Kan naturnationalparker redde den danske biodiversitet?

Kandidatspeciale
Surveying, Planning and Land Management
Aalborg Universitet, foråret 2022

Tenna Laursen & Rasmine H. Sørensen

AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Aalborg Universitet
Det Tekniske Fakultet for IT og Design
Surveying, Planning and Land Management
Rendsburggade 6 / 14
9000 Aalborg
https://www.tech.aau.dk//

Titel:

Kan naturnationalparker redde den danske biodiversitet?

Projektmodul:

Master's Programme (Cand.Geom.) in Surveying, Planning and Land Management

Projekt:

Master's Thesis (kandidatspeciale)

Projektperiode:

Februar 2022 - Juni 2022

Projektgruppe:

Gruppe 7

Deltagere:

Rasmine H. Sørensen
Tenna Laursen

Vejleder:

Michael Tophøj Sørensen

Sidetal: 89 normalsider
Appendiks: 1
Afsluttet: 03-06-2022

Synopsis:

Dette speciale tager udgangspunkt i det faktum, at verden står midt i en global biodiversitetskrise med vidtrækkende konsekvenser, hvor Danmarks naturbeskyttelse på europæisk plan indtager bundplaceringer. På denne baggrund omhandler projektets analyser håndteringen af biodiversitet i almindelighed og naturnationalparker, i særdeleshed. Undersøgelserne af projektets genstandsfelt, som er afgrænset til landbaserede foranstaltninger, vil baseres på ikke blot en systemorienteret tilgang, men også en styrings-, regulerings og implementeringsorienteret tilgang. Af specialets analyser kan det udledes, at der er mange bagvedliggende faktorer, som påvirker den danske biodiversitetsindsats. Denne udmøntes i en række forskellige love. Her er naturnationalparker blevet identificeret som et nyt virkemiddel, der har biodiversitet som hovedhensyn, og giver mulighed for at forvalte natur på en ny måde. Det vurderes at der for naturnationalparkerne er en tilstedeværelse af de rette mål og midler, og at de politiske beslutningers gennemslagskraft derfor afhænger af, hvad der sker under implementeringen. Tiltaget har mødt modstand, hvor det især har centreret sig om muligheden for at indhegne områder samt udsætte store planteædere. Derfor vurderes det at deres forventet virkning til at fremme biodiversiteten bl.a. afhænger af den politiske viljestyrke til at benytte lovens virkemidler.

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

Abstract

This master's thesis is based on the fact that the world is in the middle of a global biodiversity crisis with far-reaching consequences, where Denmark's nature protection at European level occupies bottom positions. On this basis, the master's thesis's analyses are based on the handling of biodiversity in general and nature national parks, in particular. The master's thesis aim is to elucidate the expected impact of nature national parks in a biodiversity context. The studies of the project's subject area will be limited to land-based nature protection.

The master's thesis's scientific theoretical basis is critical realism, which is appropriate to examine underlying factors. The overall analysis approach is the regulation- and management way of thinking put forward by Ellen Margrethe Basse, where this approach is supplemented by legal sociology put forward by Jørgen Dalberg-Larsen and Bettina Lemann Kristiansen as well as the integrated implementation model put forward by Søren C. Winter and Vibeke Lehmann Nielsen, as these precisely support an analysis of underlying elements. The empirical analyses of the thesis will be based on a document study.

From the master's thesis analyses, it can be deduce that there are many underlying factors that influence the Danish biodiversity efforts. Through international commitments, Denmark has repeatedly acceded to objectives to stop biodiversity loss. These targets have not been met, which is why there is currently a target to stop biodiversity loss by 2030. In addition, both the UN and the EU set a target of 30 % of land area being protected. Despite the international commitments, Denmark's biodiversity is deficient. This is estimated, among other things, to be due to the fact that the Danish land use over time has had a use consideration in the rural district.

The Danish biodiversity efforts are spread in a number of different laws. Here, nature national parks have been identified as a new tool that has biodiversity as its main consideration and allows nature to develop on its own terms. In the analysis of the goal and means of the nature national parks, there is assessed to be conformity.

In June 2020, it was politically decided to initiate preparations for the first nature national parks. The legal framework for establishment was adopted in June 2021, and the last designations came in March 2022. 15 nature national parks are to be established in Denmark. The nature national parks have been subjected to much resistance, with it particularly centering on the possibility of fence in the areas as well as the release of large herbivores. Therefore, it is considered that the expected impact of the nature national parks in increase biodiversity is dependent on the political strength of wil to use the instruments. However, the local support has been identified as an important barrier to overcome in order to be able to use nature national parks completely. Furthermore, it is important to underline that nature proctection only is a part of the work to stop the loss of biodiversity.

Forord

Dette kandidatspeciale er udarbejdet under 4. semester på kandidaten Surveying, Planning and Land Management (cand.geom.) ved Aalborg Universitet. Specialet er udarbejdet af Rasmine H. Sørensen og Tenna Laursen i perioden fra d. 1. februar 2022 til d. 3. juni 2022.

Specialet omhandler en analyse af håndteringen af tabet af biodiversitet inden for en mål-middel-effekt tankegang med afgrænsning af virkemidler til naturbeskyttelse og bevarelse, hvor særligt naturnationalparkernes forventede virkning analyseres. I juni 2021 blev bestemmelserne for naturnationalparkerne vedtaget, og projektet udspringer af en nysgerrighed på det nye retlige redskab. I starten af projektet var alle placeringerne til de kommende naturnationalparker ikke bestemt, men allerede på daværende tidspunkt var naturnationalparkerne ofte genstand i den offentlig debat, hvilket også gjorde emnet interessant.

Projektgruppen vil gerne rette en tak til Michael Tophøj Sørensen for en kyndig vejledning.

Læsevejledning

I projektet er Chicago-metoden benyttet til kildereferering, hvor kildehenvisningen vil optræde i formen: [*efternavn/organisation, år, evt. sidetal*], og en fyldestgørende kildehenvisning til fremgå af projektets litteraturliste.

Ved henvisningen til retskilder vil der benyttes en forkortelse. Første gang retskilden optræder i projektet, nævnes hele navnet på den pågældende retskilde, efterfulgt af dens forkortelse. I tabel 1 indgår der en oversigt over de anvendte retsforskrifter. I tabellen fremgår retsforskrifternes forkortelse, titel samt nr. og dato.

Forkortelse	Titel	Nr. og dato
BK	Bekendtgørelse af Konvention af 5. juni 1992 om den biologiske mangfoldighed (Biodiversitetskonventionen)	BKI nr 142 af 21/11/1996
BKE	Bekendtgørelse af konvention af 19. september 1979 om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen)	BKI nr 83 af 15/09/1986
DFL	Bekendtgørelse af lov om dyrevelfærd (Dyrevelfærdsloven)	LBK nr 1597 af 08/07/2021
EKL	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EF) nr. 401/2009 og (EU) 2018/1999 (den Europæiske Klimalov)	L 243 af 9/07/2021
FL	Bekendtgørelse af færdselsloven	LBK nr 1710 af 13/08/2021
HB	Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (Habitatbekendtgørelsen)	BEK nr 2091 af 12/11/2021
HD	Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (Habitatdirektivet)	L 206 af 22/07/1992
JFL	Bekendtgørelse af lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. (Jordfordelingsloven)	LBK nr 31 af 04/01/2017
KL	Bekendtgørelse af lov om klima (Klimaloven)	LBK nr 2580 af 13/12/2021
MFJ	Bekendtgørelse om multifunktionel jordfordeling	BEK nr 239 af 16/03/2020
MML	Bekendtgørelse af lov om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)	LBK nr 119 af 26/01/2017
MVF	Bekendtgørelse af lov om mark- og vejfred	LBK nr 2154 af 16/12/2020
NBL	Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse (Naturbeskyttelsesloven)	LBK nr 1986 af 27/10/2021
NNP	Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven (Adgang til at etablere naturnationalparker og obligatorisk digital kommunikation m.v.)	LOV nr 1177 af 08/06/2021
NPL	Bekendtgørelse af lov om nationalparker (Nationalparkloven)	LBK nr 120 af 26/01/2017
PL	Bekendtgørelse af lov om planlægning (Planloven)	LBK nr 1157 af 01/07/2020
SL	Bekendtgørelse af lov om skove (Skovloven)	LBK nr 315 af 28/03/2019
TUS	Bekendtgørelse om tilskud til privat urørt skov	BEK nr 776 af 19/06/2017

Tabel 1 *Anvendte retsforskrifter med tilhørende forkortelse*

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Indledning og problemformulering **1**

Kapitel 2 Metodologi, teori og projektstruktur **5**
2.1 Videnskabsteori 5
2.1.1 Kritisk realisme 5
2.1.2 Den hermeneutiske tilgang 7
2.2 Analysetilgang 7
2.2.1 Regulerings- og styringstankegangen 8
2.2.2 Retssociologi 9
2.2.3 Den integrerede implementeringsmodel 11
2.2.4 Vurdering af analysetilgang 12
2.3 Juridisk metode 12
2.3.1 Lovfortolkning 12
2.4 Projektstruktur 13
2.5 Dokumentstudie 15

Kapitel 3 Den politiske baggrund **17**
3.1 Internationale forpligtelser 17
3.1.1 FN's Biodiversitetskonvention 17
3.1.2 EU niveau 19
3.2 Interesseorganisationer 21
3.2.1 IUCN 21
3.2.2 WWF Verdensnaturfonden 22
3.2.3 Danmarks Naturfredningsforening 22
3.3 Nationalt niveau 23
3.3.1 Vurdering af den danske indsats 23
3.3.2 Nationale strategier for biodiversiteten 24
3.3.3 Årsagsforklaring 25
3.4 Opsamling 26

Kapitel 4 Biodiversitetsfremmende mål og virkemidler **28**
4.1 Planloven 28
4.2 Naturbeskyttelsesloven 31
4.3 Skovloven 35
4.4 Natura 2000 37
4.5 Jordfordelingsloven 40
4.6 Nationalparkloven 41
4.7 Opsamling 43

Kapitel 5 De forventede virkninger af naturnationalparker **45**
5.1 Præsentation af naturnationalparkerne 46
5.2 Analyse af faktorer der påvirker rettens virkning 47

