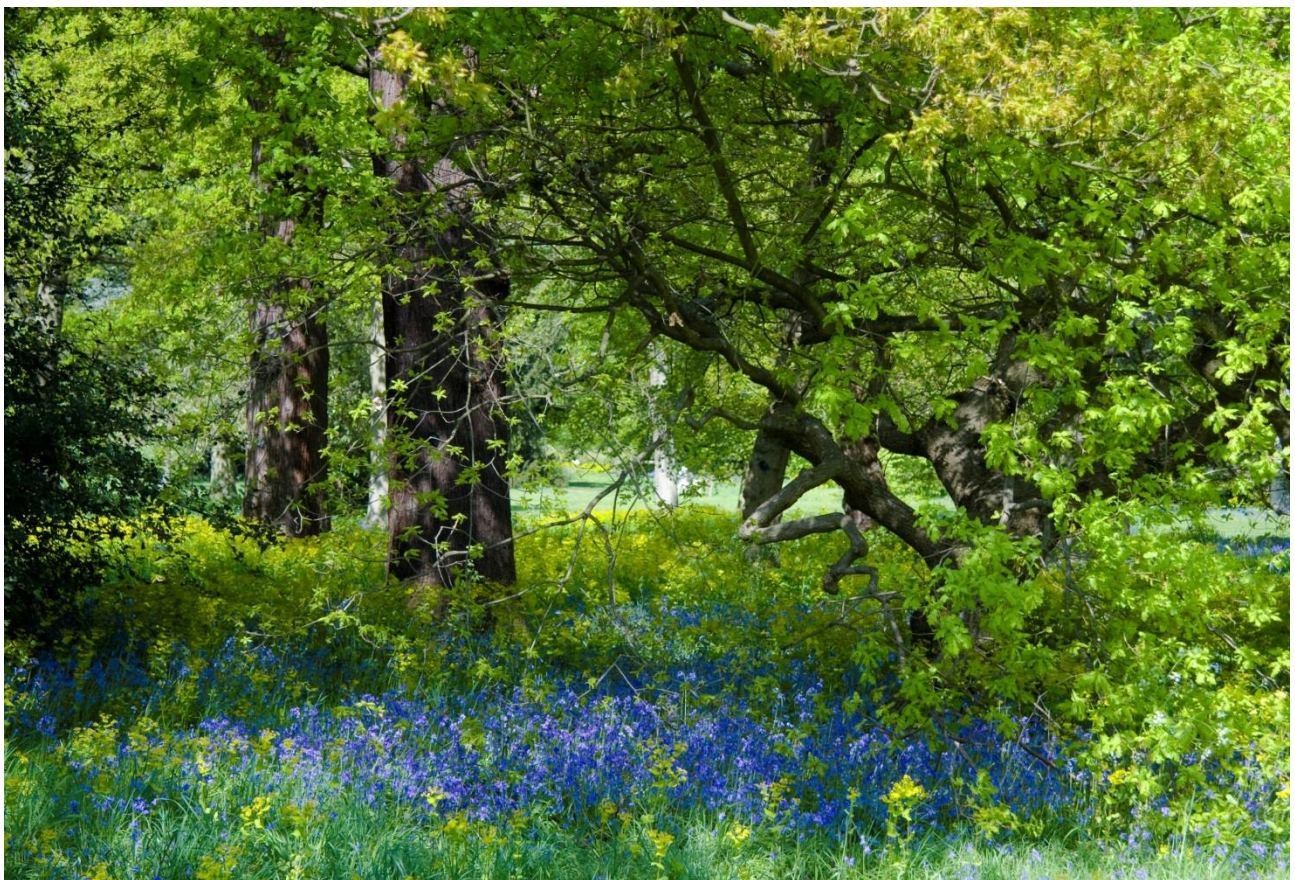


REALISERING AF DE KOMMUNALE NATURA 2000-HANDLEPLANER



Aalborg Universitet København - Institut for Planlægning
Kandidatspeciale - Arealforvaltning og planlægning
12. juni 2014

Jannie Fredenslund & Nete Gjerrild Weng

SYNOPSIS

Titel: Realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner

Tema: Kandidatspeciale

Projektperiode: 3. februar til 12. juni 2014

Vejleder: Christian Aunsborg

Forfattere:

Jannie Fredenslund

Nete Gjerrild Weng

Oplagstal: 4

Sideantal: 118

Bilag: 4

Afleveret: 12. juni 2014

Natura 2000 er et netværk af naturområder, som har til formål at beskytte udvalgte naturtyper og arter i EU. I Danmark sker dette bl.a. på baggrund af miljømålsloven, som placerer et stort ansvar hos kommunerne, der skal udarbejde Natura 2000-handleplaner. Kommunerne har ansvaret for at realisere de mål, som er fastsat i handleplanerne, men finansieringen af Natura 2000-indsatsen lægger op til, at selve realiseringen sker ved, at lodsejerne i de enkelte Natura 2000-områder søger om tilskud til projekter og initiativer, der kan sikre realiseringen. Dette speciale ser på, hvordan kommunerne kan løse denne opgave. Dette sker bl.a. på baggrund af en tværgående analyse, som ser på mål, finansiering og virkemidler.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne. Foto: Colourbox.

ABSTRACT

Title: Implementation of the municipalities
Natura 2000 Action Plans

Theme: Master Thesis

Project period: 3th of February to 12th of June 2014

Supervisor: Christian Aunsborg

Authors:

Jannie Fredenslund

Nete Gjerrild Weng

Number of copies: 4

Pages: 118

Appendices: 4

Submitted: 12th of June 2014

Natura 2000 is an EU nature & biodiversity policy, which aims to protect the most valuable and threatened habitats and species in the EU. In Denmark, this is based on the Act on Environmental Goals that puts a great responsibility on the municipalities to draw up the Natura 2000 action plans. The municipalities are responsible for achieving the objectives set out in the action plans, but the actual realizations of the Natura 2000-action plans depend on individual landowners applying for subsidies. This thesis looks at how the municipalities can achieve this task. This is attained by a cross-sectional analysis, which looks at the main objectives, funding and methods.

The content of the report is free, but any publication (with reference) is subject to the author's approval. Photos: Colourbox.

FORORD

Dette kandidatspeciale er udarbejdet ved Aalborg Universitet København i perioden 3. februar til 12. juni 2014 som det afsluttende projekt på kandidatspecialiseringen *Arealforvaltning og planlægning*. Det overordnede tema for specialet er de kommunale Natura 2000-handleplaner og kommunernes arbejde med at sikre realiseringen af disse.

I forbindelse med specialet er der indsamlet empiri og der skal i den forbindelse lyde en særlig tak til informanterne:

- Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune
- Line Strandholm Magnussen fra Sorø Kommune
- Lisbeth Bjørndal Andersen fra Naturstyrelsen
- Troels Garde Rasmussen fra Kommunernes Landsforening

Informanterne har bidraget med vigtig viden i forbindelse med deltagelse i interviews. Derudover skal der lyde en tak til Christian Aunsborg der har fungeret som vejleder på specialet.



Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	1
1.1	Problemformulering.....	3
2	Metode.....	5
2.1	Struktur.....	5
2.2	Metodisk tilgang.....	8
2.3	Empirisk grundlag.....	8
2.4	Afgrænsning.....	11
2.5	Lovgivning	11
2.6	Analysemodel.....	13
3	Baggrund for handleplanerne	15
3.1	Lovgrundlaget for Natura 2000.....	16
3.2	Implementering af EU-direktiver.....	18
3.3	Miljømålsloven.....	21
3.4	Habitatbekendtgørelsen	26
3.5	Naturbeskyttelsesloven	43
3.6	Skovloven.....	48
3.7	Implementering i andre love	49
3.8	Sammenfatning og delkonklusion	49
4	Finansiering af Natura 2000-indsatsen.....	53
4.1	De økonomiske rammer	53
4.2	Sammenfatning og delkonklusion	59
5	Præsentation af cases	61
5.1	Handleplanernes udarbejdelse.....	61
5.2	Gribskov Kommune	63
5.3	Sorø Kommune	66
5.4	Sammenfatning og delkonklusion	70
6	Tværgående analyse	71
6.1	Delanalyse I – Mål.....	71
6.2	Delanalyse II – Finansiering.....	76
6.3	Delanalyse III – Virkemidler.....	82
6.4	Delkonklusion	88
7	Konklusion.....	91
8	Bibliografi	93
9	Bilag	97

1 INDLEDNING

Naturen er uundværlig for os. Den leverer ren luft, drikkevand og fødevarer til os og derfor er det også nødvendigt, at vi passer godt på den. Dette arbejde kræver, at der på politisk plan skabes de fornødne mål og rammer for en robust naturindsats.

Den danske naturbeskyttelse er præget af internationale aftaler og konventioner. De danske bestemmelser vedr. bl.a. Natura 2000-områderne tager sit udspring i regler og direktiver vedtaget i EU. Natura 2000 er en samlet betegnelse for de internationale beskyttede naturområder i EU, som har til formål at bevare og beskytte udvalgte naturtyper samt dyre- og plantearter. Disse typer og arter er karakteriseret ved, at de er sjældne, truede eller særlige for EU's 28 medlemslande. Det overordnede formål med Natura 2000-områderne er at sikre en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper, som er omfattet af beskyttelsen (Naturstyrelsen, 2014a). Der arbejdes således i disse år for en rig natur gennem arbejdet med EU's naturbeskyttelsesdirektiver på baggrund af fuglebeskyttelsesdirektivet fra 1979 og habitatdirektivet fra 1992. I Danmark er der udpeget 252 Natura 2000-områder, som tilsammen udgør 8,3 % af det samlede landareal samt 17,7 % af havarealet. De enkelte Natura 2000-områder består enten af et fuglebeskyttelsesområde, et Ramsarområde eller et habitatområde (Naturstyrelsen, 2014b). Nogle af områderne kan indeholde alle tre typer i samme område.

I Danmark findes der ikke en egentlig Natura 2000-lov, men i stedet har man valgt at lade den eksisterende natur- og miljølovgivning varetage opgaven. Det er hovedsageligt via miljømålsloven fra 2003, at EU's naturbeskyttelsesdirektiver vedr. Natura 2000 er implementeret. Det er særligt miljømålslovens kapitel 14, der vedrører Natura 2000. Her fremgår bl.a. reglerne for udarbejdelse af de statslige Natura 2000-planer samt kommunernes ansvar i forhold til Natura 2000. Det er Naturstyrelsen, som er ansvarlig for planlægningen og udarbejdelsen af de statslige Natura 2000-planer. De statslige Natura 2000-planer er en del af den overordnede statslige Natura 2000 planlægning. Målet med de statslige Natura 2000-planer er at stoppe tilbagegangen i den danske natur og på sigt skabe mere gunstige forhold, der kan sikre at naturen udvikler sig positivt. De statslige Natura 2000-planer er bindende for myndighederne og danner derved både grundlag for offentlige lodsejere og myndigheders indsats i områderne. Overordnet fastsætter planerne mål og tidshorisont for hvert enkelt Natura 2000-område. De nuværende statslige Natura 2000-planer er gældende for perioden 2009-2015 og er udarbejdet på baggrund af en basisanalyse. Planerne blev dog først vedtaget i december 2011. De statslige Natura 2000-planer skal derudover revideres hvert 6. år (MML § 46).

De statslige Natura 2000-planer skal følges op af en handleplan, som skal sikre at de mål, som er fastsat i de overordnede statslige planer, bliver ført ud i livet. På kommunalt niveau er det op til de enkelte kommuners kommunalbestyrelse at sørge for udfærdigelsen af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Af lovgivningen fremgår det, at det er op til kommunalbestyrelsen at sikre gennemførelsen af en vedtaget handleplan (MML § 46 a, stk. 4). Kommunalbestyrelsen skal, senest 6 måneder efter de statslige Natura 2000-planer er

offentliggjort fremlægge et forslag til den kommunale handleplan (MML § 46 b, stk. 1), og senest et år efter skal handleplanen være godkendt (MML § 46 c, stk. 1).



Figur 1: Den danske natur (Lejre Kommune, 2014)

Ultimo 2012 skulle kommunerne således have udarbejdet og vedtaget deres Natura 2000-handleplaner, og ved udgangen af 2015 skal initiativerne være gennemført. De nuværende kommunale handleplaner blev udarbejdet med hjemmel i den daværende miljømålslov. Loven er siden ændret. Af loven fremgik det at handleplanerne skulle indeholde:

- 1) *"Prioritering af kommunalbestyrelsens forventede forvaltningsindsats i planperioden.*
- 2) *Angivelse af mål og forventet effekt for de enkelte aktiviteter.*
- 3) *Forventede metoder og forvaltningstiltag, som kommunalbestyrelsen vil tage i anvendelse for at forbedre naturtilstanden eller fastholde gunstig bevaringsstatus."*

(Historisk MML § 46 a, stk. 1)

Det skal således fremgå af den kommunale handleplan, hvordan kommunalbestyrelsen vil arbejde for at forbedre forholdene jf. punkt 3 ovenfor. I *Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner* (BEK 1117/2011) er det specificeret, hvordan Miljømålsloven skal fortolkes. Heraf fremgår det, at ansvaret for Natura 2000-handleplanernes realisering ligger ude i kommunerne. De kommunale handleplaner er bindene for myndighederne jf. MML § 48, men har ikke direkte retsvirkninger for de enkelte borgere (Karnov note 142 til den historiske MML). Dette er særligt interessant, da kommunernes handleplaner for 1. planperiode (2009-2015) lægger op til, at indsatserne i Natura 2000-områderne realiseres ved lodsejernes frivillighed. Det forventes, at den konkrete indsats indenfor de kommunale Natura 2000-områder i stort omfang skal ske gennem *frivillige aftaler* med de berørte lodsejere, som det fremgår af Karnov note 135 til miljømålsloven:

"Det skal også ses i lyset af, at den konkrete indsats i 1. planperiode helt overvejende forventes udmøntet ved frivillige aftaler."

Der lægges op til, at de kommunale handleplaner primært sikres ved, at lodsejerne søger om tilskud fra forskellige tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet, men jf. MML § 46 a, stk. 4 er det kommunalbestyrelsen, der skal sikre gennemførslen af indsatserne i handleplanerne.

1.1 Problemformulering

De statslige Natura 2000-planer skal sikre fremgang for den danske natur. Dette skal ske gennem de mere konkrete kommunale handleplaner for de enkelte Natura 2000-områder. Det er kommunernes opgave at udarbejde handleplaner for de Natura 2000-områder, som ligger indenfor kommunens geografiske rammer, og som ikke er fredskovspligtige skovarealer. Disse skal sikre, at Danmark lever op til sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet. Kommunerne spiller således en afgørende rolle i realiseringen af den danske Natura 2000-indsats, der skal medvirke til at forbedre den danske natur. Det er derfor væsentligt at se på, hvordan kommunerne vil opnå dette. Rammerne for det kommunale arbejde findes i de kommunale Natura 2000-handlingsplaner, der blev vedtaget i december 2012.

Kommunerne befinder sig således godt halvvejs inde i den treårige periode, som planerne strækker sig over. Det må derfor forventes, at kommunerne er i gang med de konkrete tiltag, som skal sikre, at handleplanerne bliver realiseret. Som det fremgår af ovenstående, er lodsejernes frivillighed et helt centralt element i forbindelse med realiseringen af den danske Natura 2000-indsats. Det undersøges således, hvordan problemstillingen, med en realisering via lodsejernes frivillighed, harmoniserer med miljømålslovens bestemmelse om, at det er kommunerne, der har ansvaret for at sikre at handleplanerne realiseres. Det findes derfor relevant at undersøge, hvordan kommunerne arbejder med realiseringen af handleplanerne, og hvilke virkemidler der anvendes. Dette leder frem til følgende problemformulering:

Hvordan kan kommunerne sikre realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner?

Som det fremgår af ovenstående afsnit, ser det ud til, at der eksisterer udfordringer i forhold til, hvordan kommunerne forventer at realisere de kommunale Natura 2000-handleplaner, når der lægges op til, at dette skal ske via frivillighed fra lodsejerne. For at kunne svare på problemformuleringen, er der udarbejdet tre underspørgsmål, som besvares i hvert deres selvstændige kapitel.

Underspørgsmål:

1. Hvordan er EU's Natura 2000-direktiver implementeret i dansk lovgivning?
2. Hvordan er kommunernes Natura 2000-indsats finansieret?
3. Hvad er indholdet i casekommunernes handleplaner?

Ad 1) For at kunne besvare problemformuleringen og forstå de udfordringer, der eksisterer for kommunerne i realiseringen af handleplanerne, er det relevant at forstå, hvad baggrunden for hele Natura 2000-indsatsen er, og de rammer som lovgivningen opstiller. Det er derved

relevant at undersøge, hvor lovgivningen stammer fra og hvordan denne er implementeret i dansk lovgivning.

Ad 2) Realiseringen af den danske Natura 2000-indsats er afhængig af, at der eksisterer de nødvendige finansielle midler til dette arbejde. Det undersøges således, hvordan den danske Natura 2000-indsats er finansieret, for at få klarhed over hvor finansieringen af diverse tilskudsordninger kommer fra. Endvidere er det nødvendigt at undersøge, om der eksisterer andre økonomiske virkemidler, der kan anvendes i forbindelse med kommunernes arbejde med realiseringen.

Ad 3) Specialets fokus er at analysere, hvordan kommunerne forventer at sikre realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Derved bliver det relevant at se på de konkrete handleplaner og deres indhold, for at få klarhed over hvad det er, kommunerne er forpligtet til at realisere.

Konklusionerne på de tre underspørgsmål danner sammen med den indsamlede empiri grundlaget for den samlede tværgående analyse, der foretages i kapitel 6 *Tværgående analyse* for efterfølgende at besvare specialets problemformulering i konklusionskapitlet 7 *Konklusion*.

2 METODE

I dette kapitel redegøres der for specialets metodiske overvejelser. Herunder specialets struktur, valg, metoder og afgrænsning. Dette har til formål at skabe klarhed over specialet samt hvilke metoder, der er anvendt for at kunne svare på problemformuleringen. Der redegøres endvidere for valg af cases samt for specialet empiriske grundlag, der er indsamlet for at sikre en fyldestgørende besvarelse af problemformuleringen. Det empiriske grundlag beskriver, hvordan data er indsamlet samt baggrunden for valg af informanter. Afslutningsvis præsenteres specialets analysemodel for den tværgående analyse. I metodeafsnittet ses der på:

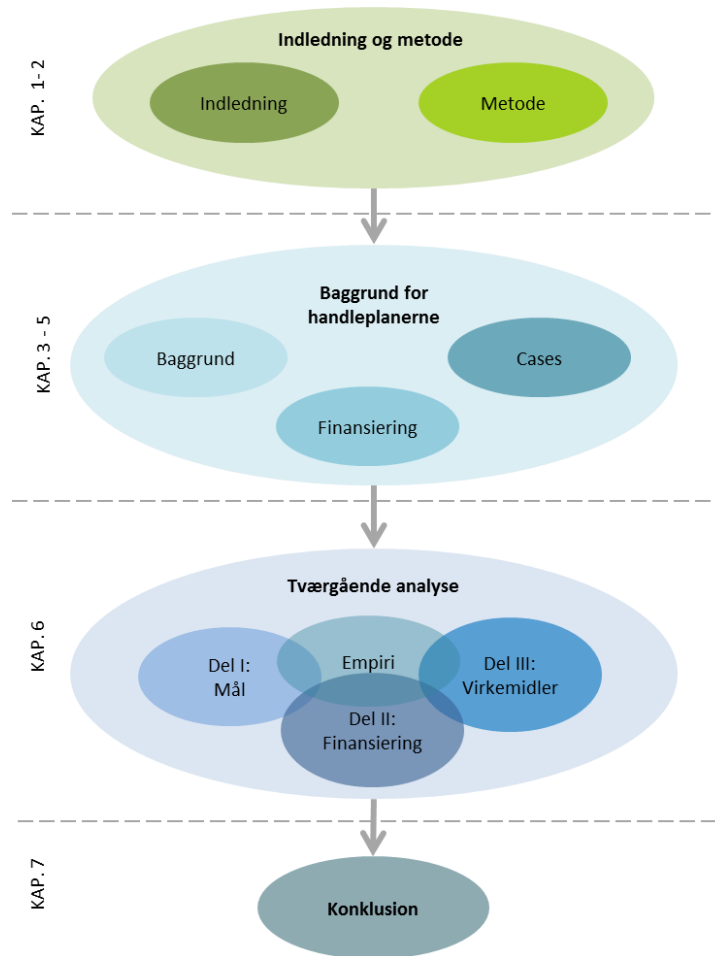
- Struktur
- Metodisk tilgang
- Empirisk grundlag
- Afgrænsning
- Lovgivning
- Analysemodel

2.1 Struktur

Specialet er opbygget omkring en problemformulering med tre underspørgsmål, der blev præsenteret i afsnit *1.1 Problemformulering*. De tre underspørgsmål er styrende for hvert deres emne i relation til problemformuleringen og analyseres i tre selvstændige kapitler (kapitel 3, 4 og 5). Disse kapitler behandler:

- Baggrunden for handleplanerne med fokus på lovgivningen
- Finansieringen af den danske Natura 2000-indsats
- De kommunale handleplaners form og indhold i de valgte casekommuner

Efterfølgende analyseres der på de erfaringer og resultater, der er gjort i de tre kapitler i samspil med den indsamlede empiri i en tværgående analyse (kapitel 6), for at identificere hvordan der arbejdes med realisereren af handleplanerne i forhold til de mål, der skal opfyldes, finansieringen af planerne og identifikation af virkemidlerne. Figur 2 på næste side illustrerer specialets overordnede struktur og sammenhæng mellem de enkelte kapitler.



Figur 2: Struktur

Der blev i kapitel 1 introduceret til Natura 2000 via en præsentation af den vigtigste lovgivning på feltet. Kapitlet indeholder yderligere specialets problemformulering og de dertilhørende underspørgsmål, der er styrende for den videre proces og opbygning af specialet. I indeværende kapitel bliver der redegjort for specialets metodiske tilgang, samt redegjort for hvordan specialets problemformulering besvares. De efterfølgende tre kapitler er udformet på baggrund af hvert deres underspørgsmål, og der redegøres nedenfor, hvorfor det er valgt at inddrage netop disse emner.

I kapitel 3 behandles baggrunden for de kommunale handleplaner, og hele det set-up som de er udarbejdet under. Der redegøres først for, hvordan EU-direktiver generelt implementeres i dansk lovgivning for at få en forståelse af, hvordan det på et overordnet plan sikres, at medlemslandene implementerer EU-direktiver i den nationale lovgivning, for efterfølgende at analysere hvordan EU's naturbeskyttelses-direktiver (habitat- og fuglebeskyttelses-direktiverne) er implementeret i den danske lovgivning. Dette er valgt for at få en forståelse for den ramme, som de kommunale Natura 2000-handleplaner er udformet under, for dermed at få en øget forståelse af de betingelser som kommunerne agerer under i forhold til realiseringen af deres handleplaner. Det undersøges hvilken lovgivning, der danner rammen for udarbejdelsen af de statslige Natura 2000-planer samt de kommunale Natura 2000-handleplaner. Gennem en analyse af lovgivningen bag de kommunale handleplaner er det

efterfølgende muligt, i kapitel 6, at foretage en tværgående analyse af de lovgivningsmæssige udfordringer, der eksisterer i forbindelse med arbejdet med at realisere handleplanerne. Endvidere undersøges det, hvilke redskaber kommunerne har til rådighed til arbejdet med realisering af handleplanerne via habitatbekendtgørelsen, både i form af administration og håndtering af selve enkeltsagsbehandlingen og den generelle planlægning i kommunerne. Derudover bliver det undersøgt, hvilke redskaber naturbeskyttelsesloven giver kommunerne, og hvilke forpligtelser og rettigheder kommunerne har i forbindelse med realiseringen af handleplanerne. Til sidst redegøres der for bestemmelserne i skovloven, der gælder for de skovbevoksede, fredskovspligtige arealer, der ikke er en del af de kommunale handleplaner, men nært knyttet til disse. De fund, der er identificeret i kapitel 3, skaber sammen med resultaterne fra finansieringskapitlet (kapitel 4) og casekapitlet (kapitel 5) udgangspunktet for den efterfølgende tværgående analyse (kapitel 6).

I specialets kapitel 4 analyseres de finansielle rammer for den danske Natura 2000-indsats. Det undersøges hvordan, den danske Natura 2000-indsats er finansieret, og derved hvor pengene til en realisering af handleplanerne kommer fra. Der fokuseres i dette kapitel særligt på de dele af det økonomiske system, der omhandler de forskellige tilskudsordninger, der skal sikre realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Et helt centralt element i realiseringen af de kommunale handleplaner er lodsejernes vilje til at søge de frivillige tilskudsordninger. Derved er det centralt at undersøge, hvordan disse tilskudsordninger er finansieret, og hvilke andre økonomiske virkemidler kommunerne kan anvende for at sikre en realisering af deres handleplaner. Ved at analysere de finansielle rammer for realiseringen af de kommunale handleplaner, er det muligt at få et billede af, hvor der eksisterer udfordringer for kommunerne i deres realisering af handleplaner i den tværgående analyse i kapitel 6.

I det efterfølgende kapitel 5 undersøges det, hvordan de kommunale handleplaner er udarbejdet, og hvordan de er opbygget. Det undersøges hvilke mål, det er kommunerne skal nå i den 1. Planperiode. Derved bliver det muligt i den tværgående analyse at konkludere på kommunernes muligheder for at realisere handleplanerne inden udgangen af 2015. Efterfølgende præsenteres de to casekommuner: Gribskov Kommune og Sorø Kommune. Det analyseres, hvordan deres handleplaner er opbygget for at få et praktisk eksempel på handleplanernes form og indhold. Ved inddragelsen af de to casekommuner skabes en forståelse af omfanget af de kommunale handleplaner, samt de konkrete områder som de kommunale medarbejdere arbejder med til dagligt for at sikre realiseringen.

I kapitel 6 samles delkonklusionerne fra de foregående kapitler således i en tværgående analyse, hvor konklusionerne bringes i spil sammen med den indsamlede empiri for at kunne forklare, hvordan kommunerne forventer at sikre realiseringen af handleplanerne inden udgangen af 2015. Kapitlet afsluttes med en delkonklusion, der leder op til specialets konklusion i kapitel 7, hvor problemformuleringen besvares.

2.2 Metodisk tilgang

Specialet undersøger, hvordan kommunerne vil sikre realiseringen af deres Natura 2000-handleplaner i 1. planperiode. Dette sker gennem en analyse af de juridiske og økonomiske rammer for efterfølgende, med inddragelse af udvalgte informanternes viden indenfor emnet, at undersøge, hvordan det kan sikres, at kommunerne realiserer de kommunale Natura 2000-handleplaner. Det er valgt at anvende juridisk metode til at forstå de juridiske rammer som specialet berører, samt at inddrage casestudier for at bringes de juridiske problemstillinger i spil med den indsamlede empiri i en konkret kontekst. På baggrund af dette besvares specialets problemformulering.

2.2.1 Juridisk metode

Juridisk metode er anvendelig til løsning og forståelse af juridiske problemstillinger. Juridisk metode skal forstås som den fremgangsmåde, der anvendes, når der skal tages stilling til et retsligt problem (Evald, 2005, s. 3). Det er regler og faktum, der udgør den præmis, der ligger til grund for konklusionen. Det skal således identificeres hvilke relevante retskilder, der danner grundlag for, hvad der er gældende ret. Når der skal løses et juridisk problem, søges der således hjælp i relevante retskilder (Evald, 2005, s. 18).

I Danmark opdeles retskilder i fire hovedgrupper¹. Der vil i dette speciale primært blive fokuseret på lovgivning og andre generelle regler, såsom bekendtgørelser, planer og vejledninger, der gennemgås og analyseres. Juridisk metode anvendes hovedsageligt i kapitel 3 hvor det retslige grundlag for de kommunale handleplaner samt de juridiske virkemidler, der eksisterer til realisering af planerne identificeres.

2.2.2 Casestudier

Der er i dette speciale valgt at arbejde med to cases: Gibskov Kommune og Sorø Kommune. Ved at anvende casestudier bliver det muligt at undersøge hvordan, der konkret arbejdes med at realisere de kommunale handleplaner ude i kommunerne og derved at give et billede af, hvordan situationen er på nuværende tidspunkt. Bent Flyvbjerg argumenterer for, at det er muligt at "(...) *generalisere på grundlag af en enkelt case* (...)" (Flyvbjerg, 1991, s. 148). Målet med vores cases er dog ikke at komme med formelle generaliseringer, men blot at anvende de valgte casekommuner som eksempler på, hvordan der arbejdes med realiseringen af de kommunale handleplaner i de danske kommuner. Casekommunerne er udvalgt med det formål at udgøre et eksempel på en "almindelig" kommune, og derved bliver det muligt at forklare hvordan, der i almindelighed arbejdes med realiseringen af handleplanerne ude i kommunerne.

2.3 Empirisk grundlag

I forbindelse med specialet er der indsamlet empiri for at få viden om specialets genstandsfelt. Der er foretaget fire kvalitative interviews og efterfølgende ni supplerende skriftlige interviews. Interviews er særligt velegnet til at få indsigt i den nyeste viden på området samt give et billede af det praktiske arbejde ude i kommunerne og hos myndighederne. Derigennem har det været muligt at få et øjebliksbillede af, hvordan

¹ Lovgivning og andre generelle regler, retspraksis (domstolsafgørelser), sædvaner (retssædvane og kutyme) og forholdets natur (Evald, 2005, s. 18)

situationen i praksis er med den danske Natura 2000-indsats, og derved at analysere på hvordan kommunerne i disse måneder arbejder med at sikre realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner.

Nedenfor gennemgås de overvejelser, der ligger til grund for udarbejdelsen af vores interviews. Det gælder i forhold til de overvejelser, der har været ved udarbejdelse af de anvendte interviewguides, transformeringen af de enkelte kvalitative interviews, valget af informanter og overvejelser i forbindelse med udsendelsen af de efterfølgende spørgsmål til ni kommuner.

2.3.1 Kvalitative interviews

Der er udarbejdet interviewguides forud for de enkelte interviews. Der er stort set anvendt den samme interviewguide til de to interviews med de to kommunale medarbejdere, mens der er variation mellem interviewguiden til interviewet med Kommunernes Landsforening (KL) og Naturstyrelsen. Interviewguiden er ikke fulgt slavisk gennem de udførte interviews, men snarere anvendt som en rettesnor, for de emner det var vigtigt at få information om i hvert enkelt interview. De danner derved blot et udgangspunkt for struktureringen af de enkelte interviews. Derved får informanterne mest muligt rum og plads til at fortælle om deres viden på feltet, mens det sikres at alle temaer inddrages. Det semistrukturerede interview er en god måde at tilegne sig den nyeste viden på et område, og anvendes i specialet for at få indblik i den aktuelle situation med realisering af de kommunale handleplaner.

Interviewguiden er opdelt i tre overordnede temaer, hvor der er opstillet forskellige underspørgsmål. De tre temaer som interviewguiden følger, stammer fra specialets kapital 3-5. Interviewguiden følger således de tre temaer, der fremgår af Tabel 1 nedenfor. Der er lagt størst vægt på det sidste tema angående realiseringen. Derudover er der anvendt enkelte andre temaer i de tilfælde, hvor det blev vurderet relevant.

TEMA	EMNER
Processen	Undersøgelse af hvordan processen med udarbejdelsen af handleplanerne var.
Finansiering	Det undersøges hvordan Natura 2000-indsatsen finansieres i kommunerne samt tilskudsordningernes størrelse.
Realiseringen	Undersøgelse af hvordan der i øjeblikket arbejdes med at realisere planerne, og hvad man gerne så af andre virkemidler.

Tabel 1: Tema i interviewguides

2.3.2 Transformeringsproces

Det er valgt, med accept fra informanterne, at optage de enkelte interviews digitalt, for efterfølgende at transskribere disse til et meningsdannende referat (Kvale, 1997, s. 181). De informanter, der ønskede det, har efterfølgende godkendt referaterne. Referaterne er vedlagt som bilag (se evt. bilag 1-4) og lydfilerne er vedlagt på CD. Formålet med de udførte interviews er at få et billede af informanternes erfaringer, synspunkter og generelle forståelse af genstandsfeltet. Der er derfor valgt at gengive de vigtigste og mest centrale pointer i referaterne. Ved at anvende denne metode bliver de enkelte interviews mere

overskuelige til det videre arbejde med bearbejdelse af materialet til den tværgående analyse i kapitel 6. Informanterne citeres gennem specialet med henvisning til deres navn.

2.3.3 Valg af informanter

For at kunne svare på specialets problemformulering er der foretaget fire semistrukturerede kvalitative interviews. De fire informanter er valgt ud fra deres forskellige positioner indenfor arbejdet med realisering af de kommunale handleplaner. De forskellige interviews har haft forskellige formål i forhold til informantens placering indenfor emnet.

Nedenfor er opstillet en oversigt over de fire informanter, der er blevet interviewet. De fire interviews er alle foretaget i uge 18, fra tirsdag den 29. april til fredag den 2. maj 2014.

- **Nina Kjær Pedersen, Biolog i Gribskov Kommune:**
Interviewet i kraft af hendes position som kommunal sagsbehandler med kendskab til de aktuelle udfordringer med at realisere handleplanerne i Gribskov Kommune.
- **Line Strandholm Magnussen, Biolog i Sorø Kommune:**
Interviewet i kraft af hendes position som kommunal sagsbehandler, der ligesom medarbejderen fra Gribskov kommune har viden og indsigt i de aktuelle udfordringer med at realisere handleplanerne i Sorø Kommune.
- **Lisbeth Bjørndal Andersen, Chefkonsulent og projektleder, Naturstyrelsen:**
Interviewet i kraft af hendes position som ekspert på området. Naturstyrelsen har ansvaret for planlægningen og udarbejdelsen af de statslige Natura 2000-planer. Naturstyrelsen er derudover den overordnede myndighed på området, og derved giver dette interview et mere generelt billede af, hvordan status er for realiseringen af de kommunale handleplaner, samt hvordan der i Naturstyrelsen arbejdes med at sikre at handleplanerne bliver udarbejdet og realiseret.
- **Troels Garde Rasmussen, Chefkonsulent, KL:**
Interviewet i kraft af hans position som tovholder for KL's Vand og Natur afdeling og hans dybdegående kendskab til den danske Natura 2000-indsats ude i kommunerne. I kraft af KL's position som privat interesse- og medlemsorganisation for landets kommuner er det muligt at tegne et mere generelt billede af arbejdet med realiseringen af de kommunale handleplaner.

Der er dermed foretaget to kvalitative interviews med kommunale sagsbehandlere, for at få et billede af hvordan der konkret arbejdes med realiseringen ude i kommunerne. Endvidere er der foretaget to ekspertinterviews med KL og Naturstyrelsen, for at få et mere generelt billede af hvordan situationen er, og hvilke udfordringer der eksisterer i forbindelse med realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner.

2.3.4 Supplerende interviews

Udover de ovenstående kvalitative interviews er der foretaget ni supplerende skriftlige interviews med kommunale Natura 2000-medarbejdere rundt om i landet. Det er valgt at

foretage disse skriftlige interviews, for at undersøge de fund der fremgik af de kvalitative interviews. Der er ikke tale om en repræsentativ undersøgelse, men en form for stikprøve af de fund, der blev foretaget i de kvalitative interviews. De skriftlige interviews bestod af fire spørgsmål, der blev identificeret som centrale i de kvalitative interviews. Spørgsmålene blev sendt pr. mail til tilfældigt udvalgte kommuner, dog med det kriterium, at de havde flere Natura 2000-områder. Interview spørgsmål til de skriftlige interviews samt svar fra de enkelte kommuner er vedlagt på CD sammen med lydfilerne fra de udførte interviews.

2.4 Afgrænsning

Den danske Natura 2000-indsats er omfattende, og det er derfor valgt at afgrænse fokus for dette speciale til kun at omhandle de arealer, som de kommunale handleplaner dækker, dvs. Natura 2000-arealer indenfor kommunens geografiske område på land og for den kystnære del af vanddistriktet. Handleplanerne gælder ikke for offentligt ejede arealer, hvor der findes forvaltningsplaner, driftsplaner eller lignende samt de skovbevoksede fredskovspligtige arealer. På trods af at arbejdet for at sikre en bedre vandkvalitet i de danske vandløb (bl.a. via vandplaner) er nært beslægtet med den danske Natura 2000-indsats, og der er en række vandløbstyper, der også er beskyttede af Natura 2000, så er det valgt at afgrænse os fra dette felt.

2.5 Lovgivning

I løbet af specialet bliver der henvist til forskellige direktiver, love og bekendtgørelser hvor følgende forkortelser og titler vil blive anvendt. Det er valgt både at anvende forkortelser og populærtitler i specialet for at sikre den fulde forståelse af de enkelte afsnit og kapitler. På næste side ses en tabel over de vigtigste love, bekendtgørelser og direktiver.

FORKORTEELSE	POPULÆRTITEL	LOV NR. OG DATO	TITEL
92/43/EØF	Habitatdirektivet	92/43/EØF af 21. maj 1992	Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter
79/409/EØF	Fuglebeskyttelsesdirektivet	79/409/EØF af 2. april 1979	Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle
MML	Miljømålsloven	LBK nr. 932 af 24/09/2009 med senere ændringer	Bekendtgørelse af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)
Historisk MML	Historisk miljømålslov	LBK nr. 932 af 24/09/2009 som ændret ved BEK 862/2010 og LOV 553/2011	Bekendtgørelse af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)
PL	Planloven	LBK nr. 587 af 27/05/2013	Bekendtgørelse af lov om planlægning
SL	Skovloven	LBK nr. 678 af 14/06/2013	Bekendtgørelse af lov om skove
NBL	Naturbeskyttelsesloven	LBK nr. 951 af 03/07/2013 med senere ændringer	Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse
BEK 1654/2013	VVM bekendtgørelse	BEK nr. 1654 af 27/12/2013	Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning
BEK 408/2007	Habitatbekendtgørelsen	BEK nr. 408 af 01/05/2007 med senere ændringer	Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter
BEK 1411/2010	Henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen	BEK nr. 1411 af 08/12/2010 med senere ændringer	Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen
BEK 1117/2011	Kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner	BEK nr. 1117 af 25/11/2011	Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner
BEK 76/2014	Tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning	BEK nr. 76 af 21/01/2014	Bekendtgørelse om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning
BEK 1116/2011	Tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning	BEK nr. 1116 af 25/11/2011	Bekendtgørelse om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning (Historisk)

Tabel 2: Love, bekendtgørelser og direktiver

2.5.1 Lovændringer

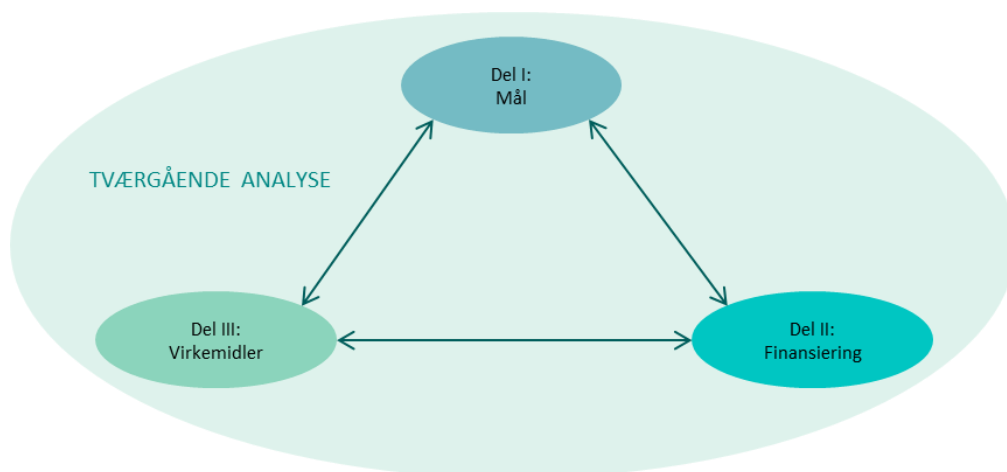
De gældende kommunale Natura 2000-handleplaner er udarbejdet med hjemmel i:

- 1) LBK 932/2009 som ændret ved BEK 862/2010 og LOV 553/2011
- 2) BEK nr. 1117 af 25. november 2011 om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner
- 3) BEK nr. 1116 af 25. november 2011 om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning

Miljømålsloven er efterfølgende blevet ændret ved LOV nr. 514 af 27. maj 2013. Lovændringen ændrer ikke ved den overordnede opgavefordeling mellem stat og kommune. BEK 1116/2011 er ligeledes efterfølgende blevet ændret så den gældende bekendtgørelse nu er BEK 76/2014.

2.6 Analysemodel

I kapitel 6 *Tværgående analyse* bringes de foregående analysers delkonklusioner i spil med den indsamlede empiri, for derefter at kunne svare på specialets problemformulering i konklusionskapitlet. Kapitel 6 er opdelt i tre temaer, der er indbyrdes afhængige. De tre temaer som analysen behandler, er *mål*, *finansiering* og *virkemidler* som det fremgår nedenfor. De enkelte delanalyser gennemgås først enkeltvis for afslutningsvis, i delkonklusionen, at samle op på de fund, der er identificeret i de foregående delanalyser. Det er valgt at opbygge analysen omkring disse tre indbyrdes afhængige emner, da disse er identificeret som helt centrale for at sikre en velfungerende Natura 2000-indsats i den indsamlede empiri. Empirien har været styrende for analysen, og der søges i analysen at finde forklaringer på de observationer, der er fundet og de mekanismer, der er bestemmende for kommunernes muligheder for realisering af deres handleplaner. Det undersøges således, hvordan sammenhængen er mellem de mål, der er sat for kommunerne, i forhold til de finansielle rammer som indsatsen er styret af, og de virkemidler som kommunerne kan anvende til at sikre realiseringen af handleplanerne. Realiseringen af de kommunale handleplaner er således afhængige af synergien i mellem de tre emner og eventuelle uhensigtsmæssigheder mellem disse. Nedenfor ses en analysemodel for den tværgående analyse i kapitel 6.



Figur 3: Analysemodel

I den første delanalyse fokuseres der på processen med udarbejdelse af de kommunale handleplaner og de deraf følgende udfordringer og uhensigtsmæssigheder, der kan identificeres, for derved at forstå de vilkår som planerne er udarbejdet under. Det undersøges hvilke mål, der skal nås i den 1. planperiode og hvilke konsekvenser det har, hvis disse ikke opfyldes. Dette gøres for derved at kunne identificere, hvilke konsekvenser det har for kommunerne, hvis de ikke overholder deres forpligtelser. Delanalysen har således til formål at give en forståelse for det skisma, som planerne er udarbejdet under, samt hvad succeskriteriet for realiseringen af handleplanerne i 1. planperiode er.

