvivl, der understøttes af KL's udmeldelse. Yderligere kan der være tvivl om den fortsatte administration af lovgivningen kombineret med de nye forvaltningsplaner, samlet kommer til at have den ønskede positive effekt, der tilsammen skal være med til at sikre, at den sidste del af den danske implementering - den praktiske - sker i overensstemmelse med hensigten i direktiverne.

Målgruppeadfærd

Analyserne viser, at befolkningen enten kun ved meget lidt eller slet intet om Natura 2000-direktiverne og disses betydning for den danske forvaltning af de udpegede naturområder. Denne mangel på viden har flere årsager: (hvilket fremgår af de læste artikler) At det eneste tidspunkt befolkningen i princippet støder på Natura 2000 (eller en af direktiverne) er i forbindelse med planlægningen eller etableringen af større bygningsværker, hvor debatten primært omhandler prioriteringen mellem en (måske) "samfundsnyttig" udvikling og sikringen af et naturområde eller en eller flere art/er. Det er altså primært i forbindelse med, at en aktør bliver berørt eller pålagt begrænsninger som et resultat af direktiverne, for eksempel debatten om motorvejen mellem Århus

og Herning. De naturinteresserede aktører, som kender til direktiverne, og forsøger at tale den biologiske mangfoldigheds sag, eksempelvis via medierne, hvor der er eksempler på aktører, som forsøger at sprede et positivt budskab om direktiverne og hvilke muligheder disse medfører. Generelt er der en tendens i befolkning til ikke at interessere sig for naturbeskyttelse på nationalt niveau, men en vis lokal interesse er som regel af spore, når det kommer til aktørernes egne nærområder, eksempelvis i forbindelse med oprettelsen af Thy National Park.

18.4 Implementeringsresultaterne

Implementeringsresultaterne ifølge implementeringsmodellen består af præstation og effekt, hvor præstationen er summen af adfærden hos implementeringsorganisationer, markarbejdere og målgrupper.

Præstation og effekt

Det er ud fra analyserne vurderet, at der har foregået en utilstrækkelig kontrol og håndhævelse, hvilket blandt andet kan forklares gennem den langsommelige formelle implementering. med tiden er der kommet mere kontrol og håndhævelse med implementeringen af direktiverne og dette til trods for, at EU ikke kan kontrollere implementeringen direkte. Med kommunalreformen i 2007 kom et andet plansystem end tidligere som gør, at de statslige miljøcentre har til opgave at udarbejde de mere overordnede forvaltningsplaner - Natura 2000-planerne, mens de 98 kommuner skal udarbejde handleplanerne og sikre udmøntningen heraf. Direktiverne har således medført en mere systematisk overvågning, planlægning og forvaltning af naturområderne omfattet af direktiverne.

Der var i mange år overhovedet ingen opmærksomhed omkring beskyttelsen af arter og naturtyper. Først i de seneste år er beskyttelse af naturtyper og arter kommet lidt på dagsordenen, dog specielt i forbindelse med større bygningsværker, udvidelse af landbrug etc. Myndighedernes udarbejdelse af de kommende forvaltningsplaner for Natura 2000-områderne forventes i første omgang at have en positiv effekt – om end begrænset. Den mere omfattende regulering af naturområder og målgruppens øgede engagement forventes at afstedkomme en bedre præstation indenfor naturforvaltningen.

Miljøområdet hører til blandt de policyområder, hvor det er særdeles relevant at skelne mellem præstationerne og effekten grundet de mange faktorer, der kan have indflydelse på udviklingen af et miljøproblem. Hvis miljøet bedrer sig kan der således være andre forhold end den førte politik, der spiller ind. Et eksempel; hvis der konstateres en mindre udvaskning af nitrat fra landbrugsjorden et år, kan det skyldes mindre nedbør end sædvanligt, snarere end en virksomhedsfuld vandmiljøplan. Netop fordi miljøproblemerne er så sammensatte, er det ofte vanskeligt at nå den ønskede effekt med præstationerne. Dette er årsagen til, at det er vurderet vigtigt at se på både præstation og effekt. Samt det, at det må forventes, at formålet med at iværksætte en politik i sidste ende er at opnå en bestemt effekt. Der forventes på sigt en bedre effekt, da det er bevist, at det kan betale sig at indføre nationale programmer, eksempelvis de nationale vandmiljøplaner, som har medført en positiv effekt.

19 Konklusion

Hensigten med kapitlet er at redegøre for rapportens resultater og refleksioner foretaget undervejs. Dermed udgør konklusionen den endelige besvarelse af rapportens opstillede problemformulering.

For at besvare den opstillede problemstilling vil jeg her påpege de faktorer, der ud fra den opstillede analyseramme kan forklare målopfyldelsesgraden af Natura 2000-direktiverne og derved sikre gunstig bevaringsstatus for de omfattede arter og naturtyper. Der kommer først en vurdering af den anvendte analyseramme og kapitlet afsluttes med en redegørelse for den danske målopfyldelsesgrad af direktiverne.

19.1 Brugen af specialets implementeringsmodel

Det har vist sig, at den opstillede analyseramme, kombinationen af Winters integrerede implementeringsmodel og beslutningsarenabegrebet, har været et frugtbart redskab til at analysere implementeringen af Natura 2000-direktiverne, idet denne analyseramme har leveret forklaringskraften til besvarelsen af specialets problemstilling.

Specialet har fra starten haft til formål at undersøge den danske implementeringsproces af de to Natura 2000-direktiver ud fra Winters integrerede implementeringsmodel, da denne blev vurderet at være den bedste implementeringsmodel at anvende til den ønskede analyse af den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. Dog manglede modellen muligheden for at belyse betydningen af den europæiske vedtagelse af et direktiv og dennes politikformulering og policy-design. Derfor blev dette tilføjet i modellen. Tilføjelsen af EU til modellen betyder, at implementeringen er mere indviklet og langsommelig i forhold til implementeringen af nationale retsakter, grundet fire elementer; de ekstra led, klarlæggelsen af staternes dobbeltrolle, inddragelsen af flere aktører samt de forskellige retstraditioner. Tilføjelsen skyldes primært Winters pointe med, at politikformulering kan spille en afgørende rolle for hele implementeringsforløbet og dermed også for implementeringsresultaterne. Tilføjelsen vurderes i denne sammenhæng at være fyldestgørende for at opnå hensigten med specialet – at belyse den danske implementering samt dennes målopfyldelsesgrad.

Styrkerne ved specialets implementeringsmodel er flere i vilkårlig rækkefølge. For det første gør modellen det muligt at forvandle vildniset til en omhyggeligt anlagt have. Dette gøres via implementeringsmodellens strukturelle og faste opbygning, som giver mulighed for at frasortere "støj", og således holde fokus på det væsentlige for implementeringen. Kombinationen af implementeringsmodellen og beslutningsarenaer giver således mulighed for at opdele

Implementering af Natura 2000

implementeringen i forskellige elementer, hvilket giver et godt overblik over, hvorledes implementeringen af de to direktiver er forløbet.