5.2.1 Selve loven 47
5.2.2 Retssystemet i øvrigt 53
5.2.3 Myndighedernes rolle 56
5.2.4 Borgernes holdning til loven 60
5.2.5 Lovgivningens politiske baggrund og aktuelle politiske styrkeforhold 67
5.2.6 Tilførsel af ressourcer 69
5.2.7 Kommunikationsprocesser 71
5.2.8 Indirekte årsager 74
5.3 Vurdering af de forventede virkninger 77
5.3.1 Operationalisering af aftalekredsens og lovgivningens mål 77
5.3.2 Anbefalede handlemuligheder ift. aftalekredsens mål 78
5.3.3 Vurdering af implementeringsresultat 79

Kapitel 6 Konklusion 83

Kapitel 7 Perspektivering 86
7.1 Metoderefleksion 87

Litteratur 88

Appendiks A Naturbeskyttelsesloven, Kapitel 8 a - Naturnationalparker 100

1 Indledning og problemformulering

Verden står midt i en global biodiversitetskrise med vidtrækkende konsekvenser. FN's Biodiversitetspanel, IPBES, har i en global rapport udgivet en status over naturens tilstand og udvikling, som fastslår en historisk hurtig tilbagegang i biodiversitet, hvor udryddelsen af arter i øjeblikket sker med en hastighed 10 til 100 gange hurtigere, end det gennemsnitligt er sket inden for de seneste 10 millioner år. De største direkte årsager til tabet af biodiversitet er jf. rapporten udgjort af menneskelige aktiviteter og påvirkninger i form af: ændringer i brug af land og vand, direkte udnyttelse af organismer, klimaforandringer, forurening og invasive arter [IPBES, 2019, s. 12]. For en større forståelse af dette omdrejningspunkt, biodiversitet, kan en af de mest skelsættende definitioner herfor inddrages, hvilken er af FN's Biodiversitetskonvention (BK), der definerer biodiversitet som følgende:

> BK artikel 2: *"Mangfoldigheden af levende organismer fra alle kilder, herunder bl.a. terrestriske, marine og andre akvatiske økosystemer og de økologiske strukturer, de indgår i; dette omfatter mangfoldighed inden for de enkelte arter og mellem arterne samt økosystemernes mangfoldighed"*

Biodiversitet er derved den mangfoldighed af liv og variation af levesteder, som findes på jorden. Dette er af afgørende betydning ikke kun for naturen men også for mennesket, hvorfor tab af biodiversitet er mere vidtrækkende end tab af arter. Biodiversitet er afgørende for at understøtte økosystemtjenester, som er en del af grundlaget for den økonomiske velstand og bidrager til menneskers velvære. Forringelse og tab af biodiversitet udgør derfor en fare for disse tjenester og funktioner som bl.a. bidrager til at give fødevarer, medicin, ren luft og vand samt kan hjælpe med at mindske påvirkningen af naturkatastrofer og medvirke til at bekæmpe klimaforandringer [TEEB, 2010, s. 7]. Dette er også overensstemmende med verdens fødevareorganisation, FAO, som mener at 40 % af verdens økonomi er baseret på direkte eller indirekte adgang til biodiversitet, økosystemer og de goder, som naturen giver [Regeringen, 2014, s. 49].

Gennem en længere årrække har der globalt været et fokus på at løse problemet med tab af biodiversitet. Her blev biodiversitetskrisen for alvor sat på den politiske dagsorden, da FN's Biodiversitetskonvention blev vedtaget ved verdenstopmødet i Rio i 1992 [Convention on Biological Diversity, u. d.(b)]. Under denne konvention blev der i 2001, og igen i 2010 ved vedtagelsen af de såkaldte Aichi-biodiversitetsmål, indgået aftaler og målsætninger om at stoppe tabet af biodiversitet inden 2020 [Hjarsen og Schjelde, 2020, s. 4]. Ligeledes har der internationalt siden 2001 også været fastsat bindende mål for indsatser mod tilbagegangen i biodiversitet for EU-landene [Den Europæiske Union, 2010, s. 10]. På trods af disse politiske dagsordner har det været nødvendigt at forlænge en række af målsætningerne, da det er mislykkedes med at nå disse. Dette er også tilfældet for Aichi-målene, som i en rapport af

FN er vurderet til, at ingen af de 20 mål på global plan er opfyldt, men at seks mål dog delvist er opnået [Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020, s. 10].

Desuden er der gennem vedtagelsen af FN's verdensmål i 2015 skabt et øget fokus på vigtigheden af biodiversitet ved verdensmål nr. 15 'Life on land' [United Nations, u. d.]. Den ringe tilstand for biodiversitet arbejder dog også direkte imod mange af de vigtige delmål under de 17 verdensmål for bæredygtig udvikling frem mod 2030. I denne sammenhæng er det vurderet, at de nuværende negative tendenser i biodiversitet vil underminere opnåelsen af 80 % af verdensmålene relateret til fattigdom, sult, sundhed, vand, byer, klima og livet i havet [United Nations, 2019]. FN påpeger dog, at det ikke er for sent at vende denne udvikling, men at det vil kræve en gennemgribende omstilling på tværs af økonomiske, sociale, politiske og teknologiske faktorer, ikke blot på global skala, men på enhver lokal skala, hvis de opsatte verdensmål skal nås i 2030 [IPBES, 2019, s. 39].

I Danmark står det ligeledes dårligt til med biodiversiteten på trods af, at der gennem internationale aftaler er en forpligtelse til at passe på landets natur. Når det kommer til beskyttet natur indtager Danmark en bundplacering i EU med udpegelsen af 8,3 % af landarealet til Natura 2000 beskyttet natur, hvilket er 10 procentpoint under EU-gennemsnittet. Slovenien er det land, som har udpeget mest med 38 % [European Environment Agency, 2020, s. 108]. Herudover scorer Danmark også særligt lavt på bevaringsstatussen af gode levesteder, da andelen på mere end 70 % under kategorien 'dårligt bevaret' er ensbetydende med, sammen med Belgien og Storbritannien, at være det land med den laveste andel af levesteder, som er 'godt bevarede' [European Environment Agency, 2020, s. 44]. Disse konklusioner er i tråd med Danmarks egen indrapportering af bevaringsstatus for naturtyper og arter til EU-kommissionen, hvori det desuden berettes at, 95 % af naturvurderingerne og 57 % af artsvurderingerne er i ugunstig bevaringsstatus, hvilket er en stigning fra henholdsvis 90 % og 39 %, som var vurderingen ved den sidste rapportering fra 2013 [Fredshavn m.fl., 2019, s. 3-7]. Ifølge den nyeste danske Rødliste fra 2019, som er en oversigt over danske arter med informationer om, hvor truede de er, er der også sket en lille, men statisk signifikant, tilbagegang for de danske arter samlet set siden Rødlisten fra 2010 [Aarhus Universitet, 2022].

Den danske indsats blev i 1999 kritiseret i en international miljøvurdering fra OECD, som kritiserede Danmark for sin ringe naturbeskyttelse og bl.a. rådet til at etablere et netværk af nationalparker [OECD, 1999, s. 27]. Der blev derfor fra politisk side nedsat et udvalg, Wilhjelmudvalget, som udarbejdede en udpegning af ideelle områder til nationalparker. I rapporten fra udvalget blev det fremlagt, at "*beskyttelsen af naturen skal i disse områder gå forud for benyttelsen*" [Wilhjelmudvalget, 2001, s. 46]. Der blev derfor anbefalet restriktioner for landbrug, bebyggelse, erhverv samt en begrænset turisme [Wilhjelmudvalget, 2001, s. 70]. Etableringen af sådanne naturområder ville efter udvalgets opfattelse opfylde et vigtigt element som manglede i dansk naturbeskyttelse ved at skabe kontinuitet og blive lige så målrettet som det internationale niveau [Wilhjelmudvalget, 2001, s. 46]. Den politiske agenda førte i 2007 til vedtagelsen af Nationalparkloven (NPL).

Men hvorfor går det så dårligt for dansk natur trods internationale forpligtigelser og eksisterende nationale naturbeskyttelsesbestemmelser? En række eksperter beskriver, at *"den afgørende forudsætning for en levedygtig, mangfoldig og spændende natur er plads og atter plads til naturen, så arter, levesteder og processer kan opretholde sig selv. Alle andre faktorer*

er i denne sammenhæng sekundære" [Rahbek m.fl., 2012, s. 106]. Naturens hovedproblem er dog pladsmangel. Tidligere forskning har også vist, at der er pres på Danmarks arealer, hvoraf det vurderes at de planer og ønsker der er for fremtidens arealanvendelse svarer til 130-140 %. Det påpeges også at det især er skov og natur, der er ønske til at have mere plads i fremtiden [Arler m.fl., 2017, s. 3-4]. Dette er et areal, som Danmark ikke har på nuværende tidspunkt, hvilket leder til en undren over, hvilken politisk vilje der skal til for denne arealprioritering?

Eksperter udtaler også, at netop sådan en arealprioritering bl.a. vil kræve politisk vilje og at budskabet bliver kommunikeret ud til offentligheden. Udlægning af arealer som fuldt ud disponeres til naturhensyn adskiller sig dog fra de gængse naturbeskyttelsesinstrumenter [Ejrnæs, Bladt og Fløjgaard, 2017, s. 44]. Dette synspunkt understøttes af idehistorikeren Rune Engelbreth Larsen, som påpeger at de nuværende beskyttelsesredskaber kun indebærer en biodiversitetsfremmende naturindsats på et mindretal af arealerne, mens store arealer fortsat kan inddrages til eksempelvis produktionsformål [Larsen, 2017, s. 39].

Noget tyder derfor på, at den nuværende naturforvaltning ikke har vist sig at være tilstrækkelig, hvilket også ses da der i juni 2020 mellem den socialdemokratiske regering og en række partier blev indgået en aftale om at igangsætte forberedelserne af et nyt natur-og biodiversitetsfremmende tiltag, som er etableringen af 15 naturnationalparker i Danmark. I forbindelse med offentliggørelsen af de første naturnationalparker udtalte miljøminister Lea Wermelin følgende:

> "*Vi står i en naturkrise, og dyr og planter mangler plads og levesteder. Vi har brug for mere sammenhængende naturarealer, hvor naturen kan udvikle sig på sine egne præmisser.*"

[Naturstyrelsen, 2020]

Miljøministeren ligger her op til, at det nye tiltag skal være med til at give naturen den omtalte arealdisponering. Aftalen fra juni 2020 førte desuden til udpegningen af de to første naturnationalparker: Fussingø ved Randers og Gribskov i Nordsjælland. Sidenhen er beliggenheden af yderligere tre områder udpeget politisk og senest er de sidste ti udpeget i marts 2022 på baggrund af forslag til placeringer fra borgere, interessenter og kommuner [Naturstyrelsen, u. d.(a); Naturstyrelsen, 2022a]. Dette har ledt til en undren over, hvorvidt dette nye tiltag bidrager til biodiversitetsproblematikken samt hvorvidt det vil lykkes at implementere de politiske beslutninger herfor?