Den anden delanalyse fokuserer på de mere økonomiske aspekter af selve realiseringen af den danske Natura 2000-indsats. I delanalysen undersøges det hvilke økonomiske udfordringer, der eksisterer i forbindelse med realiseringen af de kommunale handleplaner. Formålet med dette er, at svare på om det er realistisk, at kommunerne kan nå at realisere handleplanernes mål inden udgangen af 2015, indenfor de økonomiske rammer, der eksisterer på nuværende tidspunkt. Delanalysen har yderligere til formål at afdække, om der i det finansielle set-up eksisterer barrierer, der har betydning for lodsejernes søgning af de forskellige tilskudsordninger, da dette er centralt for realiseringen af handleplanerne.

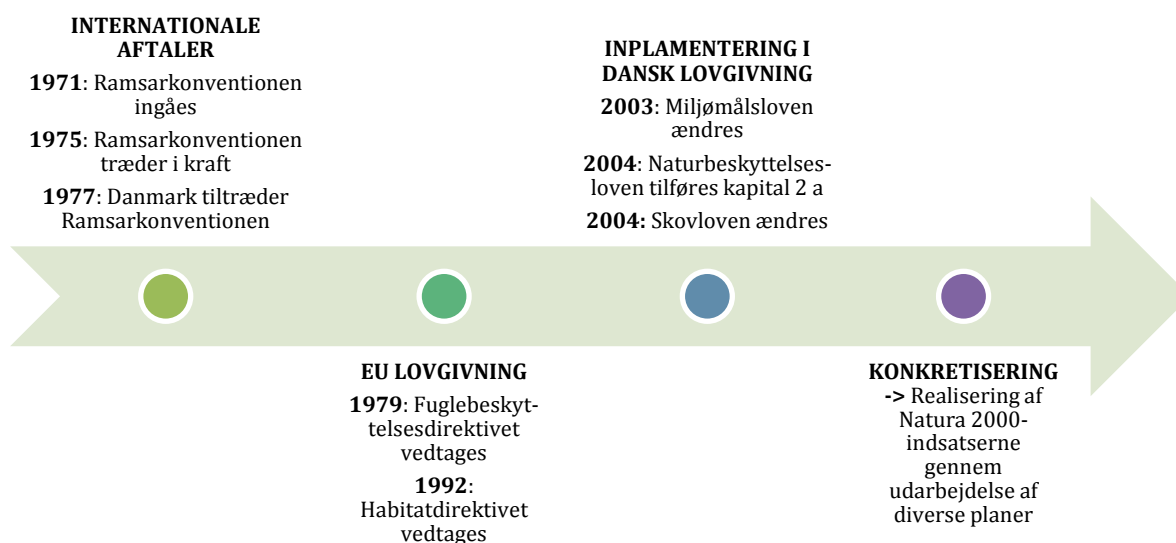
I den tredje og sidste delanalyse fokuseres der på den faktiske realisering af de kommunale handleplaner og de virkemidler, der bliver anvendt. Formålet med denne delanalyse er, at få identificeret hvordan kommunerne arbejder med deres handleplaner, og de barrierer der vanskeliggør kommunernes arbejde på nuværende tidspunkt. Derved bliver det muligt, at identificere de virkemidler der på nuværende tidspunkt anvendes, og hvilke der har den bedste effekt, for efterfølgende at konkludere hvad kommunerne fremadrettet skal arbejde med for at sikre realiseringen af deres handleplaner. Det undersøges endvidere hvilke alternative virkemidler, det kan blive nødvendigt at anvende i fremtiden, når frivillighedsvejen ikke længere er tilstrækkelig. Formålet med den tredje delanalyse er således at få overblik over det arbejde, der på nuværende tidspunkt foregår i kommunerne.

Afslutningsvis samles resultaterne af den tværgående analyse i en delkonklusion, der skal danne grundlaget for besvarelsen af specialets problemformulering i konklusionskapitlet. I delkonklusionen opstilles der en model for resultaterne af de tre delanalyser for at anskueliggøre sammenhængen mellem de tre emmer. Derved er det muligt at skabe en ramme for bedre at forstå sammenhængen mellem de tre delelementer, der er afgørende for kommunerens arbejde med at realisere deres handleplaner.

3 BAGGRUND FOR HANDLEPLANERNE

Dette kapitel har til formål at besvare problemformuleringens underspørgsmål 1: *Hvordan er EU's Natura 2000-direktiver implementeret i dansk lovgivning?* Det undersøges hvor Natura 2000-lovgivningen stammer fra, og hvordan denne er implementeret i den danske lovgivning. Gennem en analyse af selve implementeringen af direktiverne i den danske lovgivning, bliver de mest centrale love og bekendtgørelser gennemgået. Dette er relevant for at forstå de rammer, som de kommunale Natura 2000-handleplaner er udformet under for dermed at forstå de juridiske betingelser for realisering af kommunernes handleplaner. Kapitales formål er således at skabe den fornødne viden om lovgivningen bag Natura 2000 og de juridiske virkemidler, som der eksisterede på nuværende tidspunkt.

Nedenfor ses Figur 4, der illustrer, hvordan forløbet for implementeringen af naturbeskyttelsesdirektiverne i dansk lovgivning er foregået. Den strækker sig fra de internationale aftaler og EU-direktiver videre til implementeringen i den danske lovgivning. Længst ude til højre ender figuren der, hvor der via udarbejdelse af diverse handleplaner sker en konkretisering af de statslige Natura 2000-planer. Dette sker bl.a. ved de kommunale Natura 2000-handleplaner. Der bliver i de efterfølgende afsnit redegjort for og analyseret hvordan, de juridiske rammer er for de kommunale handleplaner.



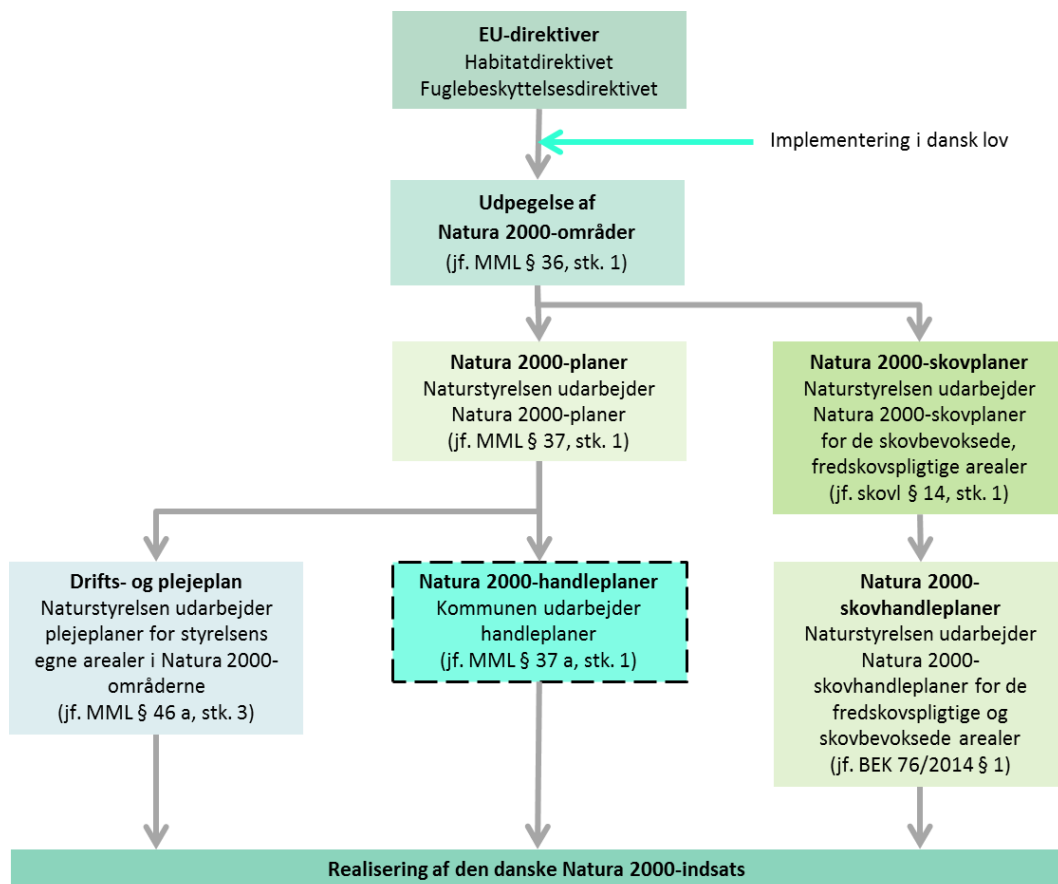
Figur 4: Overordnet tidsplan fra 1971-2009

Implementeringen er foretaget i flere trin, der tilsammen udgør den samlede implementering af EU's naturbeskyttelsesdirektiver i Danmark. Det drejer sig om følgende opbygning:

- Miljømålsloven
- Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter 1 (Habitatbekendtgørelsen)
- Naturbeskyttelsesloven
- Skovloven
- Andre love anvendt til implementering

De fire første punkter er de primære midler til realisering af Danmarks forpligtelser i forhold til Natura 2000. Derudover er der ændret mindre dele af den eksisterende sektorlovgivning for at sikre den fuldstændige implementering.

For at give et overblik over sammenhængen mellem EU's naturbeskyttelsesdirektiver og de forskellige Natura 2000-planer er der udarbejdet Figur 5, der viser, hvordan de indbyrdes hænger sammen. Som det fremgår af figuren nedenfor, er de kommunale Natura 2000-handleplaner på niveau med skovhandleplanerne samt pleje- og driftsplanerne. De forskellige bokse i figuren vil blive gennemgået efterfølgende med hovedfokus på de kommunale Natura 2000-handleplaner, som markeret på figuren. Yderligere fremgår det af figuren, hvilket lovgrundlag de forskellige planer er udarbejdet på baggrund af.



Figur 5: Sammenhængen mellem EU's naturbeskyttelsesdirektiver og de forskellige Natura 2000-planer

Først vil der blive set på de internationale aftaler samt EU's naturbeskyttelsesdirektiver, der danner grundlaget for de danske Natura 2000-forpligtelser. Naturbeskyttelsesdirektiverne fremgår på figuren ovenfor som første skridt, og som det yderligere fremgår af figuren, danner de grundlaget for samtlige Natura 2000-planer og er dermed helt centrale i forhold til udarbejdelsen og realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner.

3.1 Lovgrundlaget for Natura 2000

Afsnittet har til formål at se på baggrunden for den overordnede Natura 2000-lovgivning. Der redegøres således for EU's naturbeskyttelsesdirektiver, der udgør grundlaget for de danske Natura 2000-forpligtelser, hvilket bidrager til en afklaring af, hvor de danske Natura 2000-

forpligtelser stammer fra, og hvad deres formål er. Dette bidrager til en større forståelse, for de krav som kommunerne skal realisere i deres kommunale Natura 2000-handleplaner.

Miljø- og naturproblemer er ofte af grænseoverskridende karakter, hvilket betyder, at for at få en velfungerende naturindsats kræver det ligeledes, at initiativerne kommer fra internationalt hold for at sikre en sammenhængende og ensartet indsats. Med vedtagelsen af EU's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver spiller EU og det internationale samarbejde en stigende rolle i den danske naturindsats. Det overordnede lovgrundlag for Natura 2000 er således EU's to naturbeskyttelsesdirektiver, fuglebeskyttelsesdirektivet fra 1979 og habitatdirektivet fra 1992. Direktiverne forpligter medlemslandene til at beskytte og bevare over 700 arter af dyr og planter, 170 fuglearter og over 200 naturtyper (Naturstyrelsen, 2014c). Nedenfor redegøres der kort for fuglebeskyttelsesdirektivet, habitatdirektivet samt Ramsarkonventionen, der danner lovgrundlag for Natura 2000.

3.1.1 Fuglebeskyttelsesdirektivet

EU's fuglebeskyttelsesdirektiv blev vedtaget i 1979, og er den ældste EU lovgivning indenfor natur (European Commission, 2014). Direktivet har til formål at bevare og beskytte udvalgte fuglearter i medlemslandene. I 1979 stod fuglebeskyttelsesdirektivet alene og var ikke en del af Natura 2000-netværket, der først kom senere. Direktivet forpligter de enkelte medlemslande til at udpege såkaldte fuglebeskyttelsesområder, der sikrer levestederne for de fugle, som er omfattet af direktivet. Disse er enten truede, sjældne eller karakteristiske for EU (Fuglebeskyttelsesdirektivet).

3.1.2 Habitatdirektivet

Habitatdirektivet er fra 1992 og forpligter medlemslandene til at bevare en række dyre- og plantearter samt naturtyper, der er særlige for EU. På baggrund af direktivet skal de enkelte medlemslande udpege habitatområder, som er særlige bevaringsområder, hvor direktivets naturtyper og dyre-/plantearter beskyttes (Naturstyrelsen, 2014a). I henhold til direktivet er det overordnede formål at:

"(...) bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter (...)"

(De Europæiske Fællesskabers Tidende, 1992)

Natura 2000-netværket er direkte omtalt i habitatdirektivet under artikel 3, der bl.a. foreskriver, at der oprettes særlige bevaringsområder, der kaldes Natura 2000. Direktivet er yderligere koblet sammen med forpligtelserne fra fuglebeskyttelsesdirektivet.

3.1.3 Ramsarkonventionen

Ramsarkonventionen er en international aftale vedr. beskyttelse af vådområder. Især de områder, der er vigtige levesteder for vandfugle, da disse også er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet. Aftalen blev indgået i Ramsar i Iran i 1971 og trådte i kraft i 1975. Danmark ratificerede aftalen i 1977, og i 2010 havde 160 lande tiltrådt konventionen og dermed forpligtet sig til at *"(...) udpege mindst et vådområde, som har international betydning."* (By- og Landskabsstyrelsen, 2010). Der er sket store ændringer i konventionen i 1982 ved en protokol og 1987 ved supplerende ændringer (G.V.T. Matthews, 1993).

Ramsarkonventionen er en mellemstatslig traktat (The Ramsar Convention on Wetlands, 2014). At traktaten er mellemstatslig betyder, at de regler, der bliver vedtaget alene forpligter landene. Det betyder dog også, at forpligtelserne og reglerne skal godkendes og vedtages af de enkelte landes regeringer (folketinget i Danmark), før de er gældende (EU-Oplysningen, 2010). Ramsarområderne i Danmark ligger alle indenfor de danske fuglebeskyttelsesområder og er på den måde en del af Natura 2000-netværket.

3.1.4 EU-direktiver

Fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet kan siges at have et overordnet mål om bl.a. at sikre en gunstig bevaringsstatus samtidig med, at der foreligger en række specifikke krav til, hvordan naturen skal forvaltes. Direktiverne indeholder bl.a. nogle absolutte beskyttelseskrav ved, at det er defineret i direktiverne hvilke arter og hvilken natur, der er omfattet af direktiverne. Ifølge professor Helle Tegner Anker ved Københavns Universitet bliver der i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet anvendt en traditionel form for regulering med *streng materielle krav*, dvs. forbud mod aktiviteter, der kan skade naturen. Mens der i andre direktiver, som f.eks. vandrammedirektivet, fokuseres mere på selve forvaltningsprocessen via krav om udarbejdelse af vandplaner, hvor der gennem planprocessen sker nærmere fastsættelse af miljømål og konkretisering af den nødvendige indsats. Vandrammedirektivet fremstår derved mere fleksibelt end naturbeskyttelsesdirektiverne (Anker, 2013, s. 10). Af Traktatens art. 288 (TEUF²) findes reglerne om EU-samarbejdet, heraf fremgår det bl.a., at forordninger er bindende og er direkte gældende i hvert enkelt medlemsland, mens et direktiv, som tidligere nævnt, ikke er direkte gældende i medlemslandene, men at det er overladt til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for, hvordan de vil implementere direktiverne i national lovgivning. Et direktivs overordnede mål er dog bindende for medlemslandene.

Når EU's naturbeskyttelsesdirektiver skal implementeres i dansk lovgivning, har det betydning, hvilken type direktiv der er tale om. Der findes både overordnede rammeprægede direktiver og direktiver, der fastsætter helt præcise krav. Selvom der evt. er fastsat klare krav i direktiverne, kan det være en udfordring at få implementeret direktiverne fuldstændigt. Her kan EU-Kommissionen vælge at sende en *åbningsskrivelse* til de medlemslande, som de vurderer ikke har implementeret direktivet fuldt ud. Danmark modtog bl.a. en åbningsskrivelse i forbindelse med implementeringen af Habitatdirektivet (Anker, 2013, s. 32).

For at habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet er gældende i Danmark, skal de således først implementeres i den danske lovgivning. Der redegøres i det efterfølgende afsnit for, hvordan Danmark har valgt at implementere EU's naturbeskyttelsesdirektiver.

3.2 Implementering af EU-direktiver

Et EU direktiv er en klassisk retsakt indenfor EU. Direktiverne er bindende for medlemslandene, men direktivet i sig selv er ikke direkte national ret. Direktiver anvendes særligt til at skabe en harmonisering af retsstillingen i de enkelte EU lande, målet er således ikke at skabe en identisk retsstilling i medlemslandene. Det er op til de enkelte medlemslande

² Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

selv at implementere direktiverne i den gældende nationale lovgivning eller at vedtage en ny lov, der opfylder direktivets mål indenfor den tidsfrist, som er fastsat i direktivet. Der findes således forskellige valgmuligheder for medlemslandene til, hvordan de vil sikre gennemførslen af direktivet således, at de enkelte medlemslande kan opretholde deres egen lovgivningstradition (Sørensen & Nielsen, 2010, s. 115). Alle medlemslandene skal f.eks. ifølge habitatdirektivet udpege udvalgte områder med natur, som skal beskyttes. Men det er op til det enkelte medlemsland at afgøre, hvilke naturområder de vil udpege, og hvordan de vil sikre at disse områder bliver beskyttet.

Ifølge Traktatens art. 288, stk. 3 overlades det til de nationale myndigheder at bestemme, hvordan direktivet skal implementeres. Medlemslandene har derved en vis frihed til at vælge deres implementeringsmetode. Gennemførslen af et direktiv behøver derved ikke nødvendigvis at ske via lovgivningen, hvis der eksempelvis allerede eksisterer en retspraksis, der opfylder direktivets krav. Dette forudsætter at retspraksis er klar, og indeholder de detaljer som direktivet regulerer. Det er dog sjældent, at dette er muligt (Sørensen & Nielsen, 2010, s. 115 f.).

EU-Domstolen, der er den øverste dømmende myndighed i EU, har opstillet hvilke grundlæggende betingelser, der skal være opfyldt, før et direktiv er korrekt implementeret (Sørensen & Nielsen, 2010, s. 116-121). Domstolen har kompetencer til at dømme i sager, der handler om medlemslandenes forpligtelser i henhold til EU-retten. Det er således domstolens rolle, at sikre at EU-retten overholdes, fortolkes og anvendes ensartet på tværs af EU (Folketinget, 2014). De fire elementer, der skal være opfyldt for at implementeringen er korrekt, er opstillet nedenfor og gennemgås efterfølgende enkeltvis:

- 1) Klar formulering af reglerne
- 2) Reglerne skal være *bindende*
- 3) Regler for *håndhævelse* efter implementering
- 4) Implementering inden *implementeringsfristen* ophører

3.2.1 Klar formulering af reglerne

Parter, der bliver berørt af direktivet, skal kunne opnå kendskab til deres rettigheder og pligter. Regler, der implementerer et direktiv, skal formuleres klart og utvetydig, så borgerne har mulighed for nemt og enkelt at få overblik over deres rettigheder. I forlængelse af dette skal gennemførelsesforanstaltningerne være offentlige tilgængelige, og derved kan en forvaltningspraksis på området være svær at få accepteret af EU-Domstolen som en tilstrækkelig implementering af direktivet (Sørensen & Nielsen, 2010, s. 116 f.).

3.2.2 Bindende regler

Denne betingelse stammer fra kravet om, at reglerne skal skabe en sikker retstilstand for alle. Det er derved ikke muligt at implementere et direktiv gennem anbefalinger, henstillinger eller andre forestillinger, der ikke er juridisk bindende. En forvaltningspraksis må forventes at kunne ændres frit og er ikke tilstrækkeligt kendt i offentligheden og kan derfor ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i et direktiv (Sørensen & Nielsen, 2010, s. 117).

3.2.3 Håndhævelse efter implementering

Betingelsen omhandler, hvordan direktivets regler skal håndhæves, efter de er blevet implementeret i den nationale lovgivning. Det handler om, at der eksisterer *effektive sanktioner*, hvis direktivets forpligtelser ikke overholdes. Det er op til de enkelte medlemslande at finde de rette sanktioner, men domstolen har understreget, at sanktionerne skal være:

1. *Ligeværdige* med tilsvarende nationale regler, hvilket betyder at sanktioner der knytter sig til overtrædelse skal minde om lignende sanktionsmuligheder.
2. *Effektive* sanktioner, således at de har gennemslagskraft og virker afskrækkende, så de der er pålagt særlige forpligtelser også overholder disse.
3. Sanktionerne skal være *proportionale* med skadens omfang, hverken for strenge eller for svage.

(Sørensen & Nielsen, 2010, s. 117 f.).

3.2.4 Implementeringsfrist

Endeligt skal et direktiv være implementeret, inden implementeringsfristen udløber. Kommissionen fører kontrol med, at implementeringen af direktiverne er gennemført korrekt. Denne kontrol er gennem tiden blevet effektiviseret således, at der i nogle direktiver er beskrevet, at medlemslandene skal meddele Kommissionen, hvordan implementeringen er gennemført (Sørensen & Nielsen, 2010, s. 120). Dette er bl.a. gældende for habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet, hvoraf det fremgår, at medlemslandene skal implementere direktiverne inden for en frist på to år, og dette skal underrettes til Kommissionen, når dette er sket jf. art. 23 i habitatdirektivet og art. 18 i fuglebeskyttelsesdirektivet.

Medlemslandene skal således meddele Kommissionen, hvordan implementeringen af det pågældende direktiv er gennemført, for derved kan Kommissionen tjekke, om de ovenstående betingelser for implementering af et direktiv er opfyldt i forbindelse med den nationale implementering. Som det fremgår af afsnit 3.5 *Naturbeskyttelsesloven*, har Danmark haft enkelte vanskeligheder ved at opfylde forpligtelserne, som følger af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne.

EU's Naturbeskyttelsesdirektiver er hovedsageligt implementeret i dansk lov via miljømålsloven, habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven og skovloven. Direktiverne er dermed implementeret i dansk lovgivning ved, at den eksisterende natur- og miljølovgivning varetager opgaven. Det er Miljøministeriet, og derved Naturstyrelsen³, der varetager den overordnede planlægning for Natura 2000-områderne.

Der tages udgangspunkt i miljømålsloven, der er helt central for implementeringen af Natura 2000, og heri beskrives rammerne for udarbejdelsen af Natura 2000-planerne. Efterfølgende ses der på habitatbekendtgørelsen, som ud over at indeholde bestemmelser om selve

³ Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen (BEK 1411/2010 § 21, stk. 1, nr. 17-18).

udpegningen af Natura 2000-områderne også indeholder bestemmelser, der relaterer til andre love i forhold til tilladelser og dispensationer.

3.3 Miljømålsloven

Miljømålsloven har bl.a. til formål at fastsætte rammerne for den planlægning, som sker "(...) inden for de internationale naturbeskyttelsesområder(...)" (MML § 1). Loven er dermed helt central i forhold til at implementere fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet i Danmark. Loven indeholder de overordnede bestemmelser i forhold til udpegning af Natura 2000-områder samt planlægning for områder, herunder krav om udarbejdelse af Natura 2000-planer og indholdet af disse.

3.3.1 Udpegning

Miljømålslovens kapitel 13 indeholder bestemmelser om udpegning af de internationale Natura 2000-områder. Det er miljøministeren, der foretager udpegningen jf. § 36, stk. 1. Loven giver derudover ministeren hjemmel til at ændre i et allerede udpeget Natura 2000-område jf. § 36, stk. 2. Dette kan dog kun ske i helt særlige tilfælde. Selve udpegningen er foretaget i Danmark og har resulteret i 252 Natura 2000-områder. Miljømålsloven § 36, stk. 6 foreskriver, at når et område er udpeget, så er kommunalbestyrelsen forpligtet af udpegningen ved deres udøvelse af beføjelser i henhold til den gældende lovgivning. Inden selve udpegningen havde miljøministeren mulighed for at bestemme at kommunalbestyrelsen skulle beskytte området jf. § 36, stk. 3.

MILJØMÅLSLOVEN	
§ 36	
<i>Stk. 3</i>	<i>(...) Ministeren kan herunder bestemme, at regionsråd, kommunalbestyrelser og statslige myndigheder ved deres administration af lovgivningen er forpligtet til at beskytte området. Foranstaltningerne gælder, indtil der er truffet beslutning om og eventuelt foretaget en udpegning af området.</i>

Tekstboks 1: MML § 36, stk. 3

Ovenstående paragraf betyder bl.a., at kommunerne allerede inden udpegningen var forpligtet til, at beskytte de områder man forventede ville blive udpeget som et Natura 2000-område. Da selve udpegningen så blev foretaget, var kommunerne direkte forpligtet af loven jf. § 36, stk. 6.

3.3.2 De statslige Natura 2000-planer

Miljømålslovens kapitel 14 omhandler den generelle Natura 2000-planlægning. Herunder bestemmelserne vedr. udarbejdelse af Natura 2000-planer. Jf. § 37, stk. 1 er det miljøministeren, der skal udarbejde de statslige Natura 2000-planer. Det fremgår af loven, at planen kan deles op i geografiske områder, og at planen ikke omfatter fredskovspligtige skovarealer omfattet af skovloven. De statslige Natura 2000-planer skal i henhold til § 39 indeholde:

MILJØMÅLSLOVEN**§ 39**

Stk. 1 Natura 2000-planen skal indeholde:

- 1) Mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder, jf. § 41.*
- 2) Et indsatsprogram, jf. § 42.*

Tekstboks 2: MML § 39, stk. 1, nr. 1-2

Derudover indeholder de nuværende statslige Natura 2000-planer (der er udarbejdet med hjemmel i den historiske miljømålslov) en basisanalyse jf. MML § 40. Basisanalysen danner grundlaget for fastsættelse af mål for naturtilstanden (MML § 41) samt et indsatsprogram (MML § 42), således at der dannes grobund for at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus. Indsatsprogrammet indeholder bestemmelser, som kan være relevante for kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Det fremgår af MML § 42, at indsatsprogrammet i de statslige Natura 2000-planer skal indeholde bindende retningslinjer for kommunernes Natura 2000-handleplaner. MML's § 42 blev bl.a. ændret i 2013 ved L 2013 514, hvor det blev indført i loven, at indsatsprogrammet skulle indeholde *bindende* retningslinjer for handleplanerne. Den tilsvarende paragraf i den historiske MML, som var gældende ved udarbejdelsen af de nuværende statslige Natura 2000-planer, indeholder ikke et krav om bindende retningslinjer. Den væsentligste ændring er, at man nu har præciseret, at retningslinjerne skal være bindende. Her ønskes det, at der i de statslige planer fokuseres mere på mål- og rammestyring, og dermed giver kommunerne større frihed til at præcisere den konkrete indsats (Karnov note 132 til MML).

MILJØMÅLSLOVEN**§ 42**

Stk. 1 Indsatsprogrammet udarbejdes på grundlag af basisanalysen, jf. § 40, og foreliggende overvågningsdata. Indsatsprogrammet skal indeholde bindende retningslinjer for de kommunale handleplaner og kan indeholde konkrete forslag til handleplanerne.

Tekstboks 3: MML § 42, stk. 1

Miljøministeren skal jf. § 46 revidere Natura 2000-planerne hvert 6. år. Derudover giver § 46, stk. 2 mulighed for at indsatsprogrammet ændres i planperioden. Større ændringer kræver dog en offentlig høring, hvorimod mindre ændringer kan foretages uden høring.

Selve miljømålsloven indeholder ingen virkemidler til en realisering af planerne, disse skal findes i den relevante sektorlovgivning (Karnov stjernernote til MML). Af den seneste ændring til miljømålsloven, der trådte i kraft 1. juni 2013, fremgår det af bemærkninger til lovforslaget, at det er de statslige Natura 2000-planer, der danner udgangspunktet for de langsigtede mål samt fastsætter bindende krav til selve planperiodens indsats. Regioner, kommuner og statslige myndigheder er bundet af de statslige Natura 2000-planer jf. MML § 48 og må ikke administrere i modstrid hermed.

3.3.3 De kommunale Natura 2000-planer

Realiseringen af de statslige Natura 2000-planer sker bl.a. ved, at kommunerne udarbejder kommunale Natura 2000-handleplaner for den del af kommunernes geografiske område, som er udpeget til Natura 2000-område jf. MML § 37 a. Ultimo 2012 har kommunerne udarbejdet og vedtaget deres Natura 2000-handleplaner, og ved udgangen af 2015 skal initiativerne være gennemført. I *Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner* (BEK 1117/2011), der er udarbejdet med hjemmel i MML § 46 a, stk. 5, er det specificeret hvordan miljømålsloven skal fortolkes. Af miljømålsloven fremgår det, at der placeres et stort ansvar for Natura 2000-planlægningens realisering ude i kommunerne.

Siden de nuværende kommunale Natura 2000-handleplaner blev vedtaget i december 2012, er der i foråret 2013 vedtaget en ændring af miljømålsloven (L 2013 514), der forsøger at afbureaukratisere det kommunale arbejde med planerne ved at reducere omfanget af planerne (Karnov note 147 til MML). Nedenstående afsnit indeholder både paragraffer fra den historiske og den gældende miljømålslov, da selve planerne er udarbejdet på baggrund af den historiske, hvorimod virkemidler og den nuværende administration tager udgangspunkt i den gældende lovgivning. Det er tydeligt markeret, hvornår der er tale om den historiske miljømålslov.

De kommunale handleplaner er en udmøntning af de statslige Natura 2000-planer som Naturstyrelsen, på vegne af miljøministeren, har udarbejdet jf. MML § 37, stk. 1. Af BEK 1117/2011 § 2, stk. 3 fremgår det, at handleplanerne ikke gælder for:

- Offentligt ejede arealer hvor der findes forvaltningsplaner, driftsplaner eller lignende
- Skovbevoksede fredskovspligtige arealer
- Indsats til forbedring af vandkvaliteten

Som det fremgår af den historiske MML § 37 a, stk. 1, er det præciseret i MML §§ 46 a-46 e hvad handleplanerne skal indeholde mv. Af Tekstboks 4 nedenfor fremgår kravene til de eksisterende handleplaners indhold.

HISTORISK MILJØMÅLSLOV

Gældende ved handleplanernes vedtagelse i december 2012

§ 46 a

Stk. 1 Den kommunale handleplan skal for nærmere afgrænsede lokaliteter, internationale naturbeskyttelsesområder eller naturtyper og arter indeholde:

- 1) Prioritering af kommunalbestyrelsens forventede forvaltningsindsats i planperioden.*
- 2) Angivelse af mål og forventet effekt for de enkelte aktiviteter.*
- 3) Forventede metoder og forvaltningstiltag, som kommunalbestyrelsen vil tage i anvendelse for at forbedre naturtilstanden eller fastholde gunstig bevaringsstatus.*

Tekstboks 4: Historisk MML § 46 a, stk. 1

De gældende kommunale handleplaner skal således indeholde en prioritering af de anvendte virkemidler og tiltag, der skal realisere indsatsprogrammet (der findes i de statslige Natura 2000-planer) og angivelse af mål og effekt af initiativerne, samt hvilke metoder og tiltag kommunen vil anvende for at nå dette. Af *Bekendtgørelsen om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner* (BEK 1117/2011) er det præciseret, at handleplanerne skal være så konkrete, at det er muligt at vurdere og evaluere planernes gennemførsel jf. BEK 1117/2011 § 3. Men den skal stadig være general og ikke for specifik, da handleplanerne ikke må indeholde aftaler eller afgørelser, der eventuelt er truffet i forhold til de enkelte lodsejere, jf. BEK 1117/2011 § 3, stk. 1. Dette beskriver en hårdfin grænse, som kommunerne skal forsøge at håndtere i deres handleplaner, hvor der er krav om, at de skal være konkrete, men ikke på lodsejerniveau. Hvordan kommunerne har håndteret dette beskrives ikke yderligere, men omtales for at fortælle om den balancegang det har været, at udarbejde handleplaner som overholder bekendtgørelsens § 3.

De kommunale handleplaner skal fremover indeholde:

MILJØMÅLSLOVEN

§ 46 a

Stk. 1 Den kommunale handleplan skal indeholde:

- 1) Prioritering af kommunalbestyrelsens forventede forvaltningsindsats i planperioden på baggrund af en opgørelse af behovet for konkrete forvaltningstiltag.*
- 2) Forventede initiativer, som kommunalbestyrelsen vil tage for at gennemføre Natura 2000-planen, herunder en plan for interessentinddragelse.*
- 3) Oversigt over fordelingen af indsatsen mellem kommunale myndigheder, Miljøministeriet og offentlige lodsejere.*

Tekstboks 5: MML § 46a, stk. 1, nr. 1-3

Da man udarbejdede de nuværende kommunale Natura 2000-handleplaner, skulle de bl.a. også indeholde en angivelse af mål og forventet effekt, men dette blev fjernet ved den føromtalte ændring af Miljømålsloven, da man mente, at målene for områderne allerede var beskrevet i de statslige planer. Der er således ikke de store ændringer på de nuværende og tidligere regler for indholdet af kommunernes Natura 2000-handleplaner. Det er dog relevant at nævne både den eksisterende og den historiske for at give et retvisende billede af de betingelser, som de nuværende handleplaner er udarbejdet under samt kravene til de fremtidige planer, der skal udarbejdes for anden planperiode (2016-2021).

Kommunerne skal senest 6 måneder efter de statslige Natura 2000-planer er offentliggjort fremlægge et forslag til den kommunale handleplan (MML § 46 b, stk. 1). Planen skal i høring i henhold til MML's § 46 b, stk. 2 og senest et år efter vedtagelse af de statslige Natura 2000-planer, skal handleplanen være godkendt (MML § 46 c).

BEK 1117/2011 § 3, stk. 3 indeholder retningslinjer vedr. evaluering af handleplanen, der skal sikre at kommunerne er bevidste om, hvordan de forventer at realisere indsatserne i deres handleplaner. Der er i handleplanerne lagt op til, at størstedelen af indsatserne realiseres ved frivillige ordninger med lodsejerne og gennem forskellige tilskudsordninger.

**BEK OM KOMMUNALBESTYRELSESNES NATURA 2000-
HANDLEPLANER**

§ 3

Stk. 3 Handleplanen skal indeholde en redegørelse for gennemførelsen af handleplanen for den forudgående 6 års periode, der gør det muligt at vurdere, i hvilket omfang Natura 2000-planen for den forudgående periode er realiseret.

Tekstboks 6: BEK 1117/2011 § 3, stk. 3

I forbindelse med en redegørelse af både de statslige og de kommunale handleplaner er det vigtigt at bemærke, at planerne er bindende for myndighederne (Karnov note 156 til MML), men ikke har direkte retsvirkning for de enkelte borgere (Karnov note 134 til MML). Dette er særligt interessant, da kommunernes handleplaner for 1. planperiode (2009-2015), lægger op til at indsatserne i Natura 2000-områderne realiseres ved lodsejernes frivillighed. Forstået på den måde at der i de kommunale handleplaner lægges op til at initiativerne sikres ved, at lodsejerne selv søger om tilskud fra forskellige tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet, men jf. MML § 46 a, stk. 4 er det kommunen, der skal sikre gennemførelsen af indsatserne i handleplanerne.

3.3.4 Samarbejdet mellem kommuner og myndigheder

Mange af de udpegede Natura 2000-områder berører flere kommuner indenfor samme område, og det kræver derfor en vis koordinering af indsatserne mellem de berørte kommuner. Der er kun krav om, at den kommunale handleplan jf. MML § 37 a dækker *kommunens geografiske område*. Men der kan ikke vedtages en kommunal Natura 2000-handleplan, hvis en anden berørt kommunalbestyrelse modsætter sig dette indenfor en nærmere fastsat frist jf. MML § 46 d. En indsigelse skal dog være begrundet. Der skal således

være enighed blandt de berørte kommuner. Dette lægger op til, at kommunerne i et vist omfang vælger at samarbejde om udarbejdelsen af handleplanerne. Derudover er der mulighed for at miljøministeren, efter inddragelse af de forskellige berørte myndigheder, kan afgøre at en kommunal Natura 2000-handelplan jf. § 4, stk. 1 i *Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner* (BEK 1117/2011) skal "(...)indgå i en sammenfattende plan for et internationalt naturbeskyttelsesområde."

3.4 Habitatbekendtgørelsen

Bekendtgørelse om udpeging og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, også kaldet habitatbekendtgørelsen, blev udstedt i 2007 med hjemmel i MML § 36 og er med til at sikre implementeringen af EU's naturbeskyttelsesdirektiver i dansk lovgivning. Bekendtgørelsen består af 13 paragraffer, der bl.a. vedrører: Landsplan-, kommune-, lokal- og råstofplanlægning (§§ 5-6), tilladelser, dispensationer, godkendelser, planlægning m.v. (§§ 7-9), fravigelser (§ 10) og generel beskyttelse af visse arter (§§ 11-12). Det overordnede formål med bekendtgørelsen fremgår af § 1 der bl.a. foreskriver at:

HABITATBEKENDTGØRELSEN	
§ 1	
<i>Stk. 1</i>	<i>Bekendtgørelsen udpeger internationale naturbeskyttelsesområder og fastsætter regler for administrationen af områderne. Bekendtgørelsen udpeger følgende internationale naturbeskyttelsesområder:</i>
	<i>1) Fuglebeskyttelsesområder</i>
	<i>2) Habitatområder og</i>
	<i>3) Ramsarområder.</i>

Tekstboks 7: Habitatbekendtgørelsen § 1, stk. 1

Afsnittet er opbygget således, at der først er en kort introduktion til bekendtgørelsen, hvorefter der sættes fokus på habitatbekendtgørelsens forhold til planlægningen (§§ 5-6) og til enkeltsagsbehandlingen i forhold til dispensationer, tilladelser mv. (§§ 7-9). Disse paragraffer indeholder bestemmelser, som er relevante i forbindelse med kommunerens realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner. §§ 5-6 har indflydelse på den planlægning, der foregår ude i kommunerne, og §§ 7-9 har betydning for administrationen og håndteringen af selve enkeltsagsbehandlingen. Derfor er det også disse paragraffer, der er lagt størst vægt på i dette afsnit vedr. habitatbekendtgørelsen.

Habitatbekendtgørelsen sætter krav til myndighederne i forhold til både planlægning og enkeltsagsbehandling jf. § 1, stk. 3 samt § 2. Dette betyder, at myndighederne skal forholde sig til, og administrere efter, bekendtgørelsens regler, når de planlægger eller træffer afgørelse i sager i, eller i tilknytning til, et Natura 2000-område efter en række forskellige sektorlove indenfor natur- og miljøområdet (Naturstyrelsen, 2011).

Det fremgår af bilag til habitatbekendtgørelsen hvilke områder, der er udpeget til henholdsvis: Internationale naturbeskyttelsesområder, habitatområder, fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder jf. § 3, stk. 1. Herudover indeholder bekendtgørelsen en lang

række bilag, som er beskrevet i § 3, stk. 2, herunder bl.a. fortegnelser over de enkelte områder og arter, der skal beskyttes. Ændring af Natura 2000-områderne kan kun foretages af miljøministeren jf. MML § 36, stk. 2, og ændringen er først gældende, når der er vedtaget en tilsvarende ændring af habitatbekendtgørelsen, da det er bekendtgørelsen, der definerer, hvilke områder der er Natura 2000-områder. Miljøministeren kan dog kun ændre et Natura 2000-område i særlige tilfælde, hvor der enten opdages en betydelig fejl i den eksisterende udpegning, eller hvor der opdages forekomster af naturtyper og arter omfattet af beskyttelsen i habitatdirektivet, som ikke før er registreret (Karnov note 112 til MML).

Bevaringsmålsætningen fremgår af habitatbekendtgørelsens § 4 og forklarer bl.a., hvorfor Natura 2000-områderne er udpeget. Yderligere defineres en række begreber, der er centrale i habitatdirektivet for bl.a. at sikre forståelsen af begreber som f.eks. *gunstig bevaringsstatus*.

3.4.1 Habitatbekendtgørelsens indflydelse på planlægningen (§§ 5-6)

Habitatbekendtgørelsens forhold til og indflydelse på planlægningen i både kommuner, regioner og stat er beskrevet i §§ 5-6. Det fremgår bl.a. af bekendtgørelsens § 5 at:

HABITATBEKENDTGØRELSEN	
§ 5	
<i>Stk. 1</i>	<i>De internationale naturbeskyttelsesområder skal fremgå af landsplandirektiver og kommuneplanerne, der skal indeholde retningslinjer i overensstemmelse med denne bekendtgørelse.</i>
<i>Stk. 2</i>	<i>I områderne må der ikke;</i> <i>1) Udlægges nye arealer til byzone eller til sommerhusområde.</i> <i>2) Planlægges nye større vejanlæg eller sideanlæg i form af servicestationer, materialepladser og lign.</i> <i>3) Planlægges nye eller væsentlige udvidelser af andre trafikanlæg og tekniske anlæg og lign., f.eks. lufthavne, flyvepladser, jernbaner, havne, opfyldninger på søterritoriet, luftledningsanlæg, vindmølleklynger og -parker, lossepladser og anlæg for deponering.</i> <i>4) Udlægges nye områder til råstofindvinding på land.</i>

Tekstboks 8: Habitatbekendtgørelsen § 5, stk. 1-2

Dette betyder, som det fremgår af § 5, stk. 1, at kommunerne bl.a. skal tage højde for de udpegede Natura 2000-områder i deres kommuneplaner, og det giver dermed en begrænsning i arealanvendelsen i disse områder. Habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 2 indeholder en liste over, hvilke aktiviteter der ikke må foretages i et Natura 2000-område, og dette har specielt indflydelse på kommunernes planlægning, da § 5, stk. 2 bl.a. foreskriver, at der efter udpegning af et Natura 2000-område ikke må udlægges nye arealer til byzone samt planlægges nye større veje mv. Det betyder, at kommunerne f.eks. ikke må optage bestemmelser om vejanlæg i et Natura 2000-område, selv om dette evt. var planlagt før udpegningen af Natura 2000-området. Bestemmelserne i § 5 stk. 2, der indeholder begrænsninger i kommunernes planlægning, kan dog fraviges hvis "(...)der planlægges for

foranstaltninger, som vil medføre forbedringer af naturforholdene i det berørte område.” jf. habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 4. Dette kan f.eks. dreje sig om et naturgenopretningsprojekt. Der skal dog stadig foretages en foreløbig vurdering og evt. konsekvensvurdering jf. habitatbekendtgørelsens § 6. I forhold til bl.a. kommunernes planlægning er bekendtgørelsens § 6 også en af de helt centrale paragraffer, der foreskriver at:

HABITATBEKENDTGØRELSEN

§ 6

Stk. 1 I redegørelsen til planforslag i medfør af planloven, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000 områdes forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslagens virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger.