For det andet giver dets bredde mulighed for at belyse problemstillingen fra flere forskellige vinkler, idet modellen tager højde for alle niveaus betydning for implementeringen. Således gør modellen det mulig at undersøge, hvor i implementeringsleddene, der sker en positiv eller negativ påvirkning af implementeringen samt hvilket betydning dette forventes at have for de resterende led i modellen. Modellen illustrerer vigtigheden af samarbejdet mellem de forskellige niveauer bl.a. mellem de forskellige aktører i interorganisatorisk og organisatorisk implementeringsadfærd, hvor samarbejdet mellem miljøcentre og kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af deres respektive forvaltningsplaner er afgørende således at det administrative grundlag er hensigtsmæssigt. Dette kan være afgørende for kvaliteten af den indsats der skal til for at sikre en implementering, der lever op til de opstillede målsætninger.

For det tredje giver modellen mulighed for at analysere implementeringen af Natura 2000-direktiverne på systematisk vis. En systematik, som giver mulighed for en videreudbygning af analysen, når den praktiske del af den danske implementeringsproces er kommet længere. Desuden giver modellens systematik og stringens mulighed for reproducerbarhed.

For det fjerde sikrer modellen mulighed for at få et overblik over alle de væsentlige processer og aktører, som er involveret i implementeringen. Brugen af modellen giver således et "katalog" over årsagsfaktorerne" i implementeringen.

For det femte giver modellen mulighed for at løbende at evaluere implementeringen og derved i sig selv indgå som et led i feed-back og derved påvirke både naturpolitikken og det udførende led.

Winters model er ambitiøs blandt andet på grund af de mange årsagsfaktorer og de mange kausalforhold mellem faktorerne. Derfor må modellen siges at være omfangsrig – men god.

At modellen vurderes som ambitiøs kan med andre øjne ligeledes være modellens svaghed, da det bevirker dels, at modellen er meget omfangsrig og kompleks. Endeligt skal det pointeres, at brugen af beslutningsarenabegrebet koblet til en modificeret udgave af Winters integrerede implementeringsmodel som analyseredskab på ingen måde må ses for mere end den reelt er – nemlig én model med dets fejl og mangler, hvilket tidligere er blevet diskuteret.

Modellen rummer nogle begrænsninger i forhold til at kunne bidrage til en forståelse af, hvad der påvirker aktørernes adfærd og dermed implementeringen. Det er vurderet nødvendigt at supplere implementeringsteorien med anden teori, der kan bidrage til en bedre forståelse af, hvilke barrierer, der har været i forbindelse med den danske implementering af Natura 2000-direktiverne. Implementeringsteorien er derfor suppleret med beslutningsarenakonceptet, for derved at kunne foretage en nuanceret belysning af, hvilke barrierer, der har været for implementeringen af Natura 2000-direktiverne. Implementeringsteorien er anvendelig til overordnet at sætte fokus på, hvor barriererne kan opstå, og hvem der kan have indflydelse herpå. Dette understøttes af brugen af

beslutningsarenaer, der bidrager til at belyse, hvilke faktorer og aktører, der påvirker implementeringen. Beslutningsarenaerne gør det endvidere muligt at sammenholde de forskellige beslutningsarenaer, og opdelingen i beslutningsarenaer giver mulighed for at se om der er/ eller ikke er generelle tendenser, der gør sig gældende for implementeringen.

19.3 Målopfyldelsesgraden

Det er blevet analyseret, hvorledes Natura 2000-direktiverne – Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet er implementeret i Danmark. EU danner dels et ekstra lag af politisk kompetence over nationalstaterne, som betyder en mere indviklet, langsommelig og ineffektiv implementering af unionsretsakter sammenlignet med nationale retsakter. Dels har der været nogle tydelige gevinster på langt sigt for naturbeskyttelsen for medlemsstaterne ved at være med i EU.

Analysen af implementeringen vurderes i forhold til direktivernes egne officielle målsætninger om sikring af gunstig bevaringsstatus for de udvalgte arter og naturtyper. Alt i alt kan implementeringsprocessen karakteriseres som overraskende dårligt i forhold til, hvad der kunne forventes på baggrund af direktiverne. Danmark har brugt næsten 30 år på at implementere Fuglebeskyttelsesdirektivet og ca. 16 år på implementeringen af Habitatdirektivet - en implementering, der endnu ikke er tilendebragt. Danmark har således udvist lille vilje til at implementere Natura 2000-direktiverne. Det samlede forløb omkring implementeringen af de to Natura 2000-direktiver udgør et eksempel på, at det i det lange løb er vanskeligt for et land i EU at forhale implementeringen af direktiver. EU har i forbindelse med implementeringen af Natura 2000-direktiverne vist handlekraft gennem de fire åbningsskrivelser, Danmark har modtaget i årene fra 1998 frem til 2006. Disse åbningsskrivelser støttes af de seneste afgørelser fra domstolen, som pointerer, at direktivernes ordlyd skal tages for pålydende.

EU har derudover sikret, at der er kommet mere kontrol og håndhævelse med implementeringen af direktiverne, og dette til trods for, at EU ikke kan kontrollere implementeringen direkte. Direktiverne har medført dels en mere systematisk overvågning gennem den danske udbygning af overvågningsprogrammer, Danmark udfører i dag overvågning af arter og naturtyper gennem programmerne NOVANA og DEVANO. Dels en mere systematisk planlægning og forvaltning af de omfattede naturområder gennem de kommende forvaltningsplaner, det statslige Natura 2000-planer og de kommunale handleplaner for alle Natura 2000-områder.

Specialet har vist, hvordan EU gennem de sidste par år eller ti, har spillet en vigtig rolle i forbindelse med at udarbejde og vedtage politiske tiltag, rettet mod at løse problemerne med forringelsen af den biologiske mangfoldighed. Implementeringen af disse tiltag har således været årsag til store reelle forbedringer i måden, hvorpå de danske Natura 2000-områder forvaltes og sikres. Direktiverne har, trods deres langvarige implementering, allerede været med til at holde hånden over mange dyrearter, som ellers ville være forsvundet fra Danmark.

Problemerne ligger i høj grad hos medlemsstaterne i nærværende tilfælde Danmark, der dels bremser for naturlovgivning i EU, dels forsinker gennemførelsen af de direktiver, der er vedtaget. Resultatet af

Implementering af Natura 2000

analysen viser, at presset fra EU har været en meget vigtig medvirkende faktor til at styrke den danske implementering af Natura 2000-direktiverne og dermed et reelt forsøg på at gøre op med den danske tradition for svag implementering af sin naturpolitik. Direktiverne kan sige at have virket ansporende for udviklingen af den danske naturpolitik trods deres relativt overordnede karakter, idet der er foretaget relativt omfattende ændringer indenfor denne tidsperiode, primært på baggrund af både åbningsskrivelserne og den seneste retspraksis. Blandt andet derfor er det vigtigt, at der også i EU's ministerråd sidder regeringsrepræsentanter, der arbejder aktivt for miljøet, som støtter kommissionens forslag og som tør vise vejen ved at gennemføre direktiverne. Dette giver håb om, at unionen også i fremtiden vil være i stand til at arbejde konstruktivt på dette område.

Analysen af den danske implementering viser, at det er en yderst kompliceret proces, hvor der som nævnt har været mange forskellige faktorer og aktører på spil. Analyserne leder dog frem til, at det kan konkluderes, at Danmarks formelle implementering må siges at være gennemført. Dog ikke i den forstand, at direktivernes ordlyd direkte er inkorporeret i den danske lovgivning, men det forventes, at de seneste lovændringer medfører, at sektorlovene samlet bør kunne udgøre det lovgrundlag, som skal til for at sikre den kommende forvaltning. En indsats, som forventes at tage udgangspunkt i erkendelsen af vigtigheden af direktivernes ordlyd.