På baggrund af ovenstående betragtninger er der opstået en undren over håndteringen af biodiversitet i almindelighed og over den nye del af løsningen deraf, naturnationalparker, i særdeleshed, som har resulteret i følgende spørgsmål, som vil udgøre projektets problemformulering.

1. *Hvad er den politiske baggrund for biodiversitetsmålsætningerne?*

2. *Hvilke nationale målsætninger er der for biodiversitet, og hvilke virkemidler er der til at realisere disse?*

3. *I hvilken grad er de forventede virkninger af naturnationalparker tilstrækkelige til at fremme og nå målene om biodiversitet?*

Indledningsvist skal det også bemærkes, at projektets afgrænsning vil være at undersøge emnefeltet ud fra landbaserede natur, herunder areal- og biotopbeskyttelse, da denne ligger i den mest naturlige forlængelse af en landinspektørs fagområde.

2 Metodologi, teori og projektstruktur

I dette kapitel redegøres for den metodiske tilgang, som projektet er baseret på. Kapitlet vil derfor først indeholde en beskrivelse af projektets videnskabsteoretiske tilgang, som derefter vil lede til argumentationen for projektets analysetilgang for til sidst at kunne beskrive dokumentstudie, som den specifikke metode der anvendes i projektet.

2.1 Videnskabsteori

Projektet er baseret på et samfundsvidenskabeligt genstandsfelt vedrørende reguleringsområdet, natur- og biodiversitetsbeskyttelse. Dette genstandsfelt er således en del af en systemtilgang, som kan studeres i forhold til flere videnskabsområder herunder planjura, politologi og sociologi. Viden på dette område er derfor også præget af politiske prioriteringer og processer herunder politiske mål, som ønskes realiseret gennem styrings- og virkemidler til at opnå givne mål og effekter. Projektets problemformulering lægger derved også an til et fokus, som ikke blot er systemorienteret men også styrings- og realitetsorienteret. Projektets analyser vil tilgås med en eksplorativ tilgang, hvor det primære formål er at indsamle og beskrive viden og tolke denne i forhold til dets kontekst. På baggrund af disse betragtninger tager projektet derfor udgangspunkt i kritisk realismes tilgang til videnskabsteori.

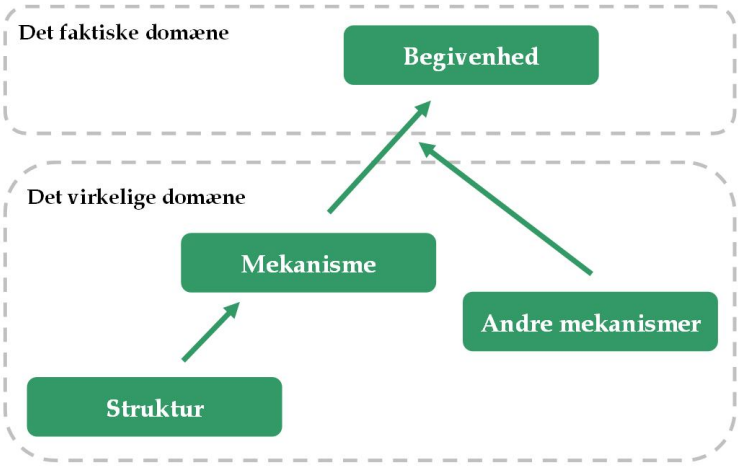
2.1.1 Kritisk realisme

Begrundelsen for kritisk realisme som tilgang er, at projektets formål er at belyse underliggende forklaringer i forskellige sammenhænge. Ifølge den kritiske realisme kan virkeligheden opdeles i tre domæner, som også fremgår af tabel 2.1. Den kritiske realisme har her fokus på at fremhæve det virkelige domæne, hvorved billedet af virkeligheden ikke kun skal tegnes ud fra observerbare begivenheder, men også ud fra et dybt og ikke direkte observerbart domæne. Fokus flyttes derved fra det faktiske niveau til det virkelige niveau, da fænomener på samfundets overflade herigennem forklares ud fra underliggende mekanismer, strukturer og relationer, som understøtter eller forårsager disse manifestet fænomener [Buch-Hansen og Nielsen, 2005, s. 24-25].

Domæne	Indhold
Det empiriske	Erfaringer og observationer
Det faktiske	Begivenheder og fænomener
Det virkelige	Strukturer, mekanismer, kausale potentialer og tilbøjeligheder

Tabel 2.1 *Kritisk realismes tre domæner. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [Buch-Hansen og Nielsen, 2005, s. 24]*

Herudover fremhæver kritiske realister, at virkeligheden er differentieret, og derfor indeholder objekter med forskellige kausale potentialer. Måden hvorpå objekter virker på kaldes mekanismer, og det afhænger netop af disse, samt andre objekters mekanismer, om et givent objekts kausale potentialer realiseres til en begivenhed på det faktiske domæne [Buch-Hansen og Nielsen, 2005, s. 25]. På det virkelige domæne vil derved være et stort antal mekanismer, der kan udløse, blokere eller modificere hinandens konsekvenser. Herved kan relationen mellem kausale potentialer og deres konsekvenser siges at være kontingent, hvilket vil sige at de kan forekomme, men det er ikke sikkert, at de realiseres [Buch-Hansen og Nielsen, 2005, s. 26]. Dette betyder derved, at de faktiske begivenheder udgør et komplekst resultat af de forskellige mekanismers sammensatte virkning, hvilket ligeledes gør sig gældende ved en systemtilgang, hvor et politisk mål eller virkemiddel ikke nødvendigvis får gennemslagskraft. En illustration af den beskrevne kausalitetsforståelse fremgår af figur 2.1.

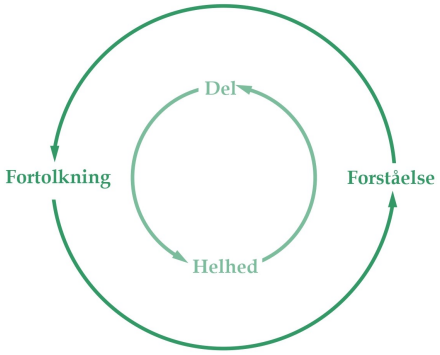


Figur 2.1 *Den kritiske realismes kausalitetsforståelse. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [Buch-Hansen og Nielsen, 2005, s. 27]*

Indenfor den kritiske realisme er der dog en skepsis imod at kunne foretage forudsigelser af fremtidige fænomener i en samfundsmæssig kontekst. Dette skyldes forståelsen af, at "*begivenheder ikke er forudbestemte før de sker, men derimod afhænger af kontingente forhold*" [Buch-Hansen og Nielsen, 2005, s. 31]. Tilgangen synes herudfra at være begrænset til kun at forklare eksisterende fænomener, hvor der ud fra projektets problemformulering også ses en intention om at anticipere de forventede virkninger af naturnationalparker. Der er dog mere pragmatiske kritiske realister, som beskriver nødvendigheden af forudsigelser, da "*planlægning er fremtidsorienterede processer, hvorigennem aktørerne søger at opnå kontrol, for derigennem at gennemføre deres intentioner*" [Næss, 2004, s. 151]. At kunne sige noget om virkemidlers sandsynlige konsekvenser synes dog at begrænse sig at kunne sige noget om påvirkningens retning, evt. størrelsesorden og årsagsfaktorers virkninger, men ikke i lige så høj grad at kunne forudsige fremtidige begivenheder eller tilstande [Næss, 2004, s. 182]. På trods af dette er forudsigelserne uundværlige, da de bidrager til at forbedre vores muligheder for at vælge hensigtsmæssige midler til at nå politiske mål [Næss, 2004, s. 183]. Med dette kritiske synspunkt på tilgangens anvendelighed synes kritisk realisme derfor at være en velegnet videnskabsteoretisk tilgang for projektets studier af strukturelle forholds påvirkning på menneskelige handlinger.

2.1.2 Den hermeneutiske tilgang

Projektet er desuden baseret på en hermeneutisk tilgang, som er sigende for hvordan projektet vil behandle viden. Strategien for hvorledes projektet vil fortolke og behandle dets vidensgrundlag er overensstemmende med hermeneutikkens grundlæggende fortolkningsprincip, som er illustreret i figur 2.2.



Figur 2.2 *Den hermeneutiske cirkel. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [Thisted, 2018, s. 60]*

Den hermeneutiske cirkel bygger på en opfattelse af, at al forståelse er cirkulær. Dette er også ensbetydende med, at al forståelse er kontekstuel, hvilket vil sige at helheden skal forstås ud fra dens dele, men samtidig forstås delene ud fra helheden [Egholm, 2014, s. 104]. Den hermeneutiske cirkels rolle i projektet kommer derfor til udtryk ved projektets intention om at undersøge underliggende faktorer i flere sammenhænge. Hermeneutikkens fortolkningsprincip er her overensstemmende med den kritiske realisme ved forståelsen af, at det for at kunne forstå et enkelt udsagn er nødvendigt at se denne i den sammenhæng, som det indgår i.

Desuden er det hermeneutiske fortolkningsprincip sigende for, hvordan projektet forholder sig til eksisterende teoretisk viden, da det ses som en nødvendighed at inddrage en teoretisk analyseramme for at have et udgangspunkt til at kunne danne fortolkninger og konstruere ny og egen viden om undersøgelsesfeltet.