Tekstboks 9: Habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 1

Habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 foreskriver dermed at alle planer, der udarbejdes med hjemmel i planloven, og som ikke i sig selv er relateret til eller nødvendige for et Natura 2000-område, skal undergå en vurdering inden planforslaget kan vedtages. Denne vurdering ser på planens virkning på det pågældende Natura 2000-område, og om det har en negativ effekt på området. Hvis dette ikke er tilfældet, behøver kommunen ikke foretage sig yderligere. Viser vurderingen derimod at ville skade området, så kan planen ikke vedtages jf. § 6, stk. 2. Det er en konkret vurdering af planen i forhold til Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger. Dette gælder både kommuneplaner og lokalplaner, og vurderingen skal fremgå af planens redegørelse. Selve vurderingen består (som i tilfældet vedr. enkeltsagsbehandling jf. §§ 7-9) af en foreløbig vurdering og en eventuel konsekvensvurdering.

I relation til habitatbekendtgørelsens krav til kommunernes planlægning og krav til vurdering af planforslag efter planloven så er *loven om miljøvurdering af planer og programmer* relevant. Miljøvurdering af planer og programmer bygger på SMV direktivet (Strategisk Miljø Vurdering) og er implementeret i *Lov om Miljøvurdering af planer og programmer*. Loven og direktivet skal ses som en form for overbygning til VVM bestemmelserne (Naturstyrelsen, 2014e). I henhold til loven skal der udarbejdes en miljørapport hvis planer f.eks. vurderes at kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Denne skal indeholde en vurdering af:

“(…) den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer.”

(Naturstyrelsen, 2011, s. 9)

SMV vurderingen er bredere end konsekvensvurderingen i habitatbekendtgørelsen. Det er dermed muligt, at en SMV vurdering er tilstrækkelig i forhold til vurderingskravet efter habitatbekendtgørelsens § 6, hvis denne ellers lever op til kravene herfor. Det er altså muligt

kun at udarbejde en SMV vurdering (miljørapport) og dermed blive fritaget for yderligere at udarbejde en konsekvensvurdering.

3.4.2 Habitatbekendtgørelsens forhold til anden lovgivning (§§ 7-9)

Tilladelser, dispensationer og godkendelser behandles hovedsageligt i habitatbekendtgørelsens §§ 7-9 og er centrale for kommunerens arbejde med at realisere de kommunale Natura 2000-handleplaner. Her fremgår det, hvordan og hvornår kommunen skal foretage en foreløbig vurdering samt evt. en konsekvensvurdering i forhold til planer og projekter i henhold til en række love indenfor miljø- og naturområdet. Det fremgår således af bekendtgørelsens § 7, stk. 1:

HABITATBEKENDTGØRELSEN	
§ 7	
Stk. 1	<i>Før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 8, skal der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. De projekter, der omfattes af kravet om vurdering er projekter som ikke direkte er forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning.</i>

Tekstboks 10: Habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1

Det fremgår yderligere af § 7, stk. 2, at hvis den foreløbige vurdering jf. § 7, stk. 1 vurderes at påvirke området væsentligt, skal der foretages en konsekvensvurdering. Det fremgår af habitatbekendtgørelsens §§ 8-9, hvilke love og paragraffer der er omfattet af vurderingskravet i § 7, stk. 1.

En *foreløbig vurdering* udføres for at vurdere om en plan jf. § 6 eller et projekt i forhold til enkeltsagsbehandlingen vil have en væsentlig påvirkning på et Natura 2000-område. Er dette tilfældet, skal der jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 2 udføres en konsekvensvurdering. Konsekvensvurderingen skal foretages i forhold til Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning og godkendelse, tilladelse eller dispensation kan ikke gives, hvis det via konsekvensvurderingen vurderes at påvirke området negativt.

Følgende love er omtalt i habitatbekendtgørelsens §§ 8-9, og vil blive gennemgået i forhold til de paragraffer, der er omfattet af habitatbekendtgørelsens vurderingskrav (§ 7) samt betydningen i forhold til enkeltsagsbehandlingen i kommunerne:

- Planloven
- Skovloven
- Naturbeskyttelsesloven
- Råstofloven
- Jagt- og vildtforvaltningsloven
- Husdyrbrugsloven
- Miljøbeskyttelsesloven
- Vandløbsloven

- Okkerloven
- Vandforsyningsloven
- Miljø- og genteknologiloven
- Havmiljøloven
- Tøndermarskloven

Disse love indeholder alle paragraffer, som er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsen, og i den forbindelse er de vigtige og centrale i forhold til kommunernes virkemidler til realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner. De bliver gennemgået nedenfor enkeltvis.

3.4.2.1 Planloven

Bekendtgørelse af lov om planlægning, populært kaldet planloven, danner de overordnede rammer for den fysiske planlægning i Danmark. Loven indeholder flere paragraffer, der direkte eller indirekte er relevante i forhold til kommunernes realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 1 fremgår det, at planlovens § 11 g, stk. 3 vedr. VVM og § 35 vedr. landzonetilladelse er omfattet af bekendtgørelsens § 7. Det fremgår yderligere af planlovens § 3, stk. 3, at der er givet mulighed for at miljøministeren kan give tilladelse efter § 11 g, stk. 3 og § 35 for at sikre at Danmark lever op til bestemmelserne i EU's naturbeskyttelsesdirektiver i relation til Natura 2000. Derudover kan ministeren give dispensation fra en lokalplan i henhold til planlovens § 19. Denne mulighed er også omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7.

VVM-direktivet, som bl.a. omhandler kravet om VVM-redegørelser, er indført og implementeret i planloven og VVM bekendtgørelsen (BEK 1654/2013). Tilladelser i forhold til denne bekendtgørelse kan være omfattet af kravet om foreløbig vurdering og konsekvensvurdering i henhold til habitatbekendtgørelsen. VVM reglerne forpligter ikke myndigheder til at afvise godkendelsen af en plan, der kan skade et Natura 2000-område, men det gør habitatbekendtgørelsen derimod. Det er muligt at integrere konsekvensvurderingen efter habitatdirektivet direkte i VVM-redegørelsen, hvis dette vurderes relevant. Ofte vil det dog være mest hensigtsmæssigt at udarbejde konsekvensvurderingen først, fordi habitatbekendtgørelsen netop foreskriver, at planen/projektet ikke kan godkendes hvis det vurderes at påvirke området negativt.

PLANLOVEN

§ 35

Stk. 1 I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36-38. Ved kommunalbestyrelsens tilladelse efter 1. pkt. kan der lægges særlig vægt på udviklingen i et vanskeligt stillet landdistrikt.

Tekstboks 11: PL § 35, stk. 1

Sidste sætning i planlovens § 35, stk. 1 "*Ved kommunalbestyrelsens tilladelse efter 1. pkt. kan der lægges særlig vægt på udviklingen i et vanskeligt stillet landdistrikt.*" blev indført i 2013 ved L 2013 358 og kaldes for landdistriktsbestemmelsen. Den blev indført for at styrke udviklingen i de landdistrikter, som er vanskeligt stillet. Formålet var at give bedre muligheder for helårsbosætning og forbedre mulighederne for erhvervsinitiativer. Dette giver kommunerne bedre mulighed for at styrke udviklingen i disse landdistrikter. Bestemmelsen tilsigter en mere lempelig praksis for landzonetilladelse, og selv om dette muligvis er positivt for landzonerne på nogle områder, kan det have negativ indflydelse på naturen på andre områder. Denne lempelse er dog uden betydning i forhold til habitatbekendtgørelsens vurderingskrav jf. § 7.

3.4.2.2 Skovloven

Som det fremgår af afsnittet om miljømålsloven omfatter de kommunale handleplaner *ikke* de skovbevoksede, fredskovspligtige arealer. Disse er omfattet af skovloven, og det er Naturstyrelsen, der udarbejder Natura 2000-skovplaner jf. skovlovens § 14, stk. 1 og skovhandleplaner jf. BEK 76/2014 § 1. Nedenfor bliver der redegjort for de bestemmelser i skovloven, der er nævnt i habitatbekendtgørelsen § 8, stk. 2, og derved kræver at der foretages en vurdering jf. habitatbekendtgørelsens § 7.

Inden der kan træffes afgørelser efter skovlovens § 6, der omhandler miljøministerens mulighed for at ophæve et fredskovpligtigt areal, skal der foretages en vurdering efter habitatbekendtgørelsen § 7. Dette skyldes, at man ved at ophæve fredskovspligten fjerner kravet om, at der skal være skov på matriklen, og dermed skal det sikres, at der ikke lever habitatbeskyttede arter i skoven. Endvidere skal der foretages foreløbig- og evt. konsekvensvurdering, inden der kan gives dispensation fra udvalgte bestemmelser i skovlovens kap. 3, der omhandler *Anvendelse af fredskovspligtige arealer* samt i kap. 4, der omhandler *Beskyttelse af naturtyper og levesteder for arter m.v.* jf. § 38 i skovloven.

SKOVLOVEN

§ 11

Stk. 1 På fredskovspligtige arealer må der ikke opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald.

Stk. 2 Stk. 1 gælder dog ikke for
1) byggeri, arbejdsskure på op til 10 m², anlæg eller
terrænændringer, som er nødvendige for skovdriften, og
2) spejderhytter, skovbørnehaver og lignende byggeri, der
særligt tilgodeser børns og unges friluftsliv.

Tekstboks 12: skovlove § 11, stk. 1-2

Som det fremgår af skovlovens § 11, stk. 2, kan der gives godkendelse til at opføre bygninger mm. hvis det er relevant og nødvendigt for skovdriften samt etablering af spejderhytter, skovbørnehaver og lignende byggeri, hvis disse bygninger særligt tilgodeser børns og unges friluftsliv. Dette gælder dog ikke, hvis opførelsen af disse bygninger vurderes at påvirke et Natura 2000-område.

3.4.2.3 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven har bl.a. til formål at værne om den danske natur og indeholder en lang række bestemmelser vedr. beskyttelse af bestemte naturtyper (§ 3 områder), beskyttelse af de danske kyster, internationale naturbeskyttelsesområder, fredninger, erstatningsmuligheder og meget mere. Loven trådte i kraft i 1992, og det er Naturstyrelsen, der har det overordnede ansvar i forhold til loven, men det er kommunerne, der administrerer langt de fleste bestemmelser. Naturbeskyttelsesloven er en af de mest omfattende sektorlove vi har i Danmark til sikring af naturen, og derfor spiller den også en helt central rolle i forbindelse med realiseringen af de kommunale Natura 2000-planer. Ud over kapitel 2 a vedr. *Internationale naturbeskyttelsesområder*, der ikke er omfattet af habitatbekendtgørelsen, indeholder loven en lang række bestemmelser, som er opfattet af både habitatbekendtgørelsens § 8 og § 9.

Det er habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 3, der foreskriver hvilke bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, som er omfattet af vurderingskravet i § 7. Nedenfor ses en liste over de paragraffer, som er omfattet af vurderingskravet. Der vil i den efterfølgende gennemgang blive lagt vægt på § 3, da det er en af de helt centrale bestemmelser i naturbeskyttelsesloven.

- Dispensationer i forhold til § 3, stk. 1-3 (beskyttede naturtyper), § 8, stk. 1 samt § 8, stk. 6 og 7 (klitfredede arealer), § 15, stk. 1 (strandbeskyttelseslinje), § 16, stk. 1 (sø- og åbeskyttelseslinjen, § 17, stk. 1 (skovbyggelinje) og § 18, stk. 1 (fortidsmindebeskyttelseslinjen). Alle jf. § 65.
- § 8, stk. 5, nr. 7 samt § 15, stk. 4, nr. 7 vedr. godkendelse af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri
- § 20 vedr. godkendelse af offentlige anlæg i det åbne land
- § 29 vedr. tilladelse til fravigelse af regler
- § 31, stk. 1 vedr. tilladelse til at udsætte ikke naturligt vildtlevende dyr
- § 51, stk. 1 samt § 101, stk. 1 vedr. dispensation af fredning af statsejede arealer
- § 32 vedr. tilladelse til rørskær
- §§ 15-18 vedr. ophævelse af beskyttelseslinjer jf. § 69, stk. 1 og ophævelse af klitfredning jf. 9, stk. 3

Naturbeskyttelseslovens § 3 omhandler de såkaldte *§ 3 områder* og omhandler en række naturtyper som vandløb, søer, moser mv. over en bestemt størrelse, hvor man ønsker at bevare tilstanden. I modsætning til Natura 2000-områderne så er bestemmelsen, og de naturtyper, der er beskyttet af § 3 i naturbeskyttelsesloven, styret af de faktiske forhold i marken. Dvs. at et § 3 område både kan forsvinde og opstå uden, at det kræver en særlig udpegning for at være underlagt bestemmelserne i NBL § 3. For Natura 2000-områderne gælder det, at det er selve udpegningen, der er gældende for, om området er dækket af bestemmelserne i Natura 2000-lovgivningen. Udgangspunktet for § 3 områderne er kommunernes vejledende registrering, men det fundamentale for, om der skal søges dispensation, er om naturtypen på ansøgningstidspunktet opfylder de biologiske kriterier (By- og Landskabsstyrelsen, 2009a).

NATURBESKYTTELSESLOVEN

§ 3

Stk. 1 Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m² eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljøministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb.

Tekstboks 13: NBL § 3, stk. 1

Der må heller ikke foretages ændringer i tilstanden af moser, heder, strandenge og sumpe samt ferske enge og overdrev over 2500 m² jf. § 3, stk. 2 samt moser mindre end 2500 m² i forbindelse med sø eller vandløb jf. § 3, stk. 3. Derudover er naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1 vedr. klitfredede arealer også omfattet af vurderingskravet. Dette betyder, at reglerne for dispensation for § 3 og § 8 i et vist omfang tilsidesættes, hvis de ligger i eller i nærheden af et Natura 2000-område, da habitatbekendtgørelsen her stiller krav om foreløbig vurdering og evt. konsekvensvurdering. Dette er relevant, da omkring 40 % af § 3 områderne ligger i et udpeget Natura 2000-område. Dette skyldes, at § 3 områderne ofte er oplagte levesteder for de forskellige arter, som er beskyttet i Natura 2000 (By- og Landskabsstyrelsen, 2009a, s. 38). Dette giver kommunerne et vigtigt virkemiddel til realisering af indsatserne i deres Natura 2000-handleplaner, da de med hjemmel i habitatbekendtgørelsen, kan give afslag på ansøgninger vedr. dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det ikke kan udelukkes, at en dispensation vil kunne skade Natura 2000-området. Dette kan også ske, hvis der ellers ville være givet dispensation i forhold til naturbeskyttelsesloven. Kommunernes administration og dispensation i § 3 områderne skal også ses i forhold til at loven vedr. § 3 områder, og muligheden for dispensation er mindre restriktive end reglerne og mulighederne for dispensation for samme område, hvis det ligger i et Natura 2000-område jf. habitatbekendtgørelsen. Der findes flere sager, hvor en dispensation fra § 3 er blevet ændret til et afslag pga. denne mere restriktive praksis. Dette ses bl.a. i en sag, hvor man ønskede at lave en sti gennem et § 3 område (som samtidig lå indenfor strandbeskyttelseslinjen), hvor det ikke kunne afvises, at stien ville påvirke de beskyttede fugle på udpegningsgrundlaget (NKO 355/2005).

Andre relevante bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, som også er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 7, er §§ 15-18 vedr. beskyttelseslinjer. Naturbeskyttelsesloven indeholder en række bestemmelser, der har til formål at beskytte kystområder, søer, skove og fortidsminder. Her foreskrives det, at der ikke må foretages ændring i tilstanden eller placeres f.eks. bebyggelse og lignende indenfor en nærmere fastsat grænse. Naturbeskyttelsesloven indeholder dog en række undtagelser, men disse undtagelser er altså ikke fritaget for bestemmelserne i habitatbekendtgørelsens § 7.

Udover de i habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 3 nævnte bestemmelser så er følgende jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1 også omfattet af vurderingskravet i § 7. Det drejer sig om naturbeskyttelseslovens § 11, stk. 1 vedr. afgivelse af påbud samt nedlæggelse af forbud. Derudover er § 29 også omfattet, som indeholder bestemmelser vedr. udarbejdelse af regler om sejlads. Der må f.eks. ikke gives tilladelse til sejlads med motor i bestemte områder, hvis

dette kan have en skadelig virkning på et Natura 2000-område og vurderes at kunne forstyrre arter som er udpeget for området.

NATURBESKYTTESLOVEN

§ 29

Stk. 1 Miljøministeren kan fastsætte regler, hvorefter ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden færdsel på søterritoriet og efter anmodning fra vedkommende kommunalbestyrelser på vandløb og søer forbydes helt eller delvis.

Tekstboks 14: NBL § 29, stk. 1

Naturbeskyttelseslovens § 29 vedr. ikke-erhvervsmæssig sejlads er omfattet både af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 3 samt § 9, stk. 1.

3.4.2.4 Råstofloven

Lovens formål er at sikre en bæredygtig udvikling af udnyttelsen af råstofforekomsterne jf. råstofloven § 1 stk. 1, nr. 1. Loven gælder ikke for råstoffer, der er dækket af *Lov om anvendelse af Danmarks undergrund*, der bl.a. dækker over efterforskning og indvinding af nye råstoffer i undergrunden jf. råstofloven § 2. Det er Regionsrådet, der kortlægger og udarbejder råstofplaner og fastlægger de overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, hvilket indebærer udlæg af grave- og interesseområder (råstofloven § 5 a). Som følge af habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 7 gælder dette også ved selve administrationen af § 5a i råstofloven. Den planlægning, der foregår i forbindelse med råstofplanerne må ikke være i strid med *regler om internationale naturbeskyttelsesområder* (Karnov note 29 til råstofloven). Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 2, nr. 4, at der ikke må udlægges nye områder til råstofindvinding i et Natura 2000-område på land.

Som følge af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 4 er der visse tilladelser til råstofindvindingen på land og til havs, der er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7. Det gælder i forhold til, når kommunalbestyrelsens jf. § 7, stk. 1 i råstofloven giver tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer til lands. For de arealer der er beliggende i, eller tæt ved, et Natura 2000-område, skal kommunalbestyrelsen foretage en vurdering af hvorvidt en råstofindvinding kan have indvirkning på et Natura 2000-område. Vurderes det af kommunalbestyrelsen at en indvinding vil have negative konsekvenser for et Natura 2000-område, skal de give afslag på ansøgningen.

3.4.2.5 Jagt- og vildtforvaltningsloven

Jagt- og vildtforvaltningsloven har til formål at sikre vildtet i Danmark og samtidig skabe grundlaget for en bæredygtig forvaltning. Loven tilsigter dermed, at sørge for at jagt udøves sikkerhed- og dyreværns-mæssigt forsvarligt. Loven gennemfører dele af habitatdirektivet, men giver ikke kommunerne nogle konkrete virkemidler til realisering, da det ikke er kommunerne, men derimod miljøministeren, der administrerer loven. Loven er dog stadig taget med her, da den er et af virkemidlerne til at realisere den overordnede Natura 2000-indsats i Danmark og loven er omfattet af bestemmelserne i habitatbekendtgørelsens § 7-9.

Jf. habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 5 er en række regler i jagt- og vildtforvaltningsloven underlagt vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7. Det drejer sig bl.a. om en lang række paragraffer vedr. muligheden for dispensation jf. jagt- og vildtforvaltningslovens § 46.

JAGT- OG VILDTFORVALTNINGSLOVEN

§ 46

Stk. 1 Miljøministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 4, stk. 1, § 18, stk. 1 og 2, § 19, stk. 2, § 23, stk. 1 og 3, § 24, § 26, § 28 og § 30, stk. 1.

Tekstboks 15: Jagt- og vildtforvaltningslovens § 46, stk. 1

Lovens § 46 omhandler en række aktiviteter, som miljøministeren kan gøre undtagelse fra. Dette drejer sig bl.a. om, hvilket tidsrum jagt er tilladt (§ 4, stk. 1), at man kun må anvende skydevåben til jagt og der ikke må anvendes levende lokkedyr (§ 23, stk. 1 og 3) samt at der ikke må anvendes motorbåde til jagt på søer (§ 26). Derudover er § 33, der omhandler muligheden for dispensation for bestemmelserne i forhold til vildtreservater, også omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsen. Både § 33 og § 46 omhandler miljøministerens muligheder for at oprette, eller gøre undtagelse for, særlige aktiviteter jf. jagt- og vildtforvaltningsloven, men disse aktiviteter er altså ikke fritaget fra vurderingskravet i habitatbekendtgørelsen, og dermed sætter det yderligere begrænsninger for, hvad miljøministeren kan godkende, hvis de ønskede aktiviteter ligger i eller nær et Natura 2000-område.

Habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 5 indeholder en liste over yderligere bestemmelser i jagt- og vildtforvaltningsloven, som er underlagt habitatbekendtgørelsens § 7 i forhold til myndighedernes administration. Det drejer sig bl.a. om § 33 (oprettelse af vildtreservater) og § 36 (nedlæggelse af vildtreservater). Det er altså hjemmel i habitatbekendtgørelsen til at kræve vurdering af konsekvenserne på et Natura 2000-område både ved oprettelse og nedlæggelse af et vildtreservat. Påbud efter § 38 er også omfattet. Denne paragraf anvendes bl.a. til at tvinge en lodsejer til at bekæmpe vildsvin for at forhindre udbredelsen af svinepest (Karnov note 97 til jagt- og vildtforvaltningsloven). § 33 er omfattet både af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 5 samt § 9, stk. 5. Denne bestemmelse i jagt- og vildtforvaltningsloven er central, da den udgør et af de værktøjer, Danmark bl.a. anvender for at leve op til forpligtelserne fra EU i forhold til Natura 2000 (Karnov note 88 til jagt- og vildtforvaltningsloven).

3.4.2.6 Husdyrbrugsloven

Loven har til formål at værne om natur, miljø og landskab, så husdyrproduktionen kan ske på et bæredygtigt grundlag jf. husdyrbrugsloven § 1. I loven findes der forskellige typer regulering. Tre af disse er omfattet af vurderingskravet jf. § 7 i habitatbekendtgørelsen og vil blive gennemgået nedenfor.

Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 6 hvilke bestemmelser i husdyrbrugsloven, der er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7. Det drejer sig bl.a. om husdyrbrugslovens § 8, hvor det fremgår, at stalde og lignende skal overholde forskellige

afstandskrav bl.a. til vandløb. Det er i følge loven muligt for kommunalbestyrelsen at give dispensation fra de nævnte afstandskrav i husdyrbrugslovens § 8, hvis det ikke er muligt at overholde disse afstandskrav. I forbindelse med dispensation kan kommunalbestyrelsen fastsætte andre vilkår til indretning og til selve driften. Men dette kræver en vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 7, og derved har kommunalbestyrelsen et virkemiddel til at realisere deres Natura 2000-handleplaner ved at forhindre forringelse af et Natura 2000-område.

Endvidere findes der i lovens kap. 3 forskellige *tilladelser og godkendelser*, som kommunalbestyrelsen kan meddele i forhold til antallet af dyreenheder. §§ 10-12 i husdyrbrugsloven omhandler kommunalbestyrelsen mulighed for at give tilladelse til "(...) *etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug*" jf. husdyrbrugsloven § 10, stk. 1 for mellem 15 dyreenheder op til mere end 250 dyreenheder. §§ 10-12 i husdyrbrugsloven er omfattet af kravet om foreløbig og evt. konsekvensvurdering som følge af habitatbekendtgørelsen.

HUSDYRBRUGSLOVEN

§ 9

Stk. 3 Hvor overholdelse af de i § 8 nævnte afstandskrav ikke er mulig for husdyrbrug, kan kommunalbestyrelsen dispensere herfra og fastsætte vilkår til indretning og drift. Kommunalbestyrelsen fastsætter vilkår om indretning og drift i forbindelse med tilladelser eller godkendelser efter §§ 10-12. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte vilkår, som sikrer, at der ikke opstår forurening eller væsentlige gener.

Tekstboks 16: Husdyrbrugsloven § 9, stk. 3

Det er dermed kommunalbestyrelsen, der fastsætter kravene i forbindelse med tilladelser eller godkendelser efter §§ 10-12 jf. husdyrbrugsloven § 9, stk. 3.

Den tredje regulering, som kommunalbestyrelsen kan anvende i husdyrbrugsloven handler om godkendelse af arealer, der kan anvendes til husdyrgødning fra husdyrbrug jf. husdyrbrugsloven § 16, stk. 1. Af bestemmelsen fremgår det at: "*Kommunalbestyrelsen kan godkende arealer, der ikke er omfattet af en tilladelse efter § 10 eller en godkendelse efter § 11 og § 12 (...)*" til husdyrgødning. Kommunalbestyrelsen skal foretage en vurdering af, om det vil kunne påvirke miljøet væsentligt hvis der gives tilladelse.

3.4.2.7 Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelsesloven har til formål at: "*(...) medvirke til at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.*" (miljøbeskyttelsesloven § 1, stk. 1). Der findes bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, der er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7, der kan anvendes til at realisere de kommunale Natura 2000-handleplaner. Disse bestemmelser fremgår af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 7.

Som følge af miljøbeskyttelseslovens § 7, stk. 1. er det miljøministeren, der fastsætter regler om tilladelse, dispensation, anmeldelse m.v. for forurening fra flere forskellige kilder.

Endvidere er miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, 2 og 5 omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsen. Ifølge bestemmelserne kræves der særlig tilladelse, hvis stoffer, produkter og materialer, der kan risikere at forurene jord, undergrund eller grundvand, skal nedgraves i jorden, på jorden, eller afledes til undergrunden. Som følge af § 19, stk. 5, er det miljøministeren der fastsætter regler for tilladelse, dispensation, anmeldelse m.v. så der undgås forurening. Ministeren kan fastsætte regler om i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår, der kan gives tilladelse.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 27 må der ikke tilføres stoffer, der kan forurene vandet i vandløb, søer og havet. Med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 28 kan kommunalbestyrelsen dog give tilladelse til, at spildevand føres til vandløb, søer eller havet jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk.1. Det er muligt for miljøministeren at fastsætte nærmere bestemmelser for de stoffer, der i særlige tilfælde kan tilføres vandløb, søer eller havet, altså særlige tilladelser eller dispensationer fra regler. Endvidere kan miljøministeren fastsætte regler, der gør det muligt for kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse i disse sager jf. miljøbeskyttelsesloven § 27, stk. 3. Både i forbindelse med tilladelse til udledning af stoffer (§ 27, stk. 1), samt tilladelser eller dispensationer fra regler (§ 27, stk. 3), tilladelse til at spildevand føres til vandløb, søer eller havet (§ 28, stk. 1) kræves det, at der foretages en vurdering af indvirkningerne på de berørte Natura 2000-områder.

Med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 35 udarbejder miljøministeren en liste hvorpå særlig *forurenende virksomheder, anlæg og indretninger* fremgår. Disse listevirksomheder er omfattet af godkendelsespligten ifølge miljøbeskyttelseslovens § 33.

MILJØBESKTTELSESLOVEN

§ 33

Stk. 1 Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf. Listevirksomhed må heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, herunder med hensyn til affaldsfrembringelsen, på en måde, som indebærer forøget forurening før udvidelsen eller ændringen er godkendt.

Tekstboks 17: MBL § 33, stk. 1

Det fremgår af bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, at listevirksomheder ikke må anlægges eller påbegyndes, før der er kommet godkendelse. Der kan heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, hvis det vil skabe øget forurening, før denne udvidelse eller ændring er godkendt. Inden der gives en sådan godkendelse, skal der foretages en vurdering jf. habitatbekendtgørelsens § 7.

Der er endvidere krav om vurdering af indvirkningen på et Natura 2000-område ved myndighedernes administration og udarbejdelse af støjhandleplaner jf. miljøbeskyttelseslovens § 14 a. Dette fremgår af habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 2. Miljøministeren udarbejder støjhandleplaner, på baggrund af en støjkortlægningen, så ekstern støj kan

forebygges og reduceres, hvis det vurderes, at dette er nødvendigt (§ 14 a). Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en plan for håndteringen af affald i kommunen, mens miljøministeren fastsætter regler for indholdet af de kommunale affaldsplaner jf. miljøbeskyttelsesloven § 47, stk. 2 hvilket er omfattet af habitatbekendtgørelsens vurderingskrav ved myndighedernes administration af disse bestemmelser.

3.4.2.8 Vandløbsloven

Vandløbsloven har til formål at sikre "(...) at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand." (vandløbsloven § 1, stk. 1). Der skal tages hensyn til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som er fastsat i de statslige vandplaner. Vandløbsloven regulerer både de private og de offentlige vandløb, jf. kap. 5, og som følge af vandløbslovens § 7 er det kommunalbestyrelsen, der er vandløbsmyndighed.

Der findes flere bestemmelser i vandløbsloven, der er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7. Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 8 hvilke bestemmelser, der er underlagt.

Ifølge vandløbslovens § 17 kræver det en tilladelse fra kommunalbestyrelsen ved regulering af vandløb. Dette gælder også ved tørlægning af søer jf. § 18, samt ved tilladelse til anlæg af nye vandløb jf. § 21. Men før kommunalbestyrelsen kan give disse tilladelser, skal der foretages en foreløbig vurdering af, om dette vil have indflydelse på et Natura 2000-område. Kan dette ikke afvises, skal der foretages en konsekvensvurdering. Endvidere skal kommunalbestyrelsen godkende etablering eller ændring af private udpumpningsanlæg som følge af vandløbslovens § 38. Det gælder ligeledes ved godkendelse af anlæg eller ændring af broer, overkørsler eller lignende jf. vandløbslovens § 47. Samt ved godkendelse af opstemningsanlæg eller andre anlæg, der ændrer vandets frie løb, og derved kan være til skade for vandløbet jf. vandløbslovens § 48. Disse tre godkendelser kræver, at der foretages vurdering jf. habitatbekendtgørelsens § 7.

Tilbage i 2008 blev § 70 a indført i vandløbsloven for at implementere dele af habitatdirektivet. Af bestemmelserne heri fremgår de ovenforstående tilfælde, der kræver vurdering efter habitatbekendtgørelsen § 7, og på hvilke vilkår der kan gives tilladelse eller godkendelse efter §§ 17, 18, 21, 38, 47 og 48 i vandløbsloven. Endvidere skal bestemmelserne i habitatbekendtgørelsen § 7 anvendes ved myndighedernes administration af bestemmelserne i vandløbslovens §§ 12, 14, 15, 36, 37, 39 og 49.

Kommunalbestyrelsen skal som følge af bestemmelserne i vandløbslovens § 12 udarbejde et vandløbsregulativ, som indeholder placering af vandløbet, samt andre bestemmelser om bl.a. vandløbets vedligeholdelse. Vandløbsregulativet er det retslige grundlag for administration og forvaltning af et vandløb. Kommunalbestyrelsen kan endvidere fastsætte bestemmelser om private vandløbs skikkelse eller vandføringsevne jf. vandløbslovens § 15 samt om vedligeholdelsens omfang og udførelse jf. vandløbslovens § 36. Som følge af lovens § 37 kan kommunalbestyrelsen vedtage, at der skal gennemføres vandløbsrestauration som f.eks. genopretning af vandløbs naturlige løb. Disse bestemmelser er alle dækket af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsen.

3.4.2.9 Okkerloven

Formålet med loven er at forebygge og bekæmpe de gener, der forårsages af okker i vandløb, søer og havet. Det drejer sig hovedsageligt om okkergener fra drænprojekter af erhvervsmæssig karakter. Habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 9 foreskriver, at følgende bestemmelser i okkerloven er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsens § 7. Det drejer sig om okkerlovens §§ 2-3, der omhandler godkendelse til udgrøftning og dræning indenfor jordbrug.

Okkerlovens § 2, stk. 1 foreskriver, at der ikke må påbegyndes udgrøftning og dræning i nærmere afgrænsede områder, uden der er givet godkendelse efter lovens § 3. Jf. Karnov note 3 til okkerloven er det kommunalbestyrelsen, der oplyser, hvilket områder der er omfattet.

OKKERLOVEN	
§ 3	
<i>Stk. 1</i>	<i>Ansøgningen om godkendelse skal indgives til kommunalbestyrelsen og være ledsaget af fornødne jordbundsundersøgelser.</i>
<i>Stk. 2</i>	<i>Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om godkendelse i sager, hvor der ikke fastsættes vilkår om etablering af okkerrensningsanlæg.</i>

Tekstboks 18: Okkerloven § 3, stk. 1-2

Kommunalbestyrelsen skal således ved modtagelse af en ansøgning jf. okkerlovens §§ 2-3 vurdere, om der kan gives godkendelse til udgrøftning eller dræning. Hvis dette sker i eller i nærheden af et Natura 2000-område, kan kommunen med hjemmel i habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 9 give afslag, hvis de efter en konsekvensvurdering vurderer, at godkendelse af den indsendte ansøgning vil kunne påvirke et Natura 2000-område negativt. Som det er tilfældet med flere af de sektorlove, der er omfattet af habitatbekendtgørelsens §§ 8-9, så gives der i habitatbekendtgørelsen mulighed for at myndighederne, i dette tilfælde kommunerne, kan give afslag på ansøgninger og projekter, som måske ellers ville være blevet godkendt med hjemmel i den enkelte sektorlov. Dette er endnu et virkemiddel for kommunerne i deres arbejde med realiseringen af indsatserne i deres kommunale Natura 2000-handleplaner.

3.4.2.10 Vandforsyningsloven

Vandforsyningsloven har til formål at sikre, at der findes en samlet planlægning for udnyttelse af vandforekomster, koordinering af vandforsyning, samt sikre at der eksisterer nok vandforekomster og at kvaliteten af disse er tilstrækkelige jf. vandforsyningslovens § 1. Det er Miljøministeriet og kommunalbestyrelsen, der er myndighed på dette område.

Der kan gives tilladelse eller dispensation efter bestemmelserne i §§ 18, 20, 21, 25-27 og 69, stk. 2, i vandforsyningsloven samt påbud efter § 36 i loven, men førend disse bestemmelser kan anvendes, kræves der en foreløbig vurdering og evt. en konsekvensvurdering ifølge habitatbekendtgørelsen § 7, for at vurdere om en tilladelse eller dispensation vil påvirke et Natura 2000-område. Bestemmelserne, der er omfattet fremgår af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 10. Bestemmelserne gennemgås nedenfor.

Kommunalbestyrelsen kan gives tilladelse til indvinding af grundvand og overfladevand efter vandforsyningslovens §§ 18 og 20.

VANDFORSYNINGSLOVEN	
§ 18	
<i>Stk. 1</i>	<i>Grundvand og overfladevand må ikke indvindes uden tilladelse.</i>
§ 20	
<i>Stk. 1</i>	<i>Kommunalbestyrelsen meddeler tilladelse til vandindvinding, herunder:</i>
	<i>1) Anlæg med en årlig indvinding af grundvand på højst 3.000 m³, der ikke anvendes til vanding af landbrugsafgrøder.</i>
	<i>2) Vandforsyningsanlæg for mindre bebyggelser på landet, for så vidt anlægget kan forsyne hele bebyggelsen og indvindingen af grundvand højst udgør 6.000 m³ årligt.</i>

Tekstboks 19: Vandforsyningsloven §§ 18, stk. 1 og 20, stk. 1

Hvis indvindingen kan have indvirkning på et Natura 2000-område, er der krav om en vurdering, der afgør, om dette har indvirkning på området, inden der kan gives tilladelse eller evt. afslag for derved at kunne undgå, at der sker en negativ påvirkning af Natura 2000-området. Det er også kommunalbestyrelsen, der er myndighed, når der skal gives tilladelse til etablering eller andre større ændringer af vandindvindingsanlæg som følge af vandforsyningslovens § 21.

Tilladelse til indvinding og afsaltning af havvand til drikkevand findes i lovens § 25. Det er miljøministeren, der kan give denne tilladelse, men først skal der foretages en vurdering af, om det vil have indvirkning på et Natura 2000-område. I vandforsyningslovens kap. 5 findes der bestemmelser, der bl.a. omhandler bortledning af vand. Som følge af lovens §§ 26-27 kan kommunalbestyrelsen give tilladelse til bortledning af grundvand eller anden sænkning af vandstanden, dette er dog også omfattet af habitatbekendtgørelsens vurderingskrav. Kommunalbestyrelsen kan endvidere også anvende redskabet om at give påbud om tilkastning af brønde eller lukning af borer efter § 36 i vandforsyningsloven, hvis der på ejendommen findes en anden fungerende vandforsyning.

I forbindelse med borer beliggenhed fastsætter miljøministeren regler for udførelse af borer (vandforsyningsloven § 69, stk. 2). Der kan gives tilladelse og dispensation til udførelse og sløjfning af borer og brønde, hvis det ikke vurderes at have væsentlig påvirkning på et Natura 2000-område. Miljøministeren udpeger jf. vandforsyningslovens § 11 a:

- Områder med drikkevandsinteresser
- Områder med særlige drikkevandsinteresser
- Områder, der er særlig følsomme over for forurening

Ved de områder der er særligt følsomme over for forurening, skal kommunalbestyrelsen vedtage en indsatsplan, der skal indeholde en opgørelse over behovet for beskyttelse jf. vandforsyningsloven § 13. Ved administration af disse bestemmelser skal der, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 4, ligeledes foretages en vurdering af projektet eller planens indvirkning på omkringliggende Natura 2000-områder. Dette gælder også ved administration af de regler, der findes i bekendtgørelsen om regler om boringer (BEK 1260/2013) jf. § 56 i vandforsyningsloven, hvor der findes forskellige regler om indretning, placering og vedligeholdelse af vandindvindingsanlæg, forsyningsledninger og vandindlæg.

3.4.2.11 Miljø og genteknologiloven

Loven har til formål at sikre natur og miljø og fokuserer i relation hertil på genetisk modificerede organismer, dvs. genteknologi. Loven dækker kun genteknologi i forhold til natur og miljø og ikke anvendelse af genteknologi på mennesker.

I henhold til habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 11 så er miljø og genteknologilovens § 9 omfattet af bestemmelserne i habitatbekendtgørelsens § 7, der omhandler genetisk modificerede organismer⁴. Loven foreskriver bl.a. at:

MILJØ OG GENTEKNOLOGILOVEN	
§ 9	
<i>Stk. 1</i>	<i>Genetisk modificerede organismer må ikke udsættes uden godkendelse fra miljøministeren, jf. dog stk. 3-5.</i>
<i>Stk. 2</i>	<i>Godkendelse kan gives til</i>
	<i>1) udsætning i ethvert andet øjemed end markedsføring eller</i>
	<i>2) udsætning med henblik på markedsføring af genetisk modificerede organismer, der udgør eller indgår i produkter.</i>

Tekstboks 20: Miljø og genteknologiloven § 9, stk. 1-2

I forhold til habitatbekendtgørelsen og dermed Natura 2000-områderne betyder dette, at der skal foretages en foreløbig vurdering og evt. efterfølgende konsekvensvurdering ved ønske og ansøgning om udsætning af genetisk modificerede organismer i et Natura 2000-område eller i forbindelse med et Natura 2000-område, hvis det vurderes, at udsætningen kan have betydning for området. Generelt kræver en udsætning ministerens godkendelse, med mindre der er tale om en af de undtagelser, som er beskrevet i miljø og genteknologilovens § 9, stk. 3-5. Disse undtagelser er dog ikke fritaget fra habitatbekendtgørelsens vurderingskrav jf. bekendtgørelsens § 7. Dette betyder, at uanset hvad der er givet tilladelse til, jf. miljø og genteknologilovens § 9, så skal der foretages en vurdering af, om projektet forventes at påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

⁴ Genetisk modificerede organismer er organismer der "(...) har fået indsat et eller flere gener på en måde, som ikke forekommer i naturen, nemlig ved hjælp af gensplejsning." (Naturstyrelsen, 2014c)

3.4.2.12 Havmiljøloven

Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 12, hvilket bestemmelser i havmiljøloven som er omfattet af vurderingskravet i habitatbekendtgørelsen, men disse behandles ikke, da loven omhandler aktiviteter på havet, og kommunerne kun har ansvaret for at implementere Natura 2000-planerne på de lysåbne arealer, langs kysterne og i de skove, der ikke er fredskovspligtige.

3.4.2.13 Tøndermarskloven

Tøndermarskloven er en særlig lov, der kun gælder for et særligt afgrænset område. Nemlig Tøndermarsken i Sønderjylland. Marsk bliver dannet ved naturlige tidevandsaflejringer, og Tøndermarsken er mange steder gennemskåret af store og små vandløb (Kulturstyrelsen, 2013). Tøndermarsken består af 8 koge (inddagede marskområder) og er så særligt, at det har sin egen lov. Formålet med loven er at beskytte dette afgrænsede område som et samlet naturområde samt oplyse om dets fredningsmæssige værdier (Naturstyrelsen, 2014d). Loven er omfattet af habitatbekendtgørelsens vurderingskrav og er medtaget, da der ligger et Natura 2000-område i Tøndermarsken. Det er dog kun relevant for Tønder Kommune.

Habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 13 indeholder bestemmelser om, at tøndermarsklovens § 38, stk. 1 og 2 er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 7. Tøndermarsklovens § 38 foreskriver en lang række bestemmelser vedrørende dispensation, som er omfattet. Dette gælder bl.a. dispensation i forhold til byggeri, terrænændring, jagt mv. Dette giver Tønder Kommune mulighed for at afvise ansøgninger vedr. dispensation, som måske ellers ville være blevet godkendt jf. Tøndermarksloven, hvis det vurderes at påvirke Natura 2000-området negativt.

3.4.3 Fravigelser § 10

Bestemmelserne i forhold til planlægning i henhold til habitatbekendtgørelsens § 6 og enkeltsagsbehandling i forhold til § 7 kan kun fraviges i særlige tilfælde, som fremgår af habitatbekendtgørelsens § 10.

HABITATBEKENDTGØRELSEN

§ 10

Stk. 1 Myndigheden kan fravige § 6, stk. 2, og § 7, stk. 2, 2. pkt., når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning.

Tekstboks 21: Habitatbekendtgørelsen § 10, stk. 1

Dette kan dog ikke ske uden kompensationsforanstaltninger jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 3, og EU skal underrettes. Det er Naturstyrelsen, der står for denne kontakt jf. § 10, stk. 6. Det er op til kommunen (eller den myndighed som kompetencen er udlagt til i det konkrete tilfælde) at vurdere om betingelserne for fravigelse jf. § 10, stk. 1 er til stede i den enkelte sag. Der er altså tre vigtige betingelser, som skal være opfyldt for, at en fravigelse af habitatbekendtgørelsens beskyttelse kan blive aktuel:

- Bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser
- Ingen alternative løsninger
- Kompenserende foranstaltninger

(Naturstyrelsen, 2011, s. 32-33)

Væsentlige samfundsinteresser vil ofte dreje sig om projekter af national karakter, og det er fundamentalt, at der ikke kan findes alternative løsninger. Vurderes dette at være opfyldt, så kan en fravigelse komme på tale, hvis der sikres kompensation f.eks. i form af genskabelse eller forbedring af en naturtype eller evt. at ændre et Natura 2000-områdes afgrænsning og inddrage erstatningsarealer. Habitatbekendtgørelsens § 10 skal dog, i henhold til *Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007*, fortolkes restriktivt.