Den gradvise og langsommelige formelle implementering har været med til at vanskeliggøre den praktiske implementering af direktiverne. Her viser de udførte analyser, at denne del absolut endnu ikke er på plads. Den praktiske implementering har indtil nu ikke været i overensstemmelse med hensigterne i direktiverne. På den ene side har der været for mange smuthuller for lovbyggere og på den anden side ikke været syndeligt brugbare virkemidler til at gøre op med dette, eller med den danske tradition for naturforvaltning og arealanvendelse, som kræver betydelige ændringer og dermed gøre op med "business as usual" for at kunne leve op til direktivernes målsætninger. Kommunalreformen i 2007 ændrede på det eksisterende forvaltningssystem, oprettelsen af miljøcentre som skal udarbejde de statslige Natura 2000-planer, hvor første generation stadig er på tegnebrættet. Kommunerne får en kæmpe forvaltningsopgave i og med, at de har fået ansvaret for at udarbejde de kommunale handleplaner og sikre udmøntningen af disse. Natura 2000-planerne er umiddelbart vurderet til at være meget overordnede, hvilket resulterer i, at der lægges relativt meget ansvar over til de enkelte kommuner. KL og kommunerne har samlet givet udtryk for, at de tvivler på, at de kan løfte opgaven med de nuværende ressourcer. Dette giver anledning til bekymring, da dette kan give fremtidige implementeringsproblemer.

Den samlede vurdering af målopfyldelsesgraden er vurderet til lidt under middel.

Selv om der er en teoretisk mulighed for, at målopfyldelsesgraden af direktiverne stiger i takt med den fortsatte implementering af direktiverne i det danske samfund, gennem første generation af Natura 2000-planerne og handleplanerne, så er det vurderet, at analysen ikke umiddelbart giver grund til at fastholde den optimisme. Dette støttes af den langsomme implementeringsproces, som blandt andet kan forklare via den danske forvaltningstradition og manglende forståelse for eller erkendelse af direktivernes betydning. Forklaringerne her forventes at være ensbetydende med, at der stadig er

Implementering af Natura 2000

lang vej at gå før direktiverne kan siges at være implementeret i Danmark, og endnu længere inden der kan ske en egentlig målopfyldelse.

Hvor godt det lykkes at implementere den praktiske del af Natura 2000-direktiverne afhænger af en lang række faktorer. Faktorer, der bevidst eller ubevidst kan forvride intentionerne bag og dermed også påvirke den sidste del af implementeringen i uheldig retning. Forhåbentlig er dette et eksempel på, at nye initiativer måske ikke altid hilses velkommen i første omgang, men som efter et indfasningsforløb accepteres for til sidst at leve op til intentionerne bag.

Kilder

[Aaby 2003]

B. Aaby, 2003, tolkning af direktivets naturtype- og artslistes, i Reenberg A., m. fl (ed), Wilhelm +2 Statuskonference 2003: Habitatdirektivet

[Aagaard 2005]

N. Aagaard, 2005, Miljøstyrelsens langsommelighed er måske i strid med EU-direktiv, Ingeniøren (14.01.05)

[Agger 2002]

Peder Agger, 2002, Vi kan få flere penge for miljøet, Weekendavisen (07.06.02)

[Agger 2003]

Peder Agger, 2003, Indledning til konferencen, i Reenberg A. m.fl. (ed) Wilhelm +2 Statuskonference 2003: Habitatdirektivet

[Agger et al. 2005]

P. Agger, m. fl., 2005, Skeletter i landskabet – EF's habitatdirektiv og dansk naturforvaltning

[Andersen 1997]

Ellen Ø. Andersen, 1997, Naturbeskyttelse i dvale, Politiken (16.12.07)

[Andersen 1998(A)]

Ellen Ø. Andersen, 1998, EU anlægger sag mod Danmark, Politiken (15.04.98)

[Andersen 1998(B)]

Ellen Ø. Andersen, 1998, Flere EU-lande svigter naturen, Politiken (02.02.98)

[Andersen 2001(A)]

Pauli Andersen, 2001, Opskrift på et grønnere Danmark, Berlingske Tidende (24.08.01)

[Andersen 2001(B)]

Pauli Andersen, 2001, Strid om betaling for mere natur, Berlingske Tidende (24.08.01)

[Andersen 2002] (A)

Pauli Andersen, 2002, Milliardudgift på naturpleje, Berlingske Tidende (09.11.02)

[Andersen 2002(B)]

Pauli Andersen, 2002, Regeringen vil stramme naturregler, Berlingske Tidende (13.11.02)

[Andersen 2002(C)]

Pauli Andersen, 2002, Kickstart til danske naturperler, Berlingske Tidende (24.07.02)

[Andersen 2002(D)]

Pauli Andersen, 2002, Naturens pris, Berlingske Tidende (08.12.02)

[Andersen 2002(E)]

Pauli Andersen, 2002, Prisen på naturpleje er undervurderet, Berlingske Tidende (24.07.02)

[Andersen 2002(F)]

Pauli Andersen, 2002, S kræver flere penge til naturpleje, Berlingske Tidende (24.07.02)

[Andersen 2002(G)]

Pauli Andersen, 2002, Plantedøden,

[Andersen 2002(H)]

Pauli Andersen, 2002, Naturbeskyttelse: Liden frø kan vælte stort boligbyggeri, Berlingske Tidende (02.12.02)

[Andersen 2003]

Pauli Andersen, 2003, Baggrund: Opskrift på et grønnere Danmark, Berlingske Tidende (16.02.03) hentet fra <http://www.berlingske.dk/article/20010823/danmark/108231065/>, den 19.08.09

Implementering af Natura 2000

[Andersen 2004] (A)

Pauli Andersen, 2004, Danske dyr venter på retsbeskyttelse, Berlingske Tidende (24.07.04)

[Andersen 2006]

Pauli Andersen, 2006, EU truer Danmark med retssag om naturbeskyttelse, (26.07.06)

[Andersen 2008]

Pauli Andersen, 2008, Kampen om jorden, Berlingske Tidende (29.09.08)

[Andresen 2008]

Vibeke Andresen, 2008, Natura 2000-forvaltning – et studie af samspillet mellem miljøcentrenes og kommunernes forvaltningsopgaver, 9. semester projekt, upubliceret

[Anker 2001]

Helle Tegner Anker, 2001, EF-regulering af natur og arealressourcer, i Basse. E.M. Miljøretten, Bind III

[Anker 2003]

H.T. Anker, 2003, Habitatdirektivet og EU's regulering på naturområdet, i Reenberg A. m.fl. (ed), Wilhjelm +2 Statuskonference 2003: Habitatdirektivet

[Arbejderen 2006]

Arbejderen, 2006, Miljøminister sparer på naturovervågning, Arbejderen (20.10.06)

[Attrup 2002]

Lars Attrup, 2002, Landbruget får ros, Jyllands-Posten (21.01.02)

[Auken 1998]

Svend Auken, 1998, Naturens vismænd skal være med til at holde os i ørerne, Jyllands-Posten (22.02.98)

[Auken & Christensen 1998]

Svend Auken & Jens Christensen, 1998 Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg DEPARTEMENTET, J. nr SN 1996-8625/42-0001

[Basse 2001]

Ellen Magrethe Basse, red. Miljøretten II arealanvendelse, natur og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomiforbundets forlag.