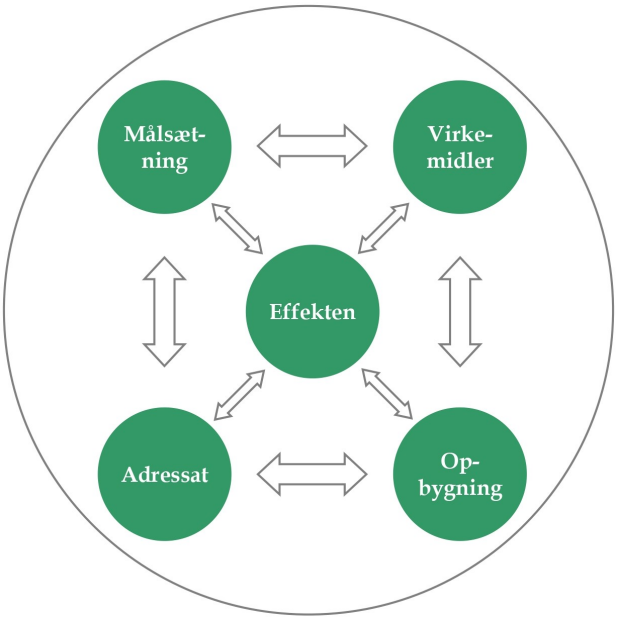
2.2 Analysetilgang

Dette afsnit vil beskrive projektets analysetilgang, som tager sit udgangspunkt i teorier inden for regulerings- og styringstankegangen fremsat af Ellen Margrethe Basse, retssociologi fremsat af Jørgen Dalberg-Larsen og Bettina Lemann Kristiansen samt den integrerede implementeringsmodel fremsat af Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen. Det følgende vil derfor beskrive, hvorledes disse i projektet vil udgøre analysekoncepter, der tilsammen vil inddrages som grundlaget for projektets analysetilgang. Projektet vil tage udgangspunkt i netop disse perspektiver, da der i projektets problemformulering indgår en intention om at tilgå projektets problemstilling ud fra en udvidelse af den traditionelle retsdogmatiske tilgang samt ud fra en implementeringsmæssig tilgang, hvilket de tre perspektiver hver især giver sine bidrag til at kunne. Fokus i afsnittet vil være at præsentere tilgangene ud fra

en overordnet forståelsesramme. Løbende i projektet vil tilgangenes elementer inddrages mere specifik, hvortil der ud fra den kontekst de indgår i vil fremgå en nærmere beskrivelse. Sidst i dette afsnit vil de tre analysetlgang blive sammenholdt.

2.2.1 Regulerings- og styringstankegangen

Regulerings- og styringstankegangen vil udgøre projektets overordnede analysetilgang. Basse fremsætter at en udvidelse af den traditionelle juridiske metode bør indebære at indordne sine juridisk metodiske analyser under en mål-middel-effekt tankegang, hvorved der ikke kun tages sigte på at fastlægge gældende ret. Dette indebærer et regulerings- og styringsperspektiv på retten, hvorved der også fokuseres på de virkemidler, der særligt anvendes i den offentlige forvaltning til opnåelse af de lovgiveren fastlagte mål herunder lige så vel et fokus på adfærdspåvirkning som fjernelse af barrerier. Denne tankegang bidrager dermed også med, at en sådan udvidelse som analysetilgang er velegnet, da analyser indenfor den traditionelle retsvidenskab primært er bagudrettet med et fokus på lovgiverens intention med reglen og hvad domstole tidligere har fastlagt som gældende ret, hvorimod regulerings- og styringstankegangen jf. Basse er fremadrettet grundet dens fokus på en vurdering af reguleringssystemer og virkemidler herunder muligheder og begrænsninger til at opnå angivne mål og intentioner [Basse, 1992, s. 123-124]. Samspillet af elementer som der ved denne tilgang bør være fokus på at inddrage i sine analyser fremgår af følgende figur 2.3.



Figur 2.3 *Elementerne i henhold til regulerings- og styringstankegangen. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [Basse, 1992, s. 130]*

Med elementerne som fremgår af figuren belyser tankegangen en analyseramme med fokus på at lave effektvurderinger af virkemidler og deres anvendelighed.

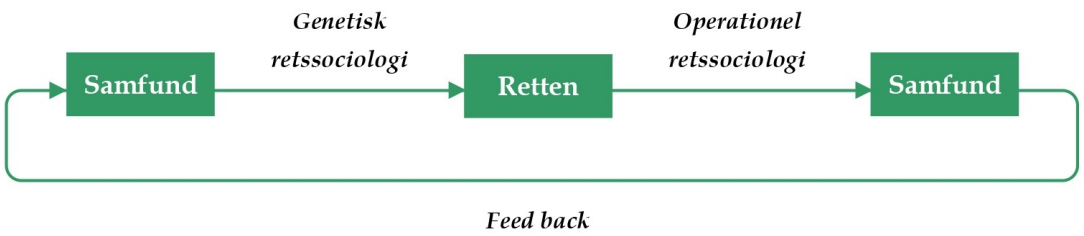
Analyse af virkemidler

Jf. styrings- og reguleringstankegangens perspektiv bør der være et fokus på de virkemidler, som benyttes i den offentlige forvaltning til realisering af fastlagte mål. Hertil kan Stig Enemark inddrages, som har fremstillet, at sådanne implementeringsmidler kan opdeles i juridiske, økonomiske og politiske. Begreberne er ikke klart definerede, men Enemark har eksemplificerede dem i relation til det danske plansystem. Her omfatter de juridiske midler planlovens juridiske reguleringsmidler, de økonomiske midler omfatter arealerhvervelse samt offentlig investering og realisering, og de politiske midler omfatter kommunens samlede politiske og strategiske aktiviteter, som koordinering af den fysiske, økonomiske og sektorielle planlægning [Enemark, 1995, s. 131].

På baggrund heraf vil Enemarks kategorisering anvendes som et udgangspunkt for projektets analyser. Analyserammens begrænsning ses dog i, at det kan være svært at foretage en decideret strukturering efter virkemidlerne, da de kan flyde sammen. Eksempelvis kan ekspropriation argumenteres for både at henføre et juridisk og økonomisk virkemiddel. Projektet vil derfor blot drage fordel af begreberne som forståelsesramme og inspirationskilde til at undersøge midler, der er til rådighed for at implementere en planlægnings mål og intentioner, hvorfor der som udgangspunkt ikke vil være en sondring mellem dem.

2.2.2 Retssociologi

Til at forstå nogle af de bagvedliggende faktorer er Dalberg-Larsen og Kristiansens retssociologiske tilgang velegnet. De fremsætter at med en retssociologisk tilgang tilføres muligheden for en udvidelse af det traditionelle juridiske perspektiv på retten, da det omgivende samfund inddrages og retten bliver set på som et socialt fænomen [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 38]. Retssociologien kan inddeles i genetisk og operationel retssociologi. Den genetiske retssociologi anvendes til at undersøge, hvilke faktorer der fører til fremkomst af nye regler og derved rettens tilblivelse, hvor den operationelle retssociologi undersøger rettens virkninger i samfundet [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 49]. En illustration af forholdet mellem de to dele fremgår af følgende figur 2.4.



Figur 2.4 *Bestemmelse af retssociologien samt dens forhold mellem genetisk og operationel. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 50]*

I dette speciale vil både den genetiske og operationelle retssociologi inddrages som en del af analysetilgangen, hvorfor begge emneområder vil beskrives i det følgende.

Genetisk retssociologi

Den genetiske retssociologi har til at hensigt at undersøge årsagerne til retten ved at bestemme de faktorer, som fører til fremkomst af nye regler eller opretholdelse af gamle. Herunder ses der både på økonomiske, politiske, sociale og ideologiske faktorer samt disses indbyrdes forhold med henblik på at beskrive hvordan sådanne forhold bestemmer indholdet i det retlige normsystem [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 49]. Til at analysere rettens årsager kan der tages udgangspunkt i følgende undersøgelsesparametre med henblik på, at kunne klarlægge hvilke typer af årsagsforklaringer der er tale om:

- Manifest eller latent påvirkningsfaktor.
- Direkte eller inddirekte årsager.
- Énfaktor- eller flerfaktorforklaring.
- Form for magt som ligger bag.
- Aktørgruppers betydning for de retsgenetiske processer.

[Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 237-239]

Operationel retssociologi

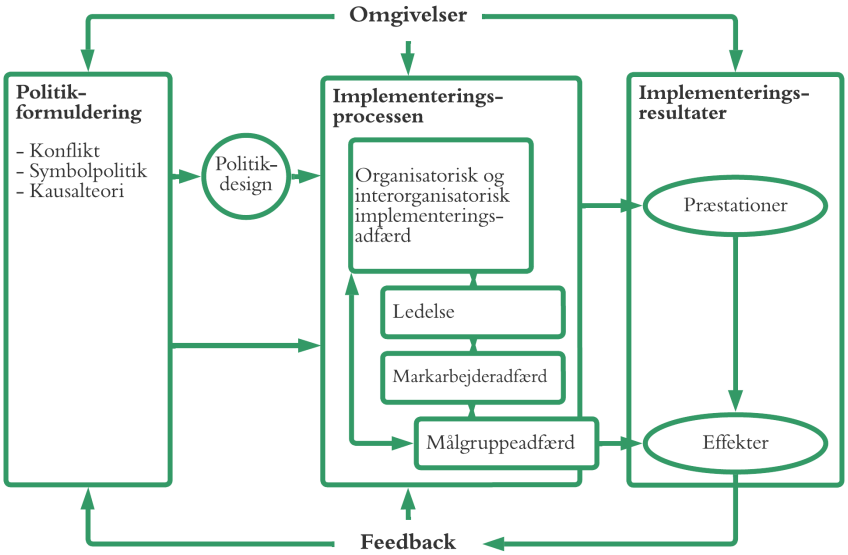
Den operationelle retssociologi har til hensigt at undersøge virkningerne af retten i det omgivende samfund. Herunder vurderes det om det erklærerede formål herfor er blevet realiseret samt hvilke faktorer der kan inddrages i forklaringen af enten succes eller fiasko i tilknytning hertil [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 263]. Herunder er en liste over otte kategorier, som kan inddrages til at undersøge retsreglers virkninger.

1. Selve loven
2. Retssystemet i øvrigt
3. Myndighedernes rolle
4. Borgernes holdning til loven
5. Lovgivningens politiske baggrund og aktuelle politiske styrkeforhold
6. Tilførsel af ressourcer
7. Kommunikationsprocesser
8. Indirekte årsager

[Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 266-268]

2.2.3 Den integrerede implementeringsmodel

Winter og Nielsen fremsætter den integrerede implementeringsmodel, som kan ses på figur 2.5. I modellen er det forsøgt at samle væsentlige elementer fra implementeringsteorien i én samlet model. Der indgår derfor otte elementer, som forventes at kunne forklare variationer i implementeringsresultater og derved sætte fokus på relevante faktorer til at kunne forstå implementeringsfiaskoer og succeser [Winter og Nielsen, 2008, s. 17–23].