Der er foretaget løbende småændringer til habitatbekendtgørelsen i 2007, 2010 og 2011. Ændringerne er ikke af større betydning for det generelle indhold i bekendtgørelsen. Ændringer i 2007 (BEK 1443/2007) og i 2010 (BEK 63/2010) ændrede bl.a. på ordlyden af en enkelt paragraf, småændringer i fodnoten samt navnene på enkelte Natura 2000-områder. Bekendtgørelsen blev senest ændret i november 2011 ved BEK 1079/2011. Ændringen omfattede udelukkende en mindre ændring af fodnoten til titlen samt en tilføjelse af yderligere seks Natura 2000-områder samt en udvidelse af nogle af de eksisterende områder

3.4.4 Opsummering på habitatbekendtgørelsen

Habitatbekendtgørelsen er central i forhold til kommunernes arbejde med at realisere de kommunale Natura 2000-handleplaner. Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser vedr. udpegning og ændring af de internationale naturbeskyttelsesområder, men ud over dette indeholder den omfattende bestemmelser i relation til kommunernes planlægning (§ 5), planer efter planloven (§ 6) samt enkeltsagsbehandlingen ude i kommunerne (§§ 7-9). Det grundlæggende i habitatbekendtgørelsen i forhold til kommunerens arbejde med realisering, er de virkemidler, den giver kommunerne i forhold til at give afslag i enkeltsager efter bestemmelserne i en række sektorlove. Dette ses ved, at der stilles krav om foreløbig og evt. konsekvensvurdering af både planer og projekter. Derudover stilles der krav til kommunerne i forhold til en vurdering af deres kommune- og lokalplaner. Hvis habitatbekendtgørelsens bestemmelser fungerer optimalt ude i kommunerne, er dette et stærkt virkemiddel til at sikre at kommunernes Natura 2000-områder ikke forringes. Bekendtgørelsen giver dog ingen muligheder for at forbedre tilstanden af et område. Her er der brug for andre virkemidler.

3.5 Naturbeskyttelsesloven

I dette afsnit redegøres der for naturbeskyttelseslovens kap. 2 a, der blev indført i 2004 ved L 2004 454. Kap. 2 a blev indført på baggrund af en redegørelse fra kammeradvokaten i nov. 2002, der med baggrund i en EU dom konkluderede, at der manglede en retlig og mere præcis ramme for at opfylde enkelte af forpligtelserne i forbindelse med implementeringen af fuglebeskyttelse- og habitatdirektivet i Danmark (Karnov note 88 til NBL). Kap. 2 a. (§§ 19 a–19 h) omhandler bevaringsforanstaltninger for Natura 2000-områderne. Kapitlet indeholder bl.a. bestemmelser om anmeldelsesordninger for visse aktiviteter i områderne (§ 19 b), kommunalbestyrelsens pligt til at pålægge særlige foranstaltninger for at realisere Natura

2000-planerne (§§ 19 c, 19 d og 19 e) samt bestemmelser om erstatning for og tilskud til gennemførelse af foranstaltningerne (§§ 19 g-19 h).

Det fremgår af naturbeskyttelsesloven, at det er kommunalbestyrelsen, der *skal* gennemføre de foranstaltninger, der er beskrevet i de kommunale Natura 2000-handleplaner. Det er kommunalbestyrelsen, der skal sikre en realisering af planerne gennem anvendelse af relevante sektorlove, herunder kap. 2 a i naturbeskyttelsesloven jf. NBL § 19 a.

3.5.1 Anmeldelsesordningen

Hvis et areal er udpeget til Natura 2000-område, betyder det, at der samtidig kan stilles skærpede krav til landbrugsdriften i og op til området. Lodsejere, der ejer arealer indenfor et Natura 2000-område, skal inden visse typer driftsændringer og aktiviteter, anmelde dette til kommunen, førend disse aktiviteter må påbegyndes jf. NBL § 19 b, stk. 1.

NATURBESKYTTESLOVEN

§ 19 b

Stk. 1 I internationale naturbeskyttelsesområder skal der inden iværksættelse af de aktiviteter, der er nævnt i bilag 2 til loven, gives skriftlig meddelelse herom til kommunalbestyrelsen med henblik på en vurdering af virkningen på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

Tekstboks 22: NBL § 19 b, stk. 1

Som det fremgår af Tekstboks 22, har det således konsekvenser for de lodsejere, der har arealer som ligger i eller tæt på et Natura 2000-område. De driftsændringer og aktiviteter, der skal anmeldes fremgår af bilag 2 i naturbeskyttelsesloven, og aktiviteterne skal meddeles inden påbegyndelse, således at der kan ske en vurdering af, om aktiviteten har indvirkning på området i forhold til det aktuelle områdes bevaringsmålsætninger (§ 19 b, stk. 1). Dette gælder dog ikke for skovbevoksede, fredskovspligtige arealer (§ 19 b, stk. 2). Denne bestemmelse er med til at implementere habitatdirektivets art. 6, stk. 3, der skal sikre at alle projekter, der kan påvirke et Natura 2000-område, gennemgår en konsekvensvurdering i overensstemmelse med direktivets regler (Karnov note 91 til NBL).

Aktiviteterne omhandler bl.a. opdyrkning af vedvarende græsarealer, rydning af forskellige typer krat, væsentlig ændringer inden for kort tid i græsningsintensitet samt etablering af anlæg f.eks. driftsbygninger som boliger, læggepladser m.v. Der er tale om aktiviteter, der i almindelighed ikke skal gives myndighedstilladelse til. Aktiviteterne skal anmeldes, selvom der evt. er givet speciel aftale om særlig drift på arealerne f.eks. Miljøvenlig Jordbrugsforanstaltninger MVJ (VEJL 2023 9941). Det er kun aktiviteter i Natura 2000-områder, der skal anmeldes efter naturbeskyttelseslovens § 19 b. Men det er muligt, at aktiviteter uden for et Natura 2000-område er omfattet af §§ 19 d og 19 e, der omhandler erstatning for lodsejer. Pligten til at anmelde aktiviteten er lodsejerens, og skal anmeldes skriftligt til kommunen inden aktiviteten påbegyndes.

De nærmere regler for anmeldeordningen efter bestemmelserne i NBL § 19 b, stk. 6 er fastsat ved BEK 755/2012 om *Anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og*

skovlovens § 17 samt i VEJL 9941/2013 om Reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelseslovens § 19 b, § 19 d og § 19 e, hvor de nærmere regler for administrationen er præciseret.

Der eksisterer således en række aktiviteter, der skal anmeldes til kommunen, inden disse kan igangsættes. Af BEK 755/2012 om anmeldelsesordningen fremgår det, at myndighederne foretager en vurdering af, om aktiviteten selvstændigt eller i forbindelse med andre planlagte projekter vil have væsentlig påvirkning på et Natura 2000-område, jf. BEK 755/2012, § 2, stk. 1. Hvis kommunalbestyrelsen ikke har truffet afgørelse om, at det kræver nærmere vurdering af aktiviteterne senest 4 uger efter modtagelsen af anmeldelsen, kan aktiviteten iværksættes jf. NBL § 19 b, stk. 4. Ved anmeldelsen skal der ske en vurdering af, om det er muligt at igangsætte tiltag, således at det er i overensstemmelse med hensyn til arter og naturtyper i området (Karnov note 92 til NBL). Vurderes det, at der skal ske en nærmere vurdering, skal dette jf. § 19 b, stk. 4 som udgangspunkt ske inden 6 måneder. Fremgår det af vurderingen, at aktiviteten har skadelig virkning, skal der med hjemmel i §§ 19 e eller 19 f meddeles påbud, hvis det ikke har været muligt at indgå en frivillig aftale jf. § 19 c (Karnov note 90 til NBL). Hvis det vurderes, at den anmeldte aktivitet vil have væsentlig påvirkning på et Natura 2000-område, da skal der foretages en konsekvensvurdering af de kommende aktiviteters virkning på Natura 2000-området, med hensyn til den målsætning, der er for området, jf. BEK 755/2012, § 2, stk. 2. Hvis konsekvensvurderingen konkluderer, at der kan være tale om aktiviteter, der ikke kan udelukkes at skade området, da skal myndighederne anvende bestemmelserne i NBL §§ 19 c-19 f, således at skade på området kan undgås jf. BEK 755/2012, § 3, stk. 1.

Ovenfor er det beskrevet, hvordan det har konsekvenser for lodsejerne i og op til et Natura 2000-område. Der er særlige aktiviteter, der skal anmeldes, inden de kan påbegyndes, og derved har kommunalbestyrelsen også visse redskaber til rådighed for at sikre realiseringen af en vedtaget handleplan. Af NBL §§ 19 c-19 f fremgår kommunalbestyrelsens muligheder for at sikre, at der ikke sker væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område. Nedenfor redegøres der for disse muligheder og pligter.

3.5.2 Kommunalbestyrelsens muligheder og pligter

For at sikre at kommunerne kan realisere deres Natura 2000-handleplaner, kan kommunen indgå aftale med ejeren eller brugeren af en ejendom om driften for at realisere Natura 2000-handleplanen jf. NBL § 19 c, stk. 1. Det er hensigten, at de ændringer af driften, der er nødvendige for at realisere de kommunale handleplaner opnås gennem frivillige aftaler med lodsejerne. Det kan være aftaler, der f. eks. betyder at "(...) lodsejeren er forpligtet til at lade et areal henligge i vedvarende græs eller at lade et areal afgræsse." (Karnov note 100 til NBL). Hvis det ikke er muligt at etablere en sådan aftale, skal der træffes en afgørelse, der fastlægger de nødvendige indgreb, jf. NBL § 19 d.

NATURBESKYTTELSLOVEN**§ 19 d**

Stk. 1 Kommunalbestyrelsen skal pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, der er nødvendige for at realisere Natura 2000 planen, hvis der ikke kan indgås aftale på rimelige vilkår efter § 19 c, eller en allerede indgået aftale ikke overholdes.

Tekstboks 23: NBL § 19 d, stk. 1

Formålet med paragraffen er at give myndighederne et redskab til at sikre implementeringen og realiseringen af direktivforpligtelserne ved at give mulighed for at foretage indgreb over for lodsejerne, hvor der ikke er indgået frivillige aftaler (Karnov note 102 til NBL). Det er forventningen, at det helt primært er muligt at indgå frivillige aftaler da arealer, der er udpeget til Natura 2000-områder ofte har begrænset landbrugsmæssig interesse (Karnov note 100 til NBL).

Kommunen *kan* indgå frivillige aftaler med de berørte lodsejere, men hvis det ikke er muligt at nå til enighed, har kommunen pligt til at pålægge ejeren den drift eller andre foranstaltninger, der er nødvendig for at sikre realiseringen af en vedtaget handleplan. Begrænsninger i ejerens råderet kan både handle om arealanvendelsen, driftsforhold og beskyttelse af levesteder (Karnov note 103 til NBL).

NATURBESKYTTELSLOVEN**§ 19 e**

Stk. 1 Kommunalbestyrelsen skal i særlige tilfælde pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, som af hensyn til Natura 2000-planens bevaringsmålsætning er nødvendige for at undgå varig forringelse af naturtyper eller levesteder for arter eller betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, hvis risikoen herfor ikke kan afværges med foranstaltninger på grundlag af Natura 2000-planen. Kommunalbestyrelsen kan herunder beslutte, at rettidig klage ikke skal have opsættende virkning.

Tekstboks 24: NBL § 19 e, stk. 1

Kommunalbestyrelsen kan i *særlige tilfælde* pålægge ejerne drift eller andre foranstaltninger, der er nødvendige af hensyn til at undgå *varig forringelse* af særlige naturtyper eller levesteder, som området er udpeget for, men som ikke er en del af Natura 2000-planens indsatsprogram. Der skal således være tale om en trussel, der kræver et hurtigt indgreb for ikke at forværre situationen, og som ikke kan vente på at der vedtages en ny Natura 2000-plan for området. Det kan være, der er kommet nye arter til eller at hidtidige lovlige aktiviteter har medført væsentlige negative påvirkninger. Kommunen har således en

forpligtelse til at gribe ind overfor aktiviteter, der involverer en *overhængende trussel* mod bevaringsmålsætningen i et udpeget Natura 2000-område (Karnov note 106 til NBL).

Naturbeskyttelseslovens § 19 f omhandler hvordan kommunalbestyrelsen skulle forholde sig til forvaltningen af et Natura 2000-område, indtil der forelå en vedtaget Natura 2000-handleplan.

3.5.3 Erstatning

Af naturbeskyttelsesloven fremgår det, at der skal ydes erstatning for det tab en ejer, bruger eller indehaver af andre rettigheder lider, hvis det er grundet en afgørelse efter § 19 b eller §§ 19 d-19 f i naturbeskyttelsesloven.

NATURBESKYTTELSESLØVEN

§ 19 g

Stk. 1 For det tab, som en afgørelse efter § 19 b eller §§ 19 d-19 f påfører en ejer, bruger eller indehaver af andre rettigheder over ejendommen, ydes der erstatning.

Tekstboks 25: NBL 19 g, stk. 1

Der skal altid ydes erstatning for det økonomiske tab, som følge af indgreb, der skal sikre realiseringen af en Natura 2000-handleplan, hvis dette sker på baggrund af en af følgende:

- Anmeldelsespligt (§ 19 b)
- Påbud fra kommunalbestyrelsen (§ 19 d-19 f)
- Hvis tabet kan dokumenteres eller er tilstrækkeligt sandsynliggjort og kan siges at have karakter af en billighedserstatning (Karnov note 110 til NBL).

Der er i de senere år gennem lovgivningen fastsat særlige erstatningsbestemmelser for forskellige typer af rådighedsindskrænkninger, uafhængigt af om disse ville falde indenfor grundlovens beskyttelse af ejendomsretten. Dette er bl.a. gældende for Natura 2000-områderne. Der tildeles erstatning, ud fra *billighedssynspunktet* dvs. ud fra synspunktet om, at der ved et indgreb af en sådan karakter udløses erstatning. Erstatningsbestemmelserne har et bredt anvendelsesområde med paralleller til den erstatningsfrie regulering. Det er således muligt, at der kan gives erstatning efter Natura 2000-regelsættet ved en rådighedsindskrænkning, mens samme rådighedsindskrænkning efter det almindelige regelsæt ikke ville udløse en erstatning (Anker, 2007, s. 41 f.).

Af bemærkninger til lovforslaget, der indførte kap. 2 a i NBL (L 2004 454), fremgår det, at det er en forudsætning at kommunerne, før der træffes afgørelse efter NBL kap. 2 a, søges om dækning af eventuelle udgifter til økonomisk compensation til en ejer, bruger eller indehaver. Det skal bl.a. ske via EU tilskudsordninger og private fonde (Karnov note 114 til NBL). Ifølge naturbeskyttelsesloven er det kommunalbestyrelsen, der afholder udgifterne, hvis kommunalbestyrelsen indgår aftaler eller træffer afgørelser efter § 19 h, stk. 1, uden tilsagn fra staten om tilskud (NBL § 19 h, stk. 2).

3.6 Skovloven

Implementeringen af EU's naturbeskyttelsesdirektiver sker endvidere også via ændringer i skovloven, da en del af de beskyttede naturtyper under habitatdirektivet består af skov. En stor del af de arealer, der er udpeget til Natura 2000-områder er skovbevoksede, fredskovspligtige arealer (Naturstyrelsen, 2013a). Derfor spiller skovloven også en vigtig rolle i implementeringen af Natura 2000 i Danmark.

Det er særligt kap. 4 i skovloven, der blev indført tilbage i 2004, der indeholder bestemmelser vedr. Natura 2000. Kapitlet skaber de retslige rammer for gennemførelse af de danske forpligtelser i EU's naturbeskyttelsesdirektiver for de områder, der angår skov. Det er Naturstyrelsen, der skal udarbejde Natura 2000-skovplaner for de skovbevoksede, fredskovspligtige arealer jf. skovlovens § 14, stk.1, samt skovhandleplaner jf. BEK 76/2014 § 1 for de fredskovspligtige og skovbevoksede arealer i de udpegede Natura 2000-områder.

Natura 2000-skovplanen skal revideres hvert 12 år (BEK 76/2014 § 8). Efter vedtagelse af Natura 2000-skovplanen skal Naturstyrelsen indenfor 6 måneder have udarbejdet et forslag til skovhandleplanerne og senest 1 år efter skovplanens offentliggørelse, skal skovhandleplanerne være vedtaget jf. BEK 76/2014 § 11. Skovhandleplanerne udstikker rammerne for beskyttelse af de skovområder, der ligger i Natura 2000-områderne. Alle de overordnede Natura 2000-planer bliver fulgt op af en handleplan, som skal sikre at de mål, som er fastsat i de overordnede planer, bliver ført ud i livet. Naturstyrelsen har udarbejdet ca. 130 Natura 2000-skovhandleplaner. Skovhandleplanerne kan således sidestilles med de kommunale handleplaner, for de arealer der er fredskovspligtige skovbevoksede arealer. Skovhandleplanerne skal jf. § 4, stk. 1 i BEK 76/2014 indeholde:

- 1) Prioritering af den forventede forvaltningsindsats
- 2) Hvilke initiativer der skal sikre gennemførelse af skovplanen, herunder interessantinddragelse
- 3) Oversigt over de offentlige aktørers indsats
- 4) Redegørelse for gennemførelsen af planen de forudgående 12 år jf. BEK 76/2014 § 5, stk. 2

Derudover står der i bekendtgørelsen (BEK 76/2014) at skovhandleplanerne skal være så konkrete, at de kan vurderes. Samme formulering anvendes i *Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner* i forbindelse med formuleringen af indholdet i de kommunale Natura 2000-handleplaner.

En stor del af arealerne i de udpegede Natura 2000-områder er ejet af Naturstyrelsen, og i den forbindelse har de udarbejdet 125 plejeplaner for disse arealer. Planerne følger op på de overordnede statslige Natura 2000-planer og beskriver hvilke tiltag, der skal foretages for at beskytte og pleje områderne. Ved at udarbejde drifts- og plejeplaner for offentligt ejede arealer, der er placeret i Natura 2000-områder, skal der ikke udarbejdes kommunale handleplaner for de pågældende arealer. (Naturstyrelsen, 2013b).

3.7 Implementering i andre love

Implementeringen af Natura 2000 i Danmark sker hovedsageligt via miljømålsloven, habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven og skovloven. Derudover sker dele af implementeringen via de eksisterende sektorlove, der løbende er blevet ændret. Det drejer sig bl.a. om følgende love:

- Jordforureningsloven
- Lov om elforsyning
- Lov om energinet.dk
- Lov om fremme af vedvarende energi
- Lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer
- Undergrundsloven

Derudover skal randzonenloven medvirke til, at opfylde de forpligtelser Danmark har i forhold til EU's naturbeskyttelsesdirektiver ved at bidrage til reduktionen af kvælstof- og fosforudledningen (Karnov stjernernote til randzonenloven). Love, der omhandler aktiviteter på havet, er ikke medtaget, da specialet jf. metodeafsnittet er afgrænset til kun at omhandle landområder samt de kystnære arealer. Derudover er de sektorlove som blev gennemgået i *3.4.2 Habitatbekendtgørelsens forhold til anden lovgivning (§§ 7-9)* heller ikke medtaget her.

3.8 Sammenfatning og delkonklusion

Der er gennem indeværende kapitel redegjort for de juridiske rammer for den danske Natura 2000-indsats. Først blev de internationale aftaler og EU's naturbeskyttelsesdirektiver, der ligger til grund for den danske Natura 2000-indsats gennemgået kort. Herefter blev der redegjort for de konkrete elementer, der skal være gennemført før implementeringen af et EU direktiv anses som fyldestgørende. Dette havde til formål at give en bedre forståelse for, hvorfor implementeringen er foregået, som den er.

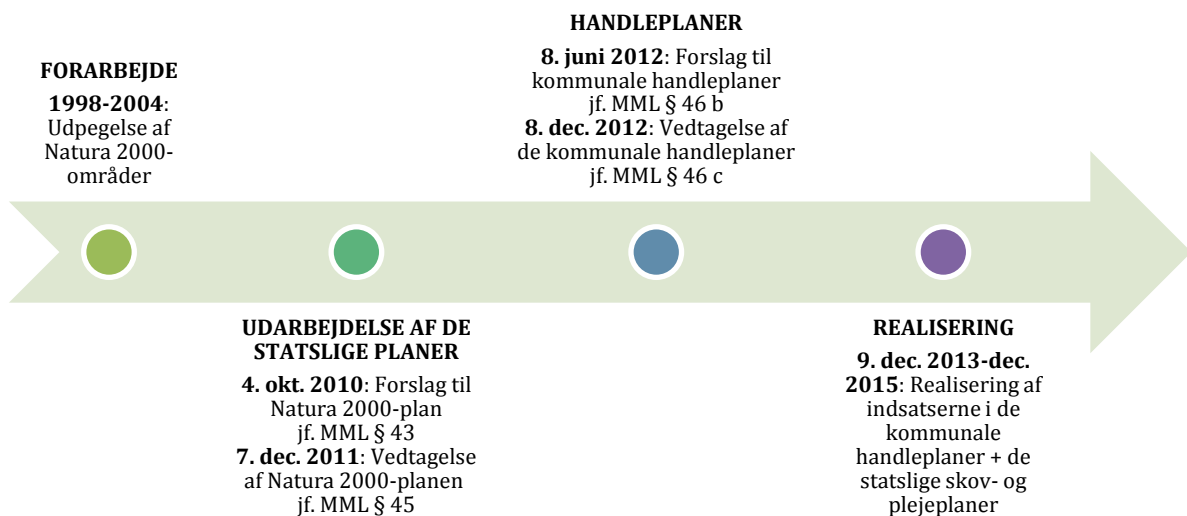
Efterfølgende blev det analyseret hvilke love og bekendtgørelser, der sikrer den konkrete implementering af EU's naturbeskyttelsesdirektiver. Det fremgår af afsnittet om miljømålsloven, at denne er helt central for implementeringen, da den danner rammerne for udarbejdelsen af Natura 2000-planerne. Det er med hjemmel i miljømålsloven, at der er udarbejdet Natura 2000-planer samt kommunale Natura 2000-handleplaner. Dermed er loven central i forhold til kommunernes arbejde med realisering af handleplanerne, da det er miljømålsloven, som er bestemmende for indholdet i planerne, og forpligtelserne der følger heraf.

Derefter fremgik det af en analyse af habitatbekendtgørelsen, at denne danner grundlaget for selve udpegningen af Natura 2000-områderne. Habitatbekendtgørelsen indeholder endvidere også bestemmelser, der relaterer til andre love i forhold til tilladelser og dispensationer, der kan have konsekvenser for et udpeget Natura 2000-område. Af gennemgangen af habitatbekendtgørelsen bestemmelser §§ 7-9 er der redegjort for nogle af de virkemidler der findes til, at sikre den danske Natura 2000-indsats med særligt fokus på kommunernes muligheder.

Der blev i afsnit 3.5 *Naturbeskyttelsesloven* redegjort for hvordan indførslen af kap. 2 a i naturbeskyttelsesloven tilbage i 2004 blev indført grundet manglende opfyldelse af implementeringen af EU's naturbeskyttelsesdirektiver. Af naturbeskyttelsesloven fremgår det, at der eksisterer en anmeldelsespligt (naturbeskyttelsesloven § 19 b) af visse aktiviteter indenfor et Natura 2000-område. Endvidere har kommunalbestyrelsen pligt til at pålægge særlige foranstaltninger for at realisere Natura 2000-handleplanerne (§§ 19 c, 19 d og 19 e), og der skal tildeles erstatning ved tab efter en afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 19 b. Der ydes tilskud til gennemførelse af foranstaltningerne jf. naturbeskyttelseslovens §§ 19 g-19 h. Dette giver kommunerne endnu et virkemiddel til at realisere deres kommunale Natura 2000-handleplaner.

Ud over miljømålsloven, habitatbekendtgørelsen og naturbeskyttelsesloven blev der i kapitlet også undersøgt, hvordan skovloven skaber de retslige rammer for de skovbevoksede, fredskovspligtige arealer. Afslutningsvis blev der redegjort for andre love, der i mindre grad er med til at sikre gennemførelse af EU's naturbeskyttelsesdirektiver i Danmark.

I indledningen til kapitlet blev der i Figur 4 præsenteret, hvor tidsplanen fra vedtagelsen af Ramsarkonventionen frem til den egentlige konkretisering af de forskellige danske Natura 2000-planer fremgår. Gennem kapitlet er der blevet redegjort for baggrunden for de udarbejdede kommunale Natura 2000-handleplaner, og det står nu klart, hvordan tidsplanen for 1. planperiode af den danske Natura 2000-indsats overordnet har set ud. Dette er illustreret på Figur 6 nedenfor.



Figur 6: Tidsoverblik for 1. planperiode, 2009-2015

Realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner startede først rigtig den 8. december 2012, hvor de kommunale handleplaner blev vedtaget. Kommunerne har dermed haft næsten 1,5 år til at arbejde med realiseringen af planerne.

Formålet med kapitlet var at besvare problemformuleringens underspørgsmål 1 som lød:

Hvordan er EU's Natura 2000-direktiver implementeret i dansk lovgivning?

Gennem kapitlet er der svaret på dette spørgsmål, og svaret kan opsummeres her. Ideen bag Natura 2000 stammer fra EU og baggrunden findes særligt i fuglebeskyttelsesdirektivet samt habitatdirektivet. Direktiverne er hovedsageligt implementeret i Danmark via miljømålsloven, habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven og skovloven. Før der ses på den konkrete realisering af de kommunale handleplaner i den *tværgående analyse* i kapitel 6, undersøges de økonomiske rammer for den danske Natura 2000-indsats i det efterfølgende kapitel.

4 FINANSIERING AF NATURA 2000-INDSATSEN

Dette kapitel har til formål at besvare problemformuleringens underspørgsmål 2 vedr. finansieringen af kommunernes Natura 2000-indsats. I den forbindelse er det relevant at se på de nationale økonomiske rammer for gennemførslen af de danske Natura 2000-forpligtelser, da disse rammer er afgørende for den kommunale realisering. I kapitlet bliver der redegjort for den overordnede finansiering af den danske Natura 2000-indsats. Som det fremgik af afsnit 3.3.3 *De kommunale Natura 2000-planer* forventes det, at realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner primært sikres ved at lodsejerne i de enkelte Natura 2000-områder, selv søger tilskud fra forskellige tilskudsordninger. I dette kapitel undersøges det, hvor disse penge kommer fra. Kapitlet analyserer de overordnede økonomiske rammer for den danske Natura 2000-indsats. Herunder er det relevant at se på kommunernes økonomi i forhold til natur- og miljø samt på kommunernes økonomi i relation til realiseringen af Natura 2000-handleplanerne. Derefter redegøres der for landdistriktsprogrammet og efterfølgende EU-LIFE ordningen, som er en anden mulighed for finansiering af projekter til gavn for Natura 2000-områderne i kommunerne. Til sidst, inden der konkluderes på kapitlet, ses der på de konkrete tilskudsmuligheder, der eksisterer via landdistriktsprogrammet

4.1 De økonomiske rammer

Den danske Natura 2000-indsats bliver finansieret via mange forskellige kanaler og tiltag. Dermed kan det også være svært at få et samlet billede af, hvor mange penge der er afsat, og hvad realiseringen reelt koster. Der bliver hvert år forhandlet nye aftaler for kommunerens økonomi, hvoraf midlerne til den kommunale Natura 2000-indsats kan variere fra år til år. Derudover er det endnu ikke vedtaget, hvordan satserne for landdistriktsprogrammet 2014-2020 bliver. Der eksisterer således visse uafklarede faktorer. Der bliver i det nedenstående afsnit forsøgt at redegøre for økonomien og finansieringen af Natura 2000-indsatsen i Danmark. Derved er det muligt afslutningsvis at konkludere på, hvordan de økonomiske rammer til den danske Natura 2000-indsats er.

Tilbage i 2004 valgte staten ikke at tilføje yderligere midler til amterne, der dengang havde den primære funktion i relation til realiseringen af den danske Natura 2000-forpligtelse. På daværende tidspunkt mente staten ikke, det var nødvendigt, når der var flere år til selve indsatsen skulle iværksættes. Kommunerne fik derimod i forbindelse med kommunal-reformen i 2007 tilført ca. 63 mio. om året til naturpleje og -projekter (Kommunernes Landsforening, 2011a).

I Danmarks første helhedsplan for natur, miljø og landbrug, kaldet Grøn Vækst-aftalen fra juni 2009, blev der indgået aftale om at afsætte 13,5 mia. kr. til investeringer i Grøn Vækst frem til 2015. Dette var en stigning i investeringerne på ca. 50 % i forhold til den tidligere indsats på området. Grøn vækst dækker bl.a. over Natura 2000, men også mange andre områder. Aftalen skulle være med til at sikre at Danmark lever op til sine forpligtelser i forhold til EU og Natura 2000-direktiverne. Aftalen handler bl.a. om en målrettet indsats i Natura 2000-områderne. Med aftalen valgte regeringen at finansiere størstedelen af Natura 2000-planernes realisering over landdistriktsprogrammet (Regeringen, 2009).

I 2011, da de statslige Natura 2000-planer blev offentliggjort, var statens budget til den samlede Natura 2000-indsats i 1. planperiode frem til 2015 på ca. 1,8 mia. kr. Hovedparten af disse midler, ca. 1,5 mia. kr., kom fra EU's landdistriktsprogram (LDP), mens der fra EU-LIFE ordningen var afsat ca. 75 mio. kr. Resten af indsatsen, omkring 225 mio. kr. skulle finansieres ved en omprioritering i bloktilskuddet fra staten. Kommunerne skulle således omprioritere godt 75 mio. kr. årligt i implementeringsperioden fra 2013 til 2015 (Kommunernes Landsforening, 2011a). Fordelingen af de ca. 1,8 mia. kr. i perioden 2010-2015 forventes at være:

FORVENTET 2010-2015	INDSAT I MIO. KR.	FINANSIERET AF
MVJ (græsning og høslæt)	ca. 736	Landdistriktsprogrammet
Hydrologiprojekter	ca. 606	Landdistriktsprogrammet samt staten
Skovbeskyttelse	ca. 252	Landdistriktsprogrammet samt staten
EU-Life projekter	ca. 150	Kommunerne (75 mio. kr.) – EU (75 mio. kr.)
Hedepleje	ca. 42	Kommunerne (18 mio. kr.) – Staten (24 mio. kr.)

Tabel 3: Fordeling af de oprindelige 1,8 mia. kr. (Kommunernes Landsforening, 2011b)

Sidenhen er der kommet flere midler til indsatsen. Senest ved Finansloven for 2014. Her fremgår det, at der bl.a. er afsat yderligere midler til EU-LIFE ordningen således, at der i perioden 2012-2015 er omkring 228 mio. kr., hvoraf EU bidrager med omkring 78 mio. kr. (Finansministeriet, 2013, s. 2678).

Ved udgiftsændringer for kommuner og regioner kompenserer staten for disse ændringer via Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT-princippet). Når der foretages bindende regelændringer for kommunerne bliver det statslige bloktilskud justeret, der sker altså en forhøjelse eller reduktion i de tilskud kommunerne modtager, når kommunerne bliver pålagt eller frataget opgaver. Ændres der ved udgifts- eller opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne så bliver bloktilskuddet reguleret, så det passer til de nye økonomiske konsekvenser heraf. Dette kaldes DUT-princippet, der således skal sikre, at kommunerne får de nødvendige midler tilført, når de modtager nye opgaver fra staten eller regionerne. Af DUT vejledningen (VEJL 2007 63) fremgår det, at implementeringen af EU's naturbeskyttelsesdirektiver er omfattet af reguleringsområdet i DUT (VEJL 2007 63, punkt 3).

4.1.1 Kommunernes økonomi

For at få en forståelse for hvor mange penge der egentligt er afsat til kommunernes Natura 2000-indsats, redegøres der nedenfor kort for, hvordan kommunernes generelle økonomi i forhold til den overordnede natur- og miljøindsats er, og derefter for hvordan økonomien er i forhold til implementering og realisering af Natura 2000-indsatsen.

Aftale om kommunernes økonomi er regeringens aftale med Kommunernes Landsforening (KL) om kommunernes økonomi for det kommende år. Der udstikkes således i de årlige økonomiaftaler de overordnede økonomiske rammer for det kommende år. I *Aftale om kommunernes økonomi for 2013* var området *Grøn omstilling* i fokus. Her står der under

området miljø og natur, at regeringen og KL begge mener, at der er tale om ”en opgave af betydeligt omfang” med implementeringen af naturbeskyttelsesdirektiverne. Samt at indsatsen skal styrkes i forhold til beskyttelsen af natur og vandmiljø. Regeringen og KL blev derfor enige om at afsætte 106 mio. kr. årligt til kommunernes vand- og naturindsats frem mod 2015 (Finansministeriet, 2012, s. 8). I aftalen for 2014 er der ikke nævnt noget om Grøn omstillingen eller Natura 2000-forvaltning.

Kommunerne er jf. miljømålsloven § 46 a, stk. 4 forpligtet til sikre gennemførslen af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Dette giver også kommunerne en økonomisk udfordring i forhold til, hvordan dette arbejde skal finansieres. Kommunernes udgifter i forbindelse med arbejdet med Natura 2000-indsatsen indebærer både udgifter til udarbejdelse af de kommunale handleplaner samt det efterfølgende arbejde, der på nuværende tidspunkt er i gang med realisering af planerne. Overordnet er der på nuværende tidspunkt tre punkter, som det forventes, at kommunerne enten har eller skal finansiere i relation til Natura 2000:

- Udarbejdelse af Natura 2000-handleplaner for 1. planperiode
- Pleje- og projektudgifter i Natura 2000-områderne (2013-2015)
- Myndighedsarbejde (2012-2015)

(Kommunernes Landsforening, 2011a)

Da en stor del af realiseringen af Natura 2000 ligger hos kommunerne, sætter dette et pres på kommunernes økonomi, der ud over natur- og miljø også skal finde penge til de andre serviceydelser i kommunen. På baggrund af dette er der i *Økonomiaftale for 2013 vedr. vandplaner, Natura 2000-planer og Grøn Vækst samlelov* aftalt følgende mellem regeringen og Kommunernes Landsforening i relation til kommunernes arbejde med at implementere og realisere de kommunale handleplaner for perioden 2013-2015:

OMRÅDE	BELØB MIO. KR.
Administrationsopgaver	16,6 (DUT)
Kommunal omprioritering	30
Projekter indenfor det kommunale Natura 2000-myndighedsområde	75
Andre projekter (der ikke kan finansieres via LDP eller Life)	83,4 (DUT)
Myndighedsbehandling	10,8 (DUT)
Afbureaukratisering af anmeldeordning	12
Afbureaukratisering af § 3-sagsbehandling, habitatdirektivet mm.	48
LDP medfinansiering (Naturgenopretning)	30 (2014-2015)

Tabel 4: Økonomiaftale for 2013 i relation til Natura 2000 (Kommunernes Landsforening, 2012)

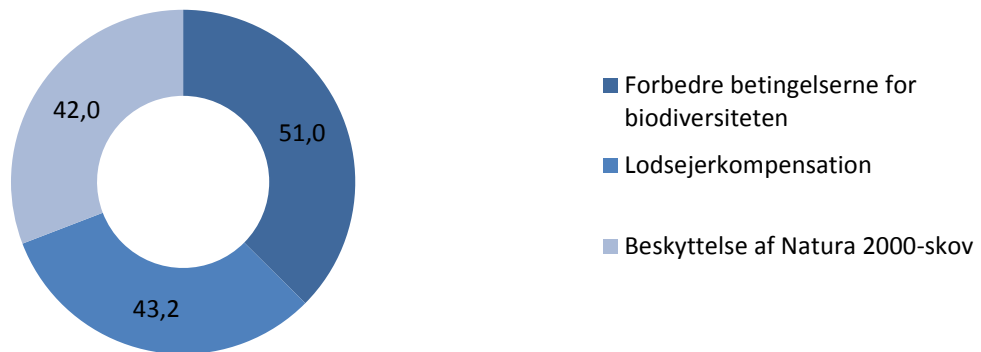
Spørgsmålet er, om dette er nok til, at kommunerne kan løfte opgaven med at realisere deres handleplaner. Dette behandles yderligere i afsnit 6.2 *Delanalyse II – Finansiering*.

4.1.2 Landdistriktsprogrammet

Som det fremgik af indledningen til afsnit 4.1 *De økonomiske rammer*, er det via landdistriktsprogrammet, at størstedelen af pengene til realiseringen af Natura 2000-indsatsen skal findes. Hovedparten af midlerne til realisering og implementering af de kommunale handleplaner skal altså findes i landdistriktsprogrammet (Brandt, 2012) (Kommunernes Landsforening, 2014). Landdistriktsprogrammet er seksårige programmer, hvis formål er at give gode muligheder for at leve i og af landdistrikterne. Dette sker gennem forskellige initiativer, der skal skabe vækst i landdistrikterne samt give naturen og miljøet et løft. Da man valgte at anvende landdistriktsprogrammet til at realisere Natura 2000, valgte man at flytte fokus fra primært landbrugsmæssige formål og over på også at kunne anvendes til naturpleje.

EU og regeringen har udarbejdet et udkast til de overordnede rammer for det nye landdistriktsprogram for perioden 2014-2020. Det tidligere landdistriktsprogram var gældende fra 2007-2013. Landdistriktsprogrammet administreres af NaturErhvervstyrelsen under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. På grund af forsinkelser med EU's nye landdistriktsprogram har man i Danmark valgt at vedtage en fordeling af midler via landdistriktsprogrammet for 2014 og 2015, mens man afventer godkendelse af det nye Landdistriktsprogram, som vil gælde for 2016-2020 (Troels Garde Rasmussen, 2014). Samlet er der for denne periode næsten 2,5 mia. kr., der skal fordeles over forskellige danske initiativer. Den største post i landdistriktsprogrammet er posten *Natur, miljø og klima*, der i den to årige periode (2014-2015) har et budget på omkring 560 mio. kr. årligt. Det er under denne post, at initiativer, der skal være med til at sikre realiseringen af Natura 2000-indsatserne i landdistriktsprogrammet, findes (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2013). Af aftalen fremgår det, at der er afsat omkring 51 mio. kr. årligt i 2014 og 2015 til Natura 2000-projekter, der har til formål at forbedre betingelserne for biodiversiteten. Endvidere er der i Landdistriktsprogrammet afsat 42 mio. kr. årligt til beskyttelse af Natura 2000-skov i samme periode. Mens der er afsat 43,2 mio. kr. årligt til Natura 2000 lodsejerkompensation til de lodsejere, der er berørt af naturprojekter (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2013). Tilskuddet gives til private lodsejere og private forpagtere som kompensation i forbindelse med gennemførelse af naturprojekter i et Natura 2000-område. Det er endvidere muligt at anvende midlerne i forbindelse med anmeldeordningen, der knytter sig til Natura 2000-forpligtelserne jf. naturbeskyttelseslovens § 19 b. Men da staten ikke har nogen midler til denne kompensation, er det kommunerne selv, der skal finde pengene, hvis de ønsker at benytte muligheden med påbud jf. naturbeskyttelsesloven (Troels Garde Rasmussen, 2014) (Finansministeriet, 2013, s. 2686). Formålet med bevillingen er bl.a., at der kan ydes tilskud til kommunale indsatser indenfor Natura 2000-områderne, så planerne kan gennemføres. Af § 23.72.09.10 i finansloven for 2014 fremgår det, at lodsejererstatninger indgår i indsatsen for grøn omstilling og skal bidrage til opfyldelse af Natura 2000-forpligtelserne. Endvidere findes der andre initiativer, der mere eller mindre er en del af Natura 2000-indsatsen (Finansministeriet, 2013, s. 2686). Figur 7 nedenfor illustrerer, hvordan det forventes at midlerne i LDP fordeles i 2014.

Penge fra LDP til realisering af den danske Natura 2000-indsats forventes i 2014 at udgøre, mio. kr.



Figur 7: Fordeling af LDP midlerne i 2014, mio. kr.

Samlet er der således afsat omkring 136,2 mio. kr. årligt til direkte at understøtte direktivimplementering og realisering gennem landdistriktsprogrammet, mens der i 2014 er afsat omkring yderligere 264,9 mio. kr. til støtte, der delvis implementerer de danske Natura 2000-målsætninger. Disse midler dækker bl.a. over miljø- og naturprojekter (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2013).

4.1.3 EU-LIFE ordningen

LIFE er EU's støtteprogram for natur og miljø, der skal yde støtte til projekter, der bl.a. bidrager til at gennemføre og udvikle EU's miljøpolitik- og lovgivning gennem medfinansiering af pilot- eller demonstrationsprojekter med europæisk merværdi.

EU-LIFE ordningen er EU's instrument til at yde økonomisk støtte til miljøprojekter. LIFE arbejdsprogram for 2014-2017 blev vedtaget af EU Kommissionen i marts 2014, og sætter rammerne for forvaltningen af LIFE-ordningen for de næste fire år (Europa-Kommissionen, 2014). Af artikel 3 i LIFE forordningen fra december 2013 fremgår det, at LIFE-ordningen har fire overordnede målsætninger, hvoraf den ene bl.a. omfatter støtte til Natura 2000-netværket. Af forordningen fremgår det endvidere, at målsætningen for det delprogram der omhandler miljø, bl.a. er at arbejde for:

"(...)at støtte videreudviklingen, gennemførelsen og forvaltningen af Natura 2000-nettet (...)."

(LIFE forordning, Artikel 11).

Forordningen fastsætter støttebetingelserne og kriterierne for projektmidler samt grundlaget for udvælgelse af støtteberettiget projekter i LIFE ordningen.

På finansloven for 2014 er der budgetteret med udgifter til LIFE-ordningen på 48,4 mio. kr. årligt i 2014 og 2015, mens det forventes at EU bidrager med 29,2 mio. kr. i 2014 og 24,2 mio. kr. i 2015 (Finansministeriet, 2013, s. 2678). Samlet er der således omkring 77 mio. kr. i 2014 i LIFE-ordningen. Af disse midler *kan* der ydes tilskud til kommunerne til gennemførelse af

EU-LIFE projekter jf. Finansloven § 23.72.01.20 (Finansministeriet, 2013, s. 2680). Det skal dog her understreges, at disse midler ligeledes skal bruges til andre EU-LIFE projekter.