[Bech-Danielsen 1999]

Anne Bech-Danielsen, 1999, For få penge til at holde miljøloven, Politiken (06.10.99)

[Bech-Danielsen 2000]

Anne Bech-Danielsen, 2000, Sommerfuglene får for meget gødning, Politiken (25.07.00)

[Bech-Danielsen 2003]

Anne Bech-Danielsen, 2003, Vi skal få øje på hverdagsnaturen, Politiken (24.03.03)

[Bech-Danielsen & Tornbjerg 1999]

Anne Bech-Danielsen og Jesper Tornbjerg, 1999, For få penge til at holde miljøloven, Politiken (06.10.99)

[Betak 1991]

Judith Betak, 1991, Danmark har overtrådt EF-reglerne, BT(08.08.91)

[Bkg. Nr. 408, 1994]

Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, hentet fra www.retsinfo.dk, den 02.06.08

[Bijl et al. 2008]

L. van der Bijl, S. Boutrup, P.N.Jensen, DEVANO, Decentral Vand- og Natur- overvågning.

[Biodiversitetskonventionen 1992]

Bekendtgørelse af Konventionen af 5. juni, 1992 om den biologiske mangfoldighed (biodiversitetskonventionen), fra den danske biodiversitets portal, <http://www.dk-crm.dk/cooperation/F1084973363/1084970524/download>, hentet den 01.07.08

[Bisschop-Larsen 2007]

Ella Maria Bisschop-Larsen, 2007, Debat: Mere natur fra 2010

Implementering af Natura 2000

[Bretner 2007]

Marie-Louise Bretner, 2007, Natura 2000 fredskovene er registrerede og hvad nu?, Skoven (01.01.07)

[Buchwald & Søgaard 2000]

Buchwald, E. & Søgaard, S., 2000, Danske naturtyper i det europæiske netværk, Miljø- og Energiministeriet, Skov og Naturstyrelsen.

[By- og Landskabsstyrelsen 2007]

By- og Landskabsstyrelsen, Danske naturtyper omfattet af Natura 2000, hentet fra <http://blst.dk/Natura2000/Naturatyper/> , den 01.07.08

[Christensen 2002]

Kurt B. Christensen, 2002, Debat: EU og miljøet, Politiken (27.02.02)

[Christensen 2003]

Hans H. Christensen, 2003, Fup og fakta om natur, Jyllands-Posten (02.05.03)

[Christensen 2008]

H. A. Christensen, 2008, Grøn vækst: Eyvind Vesselbo: Grøn vækst kan blive miljøpolitisk milepæl, Landbrugsavisen (19.09.08)

[Christensen & Daugaard Jensen 2001]

Søren Christensen & Poul-Erik Daugaard Jensen
Kontrol i det stille – om magt og deltagelsen, Samfundslitteratur 2001

[Christensen]

Helle A. Christensen, , Duel om jorden i Wilhjelmudvalget, landsbladet

[Dahl m.fl. 2003]

Dahl, 2003, Kvalitetsvurderingssystem for habitatdirektivets marine naturtyper. Fase 1 identifikation af potentielle indikatorer og tilgængeligt data. Faglig rapport DMU 446

[De Europæiske Fællesskabers Tidende 1998]

De Europæiske Fællesskabers Tidende, 22.12.1998, C 402/44, hentet fra , den

[Diaz 2001]

L.Diaz, 2001, The Habitats Directive Approaches its Tenth Anniversary: An Overview

[Ditlev 2004]

N. Ditlev, 2004, Hård dom over naturlov, Jyllands-Posten (29.01.04)

[DMU 2002]

Danmarks Miljøundersøgelser, 2002, Fagdatacenter for biodiversitet og terrestrisk natur, 2002.11.02, hentet fra www.dmu.dk , den 15.06.08

[DMU 2005]

Danmarks Miljøundersøgelser, 2005, Mere end 2000 nye plane- og dyrearter på den Danske Rødliste, hentet fra <http://www.dmu.dk/Udgivelser/DMUNyt/2005/3/Rodliste+2005.htm> , hentet den 18.10.07

[DMU 2007]

Danmarks Miljøundersøgelser, 2007, NOVA-2003, hentet fra <http://www.dmu.dk/Overvaagning/NOVA-2003/> , den 01.07.08

[DMU 2008 (B)]

Danmarks Miljøundersøgelser, 2008, NOVANA, hentet fra <http://www.dmu.dk/Overvaagning/NOVANA/> , den 01.07.08

[DMU 2008 (C)]

Danmarks Miljøundersøgelser, 2008, DEVANO, hentet fra http://www.dmu.dk/Nyheder/FR_671_Nyhed.htm , 01.07.08

[Dybbro 1976]

Tommy Dybbro, 1976, De danske ynglefugles udbredelse: Resultaterne af Atlas-projektet, kortlægning af Danmarks ynglefugle 1971-1974, DOF

[Dybbro 1985]

Tommy Dybbro, 1985, Status for danske fuglelokaliteter, DOF

Implementering af Natura 2000

[Egebjerg 2007]

Lone Egebjerg, 2007, Naturens netværk, Århus Stiftstidende (15.01.07)

[Ejsing 2000]

Jens Ejsing, 2000, Naturen skranter, Berlingske Tidende (11.11.2000)

[Ejrnæs 2002]

Rasmus Ejrnæs, 2002, Terrestrisk naturovervågning i Danmark – fra tilfældighed til nødvendighed, i Wilhelm 1, Status-konference om naturpolitikken i 2002

[Eli 1995]

Margrethe Eli, 1995, Oprøret om naturbeskyttelse, Berlingske Tidende (09.12.95)

[EU Fakta 2007]

EU Fakta nr. 18, januar 2007, Når EU træffer beslutninger, hentet fra http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b4e52bd8/eufakta_012007_18.pdf , den 29.08.09

[EU-Oplysningen 2007]

EU-Oplysningen, 2007, Hvordan fungere høringsproceduren?, hentet fra http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_79/ , den 29.08.09

[Fisker 1999]

Inge Fisker, 1999, Tvivl om dansk duskerolle, Ugebrevet Europa (26.09.99), hentet fra <http://www.europa-kommissionen.dk/presse/europa/europa10/europa205/> , den 19.09.08

[Flensborg Avis 2001]

Landmændene slap med skrækken, Flensborg Avis (08.08.01)

[Fredningsstyrelsen 1983]

Fredningsstyrelsen, 1983, EF-Fuglebeskyttelsesområder – Kortlægning og foreløbig udpegning i henhold til EF-Fuglebeskyttelsesdirektiv

[From & Attrup 2001]

Lars From & Lars Attrup, Natur: Wilhjelmudvalg: Slip naturen løs, Jyllands-Posten, (24.08.01)

[Fuglebeskyttelsesdirektivet 1979]

Rådets direktiv 79/409/EØF, 2 april, 1979, om beskyttelse af vilde fugle

[Grundloven 1953]

Danmarks Riges Grundlov af 5 juni 1953, Lov nr. 169.