Figur 2.5 *Forenklet illustration af den integrerede implementeringsmodel. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [Winter og Nielsen, 2008, s. 18]*

De otte elementer, som den integrerede implementeringsmodel består af, er oplistet nedenfor:

1. Politikformuleringsproces og politikdesign – en undersøgelse af politikformuleringsproces kan være med til at forklare, hvorfor politikdesignet ser ud som det gør, og hvilke politikinstrumenter lovgivningen stiller til rådighed.
2. Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd – hvilke forskellige myndigheder og organisationer indgår i implementeringen, og hvilken interesse har de.
3. Ledelse – centralt når markarbejderen skal omsætte mål til handling.
4. Markarbejderadfærd – det personale der har den direkte kontakt med målgruppen.
5. Målgruppeadfærd – borgere og virksomheders adfærd, som er det sidste led i implementeringsprocessen.
6. Præstationer og effekt – udgør implementeringsresultaterne og har fokus på præstationer af forvaltningsapparatets adfærd, og effekter på målgruppens adfærd.
7. Feedback
8. Omgivelser

Modellen har især fokus på de involverede aktørers adfærd og mulighed for at påvirke implementeringsprocessen, hvor dette afhænger af aktørernes evne og vilje. For at vurdere om en implementering er lykkedes, kan de mål og krav, der kan udledes af lovgivningen, bruges som målestok [Winter og Nielsen, 2008, s. 17–23].

2.2.4 Vurdering af analysetilgang

De tre undersøgte forskningsteoretiske tilgange, regulerings- og styringstankegangen, retssociologi og den integrerede implementeringsmodel, vil tilsammen udgøre projektets analysetilgang. De tre tilgange giver hver især et bidrag til at forstå et reguleringsområde og har til dels en række ligheder, men også forskelle, som ved en kombination gør at der fås en bredere forståelse af emnet, og hvilke faktorer der ligger bag et reguleringsområde og virkningen af disse. Hertil er en forståelse for, at hver af de undersøgte tilgange belyser en række relevante faktorer inden for undersøgelsesemnet, som dog ikke er en udtømmende liste. Projektet udarbejdes derfor med en bevidsthed om, at analysetilgangene er velegnet til at danne et udgangspunktet for undersøgelsesfeltets analyser, og derfor er det ikke et forsøg på at få virkeligheden til at passe ned i de valgte modeller.

De ovennævnte tilgange belyser alle en række faktorer, som giver en indsigt i, hvordan et område er reguleret, og herigennem en forståelse af, hvordan politiske mål bliver til en effekt i samfundet. Denne tilblivelse er bl.a. påvirket af brugen af virkemidler, den politiske baggrund og adressaternes holdninger. Tilgangenes forskelle synes at være, at regulerings- og styringstankegangen har en mere overordnet tilgang end de to andre. Desuden synes regulerings- og styringstankegangen sammen med den retssociologiske tilgang, at være centreret om retten som årsagsfaktorer, hvorimod den integrerede implementeringsmodel har fokus på de involverede aktører og deres mulighed for påvirkning. Projektets analysetilgang vil derfor være en kombination af elementer fra de tre nævnte tilgange, hvor det vil være forskelligt, hvilken tilgang der dominerer. Dette vil blive nærmere beskrevet under projektstruktur.

2.3 Juridisk metode

I beskrivelsen af projektets analysetilgang fremgår det, at projektets analysetilgange desuden vil indebære juridisk metodiske analyser, hvorfor dette afsnit vil redegøre for juridisk metode til at læse og fortolke lovtekster, da dette særligt ses relevant for projektets analysemetode.

2.3.1 Lovfortolkning

Formålet med lovfortolkning er at få afklaret meningen med en retsregel, hvilket er en nødvendighed for at kunne fortolke og anvende lovregler korrekt. Lovfortolkning kan derved ses som en proces, som har til formål at belyse, hvad lovudstederens generelle og konkrete intention har været med bestemmelsen, for bl.a. at kunne afgøre dens betydning for retsspørgsmål [Evald, 2020, s. 47-48]. Til dette kan der anvendes fortolkningsregler, som i projektet vil inddrages for at kunne afdække den gældende ret inden for undersøgelsesfeltet.

Fortolkningen af en lovregel vil indledes med en *ordlydsfortolkning*, hvorved det vurderes om lovtekstens ordlyd er entydig eller flertydig og åben for forskellige fortolkningsmuligheder. Lovgivningssproget kan ligeledes være upræcist på baggrund af ordenes åbenhed eller vaghed, hvorved de ikke er skarpt afgrænsede [Evald, 2020, s. 51-53]. I tilfælde af en regels uklarhed vil lovfortolkningen udvides med objektiv og subjektiv *formålsfortolkning*, hvilket vil sige, at loven fortolkes henholdsvis efter sit formål og efter sine forarbejder samt motiver gennem bemærkningerne til lovforslaget [Evald, 2020, s. 47].

2.4 Projektstruktur

Dette afsnit vil præsentere projektets struktur med henblik på at beskrive sammenhængen mellem projektets forskellige analyser, som er nødvendige for at besvare projektets problemformulering. Af nedenstående figur 2.6 ses et strukturdiagram over projektets dele. Projektet er struktureret således, at hvert af spørgsmålene i problemformuleringen vil udgøre et kapitel. Desuden fremgår det af figuren hvilke af de beskrevne analysetilgange, som vil danne udgangspunkt for de forskellige dele. Det følgende efter figuren vil beskrive kapitlernes indhold og tilgang til besvarelse af problemformuleringen nærmere.

Figur 2.6 *Projektets struktur samt dets sammenhæng med projektets analysetilgange*

Kapitel 3: Den politiske baggrund

Dette kapitel vil besvare problemformuleringens første spørgsmål: "*Hvad er den politiske baggrund for biodiversitetsmålsætningerne?*". Besvarelsen af spørgsmålet vil ske gennem en genetisk retssociologisk tilgang for at skabe en forståelse for årsagerne til retten inden for biodiversitet som reguleringsområde. I henhold til den integrerede implementeringsmodel kan dette kapitel siges at placere sig i politikformuleringen med henblik på at forstå omgivelserne og den politiske baggrund, der går forud for politikdesignet, som vil være fokus i næste kapitel. For at afdække årsagerne til retten vil der ske en undersøgelse af direkte og indirekte påvirkninger til politikformuleringen. Dette vil ske gennem en undersøgelse af strategier udstedt af internationale forpligtigelser og interesseorganisationer. For at forstå årsagerne til retten undersøges den nationale indsats på biodiversitetsområdet, og

hvilke nationale strategier der påvirker reguleringen. Til sidst vil der ske en vurdering af årsagsforklaring til biodiversitetens tilstand i Danmark.

Undersøgelsen af den politiske baggrund for biodiversiteten vil ske i et større tidsperspektiv for at forstå, hvornår biodiversitet kom på dagsordenen, samt hvilke mål der arbejders med på nuværende tidspunkt. Der vil fokuseres på de strategier, som varetager biodiversitet som hovedformål.

Kapitel 4: Biodiversitetsfremmende mål og virkemidler
Dette kapitel har til hensigt at undersøge det andet spørgsmål af problemformuleringen, som lyder: "*Hvilke nationale målsætninger er der for biodiversitet, og hvilke virkemidler er der til at realisere disse?*". I henhold til den integrerede implementeringsmodel vil denne undersøgelse placere sig i politikdesignet. Analysen har derfor til formål at klarlægge, hvorvidt politikformuleringen, som er beskrevet i kapitel 3, også er udmøntet i bindende målsætninger og realiseringsmidler i politikdesignet med henblik på at fremme biodiversitet i praksis. Tilgangen til kapitlets analyse vil derfor være juridisk metode indordnet under mål-middel-effekttankegangen, da det er intentionen at undersøge mål og virkemidler gennem lovgivning, og herunder at fastlægge de enkelte midlers anvendelsesmuligheder, rækkevidde og effektivitet. Undersøgelsen af virkemidler vil derfor også både udgøre regulerings- og styringsmidler med henblik på at undersøge påvirkning af borgernes adfærd og påvirkning af forvaltningen.

For udarbejdelsen af analysen er der en bevidsthed om, at det er omfattende at udarbejde en udtømmende liste for mål og midler, og derfor har der som minimum været fokus på, at belyse de områder som synes vigtigste i henhold til biodiversitet. Ligeledes kan det være omfattende at iværksætte evalueringer af hvert virkemiddel, og derfor vil der i kapitlet også gøres brug af at inddrage eksisterende evalueringer i det omfang at de findes.

Kapitel 5: De forventede virkninger af naturnationalparker
I dette kapitel vil det tredje spørgsmål af problemformuleringen undersøges, som lyder: "*I hvilken grad er de forventede virkninger af naturnationalparker tilstrækkelige til at fremme og nå målene om biodiversitet?*". Analysen har til formål at rette opmærksomheden mod den nye biodiversitetsfremmende foranstaltning, naturnationalparker. Da disse ikke er fuldt implementeret endnu, vil kapitlets fokus være at anticipere tiltagets effekt. Tilgangen til kapitlets analyse vil derfor være den operationelle retssociologi suppleret med bidrag fra implementeringsteorien, da det er intentionen at analysere hvilke faktorer, som kan have betydning for deres virkning og implementeringsresultat.

Konklusion og perspektivering
Slutteligt vil projektets undersøgelser sammenfattes i en konklusion og perspektiveres i en større sammenhæng. Konklusionen vil endvidere indeholde en refleksion over hvilke yderligere tiltag og virkemidler, der kan igangsættes og bidrage til biodiversitetsindsatsen i relation til naturnationalparker.

2.5 Dokumentstudie

I dette afsnit vil der redegøres for projektets metode, dokumentstudie, som er anvendt for at kunne indsamle, bearbejde og sammenfatte information, så resultatet bliver viden. Det følgende vil derfor redegøre for de metodiske overvejelser ved dokumentgenereringen samt behandlingen heraf.