4.1.4 Tilskudsordninger

Der findes en række tilskudsordninger til naturvenlig drift samt investeringer, der skal medvirke til at forbedre naturen i Natura 2000-områderne. Tilskudsordningerne skal muliggøre en ekstra og mere målrettet indsats for naturen i Natura 2000-områderne. Det er de enkelte lodsejere, som kan søge om tilskud. De forskellige tilskudsmuligheder fremgår af Tabel 5.

Landdistriktsprogrammet giver mulighed for, at lodsejere og forpagtere kan søge tilskud til naturvenlig drift og til at investere i forbedringer af naturen i Natura 2000-områderne. Af § 2, stk. 1, nr. 4b i landdistriktsloven fremgår det, at NaturErhvervstyrelsen kan yde tilskud til foranstaltninger i forbindelse med de danske Natura 2000-forpligtelser. Af Tabel 5 nedenfor fremgår de fem tilskudsmuligheder, som der særligt fokuseres på i 2014, og som lodsejerne kan søge. Det skal dog understreges, at de enkelte tilskudsmuligheder ofte er underlagt særlige betingelser, som lodsejerne skal overholde. Overholdes disse kriterier ikke, kan de risikere at skulle betale støtten tilbage, samtidig med at de modtager en bøde.

TILSKUDSMULIGHEDER I NATURA 2000-OMRÅDER		FORMÅL
1	Pleje af græs- og naturarealer (5-årig)	Bedre levesteder for dyr og planter – En ekstensiv drift med afgræsning eller slæt bidrager til at skabe gode levesteder for det vilde plante- og dyreliv.
2	Pleje af EB-støtteberettigede græsarealer (1-årig)	Støtte til pleje af græsarealer - Øge biodiversiteten i den danske natur og reducere udvaskningen af næringsstoffer og pesticider til vandmiljøet.
3	Rydning af tilgroede arealer	Naturarealer der ikke er klar til afgræsning - Afgræsning er ofte en forudsætning for at skabe en rig, lysåben natur. Tilskud til hegn og andre nødvendige faciliteter, således at arealet kan anvendes til afgræsning.
4	Forberedelse til afgræsning	Lysåbne naturtyper skal holdes lysåbne - Ferske enge eller tørre naturtyper som overdrev må ikke gro til med træer og buske. Der gives tilskud til nyt hegn, elforsyning, vandingsfaciliteter og fangfolde.
5	Etablering af naturlige vandstandsforhold	Vandet som en del af den åbne natur - Våde områder i naturen er afgørende for mange dyr og planter. Tilskudsmulighed til projekter, som skal føre vandstanden i et naturområde helt eller delvist tilbage til situationen før dræning af området.

Tabel 5: Tilskudsmuligheder med særligt fokus i 2014 (NaturErhvervstyrelsen, 2014)

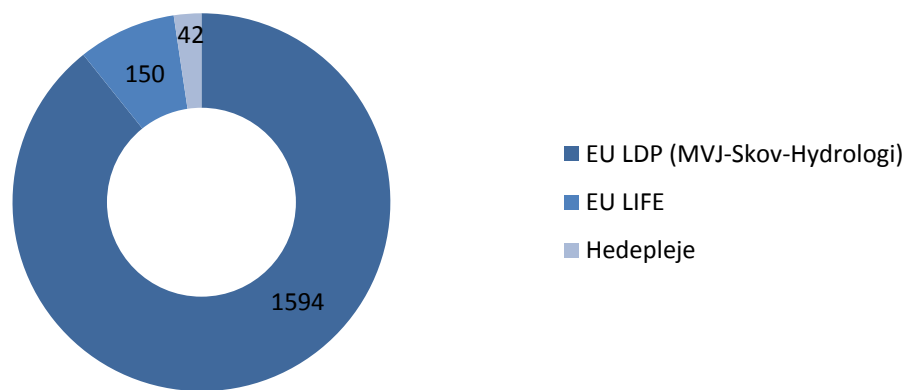
Den 1-årige støtte til pleje af græsarealer finansieres fuldt ud af EU, mens de resterende fire finansieres gennem landdistriktsprogrammet, der både består af EU midler og nationale midler. Frem mod 2015 er målet, at omkring 110.000 ha lysåbne naturtyper skal sikres via ekstensiv afgræsning. Ydermere er der omkring 32.000 ha natur, der skal ryddes således, at naturtypernes bevaringsstatus sikres. Derudover findes der omkring 11.000 ha, hvor vandstandsforholdene vanskeliggør en god naturtilstand. Gennem de ovenfor nævnte tilskudsordninger er det således målet at etablere bedre forhold for naturen og dermed de arter, der lever i området (NaturErhvervstyrelsen, 2014, s. 2).

Kommunerne er, som tidligere nævnt, ansvarlige for, at de kommunale handleplaner gennemføres. Men kommunerne har ingen pligt til at opsøge lodsejerne om tilskudsmulighederne (NaturErhvervstyrelsen, 2014, s. 14). Der er med *Økonomiaftalen for 2013* mellem regeringen og KL afsat 4,6 millioner kr. til bl.a. en fællesoffentlig informationskampagne, der skal informere lodsejerne om de forskellige tilskudsordninger (Kommunernes Landsforening, 2012).

4.2 Sammenfatning og delkonklusion

Det er ikke muligt at skabe et helt klart billede af økonomien og finansieringen af Natura 2000, da dette varierer fra år til år afhængig af den statslige prioritering af opgaven. Tilbage i 2011 var der afsat ca. 1,8 mia. kr. til opgaven. Siden er der kommet flere penge til. Af Figur 8 nedenfor fremgår det, hvordan fordelingen af finansieringen ser ud for perioden 2010-2015.

Finansiering af den danske Natura 2000-indsats 2010-2015, mio. kr.



Figur 8: Finansiering af den danske Natura 2000-indsats i 2010-2015, mio. kr.

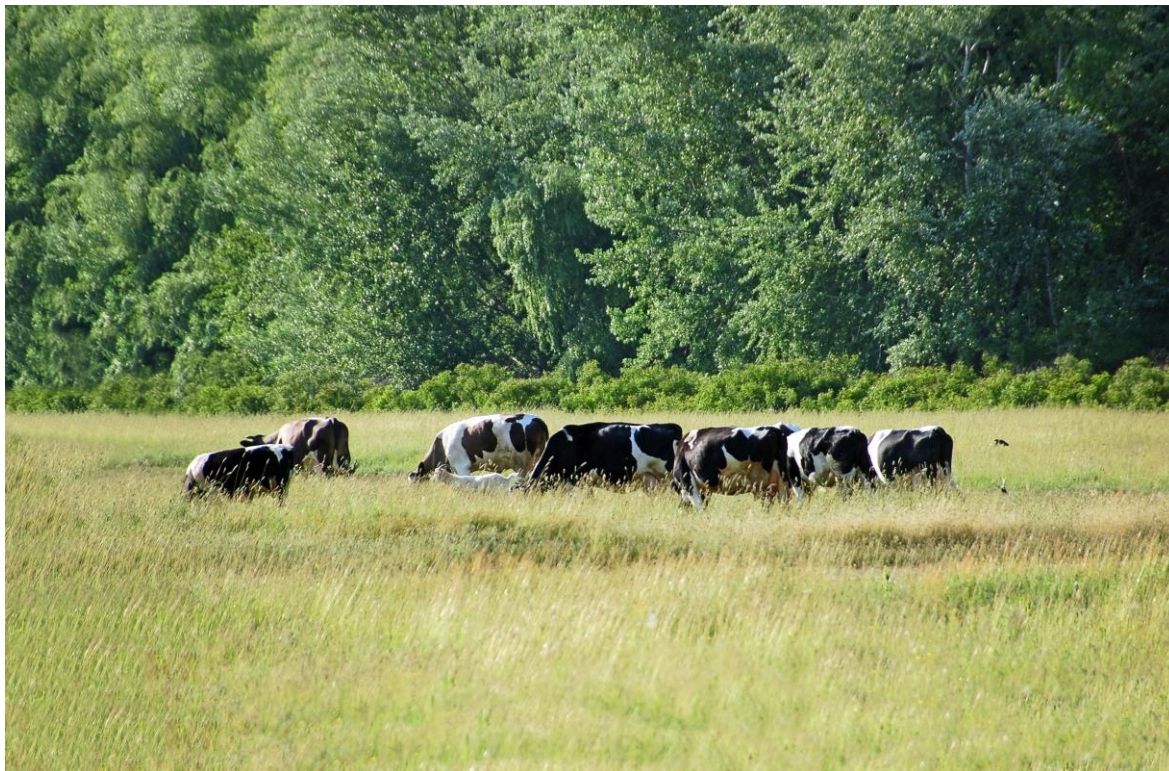
Den danske indsats forventes i 2014 finansieret via Landdistriktsprogrammet (LDP), EU-LIFE ordningen og kommunernes omprioritering af bloktilskuddet fra staten. Det skal præciseres at de midler, der er angivet under EU-LIFE ordningen, også skal anvendes til andre områder end Natura 2000-indsatsen. Da de økonomiske rammebetingelser ofte ændres, vil det ikke give mening at forsøge at konkretisere nærmere, hvordan fordelingen af midler til Natura 2000-indsatsen er og har været pr. år.

Kapitlet har bidraget til at få overblik over hvordan finansieringen af Natura 2000-indsatsen er sammensat. Formålet med kapitlet var at svare på problemformuleringens underspørgsmål 2 som lød:

Hvordan er kommunernes Natura 2000-indsats finansieret?

Det kan konkluderes, at realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner primært skal ske via tilskudsordninger, som lodsejerne og andre relevante aktører selv søger om. Disse tilskudsordninger er finansieret gennem Landdistriktsprogrammet, der er finansieret af EU samt den danske stat og som administreres af NaturErhvervstyrelsen under Ministeriet

for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Det ser ud til, at der er mange penge til indsatsen, hvis kommunerne kan få lodsejerne til at søge de frivillige tilskudsordninger.



5 PRÆSENTATION AF CASES

Dette kapitel har til formål at besvare problemformuleringens underspørgsmål 3 vedr. opbygning af de kommunale Natura 2000-handleplaner. Det gælder både på det helt generelle plan og i de to casekommuner. Kapitlet har dermed til formål at præsentere de to udvalgte casekommuner samt deres kommunale Natura 2000-handleplaner. I kapitel 3 *Baggrund for handleplanerne* blev der redegjort for de juridiske rammer for Natura 2000-handleplanerne og de virkemidler, som kommunerne har til rådighed, og i kapitel 4 *Finansiering af Natura 2000-indsatsen* blev der redegjort for økonomien bag implementering og realisering af Natura 2000 i Danmark. Kapitlet redegør for de konkrete Natura 2000-handleplaner i de to casekommuner.

5.1 Handleplanernes udarbejdelse

Før præsentationen af casekommunerne, deres Natura 2000-områder samt kommunale handleplaner bliver der redegjort for selve udarbejdelsen af handleplanerne på et mere generelt niveau. Der tages udgangspunkt i det paradigme som Naturstyrelsen, Kommunernes Landsforening (KL) og Kommunalteknisk Chefforening (KTC) har udarbejdet for de kommunale handleplaner. Der ses på paradigmes opbygning og indhold.

5.1.1 Paradigme for handleplanen

Naturstyrelsen har i samarbejde med KL og KTC udarbejdet et paradigme for de kommunale Natura 2000-handleplaner (Kommunernes Landsforening, 2011c). Da kommunerne tilbage i 2012 skulle udarbejde de gældende handleplaner, blev det anbefalet af KL og Naturstyrelsen, at kommunerne anvendte paradigmet, således at man kunne *"(...)sikre en effektiv intern udarbejdelse, en samlet offentlig ensartethed overfor borgerne og et konstruktivt samarbejde med nabokommuner(...)"* (Kommunernes Landsforening, 2011c), men det var frivilligt om kommunerne ville anvende paradigmet. Samtlige kommuner har anvendt paradigmet, samt samarbejdet med de berørte nabokommuner og ofte Naturstyrelsen om udarbejdelsen af en fælles handleplan for de enkelte Natura 2000-områder, således at der kun er én handleplan for de enkelte Natura 2000-områder.

De kommunale handleplaner følger således nedenstående opbygning som uddybes nedenfor (Kommunernes Landsforening, 2011d) (Kommunernes Landsforening, 2011e):

1. Baggrund
2. Sammendrag af statslig Natura 2000-plan
3. Mål for perioden
4. Forventede metoder og forvaltningstiltag
5. Prioritering af den forventede indsats
6. Forventet effekt
7. Bilag

Først i handleplanen findes et afsnit med *baggrund*. I dette afsnit fremgår bl.a. lovgivningen bag de kommunale handleplaner, samt hvad handleplanen skal indeholde. Der er i paradigmet markeret de få steder kommunerne skal udfylde i dette afsnit. Det drejer sig hovedsageligt om navnet på det konkrete Natura 2000-område samt relevante aktører.

I det andet afsnit *Sammendrag af den statslige Natura 2000-plan* er der indsat et sammendrag af den statslige Natura 2000-plan, selvom dette ikke er et lovkrav. Afsnittet er taget med i paradigmet for nemt at give en forståelse for sammenhængen mellem den statslige Natura 2000-plan og handleplanen. Det er Naturstyrelsen, der har udarbejdet sammendraget for hver af de statslige Natura 2000-planer.

Det tredje afsnit i handleplanerne indeholder *Mål for planperioden*. Dette er et lovkrav som følge af den historiske MML § 46 a, stk. 1, nr. 2, som var gældende da handleplanerne blev udarbejdet i 2012. De statslige Natura 2000-planer skulle indeholde et indsatsprogram, der fungerer som bindende retningslinjer for handleplanerne. Indsatsprogrammet anvendes derfor som mål i de kommunale handleplaner. Det er i paradigmet angivet, at kommunerne blot skal indsætte et sammendrag af indsatsprogrammet fra de statslige planer.

Det fjerde afsnit omhandler de *Forventede metoder og forvaltningstiltag*. Af dette afsnit fremgår de metoder og tiltag, som kommunalbestyrelsen vil anvende for at opfylde handleplanens mål, dvs. indsatsprogrammet, der er et lovkrav som følge af den historiske MML § 46 a, stk. 1, nr. 3. Der er i paradigmet lagt op til, at kommunerne selv vurderede om de ville præsentere forslagene i skemaform eller i et kortere tekstafsnit. Af dette afsnit i handleplanen fremgår det bl.a., at realiseringen af planerne forventes at ske ved, at lodsejerne søger om tilskud fra de forskellige tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet.

I det næstsidste afsnit i paradigmet til handleplanerne findes der en *Prioritering af den forventede forvaltningsindsats*, der er et lovkrav som følge af den historiske MML § 46 a, stk. 1, nr. 1, der var gældende ved udarbejdelse af handleplanerne. Af dette afsnit fremgår fire sigtelinjer, der skal sikre, at der sker en standsning af tilbagegangen for naturtyper og arter i området. Sigtelinjerne "(...) lægger niveauet for den indsats, som handleplanmyndighederne skal gennemføre, og er udtryk for den nationale prioritering i 1. planperiode." (Kommunernes Landsforening, 2011d, s. 10). Dette er et af to afsnit i paradigmet til handleplanerne, der kræver, at kommunerne udfylder mere end blot enkelte tal og punkter. Her kommer kommunerne virkelig ind i arbejdet med udarbejdelsen af planerne.

I det sjette og sidste afsnit findes *Forventet effekt*, der er et lovkrav til handleplanerne som følge af MML § 46 a, stk. 1, nr. 2. Der beskrives i afsnittet den forventede naturmæssige effekt. Det gælder f.eks. i forhold til, hvordan man forventer effekten af en *forbedring af hydrologi, rydning af uønsket opvækst, græsning eller høslæt*, mv. er (Kommunernes Landsforening, 2011e, s. 9). Dette er det andet af de to afsnit, der lægger op til, at kommunerne skal udfylde lidt mere selvstændigt.

Endvidere er handleplanerne vedlagt op til seks bilag, hvis de følger paradigmet, der bl.a. handler om fordeling af indsats mellem handleplanmyndigheder og offentlige lodsejere (ofte bilag 2) og resumé af offentlige lodsejeres drifts- og plejeplaner (ofte bilag 4).

5.1.2 Mål for 1. planperiode

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er det indsatsprogrammet i de statslige Natura 2000-planer, der udgør de kommunale handleplaners mål for planperioden. Derfor vil dette afsnit redegøre for, hvordan dette indsatsprogram er opbygget, da det er helt centralt. De overordnede mål for de enkelte Natura 2000-områder, som kommunerne skal forsøge at

realisere, er altså i 1. planperiode udarbejdet af Naturstyrelsen og fremgår af de statslige Natura 2000-planer.

Indsatsprogrammet består af en række generelle retningslinjer der har til formål at sikre den eksisterende naturtilstand. Disse retningslinjer er gældende for alle naturtyper og arter i området. Derudover består indsatsprogrammet af nogle mere konkrete retningslinjer (Naturstyrelsen, 2011, s. 28). Formålet med indsatsprogrammet er at sikre opfyldelsen af direktivforpligtelserne samt sikre råderum til selve handleplanlægningen (Hald, 2010). Indsatsprogrammet for 1. planperiode bygger på 4 sigtelinjer. Sigtelinjerne er bestemmende for niveauet af indsatsen i den 1. planperiode for hele landet, og sigtelinjerne sætter således rammerne for Natura 2000-planlægningen. De 4 sigtelinjer blev udarbejdet af Miljøministeriet som led i idéfasen tilbage i efteråret 2007 (Naturstyrelsen, 2011, s. 34 f.). De fire sigtelinjer er:

1. *"Sikring af tilstanden af eksisterende naturarealer og arter.*
2. *Sikring af de små naturarealer.*
3. *Sikring af naturtyper og levesteder som ikke er beskyttede.*
4. *Indsats for truede naturtyper og arter"*

(By- og Landskabsstyrelsen, 2009b)

Sigtelinje 1 har til formål at sikre, at der ikke sker en forringelse i tilstanden af den eksisterende natur og arter i området. Det er altså målet i 1. planperiode, at naturtyper og levesteder ikke må gå tilbage eller forringes. *Sigtelinje 2* sigter mod at beskytte og sikre de små naturarealer og levesteder, som optræder på fragmenterede arealer og dermed ikke kan opretholdes ved kun at lave tiltag på de små arealer. Det kan være nødvendigt at iværksætte drift på naboarealer for at sikre området. *Sigtelinje 3* har til formål at sikre natur og levesteder, som ikke er beskyttet af den eksisterende lovgivning som f.eks. skovnaturtyper, der kan fældes, græsarealer, små naturarealer og sten- og boblerev. De fleste af disse arealer er dog omfattet af anmeldeordningen efter naturbeskyttelseslovens bilag 2 og skovlovens bilag 1. *Sigtelinje 4* har til formål at sørge for, at man via Natura 2000-indsatsprogrammet gør en særlig indsats for de arter og naturtyper, som er truede. Ved truede mener man, arealer der f.eks. har gennemgået tilbagegang i arealet, udbredelsen eller bestanden eller hvis de er prioriteret i habitatdirektivet som ugunstige på alle parametre. Disse er bl.a. markeret som røde arealer (By- og Landskabsstyrelsen, 2009b, s. 25-27). Disse fire sigtelinjer sætter rammerne og målene for de statslige Natura 2000-planer og dermed også for målene i de kommunale handleplaner.

5.2 Gribskov Kommune

Gribskov Kommune er en del af Region Hovedstaden og er beliggende i Nordsjælland, hvor den også er den største kommune rent geografisk. Kommunen indeholder bl.a. en stor del af Gribskov, som er Danmarks 4. største skov. Kommunen er ca. 279 km² og har knap 41.000 indbyggere (2014). Nedenstående afsnit vil se på Natura 2000-områderne i Gribskov Kommune samt redegøre for de kommunale Natura 2000-handleplaner.



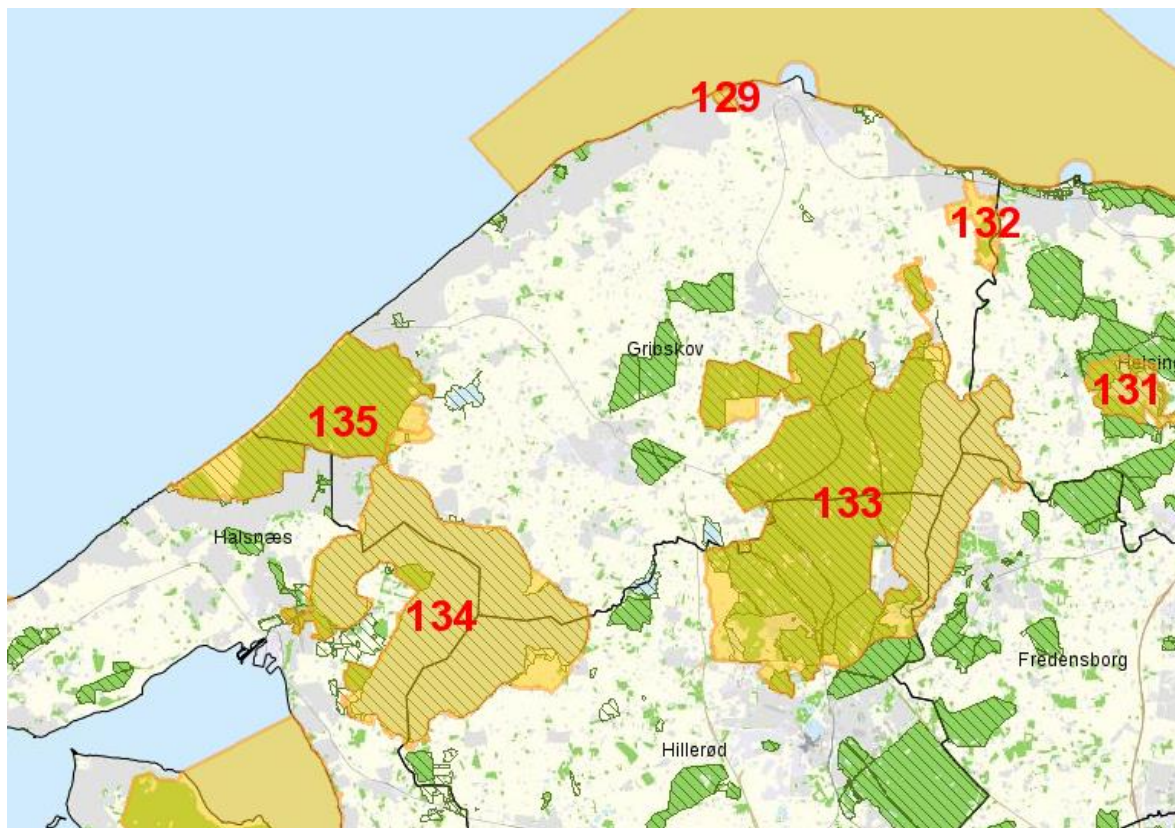
Kort 1: Indeholder data fra Geodatastyrelsen, Digdag (Kommunal), maj 2014

5.2.1 Natura 2000-områder i Gribskov Kommune

Gribskov Kommune er berørt af fire Natura 2000-områder, hvilket betyder at kommunen har ansvaret for at udarbejde en Natura 2000-handleplan for hvert af disse områder. Kommunen deler de fire Natura 2000-områder med en eller flere nabokommuner og har i den forbindelse valgt at udarbejde handleplanerne sammen med dem. Det var ikke et krav ved udarbejdelsen af de første kommunale handleplaner, men er derimod gjort til et krav for de kommende handleplaner for 2. planperiode (2016-2021). Gribskov Kommune har ansvaret for dele af følgende Natura 2000-områder:

- Nr. 132 Rusland (Sammen med Naturstyrelsen og Helsingør Kommune)
- Nr. 133 Gribskov, Esrum Sø og Snævret Skov (Sammen med Naturstyrelsen, Fredensborg Kommune, Helsingør Kommune og Hillerød Kommune)
- Nr. 134 Arresø, Ellemose og Lille Lyngby Mose (Sammen med Naturstyrelsen, Halsnæs Kommune og Hillerød Kommune)
- Nr. 135 Tisvilde Hegn og Melby Overdrev (Sammen med Naturstyrelsen og Halsnæs Kommune)

På kortet nedenfor fremgår de fire Natura 2000-områder, som har arealer i Gribskov Kommune. Derudover ses Natura 2000-område nr. 129 Gilbjerg Hoved. Da kommunen kun har ansvaret for de kystnære arealer, og området samtidig er ejet af Naturstyrelsen, er der udarbejdet en plejeplan for området. Naturstyrelsen udarbejder selv plejeplaner for deres arealer. Disse planer følger op på de statslige planer på samme niveau som de kommunale handleplaner.



Kort 2: Natura 2000-Områder i Gribskov Kommune (Copyright MiljøGIS)

På kortet ovenfor fremgår de fire Natura 2000-områder markeret med gult og med områdenummer, der svarer til nummeret på både de statslige planer og de kommunale handleplaner. Derudover ses de områder, som er ejet af Naturstyrelsen markeret med skraverede grønne polygoner. Undtagelsesvis er dog område nr. 129 som er omfattet af Naturstyrelsens egen plejeplan.

Natura 2000-område 132 er et mindre habitatområde på 248 ha, hvoraf en lille del indgår i Rudolph Tegnens Museumspark. Området indgår samtidig i forslaget til den mulige kommende nationalpark Kongernes Nordsjælland sammen med de andre Natura 2000-områder i kommunen. Området ligger i et allerede fredet naturområde og har et varieret landskab med lyng- og kratbevoksning (N2000-handleplan nr. 132).

Natura 2000-område 133 har et areal på ca. 7300 ha hvoraf det meste er statsejet og Esrum Sø udgør de 1730 ha. Området består af to habitatområder samt et fuglebeskyttelsesområde. Området er præget af et morænelandskab og er meget rigt og varieret på natur. Området indeholder derudover Danmarks 4. største skov samt næststørste sø. Området indeholder en del små åbne arealer med moser samt mindre søer. Esrum Sø har et rigt fugleliv og Gribskov, som er en del af området, har stor rekreativ betydning (N2000-handleplan nr. 133).

Natura 2000-område 134 er et 4749 ha stort område, hvoraf det meste er ejet af staten. Området består af et habitatområde samt et fuglebeskyttelsesområde. Området indeholder derudover Arresø, der er Danmarks største sø samt to større moser og en del skov. Ellemose blev tidligere benyttet til bl.a. træhugst og græsning, men er i dag præget af krat og gamle tørvegrave. Den anden mose består hovedsageligt af rigkær og langs søbredden rør- og pilesump (N2000-handleplan nr. 134).

Natura 2000-område 135 er et ca. 2000 ha stort habitatområde, hvoraf en stor del er statsejet. Området ligger med en 8 km kyststrækning ud til Kattegat. Skovfyr er det mest dominerende træ i området. Birk og bøg forekommer dog også nogle steder. De fleste småsøer i området er gravede. Området har været benyttet til skydeøvelser af forsvaret (N2000-handleplan nr. 135).

5.2.1.1 Handleplanerne

Gribskov Kommune har, som tidligere nævnt, udarbejdet fire kommunale Natura 2000-handleplaner for kommunens Natura 2000-arealer. Dette er sket i samarbejde med Naturstyrelsen og de relevante nabokommuner. Gribskov Kommune har valgt at anvende KL, Naturstyrelsen og KTC's paradigme til alle fire handleplaner. Derfor vil dette afsnit ikke se mere på den generelle opbygning af planerne, da denne opbygning allerede er beskrevet ovenfor, men derimod mere på de konkrete elementer i planerne med særligt fokus på *Forventede metoder og forvaltningstiltag* og *Prioritering af den forventede forvaltningsindsats*. Dette afsnit vil se på én af de konkrete Natura 2000-handleplaner i Gribskov Kommune. Det vurderes ikke at være relevant at redegøre for alle fire planer, da specialets fokusområde ikke er den enkelte kommune, men forsøger at give et mere overordnet billede af realiseringen af handleplanerne ude i de danske kommuner.

Handleplan for Natura 2000-område nr. 135 Tisvilde Hegn og Melby Overdrev

Afsnittet vedr. *Forventede metoder og forvaltningstiltag* kan i henhold til paradigmet opbygges på to måder. Gribskov Kommune har sammen med nabokommunen (Halsnæs Kommune) valgt at anvende tabeller til at illustrere og redegøre for deres skøn over igangværende aktiviteter, samt over hvor stort behovet for yderligere nye indsatser vurderes at være. Der er en tabel for både naturtyper og arter. Et uddrag af tabellen fra handleplanen vedr. naturtyper kan ses nedenfor.

FORVENTEDE METODER OG FORVALTNINGSTILTAG	IGANGVÆRENDE INDSATS	BEHOV FOR NY INDSATS	SAMLET INDSATS
Lysåbne naturtyper			
Rydning af uønsket opvækst	0	Ca. 23 ha	Ca. 23 ha
Græsning eller høslæt	9 ha	Ca. 14 ha	Ca. 23 ha
Skov uden fredskovspligt			
Skovnaturtypebevarende drift og pleje	0	Ca. 8 ha	Ca. 8 ha
Ny habitatnatur			
Udvidelser af naturtyper	Ca. 5 ha	Ca. 1-2 ha	Ca. 6-7 ha
I alt			60-61 ha.

Tabel 6: Uddrag af tabel fra handleplan nr. 135, kilde: (N2000-handleplan nr. 135, s. 10)

De igangværende indsatser dækker, i henhold til handleplanen, bl.a. over pleje i forhold til en fredning, der allerede eksisterer på arealerne. I tabellen over arter er der ikke registreret en igangværende indsats eller et behov for ny indsats. Det er ikke fundet nødvendigt at gøre en indsats for at sikre levesteder for områdets udpegede arter i denne planperiode.

Prioriteringen af den forventede forvaltningsindsats lægger op til frivillighed. Derudover har Gribskov Kommune valgt at prioritere sikringen af lysåbne naturtyper frem for pleje af skovnaturtyper. Desuden prioriterer kommunen at vække lodsejernes interesse for at udføre den nødvendige naturpleje samt sikre at store sammenhængende arealer prioriteres frem for de mindre adskilte arealer.

Fordelingen af indsatsen mellem handleplansmyndigheder, som fremgår af bilag 2, fordeler ansvaret mellem Gribskov Kommune samt Naturstyrelsen. Halsnæs Kommune fremgår ikke af fordelingen på trods af, at dele af Natura 2000-området ligger i Halsnæs Kommune. Gribskov Kommunes fokus for dette Natura 2000-område er udvidelse af naturtyper. Herunder klithede, klitlavning og grå/grøn klit.

5.3 Sorø Kommune

Sorø Kommune er beliggende midt på Sjælland og er en del af Region Sjælland. Kommunen udgør et areal på ca. 308 km² og har ca. 30.000 indbyggere (2014). Nedenstående afsnit vil se på Natura 2000-områderne i Sorø Kommune samt redegøre for de kommunale Natura 2000-handleplaner.

5.3.1 Natura 2000-områder i Sorø Kommune

Sorø Kommune er berørt af tre Natura 2000-områder, hvilket betyder at kommunen har ansvaret for at udarbejde en Natura 2000-handleplan for hvert af disse områder. De deler to af de tre

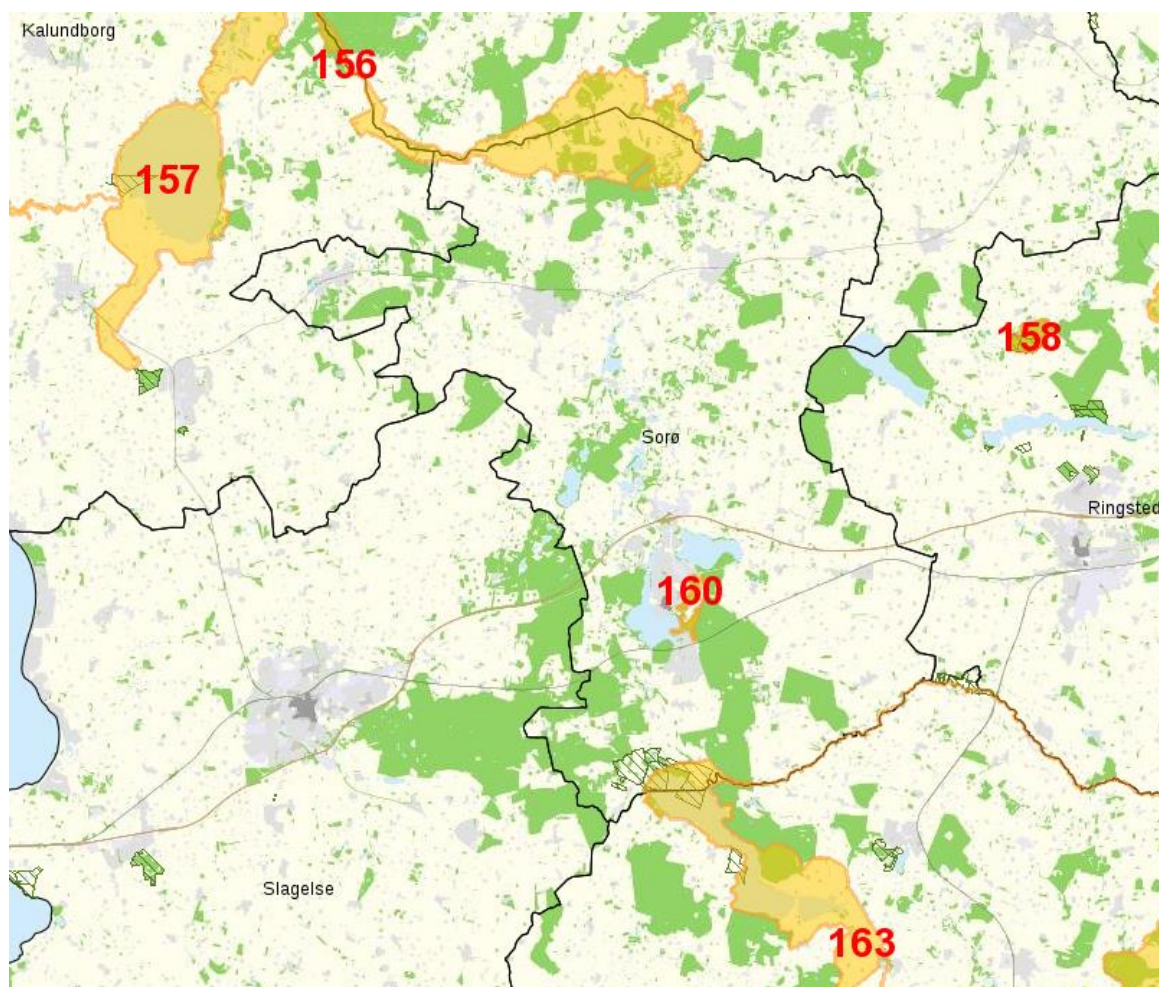


Kort 3: Indeholder data fra Geodatastyrelsen, Digdag (Kommunal), maj 2014

områder med flere nabokommuner og har i den forbindelse valgt at udarbejde to af handleplanerne sammen med dem. Sorø Kommune har ansvaret for følgende Natura 2000-områder:

- Nr. 156 Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å (Sammen med Naturstyrelsen, Holbæk Kommune og Kalundborg Kommune)
- Nr. 160 Nordlige del af Sorø Sønderkov (Sammen med Naturstyrelsen)
- Nr. 163 Suså, Tystrup-Bavelse Sø, Rådmandshaven, Slagmosen og Porsmosen (Sammen med Naturstyrelsen, Faxe Kommune, Ringsted Kommune og Næstved Kommune)

På kortet nedenfor fremgår de tre Natura 2000-områder, som har arealer i Sorø Kommune. Her fremgår det, at område 156 er det største i forhold til de forpligtelser Sorø Kommune har, da det udgør det største areal indenfor kommunens geografiske afgrænsning.



Kort 4: Natura 2000-områder i Sorø Kommune (Copyright MiljøGIS)

På kortet ovenfor fremgår de tre Natura 2000-områder markeret med gul og med områdenummer, der svarer til nummeret på både de statslige planer og de kommunale handleplaner. Derudover ses de områder, som er ejet af Naturstyrelsen markeret med skraverede grønne polygoner.

Natura 2000-område 156 er et ca. 3400 ha stort habitatområde, hvoraf det kun er en meget lille del, der er ejet af staten. Området består bl.a. af to vandløbssystemer, der løber ud i henholdsvis Sejerø Bugt og Storebælt. Kraftig dræning i området i sidste århundrede har forårsaget hurtig nedbrydning af tørv, og dræningskanalerne er nu belastede pga. næringsstoffer ved opdyrkning (N2000-handleplan nr. 156).

Natura 2000-område 160 er et lille habitatområde på kun 82 ha. Området er domineret af løvskov samt fladt til bakket terræn med vekslende høj- og lavbundsarealer (N2000-handleplan nr. 160).

Natura 2000-område 163 består af to habitatområder og to fuglebeskyttelsesområder og har et areal på 4084 ha. Det er dog kun en lille del, der ligger i Sorø Kommune. Området består bl.a. af Østdanmarks største højmosse, hvor der har været udvundet tørv i århundrede (N2000-handleplan nr. 163).

5.3.1.1 Handleplanerne

Sorø Kommune har, som tidligere nævnt, udarbejdet tre kommunale Natura 2000-handleplaner for kommunens Natura 2000-arealer. Dette er sket i samarbejde med Naturstyrelsen og de relevante nabokommuner. Et enkelt område ligger kun i Sorø Kommune, og derfor har der ikke været andre kommuner involveret i udarbejdelsen af handleplanen for området. Dette afsnit vil se på én af de konkrete Natura 2000-handleplaner i Sorø Kommune.

Handleplan for Natura 2000-område nr. 156 Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å

Afsnittet vedr. *Forventede metoder og forvaltningstiltag* viser bl.a. en tabel med skøn over igangværende aktiviteter, samt over hvor stort behovet for yderligere indsatser vurderes at være. Dette gælder både for naturtyper og arter. Et uddrag af tabellen fra handleplanen vedr. naturtyper kan ses nedenfor. Her ses det, at der allerede er aktiviteter/indsatser i gang, men samtidig er der også et betydeligt behov for en yderligere indsats på mellem 226 og 786 ha.

FORVENTEDE METODER OG FORVALTNINGSTILTAG	IGANGVÆRENDE INDSATS	BEHOV FOR NY INDSATS	SAMLET INDSATS
Lysåbne naturtyper			
Rydning af uønsket opvækst	0	8-12 ha	8-12 ha
Forbedring af hydrologi	0	12-16 ha	12-16 ha
Græsning eller høslæt	Ca.30 ha	30-34 ha	60-64 ha
Skov uden fredskovspligt			
Skovnaturtypebevarende drift og pleje	Ca. 2 ha	8-195 ha	10-195 ha
Urørt skov	0	< 12 ha	< 12 ha
Forbedring af hydrologi	0	≤ 145	≤ 145 ha
Ny habitatnatur			
Udvidelser af surt overdrev	0	1-7 ha	1-7 ha
Udvidelser af rigkær	0	10-15 ha	10-15 ha
Udvidelse af højmosse	0	0-350 ha	0-350 ha
I alt			258-816 ha.

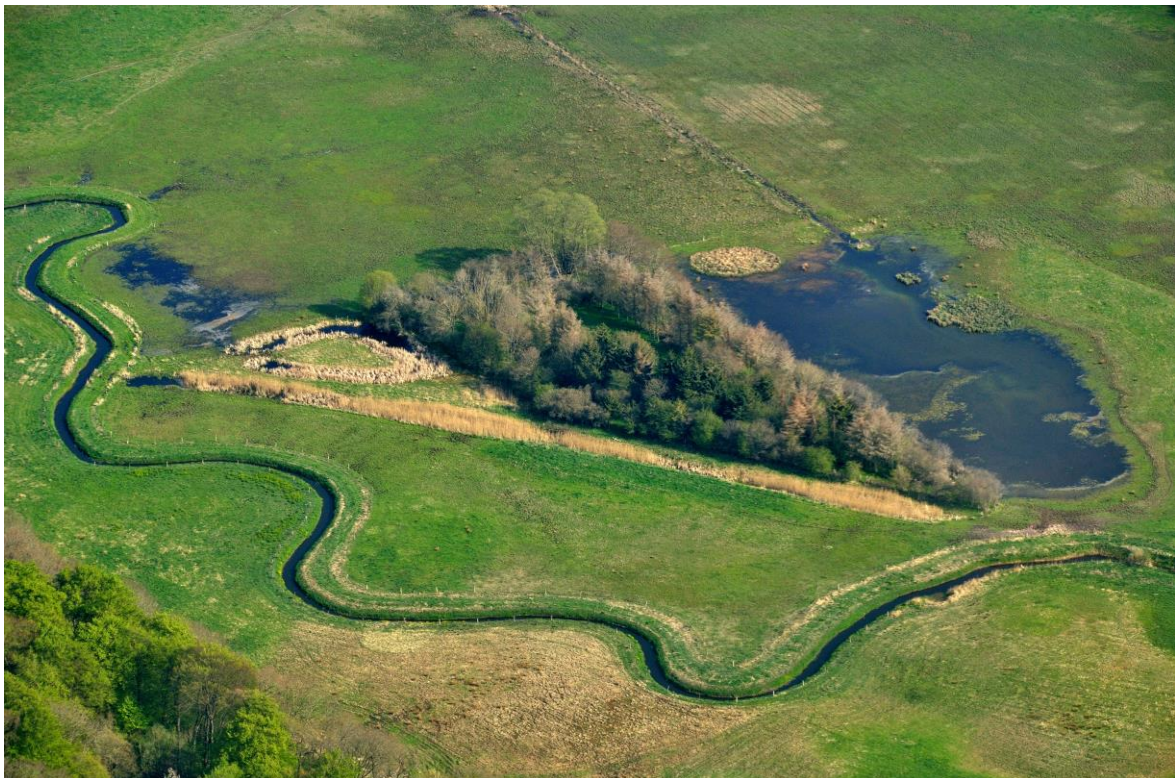
Tabel 7: Uddrag fra handleplan nr. 156, kilde: (N2000-handleplan nr. 156)

Herefter beskriver handleplanen hvad de igangværende indsatser dækker over, samt hvordan de forventer at realisere behovet for nye indsatser. Her er udgangspunktet bl.a. at

MVJ aftaler, der udløber i planperioden, skal fornyes, og der skal søges plejeaftaler for de arealer, der ikke allerede er dækket af en aftale. Derudover fremgår det, at naturopretning af højmoser forventes realiseret via EU-LIFE midler. Af tabellen vedr. behovet for indsatser for arter fremgår det, at der allerede er en igangværende indsats for oddere i forhold til faunapassager, men at der stadig er behov for indsatser til forstyrrelsesfrie levesteder.

Herefter ses der på prioriteringen af den forventede forvaltningsindsats. Her lægges der vægt på frivillighed og synergi med andre indsatser for at få den største effekt for de færreste ressourcer. Derudover prioriteres en opsøgende og faciliterende indsats i forhold til lodsejerne tidligt i perioden for bestemte lodsejergrupper. Bl.a. de lodsejere, der har meget store arealer indenfor Natura 2000-området. Ovenstående er en opgørelse for hele Natura 2000-området. Af bilag 2 fremgår det, hvordan fordelingen af indsatserne er mellem de forskellige handleplansmyndigheder. Her ses det, at Sorø Kommunes største opgave er *Sikring af vandstand på højmoserester*.