[Gæmelke 2008]

Peter Gæmelke, 2008, Først høst, så Grøn Vækst, Landbrugsavisen (17.09.08)

[Habitatdirektivet 1992]

Direktiv 92/43/EØF af 21 maj 1992, Rådets direktiv om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

[Habitatbekendtgørelsen 2003]

Bekendtgørelse nr. 477 af 7 Juni 2003, om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (EF-fuglebeskyttelsesområder, EF-habitatområder og Ramsarområder).

[Hagel-Sørensen 2002]

K. Hagel-Sørensen (m. fl. ?), 2002, Notat om implementering af Habitatdirektivet, Kammeradvokaten 2002

[Henriksen & Svendsen 2008]

Hans J. Henriksen GEUS & Lars M. Svendsen DMU, ????, Fra NOVA til NOVANA, hentet fra <http://www.vandmodel.dk/FK-kap4-2-03.pdf> , den 02.08.08

[Holten-Andersen et al. 2000]

J. Holten-Andersen m.fl., 2000, Den moderne naturpolitik, i Holten-Andersen, J (ed.) 2000: Dansk naturpolitik – viden og vurderinger, temarapport nr. 1 Naturrådet

[Høegh 2002]

Henrik Høegh, 2002, Skævt syn på landbrug, Jyllands-Posten, (06.03.02)

Implementering af Natura 2000

[Håkansson, 1998]

Bo Håkansson, 1998, Der er brug for en prioritering, Politiken, (09.04.98)

[Johannesen, 2001]

Niels Buch Johannesen, 2001, Naturpleje: Naturområder kommer under EU's beskyttelse, Jyllands-Posten (23.04.01)

[Johannesen 2002]

Niels B. Johannesen, 2002, Naturbeskyttelse: Århus-natur beskyttes, Jyllands-Posten (29.07.02)

[Johannson & Jensen 2007]

Werner Johannson & Preben Jensen, Til lodsejerne i Natura 2000-områderne på Læsø, Læsø-Posten (21.11.07)

[Jørum 2003]

Palle Jørum, 2003, Kronik: Naturbeskyttelse: Regeringen forarmer Danmarks natur, Berlingske Tidende (14.12.03)

[Kendal 2002]

Stine C. Kendal, 2002, EU-miljøet udvides, Information (01.10.02)

[Klarskov 1998]

Kristian Klarskov, 1998, Grøn vismand på spinkelt grundlag, Politiken (18.02.98)

[Krämer 2003]

Ludwig Krämer, EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, 2003

[Klingsey 2004]

Mette Klingsey, 2004, Miljøministeren sylter EU-direktiv, Information (01.06.04)

[Knill og Lenschow 2000]

Knill, Christoph & Lenschow, Andrea, 2000, Implementing EU Environmental Policy

[Koester 2001]

V. Koester, 2001, Notat til Vilhjem-udvalget om Danmarks internationale forpligtigelser og EF-forpligtigelser på biodiversitetsområdet, og hvorledes disse forpligtigelser er/søges opfyldt

[Kommissionen 2000]

Kommissionen, 2000, Europar.-Kommissionen – generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6, 2000

[Kommissionen 2006]

Kommissionen, 2006, Kommissionen indleder retslige procedurer for at forbedre beskyttelsen af fugle og levesteder og standse tabet af biodiversitet i EU, Pressemeddelelse fra Kommissionen den 3 juli, 2006

[Krabbe 2001] [landbrugets politiske risiko]

Henning Krabbe, 2001, Debat: Landbrugets politiske risiko, Jyllands-Posten (04.08.01)

[Langvad 1998]

Jacob Langvad, 1998. Marsvins forhold i Danmark bringes for EU-Kommissionen, Berlingske Tidende (28.11.98)

[Lester & Goggin 1998]

James P. Lester & Malcom L. Goggin, 1998, Back to the future: The rediscovery of Implementation Studies

[Lipschitz 1990]

Lis Lipschitz, 1990, Fuglelivet trives under EF's vinger, Berlingske Tidende (17.10.1990)

[Lipschitz 1992]

Lis Lipschitz, 1992, Et EF-tersyn, Berlingske Tidende (02.03.92)

[Madsen 1995]

Lise P. Madsen, 1995, Jord i hovedet?, Berlingske Tidenden (15.09.95)

[Markussen 2002]

Mikkel Markussen, 2002, Seks lokale naturperler, Horsens Folkeblad (13.12.02)

[Miljøbeskyttelsesloven 2001]

Lov om miljøbeskyttelse, Lovbekendtgørelse nr. 753, 2001

Implementering af Natura 2000

[Miljømålsloven 2006]

Lov om miljømål, lov nr. 1150 af 2003 med efterfølgende tilføjelser

[Miljø- og Energiministeriet 1999]

Miljø- og Energiministeriet, 1999, Skov og Naturstyrelsen, Naturforvaltning gennem 10 år, hentet fra <http://www.sns.dk/1pdf/naturfor.pdf>, den 05.08.08

[Miljøministeriet 2003]

Miljøministeriet, 2003, Notat til folketingets Europa-udvalget om besvarelse af Europa-Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2003/2070 om dansk lovgivnings manglende overensstemmelse med habitatdirektivet (92/43/EØF)

[Miljøministeriet 2004]

Miljøministeriet, 2004, Handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse i Danmark 2004-2009

[Miljøministeriet 2007]

Miljøministeriet, 2007, Danmarks nye miljøcentre, Center for koncernforvaltning, hentet fra http://dialognet.mim.dk/Nyheder/Nyheder_Nyhed_informationspjece_om_miljoecentre.htm, hentet den 09.06.08

[Miljøministeriet 2008(A)]

Miljøministeriet, 2008, Alle indlæg, hentet fra <http://websag.mim.dk/IndsendteIdeerVandOgNatur/WebSider/VisAlle.aspx>, den 10.08.08

[Miljøministeriet 2008(B)]

Miljøministeriet, 2008, Miljøministeriet, Vand og Naturplaner, Sammenfatning af bidrag fra idéfasen, hentet fra http://www.vandognatur.dk/Emner/Om+planerne/Sammenfatning_idefasen.htm, den 10.08.08

[Miljøministeriet 2008(C)]

Miljøministeriet, 2008, Oversigt over generelle problemstillinger, hentet fra <http://www.vandognatur.dk/NR/rdonlyres/660F26D9-E845-483C-A71A-2E796B3EABAB/0/bilag1generelleideerinclMIMskommentarer.pdf>, den 10.08.08

[Miljøministeriet 2008(D)]

Miljøministeriet, 2008, Ny naturplanlægning i Natura 2000 områder i Danmark, hentet fra <http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/CAC3BED3-1B6F-4065-A889-50EBE6640E17/33562/Natur1.pdf>, den 10.08.08

[Miljømålsloven 2003]

Bekendtgørelsen af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) hentet fra

[Miljømålsloven 2006]

Bekendtgørelsen af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12712>, den 01.07.08

[Miljøstyrelsen 1989]

Miljøstyrelsen, 1989, Vandmiljøplanens overvågningsprogram. Miljøprojekt nr. 115

[Miljøstyrelsen 2000]

Miljøstyrelsen, 2000, NOVA-2003. Programbeskrivelse for det nationale program for overvågning af vandmiljøet 1998-2003. Redegørelse nr 1/2000