Det er valgt udelukkende at basere projektets empiriske analyser på et dokumentstudie bestående af på forhånd skriftligt materiale, da projektets undersøgelsesområde og formål om en beskrivende tilgang berettiger dette. Formålet med analyserne i problemformuleringens to første spørgsmål leder til et dokumentstudie. I relation hertil har dokumenter en række anvendelsesmuligheder, da de til forskel for eksempelvis interviewmetoder i højere grad kan bidrage med data til analyser, hvor det ligesom i indeværende projekt er ønsket at belyse en længere periode [Lynggaard, 2020, s. 188]. Denne viden kan ikke forventes af en interviewperson, hvor det ligeledes kan være tilfældet, at personens efterrationaliseringer af forløbet vil indgå. Dokumenter kan derfor i højere grad bidrage med data, som udtrykker det rationelle, der var af betydning for dokumentet, på tidspunktet det blev produceret [Lynggaard, 2020, s. 188]. Formålet med analyserne i problemformuleringens tredje spørgsmål ligger derimod op til også at inddrage aktørperspektiver, hvortil det kunne være en mulighed at inddrage eksempelvis interview. I projektets indledende fase blev der dog afholdt pilotinterview med henholdsvis Naturstyrelsen og Rune Engelbreth Larsen, som er stor fortaler naturnationalparker og har været med til at introducere begrebet, hvilke bevidnede om, at respondenter i projektets sammenhæng kan være interesseret i at fremføre deres aktuelle politiske præferencer. Dette var ligeledes tydeligt ud fra projektgruppens deltagelse i en naturvandring i Naturnationalpark Hanstholm d. 25. april 2022. Et udelukkende dokumentstudie blev derfor vurderet som ressourceeffektivt, da relevante aktørperspektiver også kan belyses gennem tilgængeligt materiale.

Dokumentanalyserne vil tage udgangspunkt i forskellige typer af dokumenter, hvortil det fælles kan defineres at "*et dokument udgøres af sprog, der er nedskrevet og fastholdt som sådant på et givent tidspunkt*" [Lynggaard, 2020, s. 186]. Der kan i et dokumentstudie skelnes mellem primære dokumenter, som har "*cirkuleret blandt et afgrænset sæt af aktører på et tidspunkt i umiddelbar nærhed af den begivenhed eller situation, dokumentet refererer til*", sekundære dokumenter, som "*i princippet er tilgængeligt for alle, som måtte ønske det på et tidspunkt i umiddelbar nærhed af den begivenhed eller situation, dokumentet refererer til*" samt tertiære dokumenter der ligeledes er tilgængelige for alle, men desuden er "*karakteriseret ved at være produceret på et tidspunkt efter den begivenhed eller situation, dokumentet refererer til*" [Lynggaard, 2020, s. 187-188]. Af tabel 2.2 ses en oversigt over projektets brug af forskellige typer af dokumenter. En sådan kombination giver mulighed for, at der inddrages forskellige typer af informationer, hvilket desuden bidrager til en mere dybtgående og nuanceret analyse [Lynggaard, 2020, s. 188].

Dokumenter med angivelse af hvor de anvendes	
Lovgivning/regulering (sekundære)	*kap. 3, 4, 5*
Juridisk litteratur (tertiære)	*kap. 4*
Litteratur vedr. reguleringspraksis (tertiære)	*kap. 4*
Høringsdokumenter (tertiære)	*kap. 5*
Politikformuleringsdokumenter (sekundære)	*kap. 3, 5*
Rapporter (sekundære/tertiære)	*kap. 3, 4, 5*
Hjemmesider (sekundære/tertiære)	*kap. 3, 5*
Artikler herunder nyheds og videnskabelige (sekundære/tertiære)	*kap. 4, 5*

Tabel 2.2 *Oversigt over hvilken type dokumenter som vil danne grundlag for projektets dataindsamling*

Der er dog en række metodiske overvejsler, som bør tages, når der anvendes dokumenter i empiriske analyser såsom efter hvilke kriterier dokumentmaterialet indsamles. Dette afhænger naturligvis af undersøgelsesspørgsmålet, såsom at det i kapitel 4's undersøgelse af virkemidler er relevant at inddrage kommenteret lovgivning for at opnå en større forståelse af rækkevidden, eller at det i kapitel 5's undersøgelse af borgernes holdning til loven er relevant at inddrage høringssvar. Herudover er der i forbindelse med de anvendte dokumenter gjort overvejelser om kildekritik i henhold til især troværdighed og repræsentativitet. Med troværdighed menes overvejelser om, hvorvidt et dokument er forbundet med usikkerheder, hvilket kan betyde at det kan være svært at konstatere, hvordan valget af dokument påvirker analysens generelle konklusioner [Lynggaard, 2020, s. 198]. Med repræsentativitet menes overvejelser om, hvorvidt og i hvilket omfang de anvendte dokumenter kan siges at være repræsentativt i forhold til undersøgelsesspørgsmålet [Lynggaard, 2020, s. 199]. I projektet er det forsøgt at opnå en højere grad af validitet i henhold til disse ved at inddrage flere perspektiver til at belyse et emne, især når det indbefatter andres fortolkninger.

3 | Den politiske baggrund

For at forstå biodiversitetsområdets håndtering og regulering er det ud fra den valgte melodiske tilgang vigtigt at klarlægge den overordnede ramme for emnefeltet og herunder en fastlæggelse af, hvilke faktorer der har ført til den nuværende håndtering af biodiversiteten. Dette kan bl.a. gøres gemmen en undersøgelse af den politiske baggrund, som er styrende for reguleringen af biodiversiteten på nationalt niveau og dermed er med til at definere årsagerne til retten. Dette kapitel vil besvare spørgsmål 1: "*Hvad er den politiske baggrund for biodiversitetsmålsætningerne?*". Der vil i kapitlet være fokus på ambitioner og målsætninger fastsat gennem forskellige strategier der vedrører biodiversitet, hvor der vil ske en fremhævning af adækvate mål i forhold til projektets afgrænsning af undersøgelsesfeltet. For at afdække årsagsforklaringer til retten, vil der både undersøges direkte og indirekte årsager til fremkomsten af den politiske bevågenhed for biodiversiteten. Derfor vil undersøgelsen både tage udgangspunkt i internationale forpligtelser og ambitioner fremsat af interesseorganisationer.

3.1 Internationale forpligtelser

I dette afsnit vil direkte årsager undersøges gennem internationale forpligtelser. Der vil tages udgangspunkt i hvilke strategier, FN og EU udstikker, og som gør, at Danmark er forpligtet internationalt. Derfor er internationale mål en påvirkningsfaktor for måden, hvor på biodiversitet bliver håndteret nationalt.

3.1.1 FN's Biodiversitetskonvention

I 1992 blev FN's Biodiversitetskonvention vedtaget i Rio, og det var et vigtigt afsæt for naturbeskyttelse på det internationale niveau. Sammen med to andre miljøkonventioner, Klimakonventionen og Konventionen om Ørkenspredning, var Biodiversitetskonvention med til at sætte naturen og dens mangfoldighed øverst på den globale dagsorden. Biodiversitetskonvention er en overordnet rammekonvention, som udstikker forpligtende retningslinjer til medlemslandene [Miljøstyrelsen, u. d.(d)].

Arbejdet forud for Biodiversitetskonvention opstod på baggrund af en voksende interesse for bæredygtig udvikling i verdensbefolkningen. I 1988 blev en gruppe eksperter sat sammen for at vurdere nødvendigheden for en international koordinering af arbejdet med biologisk mangfoldighed. Dette arbejde resulterede i Biodiversitetskonvention, som var mulig at tiltræde til verdenstopmødet i Rio 1992, og inden for et år havde 168 stater tilsluttet sig konventionen [Convention on Biological Diversity, u. d.(b)]. Biodiversitetskonventionens formål kan beskrives gennem tre hovedmål: 1) bevaring af den biologiske mangfoldighed, 2) bæredygtig udnyttelse af dens ressourcer, og 3) sikre en rimelig og retfærdig fordeling af udbyttet ved genetiske ressourcer jf. BK, artikel 1.

Biodiversitetskonvention arbejder for at bevare biologisk mangfoldighed, hvilket gøres igennem strategiske planer og protokoller. I 2000 blev Cartagena-protokollen vedtaget, og Nagoya-protokollen udkom i 2010, og i 2022 er en tredje under udarbejdelse, som efter planen skulle have været vedtaget i 2020, men blev rykket grundet corona-epidemien.

Nagoya protokollen

I gennemførelsen af Nagoya-protokollen, 2010-2020, blev der vedtaget 'Aichi Biodiversity Targets', som består af fem overordnede strategiske målsætninger med i alt 20 delmål, som skal været opfyldt i 2020. Overordnet omhandler målene, hvordan man får vendt tilbagegangen i biodiversitet. Dette inkluderer at håndtere årsager til tabet af biodiversiteten, at oplyse befolkningen omkring hvilke værdier der er tilknyttet biodiversiteten, at bevare og forbedre områder med særlig betydning for den biologiske mangfoldighed, at integrere tiltag i nationale og lokale udviklingsstrategier samt der ikke må ske forurening, som skader biodiversiteten, og at invasive arter er udryddet eller under kontrol [Convention on Biological Diversity, u. d.(a)]. Delmål 11 og 15, kommer med konkrete mål:

> Delmål 11: "*I 2020 er mindst 17 % af landarealet inkl. ferskvandsområder samt 10 % af havarealet og kystområderne, især områder som er særligt vigtige for biologisk mangfoldighed og økosystemtjenester, beskyttet gennem effektivt og ligeligt forvaltede, økologisk repræsentative og velforbundne systemer af beskyttede områder og andre effektive områdebaserede foranstaltninger. De er integrerede i bredere hav- og landskaber*"
>
> Delmål 15: "*I 2020 er økosystemernes robusthed og bidraget fra biodiversitet til kulstoflagring øget gennem bevaring og genopretning, der indbefatter genopretning af mindst 15 % af de forringede økosystemer, og bidrager derved til minimering af klimaforandringerne og til klimatilpasning samt bekæmpelse af ørkenspredning*"

[Miljøstyrelsen, u. d.(a)]

Ved delmål 11, som omhandler naturbeskyttelse, har staterne, der har tiltrådt Biodiversitetskonvention, forpligtet sig til at arbejde mod mindst at beskytte 17 % af landarealet, som har særlig betydning for biodiversiteten, og hvor sammenhængende områder vurderes at styrke biodiversiteten yderligere. I delmål 15, der handler om naturgenopretning, forpligtes staterne til genopretning af mindst 15 % af de forringede økosystemer, som vil bidrage til biodiversiteten og klimatilpasning.