Derudover fremgår bl.a. af handleplanen, at der er udgivet en pjece i forbindelse med handleplanen, som skal hjælpe til at give lodsejerne et overblik over tilskudsordningerne.



5.4 Sammenfatning og delkonklusion

Dette kapitel havde til formål at præsentere de to udvalgte casekommuner og i den forbindelse blev der set på to konkrete Natura 2000-handleplaner. Dette blev gjort for at besvare problemformuleringens underspørgsmål 3 som lyder:

Hvad er indholdet i casekommunernes handleplaner?

Først blev KL, KTC og Naturstyrelsens paradigme til de kommunale handleplaner gennemgået. Paradigmet var et tilbud til kommunerne og blev udarbejdet for at sikre en ensartethed i planerne til gavn for både lodsejere, staten og kommunerne. Alle kommunerne har valgt i større eller mindre grad at anvende paradigmet ved udarbejdelse af deres handleplaner. Indholdet af paradigmet blev behandlet og gennemgået, og det fremgik, at der er store dele af paradigmet, hvor kommunerne i udarbejdelsen af deres kommunale Natura 2000-handleplaner kun skal udfylde ganske få felter. De afsnit i paradigmet hvor kommunerne selv skal udfylde størstedelen var bl.a. *Prioritering af den forventede forvaltningsindsats* og afsnittet med *forventet effekt*. Derudover fremgik det, at indsatsprogrammet for de statslige Natura 200-planer bliver anvendt direkte som mål for handleplanerne i 1. planperiode.

Herefter blev de to casekommuner præsenteret. Begge kommuner blev gennemgået med fokus på følgende:

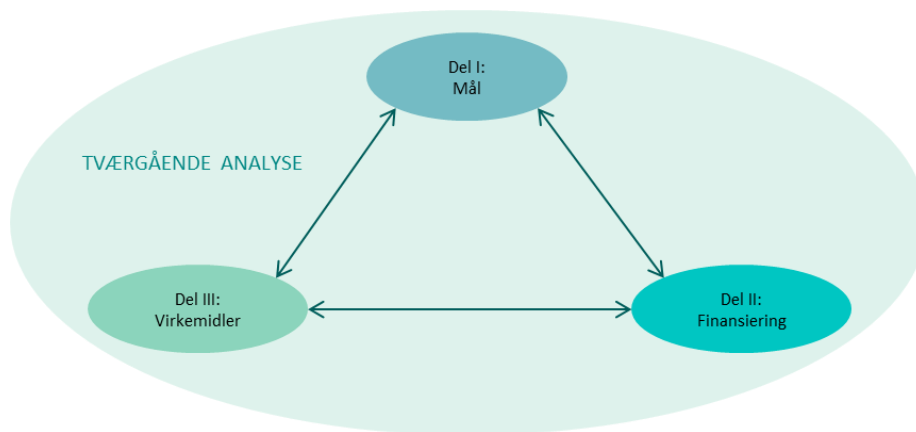
- Generel præsentation af kommunen
- Præsentation af kommunens Natura 2000-områder
- Gennemgang af en konkret handleplan

Efter den generelle præsentation blev de enkelte Natura 2000-områder der berører casekommunerne beskrevet. Dette skete på baggrund af de statslige Natura 2000-planer. Til sidst blev der set på en konkret handleplan for hver kommune. Her blev der sat fokus på de afsnit i handleplanen, som kommunerne selv har været en del inde over. Det var relevant at se på indholdet i de konkrete handleplaner for at få en forståelse af, hvad det er, kommunerne konkret skal realisere inden udgangen af 2015. Handleplanerne beskriver bl.a., hvordan de vil nå disse mål, hvor stor opgaven er og hvad de prioriterer højest. Denne viden anvendes i den tværgående analyse, hvor der ses på den konkrete realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner.

Derudover fremgik det, at selvom kommunerne bl.a. indeholder store Natura 2000-områder, er det ikke altid store arealer, som kommunerne har ansvaret for. Dette skyldes, at det er Naturstyrelsen, som har ansvaret for de fredskovspligtige skovarealer indenfor de enkelte Natura 2000-områder. Der kan dog godt være mange lodsejere indenfor disse områder.

6 TVÆRGÅENDE ANALYSE

Dette kapitel indeholder specialets tværgående analyse, som består af tre delanalyser, der sammen med delkonklusionerne fra de foregående kapitler skal medvirke til at besvare problemformuleringen. Resultaterne og konklusionerne fra kapitel 3, 4 og 5 inddrages hvor det findes relevant, mens den indsamlede empiri er styrende for de tre delanalyser. Afslutningsvis præsenteres de fund, der er konstateret i analysen, for derved at kunne forklare de mekanismer, der er bestemmende for kommunernes mulighed for realisering af deres handleplaner. Opdelingen af kapitlet i tre delanalyser tager udgangspunkt i analysemodellen, som ses nedenfor på Figur 9.



Figur 9: Analysemodel

Som det fremgår af modellen er de tre temaer i analysen afhængige af hinanden. Realiseringen af kommunernes Natura 2000-handleplaner er afhængige af samspillet mellem de tre elementer i modellen. Alle tre delanalyser bygger primært på en fortolkning og analyse af den indsamlede empiri. Formålet med kapitlet er at samle op på de resultater, delkonklusioner og erfaringer, der er fundet i forbindelse med specialet for derefter at kunne besvare specialets problemformulering i kapitel 7 *Konklusion*.

6.1 Delanalyse I – Mål

For at kunne svare på, hvordan kommunerne vil realisere deres handleplaner inden udgangen af 2015, er det nødvendigt at få klarhed over, hvad det er, som kommunerne skal realisere inden næste planperiode. I delanalyse I undersøges det derfor, hvordan processen har været i forhold til udarbejdelsen af de kommunale handleplaner, for derved at skabe forståelse for det skisma som planerne er udarbejdet under. Efterfølgende undersøges og analyseres hvilke kriterier, der lægges til grund for, at der kan tales om at handleplanernes mål er nået i 1. planperiode. Delanalysens formål bliver derved, at få identificeret hvad succeskriteriet for planernes målopfyldelse er, således at det er muligt i specialets konklusionskapitel at svare på, hvordan kommunerne sikrer realiseringen af deres planer. I delanalyse I fokuseres der således på:

EMNER	SPØRGSMÅL
Samarbejdet	Hvordan er der samarbejdet om udarbejdelsen af handleplanerne og om den efterfølgende realisering?
Succeskriterium	Hvad er målet for 1. planperiode? Hvilke konsekvenser har det for kommunerne, hvis de ikke opfylder handleplanernes mål?
Erfaring og perspektiv	Hvilke uhensigtsmæssigheder har vanskeliggjort kommunernes arbejder med at realisere deres handleplaner?

Ovenfor ses temaet for de enkelte afsnit i delanalyse I. Til hvert tema er der et eller flere spørgsmål, som vil blive besvaret. Spørgsmålene anvendes for at sikre, at der fokuseres på spørgsmål og svar, som kan hjælpe med at svare på problemformuleringen. Der vil blive redegjort for relevansen af de enkelte spørgsmål i indledningen til de enkelte afsnit i delanalysen.

6.1.1 Samarbejdet mellem aktørerne

Der ønskes i dette afsnit at svare på: *Hvordan er der samarbejdet om udarbejdelsen af handleplanerne og om den efterfølgende realisering?* Natura 2000-områderne kender ikke til administrative grænser, men følger naturens præmisser. Derved bliver det relevant at undersøge, om der eksisterer et tværkommunalt samarbejde mellem nabokommunerne, da det vurderes at være et vigtigt redskab i realiseringen af handleplanerne.

I Gribskov Kommune fokuseres der primært på arbejdet indenfor kommunegrænsen. Kommunen er dog opmærksom på, at det ville være fordelagtigt at samarbejde omkring nogle af de konkrete tiltag i realiseringen, som f.eks. at få etableret en fælles hegning på tværs af kommunegrænserne. Men det er ikke noget, der på nuværende tidspunkt bruges energi på. I Sorø Kommune har de samarbejdet med nabokommunerne omkring selve udarbejdelsen af handleplanerne. Ifølge Line Strandholm Magnussen fra Sorø Kommune har der efter handleplanernes udarbejdelse og vedtagelse ikke været nogen videre kontakt med nabokommunerne.

"Der har ikke været meget kontakt kommunerne imellem eller med Naturstyrelsen, om hvilken del af planen der er blevet løftet og hvilke områder man ikke har taget fat på endnu." (Line Strandholm Magnussen, 2014)

Der eksisterer således visse udfordringer ved at få kommunerne til at samarbejde omkring den konkrete indsats på tværs af kommunegrænserne. Samarbejdet mellem nabokommunerne omkring udarbejdelsen af handleplanerne og selve realiseringen af handleplanernes mål er ikke blevet formaliseret via særlige netværk eller lignende, hvilket ellers virker som et oplagt redskab til at sikre en realisering, da mange Natura 2000-områder er grænseoverskridende. Derved må det også antages, at den bedste løsning er ved et samarbejde på tværs af kommunegrænser. Det skal dog nævnes, at der er flere af de kontaktede kommuner, der for eksempel samarbejder med nabokommunerne, når det gælder om ansøgning af EU-LIFE midler. Der samarbejdes dermed på tværs af kommunegrænserne i forbindelse med nogle af de større projekter.

I Gribskov Kommune foregår samarbejdet med nabokommunerne primært i forbindelse med, at de kommunale medarbejdere har været til de samme møder, men ikke mere end dette. I kraft af at der ikke eksisterer et formaliseret system for en koordinerende indsats på tværs af kommunerne, bliver Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune kun opdateret vedr. nabokommunerens indsatser gennem almindelige netværk, når naturmedarbejdere fra de forskellige kommuner mødes i anden sammenhæng.

Som det fremgik af afsnit 5.1.1 *Paradigme for handleplanen*, blev der udarbejdet et paradigme for handleplanerne, og således blev det muligt at få udarbejdet ensartede handleplaner. Det er derved lykkedes at skabe et set-up, hvor det, selvom der ikke eksisterer et formaliseret tværkommunalt samarbejde, har været muligt at få én handleplan for hvert Natura 2000-område, selvom området dækker over flere kommuner og Naturstyrelsen evt. er involveret som skovmyndighed.

Alt i alt kan det konkluderes, at der er blevet samarbejdet på tværs af kommunegrænserne ved selve udarbejdelsen af handleplanerne, men at det halter med det tværkommunale samarbejde i selve realiseringen af planerne. Dette virker uhensigtsmæssigt, da opgaven med at realisere målene i de kommunale handleplaner sandsynligvis ville kunne løses bedre ved et tættere tværkommunalt samarbejde. Det er muligt, at jo længere arbejdet med realiseringen skrider frem, desto mere fokus kommer der på vigtigheden af at samarbejde tværkommunalt.

6.1.2 Succeskriterium

I dette afsnit svares der på følgende analysespørgsmål: *Hvad er målet for 1. planperiode? og hvilke konsekvenser har det for kommunerne, hvis de ikke opfylder handleplanernes mål?* Dette er helt centralt i forhold til at kunne svare på specialets problemformulering, men før det er muligt at svare på, hvordan kommunerne kan og vil sikre realiseringen af deres handleplaner, er det nødvendigt at vide, hvad de bliver målt på. Derfor findes det relevant at undersøge, hvordan Naturstyrelsen definerer om kommunernes indsats opfylder målene for 1. planperiode. Målet for 1. planperiode fremgik af analysen i afsnit 5.1.2 *Mål for 1. planperiode*, hvor det fremgik, at det er indsatsprogrammet fra de statslige Natura 2000-planer, der udgør de kommunale handleplaners mål. Det blev endvidere beskrevet, hvordan indsatsprogrammet bygger på 4 sigtelinjer, der definerer niveauet af indsatsen, og således er med til at definere rammerne for Natura 2000 planlægningen. Men hvordan sikres det, at kommunerne arbejder med indsatsprogrammet, og hvordan vurderes det, om kommunerne er kommet i mål med opgaven? Dette undersøges nedenfor.

Ved udarbejdelse af anden generation af de kommunale handleplaner skal kommunerne, ifølge Lisbeth Bjørndal Andersen fra Naturstyrelsen, udarbejde en statusindberetning over, hvor langt de er nået med arbejdet.

"Der skal de lave en status for, hvor langt de er nået, det skal fremgå af planen. (...). Vi kan se, der er givet så og så mange tilskud, og der er LIFE projekter osv." (Lisbeth Bjørndal Andersen, 2014)

Men det bliver på nuværende tidspunkt ikke vurderet, hvad effekten er eller har været, af de igangsatte tiltag. Naturstyrelsen ser blot på, om der er igangsat tiltag eller ej. Dette skyldes

bl.a., at naturindsatser ofte har et langt sigte, og derved giver det ikke mening at måle effekten efter en relativ kort periode. Men hvert 6. år gennemgås områderne via overvågningsprogrammet, hvor man gerne skulle kunne se en effekt efter en længere periode.

"Men i første omgang bliver kommunerne målt på om de har gjort noget dvs. igangsat den indsats der skulle til." (Lisbeth Bjørndal Andersen, 2014)

Det er bl.a. på baggrund af antallet af ansøgninger til tilskudsordningerne, at det vurderes om der arbejdes tilstrækkeligt med målene i de kommunale handleplaner. Af Naturstyrelsens opgørelse over ansøgninger til tilskudsordningerne fremgår det hvilke puljer, der bliver søgt midler fra, hvor mange lodsejere der har søgt om tilskud samt i hvilke områder og dermed også i hvilke kommuner. På den måde er det muligt for Naturstyrelsen at følge kommunerne. Ud over dette diskuteres det også i Grønt Fremdriftsforum, hvordan det står til med den danske Natura 2000-indsats. Der bliver ligeledes afholdt møder i KL regi, hvor det er på dagsordenen, hvordan arbejdet forløber ude i kommunerne. Kriteriet for opfyldelse er derved blot, om der er *gjort noget*, hvilket kan virke som et lidt uambitiøst mål. På sigt bliver det nødvendigt at indføre andre parametre, som kommunerne kan blive målt på. Men det kræver også, at kommunerne får mere effektive virkemidler, end de, der er til rådighed på nuværende tidspunkt.

De kommuner vi har været i kontakt med, har ikke været bevidste om, hvordan deres indsats bliver målt, når 1. planperiode udløber. Det fremgår af vores undersøgelse, at det er svært at definere, hvornår målet for planerne er nået, da de i nogle kommuner kun kan dokumentere, at de har været i dialog med lodsejerne. Nina Kjær Pedersen fra Gibskov Kommune er heller ikke klar over, hvordan kommunen bliver målt, når 1. planperiode udløber.

"Vi aner ikke hvordan det bliver målt, hvad hvis vi ingenting har gjort, hvad så?" (Nina Kjær Pedersen, 2014)

Der eksisterer således en hvis forvirring om, hvem der indberetter hvad til hvem og hvornår. Disse uklarheder skulle meget gerne være løst inden udgangen af 1. planperiode. Kommunerne skal via statusindberetningerne til Naturstyrelsen dokumentere deres indsats ultimo 2015, men dette er, de kommuner vi har været i kontakt med ikke umiddelbart vidende om. Der eksisterer derved en opgave for Naturstyrelsen om at sikre, at der kommer flere informationer til kommunerne vedrørende dette.

Efter at have undersøgt hvilke kriterier det er, kommunerne bliver målt på, er det nu muligt at undersøge, hvilke konsekvenser det har, hvis kommunerne *ikke kommer i mål* med deres indsatser. Hvis det vurderes, at en kommune ikke lever op til deres Natura 2000-forpligtelser, bliver det ifølge Lisbeth Bjørndal Andersen taget op på de møder, der holdes et par gange om året mellem cheferne fra KL, Kommunalteknisk Chefforening (KTC), Miljøministeriet og Fødevarerministeriet. Men der eksisterer ikke nogle egentlige sanktionsmuligheder. Kommunerne er heller ikke bekendte med konsekvenserne for manglende opfyldelse af deres Natura 2000-forpligtelser. Line Strandholm Magnussen fra Sorø Kommune vurderer, at man heller ikke i Naturstyrelsen helt har fundet det set-up, hvor man ved, hvad man vil gøre, hvis en kommune ikke arbejder tilstrækkeligt med deres Natura 2000 -forpligtelser.

"Vi ved ikke så meget, og jeg tror heller ikke Naturstyrelsen ved det endnu. Andet end, at de vil måle på hvor mange, der har søgt støtteordninger, (...)." (Line Strandholm Magnussen, 2014)

Ifølge Line Strandholm Magnussen har det været til diskussion ude i kommunerne, hvordan man ville blive målt på handleplanerne, hvilket bakkes op af Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune. Der eksisterer stor usikkerhed i forhold til, hvilke konsekvenser det har, hvis kommunerne ikke får igangsat tiltag for deres Natura 2000-områder. Konsekvenserne ved at kommunerne ikke realiserer deres handleplaner er, ifølge Lisbeth Bjørndal Andersen, i yderste tilfælde at Naturstyrelsen inddrager Indenrigsministeriet. Men det er snarere en rent teoretisk løsning. Det vil formentlig blive taget op på dialogmøder, hvor der vil blive fundet en løsning parterne imellem. Der er således ikke som sådan noget at *frygte* for kommunerne, hvis de blot aktivt forsøger at informere lodsejerne om mulighederne for de forskellige tilskudsordninger.

Alt i alt kan det konkluderes at succeskriteriet for første periode er, at der er igangsat initiativer på områderne, og hvis dette ikke har været muligt bør lodsejerne som minimum være blevet kontaktet. Men der er ikke identificeret nogen reel sanktionsmulighed mod kommunerne. Det fremgik endvidere, at kommunerne ikke er bevidste om, hvordan det defineres, om de er kommet i mål med deres handleplaner.

6.1.3 Erfaringer og perspektiver

Formålet med dette afsnit er at svare på følgende analysespørgsmål: *Hvilke uhensigtsmæssigheder har vanskeliggjort kommunernes arbejde med at realisere deres handleplaner?* Dette er vigtigt at få klarlagt for, at der kan svares på, hvordan kommunerne bedst sikrer realiseringen af deres handleplaner. Ved at få identificeret disse uhensigtsmæssigheder bliver det muligt, at prioritere indsatsen i den resterende planperiode, så der rettes op på disse uhensigtsmæssigheder. Informanterne er enige om, at der eksisterer uhensigtsmæssigheder i den måde, som handleplanerne er opbygget på. Ifølge Troels Garde Rasmussen fra KL var der stadig ved udarbejdelse af handleplanernes paradigme en masse ukendte faktorer.

"Det var en proces der kørte over nogle år, hvor vi hele tiden var usikre på hvordan bliver de præcise mål i Natura 2000-planerne? Hvilke virkemidler kommer der? Bliver det primært dem der findes i LDP, eller kommer der nogle andre ting? Og finansieringen var helt uklar."
(Troels Garde Rasmussen, 2014)

Der har således eksisteret ukendte faktorer under selve udarbejdelsen af handleplanerne, der har vanskeliggjort det videre arbejde med at realisere planerne. Ligeledes har det vanskeliggjort kommunernes arbejde med realisering af handleplanerne, at lodsejerne ikke blev inddraget tidligere i processen. Specialets fokus omhandler problemstillingen omkring det, at det er kommunerne, der har ansvaret for realiseringen af handleplanerne, men det skal sikres ved, at lodsejerne frivilligt skal søge om tilskud. Derved bliver lodsejernes vilje til at søge om tilskud centralt for at nå målet i handleplanerne. Flere af informanterne er inde på, at for at få realiseret planerne i 1. planperiode kræver det en konstruktiv dialog med lodsejerne. Dialogen med lodsejerne bliver derved et af de vigtigste redskaber for at realisere

planerne. Informanterne er enige om, at den korte periode, der var til udarbejdelsen af de kommunale handleplaner, og derved den manglende inddragelse af lodsejerne, ikke var hensigtsmæssigt. Det kan derved anbefales, at kommunerne målretter indsatsen mod inddragelse af lodsejerne, både i forbindelse med udarbejdelsen af den næste generation af handleplaner, men også i den resterende del af 1. planperiode. Efter at handleplanerne blev vedtaget, er der foretaget ændringer af bl.a. miljømålsloven, således at der nu lægges mere vægt på at fremme og understøtte øget dialog med interessenterne, herunder de private lodsejere.

Det er i den samlede delanalyse I dokumenteret, at der er blevet samarbejdet på tværs af kommunegrænserne ved udarbejdelsen af planerne, men sidenhen er der ikke identificeret særligt samarbejde om realiseringen af planerne på tværs af kommunegrænserne, undtagen når det gælder EU-LIFE. Der er endvidere redegjort for, at kommunerne ved udgangen af planperioden blot skal kunne dokumentere, at de har igangsat initiativer for at realisere deres handleplaner. Men der er ikke et decideret mål, de skal nå inden udgangen af 2015. Hvis det vurderes af Naturstyrelsen, at der er en kommune, der ikke arbejder ihærdigt nok med deres Natura 2000-forpligtelser, vil dette blive taget op på møder, hvor der er deltagere fra KL, KTC, Miljøministeriet og Fødevareministeriet, og de vil i dette forum forsøge at finde en løsning, der sikrer, at den pågældende kommune får løftet deres forpligtelser. Derudover fremgik det, at der eksisterer visse uhensigtsmæssigheder i forbindelse med kommunernes arbejde med at realisere deres handleplaner. Dette drejer sig bl.a. om, at der under udarbejdelsen af de nuværende handleplaner ikke blev fokuseret på dialog med lodsejerne. Dette er dog ændret, så det nu er et krav jf. miljømålsloven.

6.2 Delanalyse II – Finansiering

Formålet med delanalyse II er at se på finansieringen af den danske Natura 2000-indsats. Hovedfokus i denne delanalyse er på finansieringen af den konkrete indsats. Det undersøges hvilke økonomiske udfordringer, der eksisterer i forbindelse med realiseringen af de kommunale handleplaner, og hvorvidt disse har betydning for kommunernes muligheder for at sikre realiseringen af handleplanerne. Det er relevant at se på finansieringen, da det er tydeligt, at der eksisterer nogle problemstillinger, med på den ene side kommunernes pligt til at realisere handleplanerne og på den anden side forventningerne til lodsejernes frivillighed. Det er relevant at se på hele set-up'et omkring finansieringen og økonomien, for at se om der eksisterer nogle barrierer, der forhindrer realiseringen bl.a. i forhold til lodsejernes villighed til at søge tilskud. Uden den rette finansiering er kommunernes muligheder for at realisere indsatserne i de kommunale Natura 2000-handleplaner vanskeliggjort. Følgende spørgsmål vil blive besvaret i delanalysen.

EMNER	SPØRGSMÅL
Tilskudsordninger og tilskudsbeløbets størrelse	Fungerer tilskudsordningerne som den primære finansieringskilde? Svarer tilskudsordningernes støttebeløb til de udgifter, lodsejerne reelt har? Hvorfor bliver tilskudsordninger ikke søgt?
EU-LIFE	Anvendes muligheden for finansiering gennem EU-LIFE? Og er det en økonomisk god ordning?
Kommunale midler	Anvender kommunerne kommunale midler til realiseringen?
Udfordringer og fremtiden	Hvilke økonomiske udfordringer har kommunerne i forhold til realiseringen af handleplanerne? Og hvordan er udsigterne for fremtiden?

Ovenfor ses temaet for de enkelte afsnit i delanalyse II. Til hvert tema er der et eller flere spørgsmål, som vil blive besvaret. Spørgsmålene anvendes for at sikre, at der fokuseres på spørgsmål og svar, som kan hjælpe med at svare på problemformuleringen. Der vil blive redegjort for relevansen af de enkelte spørgsmål i indledningen til de enkelte afsnit.

6.2.1 Tilskudsordninger og tilskudsbeløbets størrelse

Dette afsnit har til formål at svare på spørgsmålene: *Fungerer tilskudsordningerne som den primære finansieringskilde? Svarer tilskudsordningernes støttebeløb til de udgifter, lodsejerne reelt har? Hvorfor bliver tilskudsordninger ikke søgt?* Disse er helt grundlæggende spørgsmål, som giver et billede af, om det overhovedet er muligt for kommunerne at realisere deres handleplaner. Tilskudsordningerne er den helt primære finansieringskilde i 1. planperiode, og hvis disse ikke fungerer, så vil det give dårlige vilkår kommunernes arbejde med at realisere handleplanerne. I den forbindelse er det interessant, hvad der er skyld i, at tilskudsordninger ikke er så attraktive for lodsejerne.

Det er tidligere konstateret, at handleplanerne primært forventes at blive realiseret via forskellige tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet. Det ser dog ud til, at der er flere problemer med denne måde at finansiere de forskellige projekter på.

For det første bliver tilskudsordningerne ikke søgt i det omfang, som det var forventet. Status på tilskudsordningerne er i henhold til KL, at det kun er ca. halvdelen af de arealbaserede tilskud (græsning og høslæt) som er søgt, mens tilskudsordningerne til hydrologiprojekter, rydning og forberedelse er bedre søgt. Hvis man sammenligner med de tilskudsordninger, der eksisterer til skov i Natura 2000-tilskudsordningerne, som Miljøministeriet selv har forhandlet over for EU, så kan man se at de generelt fungerer bedre. Dette kan muligvis skyldes den tidsbegrænsning der er på de arealbaserede tilskud, som ikke eksisterer på tilskuddene til skov. Her er tilskuddene enten varige eller med en 20 årig periode frem for de arealbaserede på 1 eller 5 år.

I Gribskov Kommune har de bl.a. arbejdet målrettet mod at få lodsejerne til at indgå frivillige aftaler, men de bliver ikke søgt i det omfang, der er lagt op til, og det vurderes, at tilskudsordningerne ikke er tilstrækkelige. I Sorø Kommune har de kun ganske få områder, hvor der rent faktisk kan søges om tilskud fra NaturErhvervstyrelsen, og på de få arealer hvor lodsejerne kan, oplever de heller ikke den store interesse.

Ifølge KL kunne dette blive bedre, hvis kommunerne har mulighed og ressourcer til, at kontakte alle de store lodsejere og udarbejde ansøgningerne sammen med dem, som Naturstyrelsen (som skovmyndighed) har valgt at gøre med alle de store lodsejere indenfor skovarealerne, men det har kommunerne ikke økonomiske midler til på nuværende tidspunkt. Dette ville give kommunerne bedre muligheder for at realisere handleplanerne, da de store lodsejere i Natura 2000-områderne ejer store andele af de enkelte områder.

Det første problem med at tilskudsordningerne ikke bliver søgt i tilstrækkeligt omfang leder hen til det andet fund, der omhandler et af de helt centrale problemer med tilskudsordningerne; at tilskudsbeløbets størrelse ikke svarer overens med de udgifter lodsejerne reelt har i forbindelse med projektet.

"Det har simpelthen været en ren underskudsforretning, og den har vi kørt med indtil nu. Og kører også med den, så vidt jeg husker, i 2014."
(Lisbeth Bjørndal Andersen, 2014)

Det er ikke alle tilskudsordningerne, som har problemer. Lisbeth Bjørndal Andersen fra Naturstyrelsen fortæller at tilskudsordningerne til hydrologiprojekter, hegningen og rydninger er 100 % finansieret. Men i forhold til de udgifter der eksisterer i forbindelse med plejeordninger, dvs. de arealbaserede tilskud, der dækker tilskuddene ikke.

Det tredje fund der er gjort, omhandler kommunernes manglende indflydelse på de eksisterende tilskudsordninger. Tilskudsordningerne ville fungere bedre, hvis kommunerne blev tilført flere kompetencer i forhold til administrationen af tilskudsordninger, bl.a. i form at deres mulighed for at opsætte betingelser for lodsejerne ansøgning om tilskudsmidler. Problemet med de nuværende tilskudsordninger er ifølge Troels Garde Rasmussen, at de er alt for meget standardløsninger:

"Og det er jo grotesk. Kommunen skal stå til ansvar for at handleplanen bliver implementeret via tilskudsordningerne, men de har ingen mulighed for at sætte betingelser op for hvordan lodsejerne søger."
(Troels Garde Rasmussen, 2014)

Af citatet ovenfor fremgår et centralt problem i forbindelse med kommunernes realisering af handleplanerne. Det helt grundlæggende problem, som Troels Garde Rasmussen er inde på, er kommunernes manglende indflydelse på det virkemiddel, som forventes at realisere størstedelen af de danske Natura 2000-forpligtelser.

Det fjerde problem, i relation til tilskudsordningerne, der er identificeret, er lodsejernes frygt for at skulle betale tilskuddene tilbage. Lisbeth Bjørndal Andersens fra Naturstyrelsen fortæller, at nogle lodsejere blev fanget i, at arealerne ikke så ud som de skulle, og de dermed skulle betale støtte tilbage. Denne problemstilling genkender Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune ligeledes fra hendes kontakt med lodsejere i kommunen.

"De har sagt, dem jeg har talt med, at de ikke vil risikere at miste andre støttemidler." (Nina Kjær Pedersen, 2014)

Her henvises til, at hvis man ikke lever op til kravene til de tilskud man modtager, risikerer lodsejerne, at der skal betales tilskud tilbage – ikke kun de tilskud, de har modtaget til Natura 2000-projekter, men alle former for landbrugstilskud. Nogle lodsejere vælger ikke at ansøge om Natura 2000 støtte, af frygt for at skulle betale tilskudsmidler tilbage.

Ovenfor er der identificeret fire problematikker i forbindelse med de aktuelle tilskudsordninger. Det ser altså ikke ud til, at alle tilskudsordningerne fungerer optimalt. Dette skyldes helt primært at flere af tilskudsordningernes støttebeløb simpelthen er for små. Hvilket medfører, at lodsejerne ikke ønsker at søge om tilskud, da de mister penge på dette og samtidig skal bekymre sig om, om de lever op til kravene i de enkelte tilskudsordninger.

6.2.2 EU-LIFE

Dette afsnit bygger på spørgsmålene: *Anvendes muligheden for finansiering gennem EU-LIFE? Og er det en økonomisk god ordning?* I kapitel 4 blev det konkluderet, at en lille del af den danske Natura 2000-indsats kan finansieres af EU-LIFE midler. Det undersøges i dette afsnit, om denne mulighed bliver benyttet, og om det økonomisk er en god løsning. Dette skyldes at kommunerne har en pligt til at realisere indsatserne i handleplanerne, men ikke har modtaget særlig mange penge til dette arbejde.

Ud over tilskudsordninger, der blev analyseret ovenfor, eksisterer der gennem EU-LIFE midler endnu en måde at finansiere kommunale Natura 2000-projekter på. Det er en omfattende proces at søge, men det er et af de nuværende økonomiske virkemidler, som informanterne er enige om, har den bedste dækning af de udgifter, der er forbundet med det enkelte projekt. Både Sorø, Gribskov og flere af de andre adspurgte kommuner har gang i et eller flere EU-LIFE projekter. Line Strandholm Magnussen fra Sorø Kommune udtaler:

"(...) helt specifikt naturtyperne højmose, der ligesom hederne ikke kan løftes via landdistriktsmidler, det skal være LIFE systemet. Det er det der er lagt op til, man gør." (Line Strandholm Magnussen, 2014)

Ifølge Line Strandholm Magnussen skal en forbedring i tilstanden for bl.a. højmose ske via EU-LIFE og ikke via de almindelige tilskudsordninger under LDP. Her er EU-LIFE en nødvendighed, med mindre kommunerne ønsker at bruge kommunale midler til indsatsen. Der er altså problemer med, at nogle naturtyper ikke kan sikres via LDP, og her er kommunerne afhængige af at modtage EU-LIFE midler. Biolog og sagsbehandler Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune bekræfter, at EU-LIFE projekter er en god løsning.

"Ja, det er det eneste sted, som jeg ser det, at de kan få kompensation nok, fuldstændig erstatning eller man kan opkøbe jorden." (Nina Kjær Pedersen, 2014)

Hvilket også fremgår af svarene i de supplerende interviews. Her har bl.a. Faaborg-Midtfyn Kommune givet udtryk for, at EU-LIFE projekter er et godt redskab, da det giver mulighed for engangserstatning. Faaborg-Midtfyn Kommune forventer at få gennemført 4 af deres 9 handleplaner via EU-LIFE midler.

Det fremgår tydeligt, at kommunerne anvender EU-LIFE ordningen til finansiering af nogle af deres projekter, og det virker til, at det er den bedste løsning rent økonomisk, da udgifterne til projektet dækkes helt i modsætning til nogle af tilskudsordningerne under LDP.

6.2.3 Kommunale midler

Dette afsnit bygger på spørgsmålet: *Anvender kommunerne kommunale midler til realiseringen?* Dette er særligt relevant, da en anvendelse af kommunale midler kan give en antydning af, at de midler og ordninger der allerede eksisterer til realiseringen, ikke er tilstrækkelige. Dette findes interessant at undersøge, da der eksisterer store kommunale forskelle i de forpligtelser, som de enkelte kommuner har i forhold til deres Natura 2000-arealer.

I Sorø Kommune har man via kommunale midler finansieret, at der blev sat isfuglekasser op langs Susåen, da området oplever forstyrrelser fra kanosejlads på åen. Derudover har de valgt at afsætte penge til udarbejdelse af en kommunal naturkvalitetsplan, der omhandler naturen både indenfor og udenfor Natura 2000-områderne. I Gribskov Kommune har de ansat åmænd til at rydde pil på visse arealer, hvilket kommunen selv finansierer. Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune finder dog ikke, at dette er den mest optimale brug af de kommunale midler:

"Det ville være mere bæredygtigt med dyr, end at komme ud og rydde. Men det kan vi ikke bestemme. Det er lodsejernes jord, vi kan ikke bestemme for dem. De er nødt til selv at ville." (Nina Kjær Pedersen, 2014)

De kommunale midler kunne ifølge Nina Kjær Pedersen være bedre anvendt med en anden løsning end rydning, men kommunen har valgt at gøre dette for, at der sker noget på arealerne når lodsejerne ikke vil selv.

Derudover bruger Gribskov Kommune en del kommunale midler på at få lodsejerne til at søge tilskud. Det handler om dialog og kontakt til lodsejerne, hvilket kræver en del ressourcer, men det anses som et vigtigt redskab til at sikre realiseringen af handleplanerne. Som det fremgik af tabellen i afsnit 4.1.1 *Kommunernes økonomi* er der via DUT-princippet blevet tilført økonomiske midler til kommunernes arbejde med bl.a. at informere om de forskellige tilskudsordninger. Det skal dog her påpeges, at fordelingen af disse midler er fordelt via bloktilskuddet, der derved betyder at midler bl.a. tildeles ud fra befolkningens alderssammensætning og den socioøkonomiske struktur i kommunen, og derved ikke ud fra, hvor store Natura 2000-områder de enkelte kommuner har.

Som det fremgår af ovenstående, er der mange kommuner, der anvender kommunale midler til at sikre realiseringen af handleplanerne, og dette er ud over de tildelinger, der er specificeret til Natura 2000-indsatsen. Dette giver et klart billede af, at der eksisterer udfordringer og uhensigtsmæssigheder i den nuværende finansiering af indsatsen ude i kommunerne. Kommunerne tager deres Natura 2000-opgave alvorligt, og det lader umiddelbart til, at de i det fleste tilfælde gør, hvad de kan indenfor de økonomiske rammer der eksisterer.

6.2.4 Udfordringer og fremtiden i et økonomisk perspektiv

Dette afsnit bygger på spørgsmålene: *Hvilke økonomiske udfordringer har kommunerne i forhold til realiseringen af handleplanerne? Og hvordan er udsigterne for fremtiden?* Disse spørgsmål er relevante, da de økonomiske udfordringer ser ud til at være det, der gør det svært for kommunerne at realisere deres handleplaner inden udgangen af 1. planperioden ultimo 2015. Derudover er det relevant at se på udsigterne for fremtiden, for at se hvilket barrierer der allerede er eller forventes at blive taget hånd om.

Som det fremgår af de ovenstående afsnit i denne delanalyse, så er der en del økonomiske udfordringer i forhold til kommunernes muligheder for at realisere målene i de kommunale Natura 2000-handleplaner. Det gælder særligt størrelsen på støttebeløbet i flere af støtteordningerne. Lisbeth Bjørndal Andersen udtaler:

"Vi har vidst det hele tiden. Det var under halvdelen af hvad økonomerne regnede ud det kostede. (...)der er ingen tvivl om at satserne har været en stor udfordring." (Lisbeth Bjørndal Andersen, 2014)

Lisbeth Bjørndal Andersen bekræfter således, at de (Naturstyrelsen og staten) godt vidste, at støttebeløbene er for små. Hun udtaler dog at beløbene forventes at blive sat op fra 2015. Hvilket bidrager med et mere positivt syn på fremtiden og realiseringen af de kommende handleplaner i den sidste del af 1. planperiode samt for 2. planperiode (2016-2021).

Troels Garde Rasmussen fra KL mener, at et af de nuværende problemer bl.a. er, at aftalerne er femårige græsningsaftaler, så mange af pengene er "spildt", hvis aftalerne ikke bliver fornyet igen efter den femårige periode er slut. Derfor så KL også gerne, at tilskudsordningerne kørte over en længere periode og gerne for altid. En anden udfordring, som også forhindrer lodsejerne i at søge tilskudsordningerne, er at landbruget i nogle sammenhænge har været ude og advare imod at søge dem. Til spørgsmålet hvorfor lodsejerne ikke søger tilskudsordningerne siger han:

"Der er mange forklaringer. Landbruget går ud og advarer imod og søge dem. Fordi der er fare for at man kan ryge i det der hedder KO kontrol, krydsoverensstemmelseskontrol, og hvis der er en eller anden detalje som ikke er overholdt, så betyder det noget for landbrugsstøtten. Ikke bare det tilskud de har fået, men for den landbrugsstøtte de får på deres bedrift." (Troels Garde Rasmussen, 2014)

Det er naturligvis en udfordring for kommunerne at overbevise lodsejerne om, at dette ikke sker samt vejlede dem om, hvordan de lever op til kravene i de enkelte tilskudsordninger. Dette kræver, at de kommunale medarbejdere har muligheden (ressourcerne både fagligt og økonomisk) for at sætte sig grundigt ind i de enkelte tilskudsordninger.

Som det blev nævnt i afsnit 6.2.3 *Kommunale midler* har kommunerne bl.a. modtaget flere penge til det opsøgende arbejde via bloktilskuddet. Dette er bare ikke hensigtsmæssigt, da

bloktilskuddet bliver tildelt efter antallet af borgere, og naturen ikke nødvendigvis er der, hvor der er flest mennesker.

Det fremgår altså, at der er problemer med de tilskudsmuligheder, der findes i dag. De største udfordringer eksisterer i forhold til, at støttebeløbet i tilskudsordningerne simpelthen er for lave på flere af de helt grundlæggende tilskud. Tilskudsordningerne er altså påvirket af, at bl.a. de arealbaserede tilskudsordninger ikke giver et støttebeløb, som er højt nok til at dække lodsejernes udgifter, hvilket naturligt medfører en modvilje mod at søge disse tilskudsordninger. Dette er problematisk, da det netop er disse tilskud, som skal realisere størstedelen af indsatserne i handleplanerne. Til gengæld forventes det, at der bliver godkendt et nyt LDP i løbet af 2014, som skal gælde for 2016-2020, hvor man må håbe, at der er taget højde for denne problemstilling.

6.3 Delanalyse III – Virkemidler

I den tredje og sidste delanalyse fokuseres der hovedsageligt på den faktiske realisering af de kommunale handleplaner, og de virkemidler som kommunerne har til rådighed. Det undersøges, hvordan kommunerne arbejder med realiseringen af handleplanerne, samt hvad status er for realiseringen af handleplanerne på nuværende tidspunkt. Dette er relevant, da vi, for at kunne besvare specialets problemformulering, har brug for at vide, hvad status er i forhold til realiseringen, da det siger noget om de barrierer, der eksisterer for kommunerne. Efterfølgende redegøres der for, hvilke virkemidler der anvendes ude i kommunerne, da det er de aktuelle virkemidler, som skal sikre realiseringen af handleplanerne. Afslutningsvis undersøges det, hvilke alternative virkemidler der efterspørges af aktørerne indenfor området. Dette siger noget om, hvad der evt. skal til for at kommunerne kan komme i mål med realiseringen af deres handleplaner. Følgende spørgsmål vil blive besvaret i delanalysen.

EMNER	SPØRGSMÅL
Status	Hvad er status for realiseringen af handleplanerne ude i kommunerne? Og hvordan arbejder kommunerne med opgaven?
Virkemidler	Hvilke virkemidler kan der identificeres i relation til kommunernes realisering af handleplanerne?
Alternative virkemidler	Hvilke virkemidler efterspørges der af kommunerne? Hvilke virkemidler bliver ikke anvendt?

Ovenfor ses temaet for de enkelte afsnit i delanalyse III. Til hvert tema er der et eller flere spørgsmål, som vil blive besvaret efterfølgende. Spørgsmålene anvendes for at sikre, at der fokuseres på spørgsmål og svar, som kan hjælpe med at svare på problemformuleringen. Der vil blive redegjort for relevansen af de enkelte spørgsmål i indledningen til de enkelte afsnit.

6.3.1 Status og arbejdet med realiseringen

Dette afsnit bygger på spørgsmålene: *Hvad er status for realiseringen af handleplanerne ude i kommunerne? Og hvordan arbejder kommunerne med opgaven?* For at kunne analysere på, hvilket virkemidler der eksisterer og anvendes, og hvilke nye der evt. er brug for, er det vigtigt at vide, hvad status er på nuværende tidspunkt. Derfor vil dette afsnit forsøge at klarlægge, hvordan status er ude i kommunerne, og hvordan de konkret arbejder med realiseringen.

Som det fremgik af delanalyse I vedr. mål, er det indsatsprogrammet, der udgør de kommunale handleplaners mål, og et af redskaberne til at løfte denne opgave, er dialogen med lodsejerne. Det er primært gennem dialog med lodsejerne, at kommunerne kan arbejde med realiseringen. Generelt vurderer Troels Garde Rasmussen fra KL, at det går godt med at få realiseret de kommunale handleplaner. Hvilket Lisbeth Bjørndal Andersen fra Naturstyrelsen er enig i. Status er, at kommunerne er i gang med myndighedsarbejdet, og mange har søgt om EU-LIFE midler, mens andre EU-LIFE projekter allerede er i gang. Men som det fremgik af afsnit 6.2 *Delanalyse II – Finansiering*, er det kun ca. halvdelen af midlerne til de arealbaserede tilskud, der er søgt, og derved er der også et godt stykke igen før realiseringen måske kan blive en realitet.