[Moe 2000]

Mogens Moe, 2000, Miljøret – miljøbeskyttelse

[Målbekendtgørelsen 2007]

Bekendtgørelsen nr. 815 af 27. juni 2007 om klassificering og fastsættelse af naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder, hentet på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13148>, hentet den 01.07.08

[Naturbeskyttelsesloven 2007]

Bekendtgørelse af lov om Naturbeskyttelse, 2007

[Naturrådet 2001]

Naturrådet, 2001, Naturrådets vurdering af og forslag til Habitatdirektivets gennemførelse i Danmark, Naturrådet

Implementering af Natura 2000

[Nedergård 2000]

Peter Nedergård, 2000, Organisering af den europæiske union, 2 udgave

[Netherlands Environmental Assessment Agency 2008]

Netherlands Environmental Assessment Agency, 2008, National Ecological Network and Natura 2000, hentet fra <http://www.mnp.nl/en/publications/2006/NB2006NationalEcologicalNetworkAndNatura2000.html> den 29.08.09

[Nielsen 1992]

Ole B. Nielsen, 1992, Grøn EF-kontrol, Berlingske Tidende (09.02.92)

[Nielsen 1997]

Karl Erik Nielsen, 1997, Regeringen til orde i EU-sag, Jyllands-Posten (11.06.97)

[Nielsen 1998]

Jørgen S. Nielsen, 1998, Naturrodet, Information (18.02.98)

[Normander 2005]

Bo Normander, 2005, Danmarks biodiversitet: EU 2010-mål kan være løftestang, Global Økologi

[Nørgaard 1990]

Niels Nørgaard, 1990, Fuglenes land, Politiken (14.10.1990)

[Olsen 2001]

Søren Olsen, 2001, Odderen er i fremgang, Horsens Folkeblad (04.01.01)

[Olsen 2007]

Tanja Blindbæk Olsen, 2007, Natura 2000 processen: Idéfasen – Nu kan du som ejer gøre din indflydelse gældende, Skoven (01.08.07)

[Olsen & Baadsgaard 1991]

Jesper Olesen & Trine Baadsgaard, 1991, Miljøfolk frygter broen, Berlingske Tidende (09.03.91)

[Orbicon 2007]

Orbicon, 2007, rådgiver, på Samarbejde i sønderjyskekommuner i første fase (projektleder Henrik Vest Sørensen)

[Ottosen 2007]

Angel Ottosen, 2007, Idéfasen: Du har indflydelse på naturen, JyskeVestkysten Aabenraa (18.12.07)

[Paaske 1998(A)]

Claus Paaske, 1998, 200 naturområder under beskyttelse, Politiken (15.07.98)

[Paaske 1998(B)]

Claus Paaske, 1998, På kompromis med naturen, Politiken (15.07.98)

[Pagh 2001]

P. Pagh, 2001, Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6 – Om den danske implementering af EU's krav til bevarings- og beskyttelsesforanstaltninger for de særlige bevaringsområder Danmark har udpeget i henhold til fugledirektivet (74/409) og habitatdirektivet (92/43), Naturrådet

[Pagh 2003]

Peter Pagh, 2003, Manglende naturbeskyttelse, Jyllands-Posten (01.05.03)

[Pagh 2005]

P. Pagh, 2005, Bestemmer ejeren eller den spidssnuede frø?, Ugeskrift for Retsvæsen, ONLINE, nr. 3, 22 januar 2005

[Palumbo & Calista 1990]

Dennis J Palumbo & Donald J. Calista, 1990, Implementation and the Policy Process Opening Up the Black Box, Policy Studies Organization

[Pihl-Andersen 2004]

Axel Pihl-Andersen, 2004, Kritik af naturovervågning, JyllandsPosten (23.04.04)

[Pihl m. fl. 2000]

Pihl S., Ejrnæs R., Søgaard B., Aude E., Nielsen K.E. Dahl K., Laursen J.S., 2000, Naturtyper og arter omfattet af EF-Habitatdirektivet. Indledende kortlægning og foreløbig vurdering af bevaringsstatus. Daglig rapport DMU, nr. 322

Implementering af Natura 2000

[Pihl m. fl. 2003]

Pihl S., Clausen P., Laursen K., Madsen J., Bregnballe L., 2003, Bevaringsstatus for fuglearter omfattet af EF-fuglebeskyttelsesdirektiv, DMU, Faglig rapport fra DMU.

[Pihl-andersen 2006]

Axel Pihl-andersen, 2006, Miljøminister sparer på naturovervågning, Arbejderen (20.10.06)

[Planloven 2002]

Lov om planlægning, lovbekendtgørelse nr. 763, 2002

[PIV 1987] 1987 EF direktiv om fuglebeskyttelse

PIV, EF-Direktiv om Fuglebeskyttelse, Polinfo, (14.10.87)

[POL 1992]

POL, 1992, Fuglekort skal justeres, Politiken (29.12.92)

[Politiken Weekly 2002]

Politiken Weekly, 2002, Ti år undervejs EU's habitatdirektiv blev vedtaget, Politiken Weekly (31.07.02)

[Poulsen 2001] [2001 wilhjelm rapport varsler ny epoke for naturen]

Ulla Poulsen, 2001, Wilhjelm-rapport varsler ny epoke for naturen, Kristeligt Dagblad (24.08.01)

[Poulsen 2007]

Mads Sønnegaard Poulsen, 2007, Debat: Miljø: Find agruken. Hvad men ikke ved, har man ikke ondt af, Politiken (23.07.07)

[Presman & Widavsky 1973, Savatier 1986, Winter 1994, Matlan 1995]

[Ravn 2001]

Jesper Ravn, 2001, Minister garanterer fri miljøforskning, Ritzaus bureau (16.12.01)

Interview med Miljøminister Hans Christian Schmidt (V)

[RB 2004]

RB, 2004, Naturområder godkendt, Jydske Vestkysten (11.12.04)

[Regeringen 1999]

Regeringen, 1999, Natur- og miljøpolitisk redegørelse

[Regeringen 2002]

Regeringen, 2002, Fælles fremtid – udvikling i balance, Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling

[Retsinfo 2008(A)]

BEK nr 477 af 07/06/2003 Historisk, hentet fra

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12654&exp=1>, den 21.08.08

[Ritzaus Bureau 1997]

Ritzaus Bureau, 1997, Auken vil have bedre dialog med landmænd, Ritzaus Bureau (20.02.97)

[Ritzaus Bureau 1999] (A)

Ritzaus Bureau, 1999, SF kræver svar på OECD-anbefalinger, Ritzaus Bureau (19.04.99)

[Ritzaus Bureau 1999(B)]

Ritzaus Bureau, 1999, Den danske natur skal overvåges, Ritzaus Bureau (16.04.99)

[Ritzaus Bureau 2000]

Ritzaus Bureau, 2000, Naturperler I glemmebogen, Berlingske Tidenden (17.06.00)

[Ritzaus Bureau 2001](A)

Ritzaus Bureau, 2001, Danmark nummer et i EU til at beskytte naturområder, Ritzaus Bureau (02.07.01)

[Ritzaus Bureau 2001(B)]

Ritzaus Bureau, 2001, DN: Naturen glemt i farten, Ritzaus Bureau (27.11.01)