Ny global ramme for biodiversitet

I juli 2021 udkom første udkast til den nye globale ramme for biodiversitet fra Biodiversitetskonvention. Udkastet består af 10 milepæle og 21 'targets' der skal opnås inden 2030, og yderligere fire 'goals', der skal indfries inden 2050. Target 3 omhandler, at mindst 30 % af land- og havområdet skal beskyttes, og goal A omhandler forbedring af mindst 15 % af økosystemer [Convention on Biological Diversity, 2021]. Det vurderes, at target 3 er en videreførelse af delmål 11 fra Nagoya protokollen, hvor ambitionsniveauet er blevet løftet

med 3 %, men land- og havbeskyttelsen er blevet lagt sammen til én vurdering. Goal A vurderes at være en videreførelse af delmål 15 fra Nagoya protokollen, men der forventes at arbejde med målet over en længere tidshorisont.

3.1.2 EU niveau

Dette afsnit vil have fokus på, hvilke målsætninger til fremme af biodiversiteten Danmark er forpligtiget til gennem EU-samarbejdet, afsnittet vil både tage udgangspunkt i strategier og politikker fremsat af EU, men også bindende mål fremsat gennem retsakter.

Indledningsvist kan det nævnes at EU har sat fokus på arealanvendelsen i politikken 'No net land take by 2050' fra 2016, som er orienteret mod et fremtidigt ønske. Her påpeges det, at jord er en begrænset ressource, derfor skal planlægningen af arealanvendelsen have fokus på, at der ikke inddrages 'undeveloped land' til at skabe 'human-developed land', som primært består af byer og infrastruktur, men at man i stedet skal have fokus på at genanvende de arealer, der allerede er udlagt til menneskelige aktiviteter [Europa Union, 2016]. Hertil opstår problematikken, at hvis flere arealer bliver udlagt til bebyggelse, vil der blive mindre steder at bevare naturen. Derfor er det vigtigt, der afsættes arealer til at prioritere bevarelsen af biodiversiteten.

Biodiversiteten har været på den europæiske dagsorden i en lang årrække. Tilbage i 1979 blev Bern-konventionen (BKE) vedtaget, hvor formålet er at beskytte Europas vilde dyr og planter samt deres levesteder. Der indgår ingen konkrete tiltag, men jf. BKE, kapitel II og kapitel III, som omhandler henholdsvis beskyttelse af levesteder og beskyttelse af arter, er det flere steder formuleret, at hver part *"skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre beskyttelse"*. Derfor er det op til hver enkelt part at vurdere, hvilke foranstaltninger der er nødvendige, og Bern-konventionen udstikker ikke en fælles strategi.

EU's 2010 mål og EU's 2020 biodiversitetsmålsætning

I 2001 blev der fremlagt et mål om at standse tabet af biodiversitet inden 2010. Strategien består af 10 mål fordelt på fire politiske områder, som fastlægger, at områder skal beskyttes, bevares og retableres til gavn for biodiversiteten, men den konkretiserer ikke omfanget for indsatsen. Samlet blev konklusionen dog, at det overordnet mål om at standse tabet af biodiversiteten ikke blev opfyldt, men at der er sket fremskridt, f.eks. ved implementeringen af Natura 2000 [Den Europæiske Union, 2010, s. 4, 12]. Dette førte i 2010 til at EU-kommissionen vedtog en ny strategi for at vende tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemer inden 2020. EU's biodiversitetsstrategi sker som en forlængelse af FN's Biodiversitetskonvention for at kunne opfylde EU's globale forpligtelser. EU's 2020 strategi består af seks mål med i alt 20 handlinger, som alle skal medvirke til at bremse tabet af biodiversitet, bl.a. ved at landbrug, skovbrug og fiskeri sker med hensyn til en bæredygtig udnyttelse og biodiversiteten samt en bekæmpelse af invasive arter. Mål 1 og mål 2 udstikker konktre handlingsmål, hvor mål 1 omhandler, at der i 2020 skulle være sket en 100 % forbedring af bevarelsesstatussen for levesteder og 50 % forbedring af artvurderingerne i forhold til habitatdirektivet, mens mål 2 er en forpligtelse til at genoprette mindst 15 % af skadede økosystemer [Europa-kommissionen, 2011, s. 1-5]. Nævnte mål 2 er sammenfaldene med delmål 15 fra Nagoya protokollen, som er en del af arbejdet under FN's Biodiversitetskonvention.

Den europæiske grønne aftale

Det seneste tiltag på EU-niveau er vedtagelse af 'den europæiske grønne aftale' (the Green Deal) i 2019, som skal håndtere de klima- og miljøudfordinger, Europa står overfor, hvilket bl.a. gælder at beskytte og bevare EU's naturkapital. For at opnå dette indgår der en lang række strategier og tiltag, herunder en biodiversitetsstrategi for 2030 [Europa-kommissionen, 2019]. Strategien hedder 'Naturen skal bringes tilbage i vores liv' og skal være med til at sikre, at *"biodiversiteten i Europa vil være på vej mod genopretning senest i 2030"* til fordel for både mennesker, klimaet og økonomien. Det påpeges, at lovgivningen på området ikke kan stå alene, og indsatsen vil kræve handling fra mange aktører. Strategien indeholder tiltag for naturbeskyttelse og en naturgenopretningsplan. For førstnævnte er der opsat et mål fra EU-kommissionen om, at 30 % af Europas areal skal være beskyttet natur i 2030, dette omfatter både land og havområderne. Herunder skal 10 % være strengt beskyttet. I de beskyttede landområder skal der integreres økologiske korridorer, som skal danne et naturnet, der går på tværs af Europa. I 2019 var 26 % af EU's landområder beskyttet, hvor det nævnes, at for at nå målet om de 30 % beskyttet landområder skal alle medlemsstater yde et rimeligt bidrag [Europa-kommissionen, 2020, s. 3-6]. For naturgenopretning er der fokus på at opnå en gunstig bevaringsstatus for mindst 30 % af arter og habitater, at der skal ske en indsat i forhold til bekæmpelsen af invasive arter, og flere mål vedrører en ændring af forvaltning af landbruget, idet der f.eks. skal være mindst 25 % økologisk landbrug [Europa-kommissionen, 2020, s. 15-16].

EU's naturbeskyttelsesdirektiver

EU har lovgivningskompetence, og derfor kan EU vedtage retsakter, der har indvirkninger på medlemsstaternes lovgivning, og dermed kan EU gribe ind i den nationale suverænitet [Europa-Parlamentet, 2021]. EU's målsætninger om at standse tabet af biodiversitet, som er undersøgt i det ovenstående, er også underbygget i EU's lovgivningskompetence. Inden for naturbeskyttelse findes fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet (HD), som til sammen udgør grundlaget for Natura 2000 [Miljøstyrelsen, u. d.(b)]. I dette afsnit vil der ske en afgrænsning til habitatdirektivet, da det mere generelt omhandler naturbeskyttelse og dermed er inden for projektets afgrænsning. Et direktiv er bindende for medlemsstaterne, men det er hver medlemsstat, der har ansvaret for at vedtage hvilken form og midler, der skal til for at sikre gennemførelsen af direktivet på nationalt niveau [Europa-Parlamentet, 2021].

Habitatdirektivet
Habitatdirektivet blev vedtaget i 1992 og fastsætter bindende mål for medlemslandene. Formålet er jf. HD artikel 2, stk. 1, at direktivet skal bidrage til at sikre den biologiske diversitet, hvilket vil tilstræbes ved at bevare naturtyper og det plante- og dyreliv, der findes i det pågældende medlemsland. Virkemidlerne i direktivet har til formål at sikre en opretholdelse eller en genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og plante- og dyrearter, jf. HD artikel 2, stk. 2. Natura 2000 er et net af særlige bevaringsområder, og er et virkemiddel til at sikre en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og levesteder for arter i deres naturlige udbredelsesområde jf. HD artikel 3, stk. 1. Medlemslandene er forpligtet til at udpege særlig bevaringsområder, der tilsammen vil udgøre Natura 2000 jf. HD artikel 3, stk. 1.

Jf. HD artikel 1, litra e anses en naturtypes bevaringsstatus for gunstig når: *"det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse"*, og *"den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid" samt når "bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig"*.

Medlemslandene er jf. HD artikel 6, stk. 1 forpligtet til aktivt at beskytte de udpeget habitatområder, jf. HD artikel 6, stk. 2 at hindre en forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de udpeget områder samt at kontrollere at nye aktiviteter ikke vil skade området jf. HD artikel 6, stk. 3. Derudover skal medlemslandene også, ifølge HD artikel 10, generelt i deres politik for planlægning tilstræbe sig, at forvaltningen vil fremme tiltag, der har betydning for dyr og planter i landskabet, i et nødvendigt omfang. Dermed er Danmark forpligtet til at arbejde for en gunstig bevaringsstatus for det danske plante- og dyreliv, men herunder også forpligtet til at tilgodese dette behov i forbindelse med planlægningen i øvrigt.

3.2 Interesseorganisationer

I dette afsnit vil fokus være på de indirekte årsager, der er med til at sætte biodiversiteten på den politiske dagsorden. Der vil derfor tages udgangspunkt i ambitioner og strategier fremsat af interesseorganisationer, der arbejder for biodiversitet.

3.2.1 IUCN

IUCN (International Union for Conservation of Nature) har vedtaget 'Nature 2030-program', som er et strategisk dokument, som samler IUCN's ambitioner for verdens natur, og som skal være med til at sikre en langsigtet overensstemmelse med FN's mål for bæredygtig udvikling samt for de globale mål for biodiversitet efter 2020. Programmet arbejder for at skabe en positiv indvirkning på mennesker, land, vand, havene og klimaet. Dette gøres igennem fem fokusområder: anerkendelse, bevaring, genopretning, ressourcer og genopret forbindelsen. Det betyder at de udfordringer, som verden står overfor skal anerkendes, samt den natur jorden har skal beskyttes, der skal ressourcer til at investere i naturen, og forbindelsen mellem mennesker og naturen skal skabes igen [IUCN, 2021, s. 2, 7–8]. Inden for fokusområdet *land* er en global biodiversitetsramme for tiden efter 2020 vigtig for at nå målsætningerne, hvor IUCN arbejder for at øge den politiske vilje [IUCN, 2021, s. 18]. IUCN's mål for en global biodiversitetsramme vedrører et ønske til det politiske arbejde, bl.a. at indsatsen bliver koordineret, der fokuseres på at lave konkrete og målbare handlinger, så det er muligt at følge virkningerne samt fokus på at beskytte og vedligeholde økosystemer [IUCN, 2013a].