Den primære realisering af handleplanerne skal, som tidligere belyst, ske via de frivillige tilskudsordninger. Men som det fremgik af afsnit 6.2 *Delanalyse II – Finansiering*, er nogle af disse satser ikke høje nok til at dække de reelle udgifter som lodsejerne har, hvilket unægtelig vanskeliggør realiseringen i 1. planperiode. I Gribskov Kommune må Nina Kjær Pedersen selv kontakte lodsejerne for at komme i dialog med dem.

"Jeg har opsøgt dem alle sammen, flere gange, først med brev, så med telefon, men der er ikke nogen der har ringet af sig selv." (Nina Kjær Pedersen, 2014)

"Selv hvis jeg har tilbudt at søge for dem og tilbudt at lave alt arbejdet, så er de ikke interesseret(...)." (Nina Kjær Pedersen, 2014)

Kommunerne bruger således meget tid og mange ressourcer på at arbejde med at få lodsejerne til at søge tilskudsordningerne, men selvom de kommunale sagsbehandlere tilbyder at stå for papirarbejdet, oplever kommunerne, at lodsejerne ikke ønsker at søge om tilskud, hvilket strider i mod Natura 2000-princippet om frivillighed.

Også i flere af de andre kommuner vi har været i kontakt med, er kommunerne opsøgende i deres arbejde for at få lodsejerne til at søge. Bl.a. nævner både Faaborg-Midtfyn, Ringkøbing-Skjern, Tønder og Viborg Kommune at de tager kontakt til lodsejerne via telefon og/eller breve. I Ringkøbing-Skjern Kommune opfordrer de ligeledes særligt lodsejere, med særlige interessante arealer, til at søge om tilskud, ligesom det er tilfældet i Gribskov Kommune. Dette forventer Skanderborg Kommune ligeledes at gøre, men har endnu ikke gjort det. Ringkøbing-Skjern Kommune forventer også at yde økonomisk tilskud til en landbrugskonsulent, som kan udarbejde ansøgningen for lodsejeren. Både i Naturstyrelsen og kommunerne er de bevidste om, at de ved at målrette deres indsats mod de essentielle lodsejere sandsynligvis vil opnå det bedste resultat.

Kommunernes største udfordring med at realisere handleplanerne inden udgangen af 2015 handler, ifølge Troels Garde Rasmussen fra KL, primært om, at håndtere den udfordring det er for de kommunale medarbejdere at komme overens med barrieren om frivillighed fra lodsejernes side. Derved bliver en af løsningerne også, at kommunerne skal have mulighed for at få flere ressourcer, som de kan anvende til facilitering af aftaler mellem lodsejerne og NaturErhvervstyrelsen, så kommunerne kan få en mere aktiv rolle i tilskudsordningerne.

Kommunernes primære arbejde handler på nuværende tidspunkt om, at være opsøgende overfor lodsejerne og sikre at de søger tilskud.

Status er således, at kommunerne arbejder målrettet for at realisere planerne, men det er også tydeligt, at det ikke er en nem opgave på trods af, at både KL og Naturstyrelsen mener, det går godt med realiseringen. Problemstillingen mellem frivillighed fra lodsejernes side og kommunernes forpligtelser til at realisere handleplanerne bliver endnu engang fremhævet. Denne barriere er kommunerne nødt til at finde en løsning på, eller en vej omkring, hvis de vil nå i mål med arbejdet.

6.3.2 Aktuelle virkemidler

Dette afsnit bygger på spørgsmålet: *Hvilke virkemidler kan der identificeres i relation til kommunernes realisering af handleplanerne?* Det er relevant at se på de eksisterende virkemidler til realisering af de kommunale handleplaner for efterfølgende at analysere, om disse er tilstrækkelige, eller der er brug for alternative virkemidler til at løfte opgaven. Dette er yderligere relevant i relation til specialets problemformulering for at kunne svare på, hvordan kommunerne vil realisere handleplanerne.

Der er gennem den indsamlede empiri identificeret fire centrale virkemidler, som udgør de mest anvendte virkemidler. De fire virkemidler, der anvendes til at realisere de kommunale handleplaner fremgår af Tabel 8 nedenfor og gennemgås efterfølgende.

IDENTIFICEREDE VIRKEMIDLER

1.	Myndighedsbehandling
2.	Tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet (LDP)
3.	EU-LIFE midler
4.	Kommunal finansiering

Tabel 8: Identificerede virkemidler

Derudover fremgår det af den indsamlede empiri, at der bl.a. også anvendes *Grøn Vækst midler*, inddragelse af *frivilligt arbejde (interesseorganisationer)* samt *fondsmidler*. Der fokuseres dog kun på de fire primære virkemidler i dette afsnit. Tre af de fire primære virkemidler, som er listet i tabellen ovenfor, overlapper delvist med delanalyse II, hvilket viser at finansieringen spiller en stor rolle i relation til realiseringen af handleplanerne. Der var intet i den indsamlede empiri, der tydede på, at der var begrænsninger eller udfordringer i forhold til myndighedsbehandlingen.

Det første virkemiddel er den almindelige myndighedsbehandling, der foregik både før og efter, handleplanerne blev vedtaget. Her er habitatbekendtgørelsen, som blev gennemgået i afsnit 3.4 *Habitatbekendtgørelsen*, central, da den opstiller rammerne for udpegning af Natura 2000-områderne, samt stiller krav om foreløbig vurdering samt evt. konsekvensvurdering af både planer og projekter. Der er intet, der tyder på, at kommunerne oplever problemer i forhold til dette virkemiddel.

Det andet identificerede virkemiddel er tilskudsordningerne under landdistriktsprogrammet (LDP). Af de kommuner vi har været i kontakt med, anvender de alle i større eller mindre

grad tilskudsordningerne til at realisere deres handleplaner. Der er dog stor forskel på omfanget af, hvor problematisk de oplever at det er at få lodsejerne til at søge tilskuddene, og dette er et problem. Ifølge Troels Garde Rasmussen fra KL er der mange forskellige meninger om, hvorvidt tilskudsordningerne er det rette virkemiddel. Men på nuværende tidspunkt "(...) *er det den eneste mulighed, rent økonomisk*". Men der er enighed om, at det ikke er det optimale virkemiddel. Dette illustreres bl.a. af, at de i Sorø Kommune har meget få områder, hvor der rent faktisk kan søges tilskud via LDP. Derfor løfter Sorø Kommune primært deres forpligtelser via EU-LIFE midler.

EU-LIFE midler og projekter er det tredje virkemiddel, der er identificeret. Gribskov Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune anvender primært EU-LIFE midler, og mener at dette er ét af de bedre virkemidler. Dette bekræfter, at der er et problem med de eksisterende tilskudsordninger under LDP, som ellers skulle stå for størstedelen af realiseringen, hvis man ser på det beløb der er afsat til Natura 2000 under LDP. Gribskov, Sorø, Faaborg-Midtfyn, Ringkøbing-Skjern, Thisted og Tønder Kommune anvender alle EU-LIFE midler til at realisere deres planer. Faaborg-Midtfyn Kommune anvender primært LIFE midler til at realisere deres handleplaner, da de finder at ordningen med at søge om tilskud hos NaturErhvervstyrelsen, ikke er optimal. Flere af kommunerne er inde på, at de finder det mindre *bureaukratisk* at ansøge om EU-LIFE midler end at søge tilskudsordningerne ved NaturErhvervstyrelsen. Det nævnes bl.a., at de frivillige tilskudsordninger er for komplicerede og med for mange restriktioner. Der eksisterer dog ligeledes eksempler på, at kommuner fravælger EU-LIFE midlerne, særligt til de mindre projekter, da de ligeledes anses for bureaukratisk. Selvom det er positivt, at så mange kommuner ser EU-LIFE ordningen som det bedste virkemiddel i forhold til tilskudsordningerne under LDP, så er det et potentielt problem, da der ikke er afsat de samme midler til EU-LIFE projekterne, som der er via tilskudsordningerne.

Det fjerde virkemiddel er den kommunale finansiering, som også er analyseret i delanalyse II, hvor det fremgik, at flere kommuner anvender egne kommunale midler. Ifølge Lisbeth Bjørndal Andersen gør kommunerne meget, og de vil gerne gøre det rigtige. Lisbeth Bjørndal Andersen vurderer, at Natura 2000-indsatsen bliver prioriteret ude i kommunerne. Det er forskelligt, hvad kommunerne anvender de kommunale midler til, men det ser ud til at være alt fra lodsejerfacilitering og information til opsættelse af isfuglekasser og betaling af landbrugskonsulenter. På trods af at kommunernes vilje til at anvende kommunale midler ser ud til at være til stede, kan dette også give et billede af, at de eksisterende virkemidler til realisering ikke er tilstrækkelige. Anvendelsen af kommunale midler som et virkemiddel til realiseringen stiller muligvis nogle kommuner, som ikke har de samme muligheder, ringere i forsøget på at realisere deres Natura 2000-handleplaner.

Der eksisterer altså på nuværende tidspunkt primært fire virkemidler, hvoraf det er meningen, at tilskudsordningerne skal stå for størstedelen af realiseringen. Desværre ser det ud til, at disse ordninger ikke fungerer optimalt, hvilket tvinger kommunerne til at finde alternative virkemidler, da der ikke er afsat ubegrænsede penge til de virkemidler, som rent faktisk ser ud til at fungere som bl.a. EU-LIFE ordninger og brug af kommunale midler. Det første virkemiddel som er myndighedsbehandlingen, dvs. enkelsagsbehandlinger, ser ud til at være det virkemiddel, som fungerer bedst. Det er dog også det eneste af de fire virkemidler, som kun kan stoppe forringelsen af et områdes stand ved at give afslag på enten planer eller

projekter. Det kan ikke anvendes til at igangsætte konkrete initiativer for at forbedre tilstanden og derved sikre en gunstig bevaringsstatus

6.3.3 Alternative virkemidler

Dette afsnit bygger på spørgsmålet: *Hvilke alternative virkemidler efterspørges af kommunerne?* Dette er det sidste undersnit og spørgsmål i den tværgående analyse, og her ønskes det at se fremad. Der er gennem analyserne i dette speciale identificeret flere problemer og udfordringer i forhold til kommunernes realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner, og derfor findes det relevant at se fremad, og se på hvad der evt. bør ændres, og hvilket alternative virkemidler der efterspørges.

I dette speciale er der identificeret forskellige forslag til enten alternative virkemidler, eller forbedringer af de virkemidler som kommunerne allerede anvender. Nedenfor er de alternative virkemidler listet (Tabel 9). Dette er de virkemidler, som der er identificeret, og som efterspørges ude i kommunerne. De enkelte virkemidler vil blive gennemgået nedenfor.

ALTERNATIVE VIRKEMIDLER

1.	Mulighed for opkøb af jord samt jordfordeling
2.	Ressourcer til facilitering af lodsejeraftaler
3.	Mere fleksible tilskudsordninger (LDP)
4.	Brug af påbud (NBL § 19 d)

Tabel 9: Alternative virkemidler

De første alternative virkemidler, der er identificeret, omhandler opkøb af særlige værdifulde naturområder samt jordfordeling. Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune er blot en af flere informanter, der er inde på, at et godt alternativt virkemiddel kunne være, hvis staten, gik ind og opkøbte arealerne og så efterfølgende etablerede naturgenopretningsprojekter. En del af de arealer, der er udpeget til Natura 2000-område, er naturområder, hvor der f.eks. er mange lodsejere, der alle har et lille areal af et større område. Derved bliver det besværligt og ressourcekrævende, når der skal søges om støtte for hvert lille område. Det ville derfor lette kommunernes arbejde med naturpleje, og lodsejernes uvillighed mod selv at søge om støtte, hvis området kun havde én ejer. Dette kunne f.eks. være kommunen eller staten, der via tildelte midler opkøbte de mange små arealer for derefter at lave en sammenlægning. Derudover vil Troels Garde Rasmussen fra KL gerne i dialog med Miljøministeriet om muligheden for at anvende jordfordeling.

"Jordfordeling er et stort ønske for os. Samt finansieret facilitering af lodsejeraftalerne. Og meget mere er nok ikke realistisk at komme i gang med." (Troels Garde Rasmussen, 2014)

Det andet identificerede alternative virkemiddel er yderligere ressourcer til kommunerne, så de kan lave den faciliterende indsats, som det fremgår af citatet ovenfor. Indsatsen skal få flere lodsejere til at ansøge om tilskudsordninger og dermed hjælpe kommunen til at leve op til deres forpligtelser. Det fremgår af de tidligere afsnit i delanalyse III, at kommunernes forpligtelser primært søges opfyldt ved en *faciliterende indsats*, men der mangler penge til dette arbejde. Som det fremgik af delanalyse II, har kommunerne allerede fået tildelt midler til administrationsopgaver, men disse er fordelt via bloktilskuddet, hvilket ikke er optimalt,

da naturen ikke altid er der, hvor der er flest mennesker. Midlerne skulle hellere fordeles efter, hvor meget habitatnatur den enkelte kommune har. I forbindelse med behovet for og ønsket om flere ressourcer til en faciliterende indsats, siger Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune, at det ville være en god idé, hvis det var muligt at inddrage landbrugskonsulenterne noget mere. Hvis kommunerne havde ressourcerne til at betale for disse, så kunne de henvise lodsejerne til landbrugskonsulenterne, og lodsejerne kunne få gratis rådgivning. Dette ville være en fordel, da lodsejerne allerede har tillid til landbrugskonsulenterne.

Det tredje alternative virkemiddel, som er identificeret, er mere en ændring af et af de nuværende virkemidler, end det er et nyt og alternativt virkemiddel. Der efterspørges mere fleksible og differentierede tilskudsordninger og tilskud, som er mere målrettet mod en indsats indenfor naturpleje fremfor landsbrugsformål. Flere af kommunerne finder, det ville være hensigtsmæssigt, hvis det var muligt med en engangserstatning frem for at skulle søge om de samme tilskud år efter år. De nuværende tilskud er, som det fremgår af delanalyse II, tilskud som kun løber over en begrænset periode, hvorpå der skal søges igen. Dette giver både usikkerhed for lodsejerne, om ordningen vil ændre sig, samt det er en omstændighed og bureaukratisk proces for lodsejerne at skulle søge igen og igen.

Det fjerde alternative virkemiddel er brugen af påbud efter naturbeskyttelsesloven, der foreskriver at:

"Kommunalbestyrelsen skal pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, der er nødvendige for at realisere Natura 2000-planen, hvis der ikke kan indgås aftale på rimelige vilkår efter § 19 c eller en allerede indgået aftale ikke overholdes."

(NBL § 19 d)

Lovgivningen er der, men på nuværende tidspunkt bliver lovgivningen kun anvendt i meget få tilfælde. Det skyldes bl.a., at der på nationalt plan ikke er afsat ressourcer til kompensation i forbindelse med disse sager, og derfor er det for kommunernes egen regning, hvis påbudsparagraffen anvendes. Der er bred enighed blandt alle de aktører, vi har været i kontakt med, at frivillighedsvejen er den rette vej på nuværende tidspunkt. Ifølge Nina Kjær Pedersen fra Gribskov Kommune er det også et rigtig dårligt udgangspunkt for et langsigtet samarbejde med lodsejerne, hvis man vælger at anvende tvang. Lisbeth Bjørndal Andersen fra Naturstyrelsen beskriver præmissen om frivillighed som følgende:

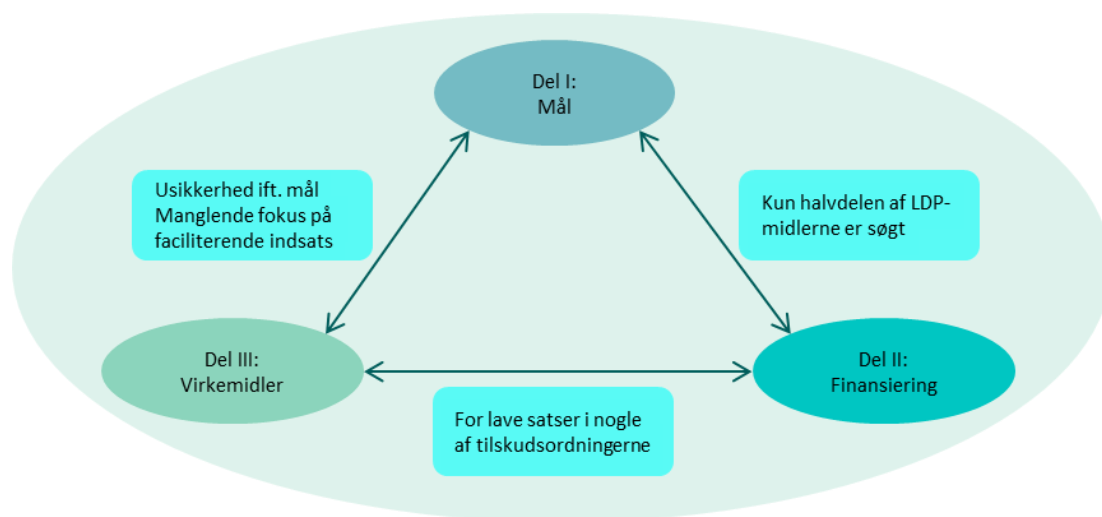
"Helt grundlæggende har man lavet naturforvaltning i 20 – 25 år, og man har stort set aldrig pålagt lodsejer at gøre det. Påbud giver enormt dårlig stemning." (Lisbeth Bjørndal Andersen, 2014)

På trods af de forskellige aktørers uvillighed til at anvende påbud, så er dette stadig et alternativt virkemiddel, som kan blive nødvendigt med tiden. Hvis man ser på ordlyden af paragraffen, fremgår det at kommunalbestyrelsen *skal*. Men virkeligheden er, at stort set ingen gør det. Ifølge Troels Garde Rasmussen, Lisbeth Bjørndal Andersen og flere af de adspurgte aktører vil det sandsynligvis på et tidspunkt blive aktuelt at anvende påbud. Men så længe det er muligt at forbedre eller som minimum sikre, at der ikke sker en forringelse af

forholdene via dialog, er der ingen grund til at anvende påbud. Flere af de kommuner vi har været i kontakt med, mener heller ikke, at det er tidsnok at anvende påbud. Først når alle frivillige initiativer har været i spil, vil kommunerne overveje, hvilke andre muligheder der kan anvendes til at sikre realiseringen af deres handleplaner. Dog er der ingen tvivl om, at tvang ved påbud nok ikke er den bedste løsning på lang sigt.

6.4 Delkonklusion

Resultatet af den tværgående analyse har, via de tre delanalyser, dokumenteret at kommunerne har nogle redskaber til rådighed til at realisere deres handleplaner, men der eksisterer også visse uhensigtsmæssigheder i den måde, hvorpå den nuværende Natura 2000-indsats fungerer på. For at kommunerne kan sikre en realisering af deres handleplaner, er der flere parametre, der skal virke sammen. I Figur 10 nedenfor er det illustreret hvordan de tre emner, der er behandlet enkeltvis ovenfor i de tre delanalyser, er afhængige af hinanden. Endvidere er der i de firkantede bokse illustreret nogle af de problemstillinger, som er identificeret i indeværende kapitel.



Figur 10: Rammen for kommunernes realisering af handleplanerne

Det fremgik af den tværgående analyse, at det kun er halvdelen af tilskudsordningerne under LDP, som er søgt, og dette skyldes at flere af tilskudsordningerne ikke er tilstrækkelige. Dette er problematisk, da det bl.a. er på baggrund af antallet af ansøgninger, at kommunerne bliver målt i forhold til deres realisering af handleplanerne i 1. planperiode.

Det fremgik af delanalyse II, at det helt overvejende er gennem disse tilskudsordninger, at den danske Natura 2000-indsats skal realiseres. Dette kan virke uhensigtsmæssigt, da det fremgik af analysen, at tilskudsordningerne til særligt de arealbaserede initiativer ikke dækker lodsejernes udgifter, og derved bliver der ikke søgt tilstrækkeligt af disse tilskud. Et andet virkemiddel, der ifølge analysen fremstår som et godt redskab, er anvendelsen af EU-LIFE midler. Det er dog en omfattende proces at ansøge om midlerne, men lykkes det at få projektet igennem, er der en god finansiering i disse projekter.

Kommunernes muligheder for at realisere deres handleplaner tilfredsstillende er afhængige af, at de er opmærksomme på hvilke mål, der skal være opfyldt, før det kan siges, at handle-

planene er realiseret. Og hvad er det så kommunerne skal have realiseret inden udgangen af 2015? De skal blot have igangsat eller forsøgt at igangsætte initiativer, der forenklet sagt sikrer, at der på sigt ikke sker en forringelse i tilstanden af den eksisterende natur og arter i et Natura 2000-område. Analysen har vist, at der arbejdes med Natura 2000-indsatsen ude i kommunerne, og at kommunerne gerne vil dette arbejde, uanfægtet af at flere af de kommunale medarbejdere føler sig usikre på, hvad det helt konkret er, de skal have nået inden udgangen af planperioden. Denne usikkerhed hænger sandsynligvis sammen med de virkemidler, som kommunerne har til rådighed. Der blev identificeret fire primære virkemidler, som kommunerne kan anvende på nuværende tidspunkt. Et af de vigtigste redskaber er kommunernes faciliterende indsats for at få lodsejerne til at søge de frivillige tilskudsordninger.

Indeværende kapitel har, via en tværgående analyse, belyst de rammer, som kommunerne er påvirket af i deres arbejde med at realisere deres Natura 2000-handleplaner. Der er konstateret uhensigtsmæssigheder i set-up'et for planerne, men samtidig også en stor lyst fra kommunernes side til at arbejde med realiseringen. Der vil i det efterfølgende kapitel, bliver opsummeret på de foregående kapitler og konkluderet på specialets problemformulering.

7 KONKLUSION

Det fremgik af indledningen at kommunerne har udarbejdet første generation af de kommunale Natura 2000-handleplaner, som er en del af den samlede danske realisering og implementering af EU's naturbeskyttelsesdirektiver. Det overordnede lovgrundlag er habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, som hovedsageligt er implementeret i Danmark via miljømålsloven, habitatbekendtgørelsen samt ændringer i en række sektorlove. Af indledningen fremgik det yderligere, at der lægges op til at de kommunale handleplaner realiseres via frivillige aftaler, og ved at lodsejerne selv skal søge diverse tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet. Det er dog kommunernes ansvar, at planerne bliver realiseret. Dette leder frem til specialets problemformulering, som blev præsenteret i afsnit 1.1 *Problemformulering*.

Hvordan kan kommunerne sikre realiseringen af de kommunale Natura 2000-handleplaner?

I dette kapitel besvares problemformuleringen ved at samle resultaterne af de enkelte analyser. Problemformuleringen var ledsaget af tre underspørgsmål:

1. Hvordan er EU's Natura 2000-direktiver implementeret i dansk lovgivning? (Kapitel 3)
2. Hvordan er kommunernes Natura 2000-indsats finansieret? (Kapitel 4)
3. Hvad er indholdet i casekommunernes handleplaner? (Kapitel 5)

Der er i specialet udført fire analyser. De tre første havde til formål at besvare de enkelte underspørgsmål for til sidst at kunne udføre den tværgående analyse i kapitel 6, hvor resultaterne af de foregående analyser blev analyseret ud fra den indsamlede empiri.

Den første analyse i kapitel 3 undersøgte lovgrundlaget for Natura 2000 og hvordan EU's naturbeskyttelsesdirektiver er implementeret i Danmark. Dette resulterede i en omfattende analyse, hvoraf det fremgik at de nuværende udfordringer for kommunernes arbejde med realiseringen af handleplanerne ikke ser ud til at skyldes den nuværende lovgivning på området. Implementeringen er fuldstændig, og lovgivningen indeholder ingen direkte barrierer. Miljømålsloven indeholder bestemmelserne vedr. udarbejdelse af både de statslige og de kommunale handleplaner, og her er der ikke identificeret nogen u hensigtsmæssigheder, der ikke er blevet ændret sidenhen. Habitatbekendtgørelsen anvendes bl.a. i enkeltsagsbehandlingen ude i kommunerne, og her er der ligeledes ikke identificeret nogen barrierer.

Formålet med den anden analyse i kapitel 4 var at svare på, hvordan Natura 2000-indsatsen er finansieret med særligt fokus på kommunernes arbejde med realisering af de kommunale Natura 2000-handleplaner. En stor del af de kommunale handleplaners mål skal finansieres via tilskudsordninger, og der blev set på, hvorvidt disse er tilstrækkelige. Det blev bekræftet i analysen, at størstedelen af realiseringen af de kommunale handleplaner skal ske ved at

lodsejerne selv søger om støtte via landdistriktsprogrammets tilskudsordninger. Tilskudsordningerne er ofte af 1 eller 5 års varighed. Derudover blev det identificeret, at der er afsat midler til bl.a. EU-LIFE projekter. Analysen kunne konkludere, at der er sat en del penge af til indsatsen men, at det hele bygger på lodsejernes villighed til at søge tilskud. Det udgør således en barriere for realiseringen, hvis lodsejerne ikke søger disse tilskud. I den tværgående analyse blev det belyst hvordan status er i forbindelse med lodsejernes søgning af disse tilskudsordninger.

Den tredje analyse i kapitel 5 havde til formål at besvare underspørgsmål 3 og udgjorde en overgang mellem de to foregående analyser og den tværgående analyse i kapitel 6. I kapitlet blev de to casekommuner, Sorø Kommune og Gribskov Kommune, præsenteret og der blev set på indholdet af to konkrete handleplaner. Det fremgik af kapitlet at handleplanernes mål, og dermed det kommunerne skal realisere, er indsatsprogrammet fra de statslige planer.

I den tværgående analyse, blev der med udgangspunkt i de foregående analyser, foretaget tre delanalyser i forhold til handleplanernes mål, finansiering af indsatsen og en identifikation af kommunernes virkemidler, der kan anvendes til at realisere deres handleplaner. Det fremgik af den tværgående analyse, at der eksisterer nogle problemstillinger og barrierer i forbindelse med kommunernes arbejde med at realisere de kommunale handleplaner. Der er åbenlyst problemer med satserne på de arealbaserede tilskudsordninger, hvilket gør at lodsejerne ikke søger om støtte via tilskudsordningerne i det omfang man havde forventet. Da dette i henhold til analysen vedr. finansiering i kapitel 4 skulle udgøre den største del af realiseringen giver dette kommunerne store udfordringer. Det blev bekræftet i analysen vedr. de juridiske rammer i kapitel 3, at det er kommunerne der har ansvaret for realiseringen af handleplanerne, men dette er svært når finansieringen ikke fungerer optimalt. Kommunerne står midt i en planperiode, hvor de inden udgangen af 2015 er forpligtet til at realisere de mål, der er fastsat i de kommunale Natura 2000-handleplaner. Problematikken er at finansieringen til arbejdet ikke er optimal, og der eksisterer en konflikt mellem kommunernes forpligtelser og det statslige ønske om frivillighed. Så hvordan kan kommunerne løse dette. Det sker bl.a. ved at kommunerne anvender EU-LIFE midler til nogle projekter og derudover forsøger at opprioritere den faciliterende indsats i det omfang, som de har ressourcerne til. Dette arbejde kræver flere midler end der på nuværende tidspunkt er afsat til kommunerne. For så længe, at der er problemer med satserne på de tilskudsordninger, som burde finansiere størstedelen af indsatserne, så er kommunerne nødt til at bruge ekstra tid og ressourcer på at få lodsejerne til alligevel at søge. Derudover er det nødvendigt, at kommunerne prioriterer indsatsen så de ved udgangen af planperioden, som minimum kan dokumentere at der er igangsat initiativer på størstedelen af deres Natura 2000-arealer, og dermed leve op til de krav der er fra staten.

8 BIBLIOGRAFI

- Anker, H. T. (2007). Ekspropriation og ertatningsfri regulering - særligt om Natura 2000. I L. R. (Red.), *Fast ejendoms ret - synsvikler & synspunkter* (s. 41-66). København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Anker, H. T. (2013). *Implementering af EU's miljølovgivning i national lovgivning*. København: Miljøstyrelsen.
- Brandt, I. (Januar 2012). Natura 2000 - en fælles indsats på ulige vilkår. *Teknik & miljø*, 30-32.
- By- og Landskabsstyrelsen. (2009a). *Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3 beskyttede naturtyper*. København Ø: By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet.
- By- og Landskabsstyrelsen. (2009b). *Retningslinjer for den statslige Natura 2000-planlægning: Målfastsættelse og indsatsprogram*. København Ø: By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet.
- By- og Landskabsstyrelsen. (04. oktober 2010). *Ramsarområderne*. Hentede 18. februar 2014 fra Ramsarområderne: <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/exeres/51BE29FB-C997-4EFF-8A86-1B7AB069BDE0.htm>
- De Europæiske Fællesskabers Tidende. (21. maj 1992). *Rådet*. Hentede 18. februar 2014 fra Rådets Direktiv 92/43/EØF: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:206:0007:0050:DA:PDF>
- EU-Oplysningen. (22. september 2010). *Hvad er forskellen på mellemstatsligt og overstatsligt samarbejde?* Hentede 19. februar 2014 fra EU-Oplysningen: http://www.euo.dk/spsv/off/alle/117_11/
- Europa-Kommissionen. (19. marts 2014). *LIFE-Programme*. Hentede 27. marts 2014 fra Europa-Kommissionens hjemmeside: <http://ec.europa.eu/environment/life/news/newsarchive2014/march/index.htm#mawp>
- European Commission. (14. februar 2014). *The Birds Directive*. Hentede 18. 02 2014 fra Environment: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm
- Evald, J. (2005). *At tænke juridisk - juridisk metode for begynder*. København Ø: Nyt juridisk forlag.
- Finansministeriet. (10. juni 2012). *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*. København K: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (2013). *Finanslov for finansåret 2014*. København K: Finansministeriet.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og Magt* (1. udg., Årg. 1). Århus: Akademisk Forlag.
- Folketinget. (18. marts 2014). *EU-Domstolen*. Hentede 7. april 2014 fra Folketingets EU-Oplysnings hjemmeside: <http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/institutioner/domstolen/>

- G.V.T. Matthews. (1993). *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development*. Hentede 19. februar 2014 fra The Ramsar Convention on Wetlands: http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-pubs-books-ramsar-convention-on-21313/main/ramsar/1-30-101%5E21313_4000_0__
- Hald, S. (14. januar 2010). Præsentation af Natura 2000 planerne. By- og Landskabsstyrelsen.
- Kommunernes Landsforening. (22. december 2011a). *Natura 2000-handleplan i første kvartal af 2012*. Hentede 26. marts 2014 fra Kommunernes Landsforenings hjemmeside: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_51617/cf_202/Natura_2000-handleplan_i_f-rste_kvartal_af_2012.PDF
- Kommunernes Landsforening. (17. januar 2011b). *Natura 2000. Internt dokument fra Kommunernes Landsforening*. København S: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening. (22. december 2011c). *Paradigme for Natura 2000-handleplaner*. Hentede 30. maj 2014 fra Kommunernes Landsforenings hjemmeside: <http://www.kl.dk/Teknik-og-miljo/Paradigme-for-Natura-2000-handleplaner-id94847/>
- Kommunernes Landsforening. (2011d). *Paradigme for: Natura 2000-handleplan*. København S: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening. (2011e). *Hjælp til at udfylde paradigme for Natura 2000-handleplan*. København S: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening. (22. juni 2012). *Økonomiaftale for 2013 vedr. vandplaner, Natura 2000-planer og Grøn Vækst samlelov*. Hentede 30. april 2014 fra Kommunernes Landsforenings hjemmeside: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_55567/cf_202/2013-konomiaftale_vand-natur_og_gr-n_v-kst.PDF
- Kommunernes Landsforening. (6. februar 2014). *KL's hørings svar Landdistriktsprogram 2014-2016*. Hentede 10. april 2014 fra Kommunernes Landsforenings hjemmeside: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_66363/cf_202/KL-s_h-rings_svar_Landdistriktsprogram.PDF
- Kulturstyrelsen. (25. april 2013). *Tøndermarsken*. Hentede 16. april 2014 fra <http://www.kulturstyrelsen.dk/vadehavet-kulturarvsatlas/bebyggede-strukturer/niveau-2-de-store-landskaber/toendermarsken/>
- Kvale, S. (1997). *Interview - En Introduktion Til Det Kvalitative Forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lejre Kommune. (2014). *Natura 2000 og naturplaner*. Hentede 26. maj 2014 fra Lejre Kommunes hjemmeside: <http://www.lejre.dk/borger/natur-og-miljoe/natur-og-landskab/natura-2000/>
- Line Strandholm Magnussen. (2. maj 2014). Biolog. (N. G. Weng, & J. Fredenslund, Interviewere)
- Lisbeth Bjørndal Andersen. (30. april 2014). Chefkonsulent. (N. G. Weng, & J. Fredenslund, Interviewere)

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (20. december 2013). *Ny grøn aftale for landbrug, miljø og landdistrikter*. Hentede 27. marts 2014 fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris hjemmeside:
<http://fvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/ny-groen-aftale-for-landbrug-miljoe-og-landdistrikter/>
- N2000-handleplan nr. 132. (2012). *Natura 2000-handleplan for Rusland - Natura 2000-område nr. 132*. Gribskov Kommune, Helsingør Kommune, Naturstyrelsen.
- N2000-handleplan nr. 133. (2012). *Natura 2000-handleplan for Gribskov, Esrum Sø - Natura 2000-område nr. 133*. Fredensborg Kommune, Gribskov Kommune, Helsingør Kommune, Hillerød Kommune og Naturstyrelsen.
- N2000-handleplan nr. 134. (2012). *Natura 2000-handleplan for Arresø, Ellemose - Natura 2000-område nr. 134*. Gribskov Kommune, Halsnæs Kommune, Hillerød Kommune, Naturstyrelsen.
- N2000-handleplan nr. 135. (2012). *Natura 2000-handleplan for Tisvilde Hegn og Melby Overdrev - Natura 2000-område nr. 135*. Gribskov Kommune, Halsnæs Kommune, Naturstyrelsen.
- N2000-handleplan nr. 156. (2012). *Natura 2000-handleplan for Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å - Natura 2000-område nr. 156*. Naturstyrelsen, Holbæk Kommune, Kalundborg Kommune, Sorø Kommune.
- N2000-handleplan nr. 160. (2012). *Natura 2000-handleplan, Nordlige del af Sorø Sønder skov - Natura 2000-område nr. 160*. Sorø Kommune og Naturstyrelsen.
- N2000-handleplan nr. 163. (2012). *Natura 2000-handleplan for Suså, Tystrup-Bavelse Sø, Rådmandshaven, Slagmosen og Porsmosen - Natura 2000-område nr. 163*. Naturstyrelsen, Faxe Kommune, Ringsted kommune, Sorø Kommune, Næstved Kommune.
- NaturErhvervstyrelsen. (2014). *Naturpleje i Natura 2000 - Tilskudsmuligheder 2014*. København V: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri - NaturErhvervstyrelsen.
- Naturstyrelsen. (2011). *Natura 2000-plan 2010-2015. Gribskov, Esrum Sø og Snævret Skov, Natura 2000-område nr. 133*. Roskilde: Miljøministeriet, Naturstyrelsen.
- Naturstyrelsen. (21. juni 2011). *Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter*. (Naturstyrelsen, Red.) Hentede 07. april 2014 fra Naturstyrelsens hjemmeside:
<http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/vejledningjuni2011pdf.pdf>
- Naturstyrelsen. (10. september 2013a). *Skovbrug*. Hentede 18. februar 2014 fra Naturstyrelsens hjemmeside:
<http://www.naturstyrelsen.dk/Naturbeskyttelse/Skov/>

- Naturstyrelsen. (11. juli 2013b). *Natura 2000-plejeplaner for Naturstyrelsens arealer*. Hentede 20. februar 2014 fra Naturstyrelses hjemmeside:
<http://www.naturstyrelsen.dk/Naturbeskyttelse/Natura2000/Plejeplaner/>
- Naturstyrelsen. (2014a). *Natura 2000 - Naturbeskyttelsesdirektiverne*. Hentede 23. maj 2014 fra Naturstyrelsens hjemmeside: <http://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/natura-2000/om-natura-2000/naturbeskyttelsesdirektiver/>
- Naturstyrelsen. (2014b). *Natura 2000-områderne*. Hentede 20. maj 2014 fra Naturstyrelsens hjemmeside: <http://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/natura-2000/natura-2000-omraaderne/>
- Naturstyrelsen. (2014c). *Om Natura 2000*. Hentede 7. april 2014 fra Naturstyrelsens hjemmeside: <http://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/natura-2000/om-natura-2000/>
- Naturstyrelsen. (2014d). *Tøndermarkloven*. Hentede 17. april 2014 fra <http://naturstyrelsen.dk/lovstof/lovomraader/toendermarskloven/>
- Naturstyrelsen. (2014e). *Miljøvurdering af planer og programmer*. Hentede 08. marts 2014 fra Naturstyrelsens hjemmeside:
<http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/miljoevurdering-og-vvm/miljoevurdering-af-planer-og-programmer/>
<http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/miljoevurdering-og-vvm/miljoevurdering-af-planer-og-programmer/>
- Nina Kjær Pedersen. (29. april 2014). Biolog. (N. G. Weng, & J. Friendslund, Interviewere)
 NKO 355/2005, Anlæg af badestrand og sti i internationalt naturbeskyttelsesområde
 (Naturklagenævnet Orienterer nr. 355/2005).
- Regeringen. (2009). *Aftale om Grøn Vækst*.
- Sørensen, K. E., & Nielsen, P. R. (2010). *EU-RET TEN - forkortet udgave*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- The Ramsar Convention on Wetlands. (2014). *About the Ramsar Convention*. Hentede 19. februar 2014 fra The Ramsar Convention on Wetlands:
http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-about-ramsar/main/ramsar/1-36%5E7687_4000_0__
- Troels Garde Rasmussen. (29. april 2014). Chefkonsulent. (N. G. Weng, & J. Friendslund, Interviewere)

9 BILAG

Bilag 1: Nina Kjær Pedersen	99
Bilag 2: Troels Garde Rasmussen	104
Bilag 3: Lisbeth Bjørndal Andersen.....	110
Bilag 4: Line Strandholm Magnussen	116

BILAG 1: NINA KJÆR PEDERSEN

Meningsdannende referat af interview med sagsbehandler i Gribskov Kommune
Nina Kjær Pedersen, tirsdag d. 29. april 2014

Hvordan arbejdes der med realiseringen af de kommunale handleplaner i Gribskov Kommune?

Der blev arbejdet med indsatsprogrammet ved udarbejdelsen af handleplanerne. Det er nu er lavet om til nogle konkrete arealer, hvor man ved at tilstanden er dårlig. Her forsøges det at løfte det op til en bedre tilstand. Gennem dialog med landmændene forsøges det således at gøre tilstanden bedre. Dialogen er et vigtigt redskab i arbejdet med realiseringen af planerne.

"Handleplanerne er oftest udarbejdet uden at der er nogen der har været ude og snakke med landmændene om hvilke konsekvenser det kan få for dem."

Der er under udarbejdelsen af handleplanerne således ikke snakket med nogen lodsejere. Og områderne er heller ikke besat inden udarbejdelsen af planerne, grundet det tidspres der var for udarbejdelsen af planerne, da de statslige planer var forsinket. Gribskov Kommune arbejder ud fra en præmis om "frivillighed", hvor lodsejerne "skal ville det selv".

Er lodsejerne interesseret i at indgå aftaler?

"Det kommer an på om de har udgifter ved det", hvis det er tilfældet er de ikke interesserede. Landmænd der f.eks. modtager tilskud fra LIFE, får via en deklaration en indskrænkning af råderetten over sine egne arealer for en periode på omkring 20 – 30 år, og så vil landmanden ikke indgå aftalen.

Til spørgsmålet omkring, hvad kommunen vil gøre hvis landmændene ikke vil indgå en aftale svarer hun at det ikke vides endnu. Tilskuddene fra NaturErhvervstyrelsen er ifølge Nina Kjær Pedersen ikke høje nok til at dække de reelle udgifter som landmændene har. Det ville hjælpe hvis der kom flere penge med.

"Selv hvis jeg har tilbudt at søge for dem og tilbudt at lave alt arbejdet, så er de ikke interesseret, da de hænger på fx en femårig forpligtigelse hvis det er rydning, og det har de ikke lyst til."

Lodsejeren har ingen egeninteresse i at pleje det, da arealerne oftest anvendes til rekreative områder og som jagtarealer.

Nina Kjær Pedersen oplever ikke at der eksisterer forskel på lodsejernes vilje til at indgå aftaler, alt efter om der er tale om større eller mindre lodsejere. Men de store landbrug har mere på spil, da de ikke vil risikere at skulle betale tilbage eller trækkes i deres andre støtteordninger, hvis de ikke overholder kravene til de tilskud de modtager i forbindelse med Natura 2000-projekter. Forskellen skal snarere findes i, om der i forvejen eksisterer en plejeret. Der er det en helt ny juridisk øvelse. De arealer, hvor der i forvejen er en plejeret, er det nemmere at få etableret en frivillig aftale, for der har kommunen kontakt til lodsejeren i forvejen.

Lodsejerne giver udtryk for at tilskudsstørrelserne ikke er store nok i forhold til de udgifter som de har.

"De har sagt, dem jeg har talt med, at de ikke vil risikere at miste andre støttemidler."

Der henvises til, at hvis man ikke lever op til kravene til en af tilskudsordningerne, da kan man opleve at der skal betales tilskud tilbage. Nogle lodsejere vil derfor heller ikke modtage økonomisk støtte for dermed ikke at skulle frygte at skulle betale tilskudsmidler tilbage. Nina Kjær Pedersen mener at vide, at tilskudsordningerne kan virke for nogle af de helt store lodsejere, men ellers virker tilskuddene ikke.

Hvordan holdes der overblik med hvem og hvor mange lodsejere der har søgt om tilskud?

Der er ikke så mange områder i spil, så det er muligt at holde overblikket via medarbejderens kontakt til lodsejerne. Derved ved medarbejderne hvem der ikke søger. Det er ikke nødvendigt at have en større oversigt.

Mulige virkemidler

I forhold til mulige virkemidler, der kunne anvendes til at realisere planerne, finder Nina Kjær Pedersen at det ville være en mulighed at opkøbe via LIFE midler.

"Opkøb af arealer via LIFE midler, men de har ikke lyst til at afgive deres arealer, da de bruger dem til fx jagt, og er glade for dem."

Kommunen har dialog med lodsejerne, men meget mere kan de ikke gøre.

Et muligt alternativ kunne være at der blev etableret et høslætlaug, hvor folk mødes for at lave frivillig naturpleje med le, men det kræver at lodsejerne er villige til at have offentligheden rendende. Men det kræver også en del kommunale ressourcer at få det organiseret.

Ud over frivillige aftaler hvad kunne man så have valgt?

"Loven er lavet, der er lovhjemmel til at påbyde, hvor der gives erstatning udregnet af staten. Men den har man politik besluttet at vi ikke skal bruge."