[Ritzaus Bureau 2001(C)]

Ritzaus Bureau, 2001, Springbræt til mere natur i Danmark , Ritzaus Bureau (23.08.01)

Implementering af Natura 2000

[Ritzaus Bureau 2002] (A)

Ritzaus Bureau, 2002, EU-aftale om naturområder, Ritzaus Bureau (25.06.02)

[Ritzaus Bureau 2002(B)]

Ritzaus Bureau, 2002, DN: Natur og miljø de store tabere, Ritzaus Bureau (29.01.02)

[Ritzaus Bureau 2002(C)]

Ritzaus Bureau, 2002, S: for 400 mio. Kroner mere natur, Ritzaus Bureau (09.08.02)

[Ritzaus Bureau 2004]

Ritzaus Bureau, 2004, Miljøministeriet skal spare 54 mio. kroner i 2005, Ritzaus Bureau (26.08.04)

[Ritzaus Bureau 2007(A)]

Ritzaus Bureau, 2007, Flere skal'er i miljølov, Ritzaus Bureau (02.10.07)

[Ritzaus Bureau 2007(B)]

Ritzaus Bureau, 2007, Kommuner: Ikke i stand til at beskytte Danmarks nature, Ritzaus Bureau (14.05.07)

[Ronit 2005]

Karsten Ronit, 2005, Historiske institutionsdannelser under pres: Forholdet mellem det traditionelle kommissionsvæsen og europapolitikens specialudvalg i bogen Den politiske forvaltning – historiske spor i nutidens bureaukrati.

[Rostgaard & Attrup 2001]

Anders Rostgaard & Lars Attrup, 2001, Miljø: Vilhelm-udvalget endelige dom, Jyllands-Posten (17.08.01)

[Rothenborg, 2003]

Michael Rothenborg, 2003, Natur-nedtur: Der er et ikke særligt yndigt land, Politiken (17.11.03)

[Rothenborg 2006(A)]

Michael Rothenborg, 2006, Naturbeskyttelse: Ny beskæring af naturpenge, Politiken (06.12.06)

[Rothenborg 2006(B)]

Michael Rothenborg, 2006, Polsk møde afgør naturens fremtid, Politiken (26.08.06)

[Rothenborg 2006(C)]

Michael Rothenborg, 2006, Miljøbeskyttelse: Vi passer ikke godt på vor unikke natur, Politiken (24.11.06)

[Rudfeld 2003]

L. Rudfeld, 2003, Habitatdirektivet og EU's regulering på naturområdet, i Reenberg A. m. fl. 2003, Vilhelm+2 Statuskonference 2003, Habitatdirektivet

[Sabatier 1986]

Paul, A. Sabatier, 1986, Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation. Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis.

[Skov og Naturstyrelsen 1983]

Skov og Naturstyrelsen, 1983, EF-Fuglebeskyttelsesområder – Kortlægning og foreløbige udpegninger i henhold til Fuglebeskyttelsesdirektivet

[Skov og Naturstyrelsen 1990]

Skov og Naturstyrelsen, 1990, Fuglene i Internationale beskyttelsesområder i Danmark

[Skov og Naturstyrelsen 1996]

Skov og Naturstyrelsen, 1996 for Miljø- og energiministeriet, EF-fuglebeskyttelsesområder og ramsarområder. Kort og områdebeskrivelser, status 1995, hentet fra <http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/4E3BC22E-D73A-42BA-B119-D70706129EC8/0/EFfuglebeskyttelsesom.pdf>, den 02.07.08

[Skov og Naturstyrelsen 1999]

Skov og Naturstyrelsen, 1999, Naturforvaltning gennem ti år – 1989-1998, hentet fra <http://www2.skovognatur.dk/udgivelser/1998/naturforvaltning/index.htm>, hentet den 04.07.08

[Skov og Naturstyrelsen 2001]

Skov og Naturstyrelsen, 2001, Vejledning om administration af internationale naturbeskyttelsesområder

[Skov og Naturstyrelsen 2003]

Implementering af Natura 2000

Skov og Naturstyrelsen, 2003, Svar på Kommissionens åbningsskrivelse om Habitatdirektivet, hentet fra http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/DOCAACD9-5E77-4D7B-98A4-ECC6DC468265/38804/Aabningsskr2003_2070_svar_bilag1_art6.pdf , 10.07.08

[Skov og Naturstyrelsen 2005]

Skov og Naturstyrelsen, 2005, Vejledning til amterne om udarbejdelse Natura 2000-basisanalyse

[Skov og Naturstyrelsen 2006(A)]

Skov og Naturstyrelsen, 2006, Vedr. høring af revideret habitatbekendtgørelse

[Skov og Naturstyrelsen 2006(B)]

Skov og Naturstyrelsen, 2006, Den danske regeringssvar på Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2006/2144 og 2006/2134 om Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet

[Skov og Naturstyrelsen 2006(C)]

Skov og Naturstyrelsen, 2006, Parallelopstilling af implementering af Rådets direktiv om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter på miljøministeriets område.

[Skov og Naturstyrelsen 2006(D)]

Skov og Naturstyrelsen, 2006, Udpegningsprocessen, hentet fra <http://www.blst.dk/Natura2000/Habitat/Udpegningsprocessen/> den 10.07.08

[Skov og Naturstyrelsen 2006(E)]

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

[Skov og Naturstyrelsen 2007] (A)

Skov og Naturstyrelsen, 2007, Udpegning af habitatområder i Danmark, hentet på <http://www.blst.dk/Natura2000/Habitat/Udpegningsprocessen/>, 01.07.08

[Skov og Naturstyrelsen 2007(B)]

Skov og Naturstyrelsen, 2007, Habitatdirektivets bilag II find hjemmeside

[Skov og Naturstyrelsen 2007(C)]

Skov og Naturstyrelsen, 2007, Habitatområder - liste

[Skov og Naturstyrelsen 2007(D)]

Skov og Naturstyrelsen, 2007, Natura 2000 i skov, hentet på <http://www.skovognatur.dk/Skov/Natura2000/>, 01.08.08

[Skov og Naturstyrelsen 2007 (E)]

Skov og Naturstyrelsen, 2007, Natura 2000-basisanalyse, hentet fra http://www.blst.dk/Natura2000/Natura_2000-planlaegning/Natura+2000-basisanalyse/ , den 30.08.08

[Skov og Naturstyrelsen 2007(F)]

Skov og Naturstyrelsen, 2007, Idéfasen til Vand og Natura 2000 planer, hentet fra <http://www.skovognatur.dk/Lokalt/Soehoejlandet/Nyheder/Id%C3%A9fase.htm> , den 30.08.08

[Skov og Naturstyrelsen 2008]

Skov og Naturstyrelsen, 2008, Gunstig bevaringsstatus, hentet på <http://www.skovognatur.dk/Natur/Naturprojekter/LIFE/Overdrev/overdrev/Gunstigbevarings/> , 01.07.08

[Status 2003]

Status, 2003, Lovforslag: Miljømål, Status (08.10.03)

[Status 2004]

Status, 2004, Lovforslag: Internationale naturbeskyttelsesområder, Status (28.01.04)

[Stouby 2008]

R.B. Stouby, 2008, Ny indikator for naturbelastning, Effektivt Landbrug (23.09.08)

[Stoltze 2008]

M. Stoltze, 2008, Landbruget som medspiller i naturbeskyttelsen, Politiken (12.09.08)

[Strandberg et al. 2004]

Implementering af Natura 2000

B. Strandberg m.fl. Terrestriske naturtyper 2004, NOVANA, Danmarks miljøundersøgelser, Faglig rapport DMU nr. 577

[Strukturkommissionen 2004]

Strukturkommissionens betænkning, Bind 1 Hovedbetænkning, Betænkning nr. 1434 Januar 2004

[Søgaard et al. 2003]

Søgaard B., Skov F., Ejrnæs R., Nielsen K.E., Pihl S., Clausen P., Laursen K., Bregnballe T., Madsen J., Baatrup-Pedersen A., Søndergaard M., Lauridsen T.L., Møller P.F., Riis-Nielsen T., Buttenschøn R.M., Fredshavn J., Aude E., & Nygaard B., 2003, Kriterier for gunstig bevaringsstatus. Naturtyper og arter omfattet af EF-habitatdirektivet & fugle omfattet af EF-fuglebeskyttelsesdirektivet. Danmarks Miljøundersøgelser, Faglig rapport fra DMU nr. 457.

[Søgaard m. fl. 2006]

B. Søgaard , 2006, Arter 2004-2005, NOVANA, DMU, Faglig rapport nr. 582

[Sønderriis 2001]

Ebbe Sønderriis, 2001, Der var et yndigt land, Information (08.08.01)

[Sønderriis 2002]

Ebbe Sønderriis, 2002, Analyse: Ved regeringen ikke hvad den gør?, Information (28.02.02)

[Sørensen 1992]

Bent Sørensen, 1992, Blomster-adoption sikrer truede arter, Berlingske Tidende (29.08.92)

[Sørensen 2007]

Eskil Sørensen, 2007, Færre skal holde øje med miljøet, Ingeniøren (12.01.07)

[Tind & Larsen 2000]

Tind E.T & Larsen.S.N, 2000, Vådområdestrategien under Vandmiljøplan II – konsekvenser og muligheder for naturen, Arbejdsrapport nr. 1. 2000, Naturrådet

[Thisted Dagblad 2001]

Thisted Dagblad, 2001, Overvågning af naturen i Viborg Amt blev styrket, Thisted Dagblad (17.07.01)

[Tornbjerg 2000]

Jesper Tornbjerg, 2000, Grønt nyt: WWF finder glemte perler, Politiken (29.07.00)

[Tornbjerg & Rothenborg 2002]

Jesper Tornborg & Michael Rothenborg, 2002, Hånd om naturen: Farvel til engblommer og storke, Politiken (23.07.02)

[Vieth 1999] (A)

Stine Vieth, 1999, Skjern Å dræner naturen, Aktuelt (07.10.99)

[Vieth 1999(B)]

Stine Vieth, 1999, Landbruget skal give naturen plads, Aktuelt (30.09.99)

[Viborg Stifts Folkeblad 2002]

Viborg Stifts Folkeblad, 2002, Mere EU-natur på Viborg-egnen, Viborg Stifts Folkeblad (26.07.02)

[Voigt 1994]

Steen Voigt, 1994, Miljødata skal udnyttes bedre, Berlingske Tidende (03.08.94)

[Winter 1990]

Søren Winter, 1990, Integrating Implementation Research, I Dennis J.Palumbo og Donald J. Calista (eds) Implementation and the Policy Process – Opening Up the Black Box

[Winter 1994]

Søren Winter, 1994, Street- level bureaucrats and the implementation of political reforms: welfare, employment, and environmental policies in Denmark. Paper præsenteret på konferencen: Public Administration and Political Transformation i 1994

[Winter 2004]

Søren Winter, 2004, Offentlig forvaltning i Danmark. Implementering og effektivitet, Systeme

[Wilhelmudvalget 2001]

Wilhelmudvalget, En rig natur i et rigt samfund, 2001

Implementering af Natura 2000

[Wilhelmudvalget 2008]

Wilhelmudvalget, Fremtidens natur i Danmark, hentet fra

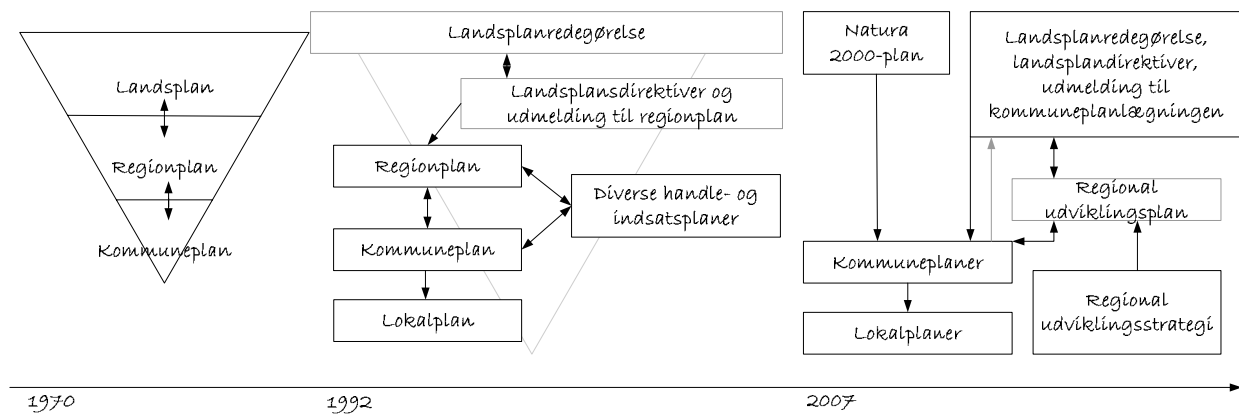
<http://www.sns.dk/wilhelm/> den 23.06.08

[Østergaard & Maressa 1999]

Ulla Østergaard & Jette E. Maressa, 1999, Myte om dansk miljøpolitik, Jyllands-Posten (02.06.99)

Appendiks A Kommunalreformen

Plansystemet har gennemgået en række ændringer i forbindelse med kommunalreformen, hvilket har betydning for administrationen af naturbeskyttelsesområde. I figuren er plansystemets forandring over tid. Sidst er det plansystem som har været gældende siden 1.1.2007. Det fremgår af figuren at landsplanlægning fortsat er øverst i hierarkiet sammen med Vand- og Natura 2000-planerne.



Figur A Plansystemets forandring over tid [Andresen 2008 s. 29]

Implementering af Natura 2000

Appendiks B EU retspraksis

Valgt at medtage et par eksempler

EF-Domstolen: i 1974, Sag C-41/74 Van Duyn

EF-Domstolen: i 1990, Sag C 335/90 Santana-sagen, manglende udpegning og afgrænsning af særligt beskyttede lokaliteter i Santana jf. Fuglebeskyttelsesdirektivet

EF-Domstolen: i 2000, Sag C 371/98 First Corporate Shipping, økonomiske og sociale hensyn, jf. Habitatdirektivets art 4.

EF-Domstolen 2000, C 117/00 Island-sagen, nødvendige foranstaltninger jf. Fuglebeskyttelsesdirektivet

EF-Domstolen 2006, C98/03 Traktatbrud, vurdering af visse projekters virkninger på den beskyttede lokalitet jf. habitatdirektivet