Det er tidligere på nationalt niveau lovet af Natura 2000-indsatsen ikke har nogen betydning for landmandens råderet og derfor anvendes paragraffen heller ikke. *"Man har et problem i dansk lov, hvis man har lovet det, og det ikke holder."*

Et tiltag som Nina Kjær Pedersen har gode erfaringer med, men som også er ressourcekrævende, er at få de forskellige lodsejere til at tale sammen, om fælles løsninger som f.eks. fælles hegning.

Landbrugskonsulenterne kan med fordel bringes i spil, men det kræver at det er en mere eller mindre fælles indsats, for at der kan sikres den ønskede realisering. Det kunne evt.

hjælpe hvis kommunen kunne henvise lodsejerne til landbrugskonsulenterne, og lodsejerne dér kunne få gratis rådgivning, da lodsejerne har tillid til dem.

Det kræver koordinering og dialog, da der er lodsejere på tværs af kommunegrænser. Samt mange små lodsejere, hvor det kræver større arealer, før der evt. kan holdes dyr til afgræsning. Nina Kjær Pedersen nævner at en evt. løsning på problemet med de mange små lodsejere, kunne være at *Den Danske Naturfond* ville opkøbe arealerne og så efterfølgende etablere naturgenopretningsprojekter.

Hvordan var processen med udarbejdelse af handleplanerne?

Gribskov Kommune anvender paradigmet for de kommunale handleplaner. Det var et helt naturligt valg at anvende paradigmet. Samarbejdet med nabokommunerne har primært været i forbindelse med at de kommunale medarbejdere har været til de samme møder, sammen med Naturstyrelsen. Men de har ikke været så fokuseret på at samarbejde omkring f.eks. at få etableret en fælles hegning, på tværs af kommunegrænser og matrikler. Det er Naturstyrelsen der har skrevet handleplanerne sammen for kommunerne.

Der eksisterede ikke et officielt system for at koordinere indsatsen på tværs af kommunerne, men Nina Kjær Pedersen opdateres løbende gennem almindelige netværk når naturmedarbejder fra de forskellige kommuner mødes.

Kommunernes LIFE projekter – et godt alternativ?

"Ja, det er det eneste sted, som jeg ser det, at de kan få kompensation nok, fuldstændig erstatning eller man kan opkøbe jorden."

Kommunen kan købe jorden og derefter lade Naturstyrelsen overtage det.

Følges der op på indsatsen ved planperiodens afslutning ultimo 2015?

Det er svært, for resultaterne kommer ikke så hurtigt. Og Naturstyrelsen kortlægger naturtilstanden for en seks årig periode.

"Der er nu kortlagt de arealer, som skal bruges i den næste evaluering, så der kommer et vist tidsoverlap, så det passer ikke med hvornår vores handleplaner er færdige."

Det er vanskeligt at sige hvornår et mål er nået. For man kan kun sige at man har været i dialog med landmanden, og det er stort set det man kan gøre. Kommunerne skal ikke selv ud og kortlægge indsatsernes resultater. Men resultaterne vil vise sig i Naturstyrelsens tilstandsscore. Men det er ikke meget Nina Kjær Pedersen ved om hvordan kommunen bliver målt når 1. planperiode er over ultimo 2015.

"Vi aner ikke hvordan det bliver målt, hvad hvis vi ingenting har gjort, hvad så? Vi har allerede set de nye basisanalyser, og nogle af de arealer som var kortlagt sidste gang er slet ikke med denne gang. Så nogle arealer er røget ud."

Og derved kan man sige at der ikke længere er det samme incitament for at målrette indsatsen mod de arealer der i næste planperiode er udgået.

"Det giver ikke længere nogen mening, at gøre noget, hvis det ikke længere er kortlagt som naturtype."

Det er lidt nemmere at måle og følge indsatsen for arter, da denne ikke har et helt ligeså langsigtet mål.

Hvilke konsekvenser har det hvis man ikke når i mål med indsatsen?

"Det ved vi slet ikke."

Bruges der mange ressourcer på at få lodsejerne til at søge om tilskud?

Nina Kjær Pedersen finder at det kræver mange ressourcer. Der er blevet brugt en del tid på at få hovedlodsejerne, som er essentielle, til at indgå aftaler. Det opleves at lodsejerne ikke selv har overskud til at ansøge om tilskud. Nina Kjær Pedersen forklarer at de gerne hjælper med at søge om tilskud. Det handler meget om dialog med lodsejerne, men det tager meget tid.

I forhold til om det er lodsejerne selv der kontakter kommunen for at få råd og vejledning eller om det er kommunen der er den opsøgende part, er det klare svar:

"Jeg har opsøgt dem alle sammen, flere gange, først med brev, så med telefon, men der er ikke nogen der har ringet af sig selv."

Nina Kjær Pedersen finder det ressourcekrævende at sætte sig ind i de mange forskellige tilskudsordninger fra NaturErhvervstyrelsen, så det er muligt at sælge "pakken" med tilskudsordninger til lodsejerne.

Bliver den første generation af planer anset for en prøveperiode?

Selvom der er visse uklarheder i 1. planperiode, har Nina Kjær Pedersen forsøgt at arbejde målrettet mod at få lodsejerne til at indgå de frivillige aftaler, selvom de generelt ikke ser de tilskudsordninger der er tilgængelige som tilstrækkelige.

"Vi kan jo ikke bare sidde på hænderne, vi må prøve at arbejde med det."

Hvad kan kommunerne gøre hvis lodsejerne ikke indgår frivillige aftaler?

Kommunen har ansat åmænd, der rydder pil på visse arealer. Nogle steder rydder kommunen permanent pil hos lodsejerne, som ikke vil have NaturErhvervstyrelsens ordninger.

"Det ville være mere bæredygtigt med dyr, end at komme ud og rydde. Men det kan vi ikke bestemme. Det er lodsejernes jord, vi kan ikke bestemme for dem. De er nødt til selv at ville."

Udfordringer ved handleplanerne?

Det er svært at putte naturen i kasser. Det er svært at få nogle processer der måske tager omkring 20 år, til at passe til nogle planer der skal slutte ved udgangen af 2015. *"Processen bliver speedet lidt op."*

Brug af påbud?

Nina Kjær Pedersen mener at der rundt omkring i nogle få kommuner bliver talt om at anvende NBL § 19 d, men kun der hvor der er nogle lodsejere der har gjort noget ulovligt.

"Til det langsigtede samarbejde, er det en rigtig dårlig måde at starte et samarbejde på. Derfor er jeg da glad for at man starter med den frivillige tilgang, hvor det handler om dialog."

BILAG 2: TROELS GARDE RASMUSSEN

Meningsdannende referat af interview med Troels Garde Rasmussen fra Kommunernes Landsforening, tirsdag d. 29. april 2014

Kort om informanten

Uddannet forstkandidat fra KVL, siden 2008 ansat i KL, overordnet tovholder med ansvar for Vand & Natur afdelingen i KL.

Hvordan kan det være at man har valgt at udarbejde et paradigme til handleplanerne i samarbejde med Naturstyrelsen?

Da KL begyndte at arbejde med paradigmet, lå der kun et udkast til en bekendtgørelse, og vejledningen var endnu ikke kommet. Bekendtgørelsen var ret bred, og vejledningen gjorde det ikke mere klart.

"Når noget er så bredt, er der stor risiko for, at det bliver uklart. Vi valgte så at sige, i og med at tiden lidt var løbet fra at staten bruger en masse ressourcer på at lave udførelige bekendtgørelser og vejledninger. Så valgte vi at sige 'hvordan håndterer vi bedst kommunernes interesse?' i den her situation."

KL befandt sig i et dilemma mellem finansiering og implementering. Normalt definerer KL ikke et ambitionsniveau, før der er kommet en klar bekendtgørelse, samt en klar aftale om finansiering. En af bevæggrundene var, at der parallelt med de kommunale handleplaner, kørte en proces med udarbejdelse af skovhandleplanerne, og det ville blive meget besværligt for lodsejerne, med to forskellige processer, hvis de to typer af handleplaner fik forskelligt udseende. Det var Naturstyrelsen der spurgte om KL ville være med til en afklaring af emnet. Mål, virkemidler og finansiering er normalt meget vigtige, men ingen af delene var på plads da arbejdet med paradigmet gik i gang.

"Vi valgte derfor at sige - Vi har brug for det - For at kunne sikre en god kommunal, tværkommunal og tværmyndighedsimplementering."

Hvordan har i hjulpet kommunerne i forhold til udarbejdelsen af handleplanerne?

KL hjælper dels kommunerne ved at være kommunernes part, ved at afklare emner med Naturstyrelsen og ved at blive enige med Naturstyrelsen om et paradigme, og sidenhen at udbrede paradigmet.

"Vi endte der hvor, alle kommunerne frivilligt har anvendt paradigmet."

Det var helt frivilligt om kommunerne ville anvende paradigmet.

Eksisterer der nogen uhensigtsmæssigheder i den måde handleplanerne er opbygget på?

"Ja, det gør der da. Det var en proces der kørte over nogle år, hvor vi hele tiden var usikre på hvordan bliver de præcise mål i Natura 2000-

planerne? Hvilke virkemidler kommer der? Bliver det primært dem der findes i LDP, eller kommer der nogle andre ting? Og finansieringen var helt uklar."

Derfor var det også svært at udarbejde et paradigme, men det lykkedes, og Naturstyrelsen var ligeledes glade for resultatet af det fælles paradigme.

Hvad er status ude i kommunerne? Hvordan går det med realiseringen af indsatserne i handleplanerne?

"Generelt går det godt med realiseringen. Men realiseringen er bundet op af en masse uhensigtsmæssigheder. Man kan lidt forenklet sagt sige, at der er fire/fem forskellige virkemidler til at implementere Natura 2000. Der er først og fremmest, den fortsatte vedvarende myndighedsbehandling, som der også var før man fik planer og handleplaner. Dernæst er der kommet Landdistriktsordninger (LDP), det er den primære specifikke indsats. For det tredje er der muligheden for at søge LIFE tilskud hos EU. (...) Evt. med medfinansiering hos Naturstyrelsen. (...) Og den fjerde mulighed er selvfølgelig at man går ind og finder nogle kommunale kroner."

Det er lidt forenklet de måder der, ifølge KL, eksisterer til at realisere planerne. Det giver en masse udfordringer i selve implementeringen. Der skete nogle ministerielle ændringer, der betød at Natura 2000 gik fra en forudsætning om at Natura 2000-indsatsen skulle finansieres over skatten, til at den skulle finansieres over EU's landdistriktsmidler. Indtil da havde EU's landdistriktsmidler været forbeholdt Fødevareministeriet og dermed også landbrugets interesser. Så det var en ny måde at finansiere naturprojekter på.

Det var et ønske fra KL at der blev udarbejdet tilskudsordninger der var målrettet naturdrift, og ikke landbrugsdrift, samt differentieret støtte.

"Det er ikke en øvelse, der er lykkedes i særlig stor grad, selvom der er brugt rigtig meget tid på det."

Hvis man sammenligner med de tilskudsordninger, som der eksisterer til skov i Natura 2000-tilskudsordningerne, som Miljøministeriet selv har forhandlet over for EU, så er der nogle grundtilskud, og så kan der vælges forskellige andre pakker oveni, som man kan forhandle med lodsejerne.

De tilskudsmuligheder der er nu, er ifølge Troels Garde Rasmussen alt for meget standard løsninger. Det ville være godt hvis:

"Kommunerne kunne sætte nogle betingelser for, når nu du får det her tilskud fra staten, så er det under den og den forudsætning. For nogle af de her sager, hvor man skal ud og lave genopretning af overdrev, (...) det er standard vilkår, som der kører mellem lodsejer og Fødevareministeriet, som kommunen ikke er inde over. Og det er jo grotesk. Kommunen skal stå til ansvar for at handleplanen bliver

implementeret via tilskudsordningerne, men de har ingen mulighed for at sætte betingelser op for hvordan lodsejerne søger."

Hvilken rolle skal kommunerne så have? Kommunerne har fået nogle økonomiske midler til at informere om ordningerne. Det er det kommunerne skal. Det er det der er aftalt, men der er en del kommuner, der gør langt mere end dette.

"For hvordan skal de ellers komme i hus med dette?"

KL så gerne, at kommunerne fik en mere aktiv rolle i tilskudsordningerne. Det er et håb at dette bliver muligt i den næste generation af planer.

"Så kan kommunernes opgave være at gå ind og facilitere, at der bliver lavet sådan en græsningsaftale, mellem lodsejer og Fødevareministeriet."

Og så kan der etableres en varig tinglysningsaftale. Lige nu er problemet også at det er femårige græsningsaftaler, så mange af pengene er "spildt" hvis aftalerne ikke bliver fornyet igen efter den femårige periode er slut. KL så gerne længere perioder og gerne for altid, hvor det bliver tinglyst at et areal skal græsses, eller der skal slås hø på det, og så kan der i stedet bruges penge på at få lavet en aftale.

Der er afsat 736 mio. i planperioden 2010-2015, men der er kun brugt omkring halvdelen af midlerne, resten bliver overført til noget andet. Og det er ifølge Troels Garde Rasmussen en stor udfordring.

Status ude i kommunerne?

Myndighedsarbejdet kører, LIFE projekterne er godt i gang, men det er også en omsættelig og kompleks proces.

Græsning og høslæt tilskud, de arealbaserede tilskud, der er der kun brugt omkring halvdelen af midlerne, mens projektordninger som omhandler hydrologiprojekterne, rydningsprojekter og forberedelse, er der lidt flere ansøgere til. Der bliver pengene brugt.

Hvorfor søger lodsejerne ikke midlerne?

"Der er mange forklaringer. Landbruget går ud og advarer imod og søge dem. Fordi der er fare for at man kan ryge i det der hedder KO kontrol, krydsoverensstemmelseskontrol, og hvis der er en eller anden detalje som ikke er overholdt, så betyder det noget for landbrugsstøtten. Ikke bare det tilskud de har fået, men for den landbrugsstøtte de får på deres bedrift. Det man i gamle dage kaldte hektarstøtte, der nu hedder enkeltstøtte, som man får fordi man har noget jord."

Det kan endvidere også have noget at gøre med at støttebeløbet ikke har den rette størrelse, mener Troels Garde Rasmussen.

Hvad er kommunernes største udfordring i forhold til at realisere handleplanerne inden udgangen af 2015?

De kommunale medarbejdere arbejder meget med hvordan man kan komme overens med den barriere med frivillighed fra lodsejernes side. Men KL's helt primære opgaver er at få målrettet indsatsen mod naturpleje (og ikke landsbrugsformål), og få differentieret tilskudsordningerne, så det er muligt at tage hensyn til forskellige arter og forskellige plantesamfund. Og KL har set, at dette er muligt i forbindelse med Natura 2000-skovhandleplanerne og de dertilhørende tilskudsordninger, der opererer under præcis de samme EU betingelser.

Hvordan støtter i kommunerne i deres arbejde med at realisere indsætserne i handleplanerne?

Kommunerne støttes gennem KL's netværksmøder, der afholdes tre gange årligt, samt løbende kurser og dialog.

Hvem kontrollerer at kommunerne får realiseret indsætserne i handleplanerne?

"Det gør man til sidst ud fra LDP. Så siger man hvor langt er man så nået? Der laver man en opgørelse."

Politiske rammevilkår – frivillighed

"Kommunerne har i NBL § 19 nogle muligheder for at lave påbud. Men der er ikke afsat nationale midler til at give denne kompensation."

Det er således kun en mulighed at anvende bestemmelserne i paragraffen hvis kommunerne selv betaler kompensationen.

"Det er en national politisk præmis, fra den forrige og den nuværende regering, at Natura 2000-indsatsen kører frivilligt. Så det rent økonomiske aspekt af ordningen gør nok, at der ikke er så mange af kommunerne der bruger den. Så i den forstand er de økonomiske rammevilkår, at regeringens rammevilkår bliver overholdt. Og de politiske rammevilkår er at Natura 2000-indsatsen kører frivilligt."

Men ifølge Troels Garde Rasmussen kommer der sandsynligvis et tidspunkt, hvor man nok skal til at anvende nogle mere tvungne redskaber.

Både KL og Naturstyrelsen er ifølge Troels Garde Rasmussen enige om at frivillighedsvejen er den rette på nuværende tidspunkt.

"Hvis man går over til at sige at det er noget man skal, så kan man ikke længere finansiere det over LDP, fordi der er en præmis om at det skal køre frivilligt. Så der er flere udfordringer, både politisk, styringsmæssigt og økonomisk. Det betyder også at man har fået lavet nogle planer under nogle givende betingelser, hvor forskellige parter havde troet at det blev skattefinansieret. Men nu er der nogle standard tilskudsordninger, og hvis man ikke søger dem, så venter vi til næste

planperiode. Lidt forenklet sagt. Men det gør kommunerne ikke. Der er mange der er ivrige, både politikere og embedsmænd, efter at der skal ske noget, men det er der man ender, i sidste instans, hvis man har forsøgt og ikke kan komme igennem."

Kommunerne vil, eller kan ikke, presse noget gennem ved ekspropriation eller lignende. KL ville gerne snakke med ministerierne om muligheden for at anvende jordfordeling. Ikke ekspropriation, ikke noget der påtvinges, men hvor der via forhandling findes en løsning.

Tilskudsordninger - Er det det rigtige virkemiddel? Hvad kunne man evt. ellers have anvendt?

Ifølge Troels Garde Rasmussen er der mange politiske meninger om tilskudsordningerne som virkemiddel.

"Lige nu er det den eneste mulighed, rent økonomisk. Vi er ikke der hvor der er politisk vilje til det. Der hvor der er politisk vilje til at prioritere natur, der er det gået til en Naturfond."

Realiseringen skal således ske via LDP, LIFE samt håb om en national pulje til de indsatser der ikke kan løses via de andre. Men kort sagt er det ikke det optimale virkemiddel.

"Nej det er ikke det optimale virkemiddel, men det er nu engang det der er."

Troels Garde Rasmussen nævner at alternative virkemidler kunne være:

"Jordfordeling er et stort ønske for os. Samt finansieret facilitering af lodsejeraftalerne. Og meget mere er nok ikke realistisk at komme i gang med."

Håbet og ønsket er at få nogle muligheder som de der eksisterer på skovområdet i dag. Jordfordeling på projekterne, og facilitering på de arealbaserede ordninger.

Svarer støttebeløbets størrelse til de udgifter lodsejerne reelt har?

Halvdelen af midlerne er søgt i LDP. Skeptikerne vil sige, at det viser at beløbet ikke er stort nok, imens optimisterne vil sige at halvdelen af midlerne er søgt, så det må kunne svare sig at søge om tilskud.

Hvor kommer pengene fra?

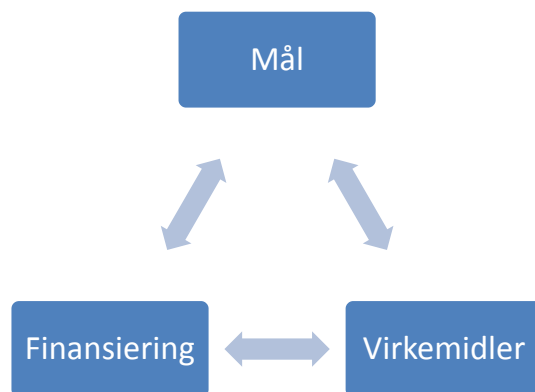
Primært fra EU, via LDP og LIFE.

Er der flere penge på vej til realiseringen?

Miljøministeriet opererer med tre scenarier for den næste indsatsperiode, men det er uvist hvilket det bliver. Men sådan som det ser ud nu, er der intet der tyder på at der kommer flere midler i næste planperiode. Men det næste LDP bliver lidt mindre i næste periode. Det bliver derfor også mere aktuelt og nødvendigt at man i fremtiden anvender LIFE projekter mere og mere.

Andet

KL er optaget af at få mål, virkemidler og finansiering til at hænge sammen. Når staten fastsætter nogle mål, skal der også være nogle virkemidler og der skal være en finansiering. Og hvis det ikke er til stede, så er det svært at implementere. Og i forhold til Natura 2000-indsatsen er tidsfaktoren også vigtig. For hvis rammevilkårene ikke er til stede, er det næsten umuligt at implementere og *"lige nu er trekanten udfordret."*



Mål, virkemidler og finansiering for anden planperiode afgøres af regeringen. *"LDP for 2016-2020 skal afgøres her i forsommeren i regeringen."*

BILAG 3: LISBETH BJØRNDAL ANDERSEN

Meningsdannende referat af interview med Lisbeth Bjørndal Andersen
fra Naturstyrelsen, onsdag d. 30. april 2014

Kort om informanten

Uddannet i historie men har i mange år arbejdet med Natura 2000. Har bl.a. arbejdet med udpegningen af Natura 2000-områderne, udviklingen af plankonceptet, udviklingen af overvågningsprogrammet hvor data til planerne kommer fra samt arbejdet med forskellige bekendtgørelser. Arbejder med selve planlægningen og lovgivningen samt de økonomiske rammer i forbindelse med Natura 2000.

Processen med udarbejdelsen af de statslige Natura 2000-planer

Direktiverne stiller nogle krav til udpegningen af områderne. I direktivet er der en forpligtelse til aktiv forvaltning, som kan udformes på forskellige måder. Nogle lande etablerer fredninger, mens andre lande laver ad hoc aftaler og oftest område for område. De danske Natura 2000-områder har meget vand og derfor er der også i Danmark etableret et "(...) vand og -naturplankoncept, hvor vi adskiller det, der er forskellige forpligtelser, og derfor forskellige konflikter."

Derfor blev det besluttet at man i Danmark ville gennemføre forpligtelserne, ved at lave en samlet planlægning, for hele landet og alle områderne på en gang.

Informanten finder at dette har to fordele, for det første er de danske forpligtelser opfyldt på én gang, frem for at tage et område af gangen. For det andet er det nemmere ved en samlet indsats at prioritere indsatsen i forhold til økonomien. Udfordringerne ved denne tankegang findes i forhold til finansieringen og i forhold til at få de forskellige aktører (landbruget, *de grønne*, kommunerne mv.) med på ambitionsniveauet, så de ikke modarbejder ideen. Samt at selve konceptet blev udviklet før kommunalreformen, og derfor har staten også mere at skulle sige nu, end da det var amterne der sad med opgaven. Snitfladen mellem kommunerne og staten er en diskussion der stadig finder sted.

Hvilke tiltag er der foretaget i forhold til 2. planperiode?

Vand- og naturplanerne er blevet adskilt. Både i forhold til lovgivningen og proceduremæssigt. Naturstyrelsen havde de færdige Natura 2000-planer liggende i to år, hvor de ikke kunne offentliggøres fordi vandplanerne ikke var færdige. Hvilket var meget uhensigtsmæssigt. Endvidere er høringsfristen forkortet.

"På naturområdet er der nu lovfastsat nogle dialogprocesser hvor vi nu, allerede inden vi skriver planerne har været ude og snakke med kommunerne, lokalforeninger og de særligt berørte lodsejer."

Efter at høringsperioden er ændret fra seks til tre måneder, er høringsperioden også kommet væk fra at ligge lige henover sommerferien, som den gjorde tidligere, hvilket særligt lodsejerne ikke var glade for.

Der eksisterer også en politisk diskussion om, at der skal være mere mål- og rammestyring, således at Naturstyrelsen er mindre detaljeret i de næste planer.

Ved udarbejdelsen af anden generations kommunale handleplaner er det endvidere tilføjet i lovgivningen at kommunerne skal samarbejde om udarbejdelsen af planerne (dette var frivilligt ved første generations planer) og de skal samarbejde med de statslige lodsejere.

Hvordan er fordelingen af Natura 2000-områder?

Der er relativt få meget store lodsejere, der ejer meget store dele af de berørte arealer. Derved kan Naturstyrelsen nå mange af lodsejerne ved at have dialog med omkring 300-400 lodsejere. Omkring halvdelen af de arealer hvor der er registreret habitatnatur ejes af staten, primært Naturstyrelsen og Forsvarsministeriet. Den anden halvdel, der ejer 300-400 lodsejer omkring 2/3 af arealerne.

Udfordringer i denne planperiode?

Der skal være en passende balancegang mellem hvor detaljeret Naturstyrelsen er i deres dialog med lodsejerne for at kommunerne ikke efterfølgende kommer til at skulle realisere noget, som ikke er muligt fordi lodsejerne mener at det har Naturstyrelsen lovet dem.

"Udfordringen i denne planperiode er således at få denne snitflade til at fungere."

Men det er stadig nyt med Natura 2000-planprocessen, og derfor bliver der også løbende evalueret og rettet op på de uhensigtsmæssigheder der måtte være.

Hvordan har I hjulpet kommunerne i forhold til udarbejdelsen af handleplanerne?

Naturstyrelsen er skovmyndighed, mens kommunerne er myndighed for de arealer udenfor de fredskovspligtige skovarealer. I den 1. planperiode var der en fælles arbejdsgruppe, mellem kommunerne og staten, hvor der blev udarbejdet et paradigme for hvordan der kunne udarbejdes ensartede handleplaner. Så der kun var en handleplan, for hvert Natura 2000-område, selvom der er flere kommuner og Naturstyrelsen er med som skovmyndighed og evt. også andre statslige lodsejere.

Miljøministeren har vetoret på regeringens vegne, hvis handleplanerne ikke lever op til den statslige plan, eller direktivforpligtelserne. Naturstyrelsen læste alle handleplanerne grundigt igennem.

Naturstyrelsen har deltaget i diverse arrangementer og workshops sammen med kommunerne. *"Men ikke mere end det, de kan godt selv. Og vil også gerne selv. Men der var et tæt samarbejde her første gang."*

Hvad sker der når 1. planperiode er ovre? Skal kommunerne afrapportere til Naturstyrelsen?

Naturstyrelsen følger udviklingen i ansøgningerne af LDP årligt. Hvad der bliver søgt om og af hvor mange lodsejere og i hvilke områder, og dermed også i hvilke kommuner. Naturstyrelsen har oplysningerne og de følger dem. I Grønt Fremdriftsforum følger både landbruget og *de grønne* med i hvordan det står til med den danske Natura 2000-indsats år for år samt hvordan fremdriften er. Derudover skal kommunerne udarbejde en oversigt over hvor langt de er nået, når de udarbejder anden generation af handleplanerne.

"Der skal de lave en status for hvor langt de er nået, det skal fremgå af planen. Det vi har gjort i basisanalyserne er at vi har forsøgt at samle op. Vi kan se der er givet så og så mange tilskud, og der er LIFE projekter osv. Også ringer kommunerne 'vi har også lavet noget for vores egen penge'. Så tager vi også det med, så det kommer med i vores status."

Men det bliver ikke på nuværende tidspunkt vurderet hvad effekten har været, Naturstyrelsen ser på om der er igangsat tiltag eller ej.

"Det handler bl.a. om at der er rigtig meget natur, hvor der går mange år, før man kan se effekten. Hvis man ikke lige laver vandhuller til fugle. Og der har vi så overvågningsprogrammet, hvor vi er ude hvert 6. år og gå alle områderne igennem. Hektar for hektar."

Tidligere har Naturstyrelsen koncentreret sig om de arealer der er naturtyper eller levesteder for arterne. Fremadrettet vil de også se på de steder hvor kommunerne har gjort en indsats, og derved hvert 6. år se hvad natureffekten er.

"Men i første omgang bliver kommunerne målt på om de har gjort noget dvs. igangsat den indsats der skulle til."

Lisbeth Bjørndal Andersen oplever at kommunerne gør meget og gerne vil gøre noget.

Hvad sker der hvis et område ikke bliver genudpeget?

Med mindre der er tale om en fejl ved den første udpegning, har det været nævnt som en mulighed at medtage både de gamle og de nye arealer i basisanalysen. Ved genkortlægningen har Naturstyrelsen været mere detaljeret, og der er anvendt mindre polygoner. Og derved er der områder der skifter karakter, men områder falder ikke ud. Det er i hvert fald ikke det generelle billede.

Svarer tilskudsordningernes støttebeløb til de udgifter lodsejerne har?

Tilbage i 2008 besluttede den daværende regering at reducere satserne til naturpleje drastisk.

"Det har simpelthen været en ren underskudsforretning, og den har vi kørt med indtil nu. Og kører også med den, så vidt jeg husker, i 2014. Men så kommer vi over til et nyt landdistriktsprogram, hvor det er besluttet fra statslig side at hæve satserne. Det har simpelthen været en underskudsforretning. Samtidig med at der er kommet mere fokus på kontrol i EU og der har det været svært fra statslig side helt at finde ud af hvordan det er vi kontrollerer naturarealer. Altså hvor man startede de første år med at kontrollere ligesom man gjorde hvis det var driftsarealer. Der var der nogle der kom til at betale penge tilbage, fordi de ikke så ud som de skulle."

Der er ingen tvivl om at satsernes størrelser har haft betydning, og de bliver også sat op fra næste år.

"Vi har vidst det hele tiden. Det var under halvdelen af hvad økonomerne regnede ud det kostede. (...) Men der er ingen tvivl om at satserne har været en stor udfordring."

Til gengæld bliver der søgt flittigt til hegning og rydning, dvs. forberedelse til græsning, den ordning er der god søgning til. Lisbeth Bjørndal Andersen oplever at der er professionelle konsulenter der henvender sig til lodsejerne og tilbyder at søge for dem, og det virker. Derfor diskuteres det også, om kommunerne skal bruge flere økonomiske midler til at være mere opsøgende og mere udfarende i deres kontakt til lodsejerne.

Tilskudsordningerne til hydrologiprojekter, hegningen og rydninger er 100 % finansieret, det er efter regning. Så de dækker udgifterne. Men i forhold til de udgifter der eksisterer i forbindelse med plejeordninger, der dækker tilskuddene ikke.

De finansielle rammer

Der eksisterer dilemmaet om hvordan den danske Natura 2000-indsats skal finansieres. Enten kunne det være over bloktilskuddet, men så ville pengene følge borgerne og ikke naturen. Mens der med landdistriktsmidlerne kommer penge hen til det konkrete areal, hvor der er brug for en indsats.

"Der er ingen tvivl om at der er mange kommuner der gerne vil, men som ikke har ressourcerne til det."

Og lige nu har kommunerne fået penge til det opsøgende arbejde via bloktilskuddet, hvilket ikke er så hensigtsmæssigt, da naturen ikke nødvendigvis er der hvor der er flest mennesker.

Kommunerne ville gerne bruge flere penge til at være opsøgende, og det synes Naturstyrelsen også, der kan være behov for. Men der må ikke tages for mange penge fra landdistriktsmidlerne til administration, for pengene skal gerne ud og arbejde. Men det er en balancegang der arbejdes med.

Hvordan sikres realiseringen af handleplanerne når det er lodsejerne der skal søge om tilskud, men disse ordninger ikke dækker deres udgifter?

Naturstyrelsen oplever at langt de fleste kommuner og lodsejer gerne vil.

"Hovedparten af de arealer der er Natura 2000-arealer, er beskyttede arealer der i forvejen er restriktioner på. Så de kan ikke bare tages ind i en almindelig drift."

Derfor vil de fleste lodsejeren godt være med.

"Men der er mange landmænd der gerne vil have at det bliver "serveret" for dem."

Der skal søges for dem, og det skal generelt være nemmere. Og det er sandsynligvis en nødvendighed at gå den vej. Derfor inddrages de største lodsejere også så tidligt som muligt i processen.

Den frivillige naturforvaltning går tilbage til start 1990'erne hvor man begyndte med naturforvaltningsprojekter. Men det tager tid.

Kommunerne har fået nogle penge til at lave en generel information om tilskudsordningerne og til at prøve at få lodsejerne til at søge de frivillige ordninger. Der har Naturstyrelsen som skovmyndighed valgt at kontakte alle de store skovejere og fortælle om ordningerne, og udarbejder ansøgningerne sammen med dem. Og det ville KL meget gerne også have at man kunne ude i kommunerne, men det har man ikke fået penge til. Naturstyrelsen bruger nogle af deres "egne" ressourcer på at være i tæt kontakt med skovlodsejerne, og håber i sidste ende det er godt givet ud. Men da ordningerne først er gået i gang i efteråret 2013, ved man endnu ikke hvordan billedet ser ud på skovområdet. Så alt i alt er løsningen nok, at der skal mere facilitering til for at nå målene.

Status ude i kommunerne

De gør rigtig meget, og vil gerne gøre det rigtige. *"Jeg er positivt overrasket."* Og det ses generelt at indsatsen prioriteres ude i kommunerne, samt at de kommunale medarbejdere bruger nabokommunernes medarbejdere til faglig sparring.

"Kommunerne vil godt, og når der bliver lavet arrangementer så er de der. Så det er en opgave der er prioriteret."

Området er ikke så politisk problematisk som når det kommer til vandplanerne.

Hvilke sanktionsmuligheder eksisterer der hvis kommunerne ikke realiserer deres handeplaner?

"Ja, principielt er der muligheder. Man kan gå til Indenrigsministeriet, med kommunalfuldmagten."

Men det ligger ikke lige for. I stedet har man lavet et set-up hvor cheferne fra KL, Kommunalteknisk Chefforening (KTC), Miljøministeriet og Fødevarerministeriet mødes omkring to-tre gange om året. Det er i dette forum man kan tage sager op, hvis der er kommuner der ikke gør nok i forbindelse med deres Natura 2000-forpligtelser.

Bliver påbudsparagraffen i NBL anvendte? Hvorfor ikke?

"Helt grundlæggende har man lavet naturforvaltning i 20 – 25 år, og man har stort set aldrig pålagt lodsejere at gøre det. Påbud giver enormt dårlig stemning."

Der er blevet anvendt tvang få gange ved de store statslige projekter. Men det er svært at forestille sig at kommunalpolitikere vil tvinge noget igennem i forbindelse med naturprojekter. Men ifølge Lisbeth Bjørndal Andersen så nogle af sagsbehandlerne ude i kommunerne gerne at det var muligt at anvende påbud.

"Men der er mange sagsbehandler der godt kunne tænke sig at de kunne, og derved ville det gå lidt hurtigere."

Grundlæggende er Natura 2000 en positiv sag, men der skal ikke mange tvangssager til, førend stemningen vender. Så længe det er muligt at køre processen via dialog er der ikke grund til andet. Men et andet aspekt af sagen er også at det er dyrt at anvende. For hvis man skal til at lave ekspropriation bliver det meget dyrere end tilskudsordningerne. Så med tvang ville man få meget mindre indsats for pengene.

"Men det kan godt være at vi på et tidspunkt bliver nødt til at gøre det. Hvis der er nogen der blokerer et større projekt, så kan man blive nødt til det. Men også hvis vi siger, nu kan vi ikke komme længere frivilligt. Men vi er kun nået halvejs, så der er masser at tage af. Det kan godt være der er 10 % der ikke vil være med, men vi mangler stadig 30 % som gerne vil, så lad os tage dem først og få gang i dem. For det er enormt tidskrævende at lave pålæg."

Der er ingen grund til at anvende påbud så længe det er muligt at lave forbedringer gennem frivillige ordninger, men *"reglerne er der, så man kan gøre det."*

Habitatbekendtgørelsen, anvendes den?

Den bliver anvendt, og den er accepteret af lodsejerne. Der er nogle af kommunerne der meget gerne vil have at Naturstyrelsen ophæver planlægningsforbuddet. Men det er ikke habitatbekendtgørelsen der er den store udfordring, men derimod husdyrssagerne. Efter stramninger af husdyrgodkendelsesloven, er der kommet mange klager fra lodsejerne.

Plejeplanerne

De kommunale handleplaner gælder ikke for de statslige arealer, med mindre ejeren har bedt om det, det har Kirkeministeriet bl.a. mens Fødevareministeriet, Forsvarsministeriet og Miljøministeriet har valgt at udarbejde deres egne plejeplaner.

Naturstyrelsens vigtigste rolle i forhold til Natura 2000

Det er at få oversat direktivforpligtelserne til dansk lov og få prioriteret indsatsen. Derudover er det at udarbejde vejledninger, økonomiordninger mm.

BILAG 4: LINE STRANDHOLM MAGNUSSEN

Meningsdannende referat af interview med Line Strandholm Magnussen
fra Sorø Kommune, fredag d. 2. maj 2014

Kort om informanten

Udannet biolog, ansat som tovholder på Natura 2000-opgaven i Sorø Kommune.

Samarbejdet med nabokommunerne og Naturstyrelsen

Kommunen har samarbejdet med Ringsted Kommune, Næstved Kommune og Naturstyrelsen omkring området ved Suså og Tystrup-Bavelse Sø. Kommunen har endvidere bidraget til handleplan for Sorø Sønderskov, der primært omhandler private, fredskovspligtige arealer, hvor det hovedsageligt er Naturstyrelsen, som har stået for udarbejdelsen. Og så er der Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å, hvor der er samarbejdet med Holbæk Kommune, Kalundborg Kommune og Naturstyrelsen (for de fredskovspligtige arealer), hvor Sorø Kommune har været tovholder i forbindelse med handleplanenes udarbejdelse. Samarbejdet med Naturstyrelsen har generelt været godt.

Hvordan var kontakten til lodsejerne inden og under udarbejdelsen af handleplanerne?

"Der var ingen kontakt til lodsejerne." Naturstyrelsen holdt nogle møder for de største lodsejere for at orientere om planerne. Og der bliver holdt nye møder i forbindelse med de nye basisanalyser, *"men så vidt jeg ved har møderne ikke været så besøgt."* Der opleves ikke den helt store interesse fra lodsejerne. De vil dog gerne vide, hvad der skal ske helt konkret samt informeres om tilskudsordningerne.

I forhold til det nuværende arbejde med kontakt til lodsejerne nævnes det at der i KL regi, afholdes møder om hvordan det forløber ude i kommunerne. Endvidere fortælles det, at der i EnviNa regi (Foreningen af miljø-, plan- og naturmedarbejdere i det offentlige) i efteråret vil blive afholdt et naturårsmøde hvor der vil blive set på de forskellige måder at løfte Natura 2000-indsatsen. Samt på hvordan samarbejdet har været mellem kommunerne og Naturstyrelsen efter at handleplanerne blev udarbejdet.

"Der har ikke været meget kontakt kommunerne imellem eller med Naturstyrelsen, om hvilken del af planen der er blevet løftet og hvilke områder man ikke har taget fat på endnu."

Realisering af planerne

I Sorø Kommune er den største opgave, der skal løftes, bevarelse af højmoserester i Store Åmose. Kommunen har i samarbejde med Guldborgsund Kommune søgt og fået midler fra EU-LIFE ordningen til et større højmosegenopretningsprojekt. Området ved Sorø Sønderskov er hovedsagelig fredsskov, og dermed ikke kommunens ansvar, der er dog lidt aske-ellesump udenfor fredsskov og artsindsats i forbindelse med eremit-billen, hvor der skal sikres nogle træer på de tilstødende lysåbne arealer udenfor Natura 2000 habitatområdet, men det er mindre opgaver. Langs Susåen og Tystrup Sø har Sorø en mindre indsats med rydning af to mindre sure overdrev og hydrologi omkring kilder/ kildevæld, samt artsindsats for f.eks. isflugl. Der er meget få områder udpeget i Sorø Kommune, hvor der kan søges tilskud efter

NaturErhvervstyrelsens kort over Natura2000 indsatser med rydning, afgræsning og hydrologi. Så der har ikke været opsøgende arbejde på den front i kommunen.

I nogen andre kommuner målretter medarbejderne deres indsats for at få lodsejerne i tale, ved at skrive ud til dem, eller ved at have en landbrugskonsulent tilknyttet. Det er der i hvert fald eksempler på. Men i Sorø Kommune har de:

"(...) helt specifikt naturtyperne højmose, der ligesom hederne ikke kan løftes via landdistriktsmidler, det skal være LIFE systemet. Det er det der er lagt op til man gør. Og der har vi været hurtigt ud sammen med Guldborgsund Kommune."

Kommunen har fået støtte til et femårigt projekt, hvoraf EU betaler 30 mio. kr. og staten betaler 10 mio. kr. Og det system kører helt fint.

Holbæk Kommune ville også gerne have været en del af LIFE projektet, men lodsejerne ville ikke være med. Og hvad gør man så? Der er heller ikke landdistriktsmidler? Det vides ikke.

Søgning af tilskudsmidler

Kommunen har ikke det helt store forkromede overblik over hvilke lodsejer der søger hvad, da det sker direkte mellem lodsejerne og NaturErhvervstyrelsen. Men kommunen modtog en opgørelse fra Naturstyrelsen, sidste gang de var til møde om de nye basisanalyser, hvoraf det fremgik hvor mange procent af de udpegede arealer, der allerede var søgt tilskud til under de forskellige ordninger (rydning, hegning/afgræsning og hydrologi). Så antallet af ansøgninger til tilskud bliver anvendt som en form for succeskriterie. Jo flere der søger - jo større succes.

Prioritering af indsatsen

Kommunen har bl.a. selv finansieret at der blev opsat isfuglekasser langs Susåen, da området oplever forstyrrelser fra kanosejlads på åen. Der er derudover bl.a. afsat penge til udarbejdelse af en naturkvalitetsplan i kommunen, der omhandler naturen både indenfor og udenfor Natura 2000-områderne, så det opleves, at naturen til en vis grad prioriteres.

Anvendelse af påbud

NBL § 19 d kunne tænkes anvendt, i forhold til f.eks. omlægning af drift eller beplantning på arealer, der ligger lige op og ned af områder, hvor kommunen har nogle udpegede indsatser.

Hvad sker der hvis kommunen ikke når i mål med deres handleplaner?

"Vi ved ikke så meget, og jeg tror heller ikke Naturstyrelsen ved det endnu. Andet end, at de vil måle på hvor mange, der har søgt støtteordninger, (...). Og den indflydelse vi har på dette er kun at vi kan gøre opmærksom på støtteordningerne. Og minimumskravet er at kommunerne skal have det på deres hjemmeside, men jeg tror ikke det er der landmanden ville lede."

Men kommunen kan opfordre til, at der bliver søgt om ordningerne. Det har været til diskussion og været et stort emne ude i kommunerne, hvordan man nu ville blive målt på handleplanerne, når den 1. planperiode er slut ultimo 2015. Der er i den 1. planperiode arbejdet for en sikring af naturen, og der ses således på om indsatsen er påbegyndt, så der ikke kommer en decideret tilbagegang.

Næste generation af planer, er der noget I vil gøre anderledes?

"Fra kommunernes side er det helt klart at det ville være nemmere hvis der lå noget mere fast i det. Især også det med at områderne ændrer sig. Enten er det her vi vil opnå et eller andet, ellers er det ikke. Så det med at tingene ændre sig. Det er her der er natur, det er her vi gerne vil bevare det. (...) Og nogle ville gerne have den der pistol, så de kunne sige 'sådan er det bare', for her skal vi løfte en EU opgave. Men det ligger ikke i Naturstyrelsens budskab og det ligger heller ikke i kommunerne, der kører man med frivillighed. Det er de politiske budskaber. Og LIFE projektet er også frivilligt. Så det tror jeg ikke man når til."

Indsatsen er meget bedre givet ud, ved at gøre noget der hvor man kan og der er viljen. Men det ville være godt med mere sikkerhed omkring hvilke områder det er der skal prioriteres at arbejde med.