IUCN påpeger, at beskyttede områder er et vigtigt redskab for at bevare biodiversiteten, og definerer et beskyttet område som følgende:

> "*A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values*"

[IUCN, 2013b, s. 2, 8].

Her lægges der vægt på at det beskyttede område har en klar geografisk afgrænsning, og beskyttelse skal have et langsigtet perspektiv. Hertil kan det tilføjes, at områdets hovedhensyn skal være beskyttelse af naturen, men der kan godt indgå andre hensyn i området. I tilfælde af konflikt mellem de forskellige hensyn er det beskyttelsen af naturen, der skal prioriteters. Det kan indbefatte at forhindre enhver udnyttelse inden for området, der vil være i strid med beskyttelsens formål [IUCN, 2013b, s. 10]. Inden for beskyttede områder definerer IUCN med udgangspunkt i forvaltningen af området syv forskellige kategorier for naturbeskyttelse, som alle har til formål at bevare naturen. Her er det valgt at fremhæve kategori II: Nationalpark, som defineres som følgende:

> "*Large natural or near natural areas set aside to protect large-scale ecological processes, along with the complement of species and ecosystems characteristic of the area, which also provide a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities.*"

[IUCN, 2013b, s. 16]

Nationalparkers primære formål er at understøtte biodiversitet, hvor dette forventes at beskytte et helt økosystem, og at forvaltningen i området er begrænset for at opnå en naturlig tilstand som muligt. Derudover kan nationalparker understøtte turisme og rekreative aktiviteter, men dette skal ske på et niveau, som ikke forårsager væsentlige skader på naturen [IUCN, 2013b, s. 16–17]. IUCN anbefaler et areal på mindst 1.000 ha til nationalparker [Stoltze, 2021]. Nationalparker forventes derfor at være store områder, der har til formål at beskytte hele økosystemer, men også kan rumme rekreative hensyn. Det vurderes derfor, at en udnyttelse af områdets ressourcer, herunder produktion, vil være i strid med kategoriens formål.

3.2.2 WWF Verdensnaturfonden

WWF (World Wildlife Fund) arbejder for at sætte biodiversitet på dagsorden og kæmper for biodiversiteten gennem forskellige projekter. WWF har følgende mål, de arbejder for man i fællesskab kan:

- "*Kæmpe for flere sammenhængende naturområder*
- *Beskytte truede arter*
- *Presse politikerne til at sætte biodiversitet højt på dagsordenen*"

[WWF, u. d.]

3.2.3 Danmarks Naturfredningsforening

Danmarks Naturfredningsforening (DN) har en række mærkesager, hvor én af deres mærkesager er at skabe mere plads til naturen, hvor der også fokuseres på at øge biodiversiteten og andelen af beskyttet natur [Danmarks Naturfredningsforening, u. d.(b)]. DN udgav i 2009 en naturpolitik, der er i tilknytning til at nå EU's målsætning om at standse tilbagegangen i naturen, men gør det klart at DN ønsker at højere ambitionsniveau. DN fastsætter i deres

naturpolitik at de ønsker at inden 2030 skal en tredjedel af landarealer være udlagt til naturområde. For at nå dette fastsættes 11 visioner der bl.a. vedrører at skabe mere sammenhængende natur og skabe bedre adgang til naturen [Danmarks Naturfredningsforening, 2009].

3.3 Nationalt niveau

I de forrige afsnit er det konstateret at Danmark er forpligtiget til at passe på landets natur og at standse tabet af biodiversitet gennem flere forannævnte internationale forpligtelser. Dette afsnit vil have fokus på de nationale forpligtelser som skal udstikke retningslinjerne for at standse tabet af biodiversitet. Første vil der ske en vurdering af den danske indsats, herefter vil de nationale strategier for biodiversitet undersøges, hvor der til sidst vil ske en undersøgelse af hvilken kontekst den danske biodiversitetsindsats skal forstås igennem.

3.3.1 Vurdering af den danske indsats

I 2019 udkom der en rapport fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, som er den sjette indrapportering til Biodiversitetskonventionen. Rapporten giver et billede af naturens tilstand og hvilke initiativer, der er igangsat for at styrke biodiversiteten [Ministry of Environment and Food of Denmark, 2019, s. 3]. Rapporten er opbygget omkring en vurdering af, hvordan forskellige initiativer understøtter de overnationale mål for biodiversitet. Til opfyldelse af Aichi-biodiversitetsmålene er forskellige initiativer sat i gang. Til delmål 11, som angår at opnå, at 17 % af landarealet er beskyttet, nævnes Natura 2000 som et initiativ til at understøtte dette. I rapporten vurderes det, at der er mere end 8 % af Danmarks areal, som er udpeget som Natura 2000, og disse områder udgør store og udsatte naturområder [Ministry of Environment and Food of Denmark, 2019, s. 17].

WWF Verdensnaturfonden og DN er gået sammen for at få udarbejdet en rapport, der gør status på den danske indsats for at nå FN's biodiversitetskonventions Aichi-biodiversitetsmålene. Rapporten udkom i 2020, som også var fristen på for at opnå målene. Vurderinger af den danske indsats viser dog, at kun ét ud af de 20 delmål er opfyldt. Det mål som er opfyldt, er delmål 16, som omhandler tiltrædelsen af protokollen, og at den praktiske udførelse af protokollen er i overensstemmelse med national lovgivning. Derudover vurderes det, at syv af delmålene er i tilbagegang siden sidste vurdering i 2017. Delmål 11, som omhandler, at 17 % af landarealet er beskyttet, er én af de mål, som er i tilbagegang. Til delmål 11 vurderes det, at mindre end 1 % af Danmarks areal er beskyttet og forvaltet med henblik på biodiversitet [Hjarsen og Schjelde, 2020, s. 4-6, 13].

Selvom det ud fra den sjette indrapportering kan konstateres, at der er iværksat en lang række initiativer for at sikre, at Danmark bl.a. kunne opnå Aichi-målene, giver rapporten ikke en vurdering af, i hvilken grad hver enkelt mål er under opfyldelse, men kun hvilke initiativer der er sat i gang. Rapporten udgivet af WWF og DN giver et billede af, at selvom der er igangsat en lang række initiativer, er Danmarks indsats langt fra at kunne opfylde Aichi-målene. De to ovenfornævnte rapporter er udgivet af aktører, der repræsenterer direkte og indirekte påvirkningsfaktorer, og derfor skal begge vurderinger ses i forhold til deres position. Men det vurderes, at konklusionen er, at Danmark er langt fra at imødegå de internationale forpligtelser for biodiversitet.

3.3.2 Nationale strategier for biodiversiteten

Dette afsnit vil undersøge hvilke nationale strategier Danmark har for at fremme biodiversiteten, og dermed hvordan man vil imødegå de internationale forpligtelser.

Naturplan Danmark

Gennem FN's Biodiversitetskonvention er alle parterne forpligtet til at have en national biodiversitetsstrategi jf. BK, artikel 6, litra a. 'Naturplan Danmark - Vores fælles natur' er Danmarks nationale biodiversitetsstrategi og udkom i 2014. Strategien følger op på FN's og EU's mål for at standse tabet af biodiversitet inden 2020. Strategien indeholder følgende tre indsatsområder:

- *Mere plads og mere sammenhæng i naturen*
- *Styrket indsats for vilde planter og dyr*
- *Bedre muligheder for fællesskab gennem naturoplevelser og friluftsliv*

[Regeringen, 2014, s. 5]

For at imødegå de tre indsatsområder indeholder strategien i alt 22 konkrete indsatser. Dette dækker bl.a. over at der forventes at blive etableret 25.000 ha ny natur, naturværdien skal øges, der må ikke ske tilbagegang i Natura 2000-områderne og at naturen i 2020 skal have 120 millioner besøg [Regeringen, 2014, s. 12-13].

Danmarks nationale skovprogram

I 2018 udkom Danmarks nationale skovprogram, som afløste skovprogrammet fra 2002. Programmet omhandler bæredygtig skovdrift, og det påpeges dette kan være et middel til at opnå flere internationale mål, eksempelvis FN's Biodiversitetskonvention og EU's biodiversitetsstrategi som begge indeholder mål om at skovbrug skal understøtte biodiversiteten [Miljø- og Fødevareministeriet, 2018, s. 54-57]. Programmet sætter rammerne for de danske skoves udvikling og har særligt fokus på en balance mellem benyttelse og beskyttelse. Skovprogrammets vision for Danmarks skove er følgende:

> *Et skovareal i vækst med sunde og robuste skove, hvor der er plads til forskellighed, og hvor der er gode muligheder for at producere bæredygtigt træ og skabe arbejdspladser, tage hånd om biodiversiteten og beskytte naturperler, modvirke klimaændringer og beskytte grundvand og for at tilbyde gode oplevelser for friluftslivet. I nye og gamle skove og til gavn og glæde for både nuværende og kommende generationer.*

[Miljø- og Fødevareministeriet, 2018, s. 4-5]

Skovprogrammet er bygget op om seks overordnede indsatser, der skal understøtte den ønskede vision om en bæredygtig skovdrift. I visionen indgår et ønske om at skabe både gode oplevelser i naturen, som også er én af de overordnede indsatser. Indsatsen vedrørerene 'mere skov og mindre global opvarmning' fastsætter et mål om, at inden udgangen af det 21. århundrede skal 20-25 % af Danmarks landareal være dækket af skov. Dette er en

videreførelse af et politisk mål, der blev sat i 1989, om at fordoble Danmarks skovareal i løbet af en trægeneration, hvilket svarede til, at 20 % af Danmarks areal skulle være dækket af skov inden for 80-100 år [Miljø- og Fødevareministeriet, 2018, s. 10–13]. I forhold til indsatsen vedrørende 'mere biodiversitet' fastsættes et mål om, at mindst 10 % af det samlede skovareal skal have biologisk mangfoldighed som det primære driftsformål inden 2040, og produktionen i disse skove skal ske med hensyn til biodiversiteten [Miljø- og Fødevareministeriet, 2018, s. 28].

Natur- og biodiversitetspakke

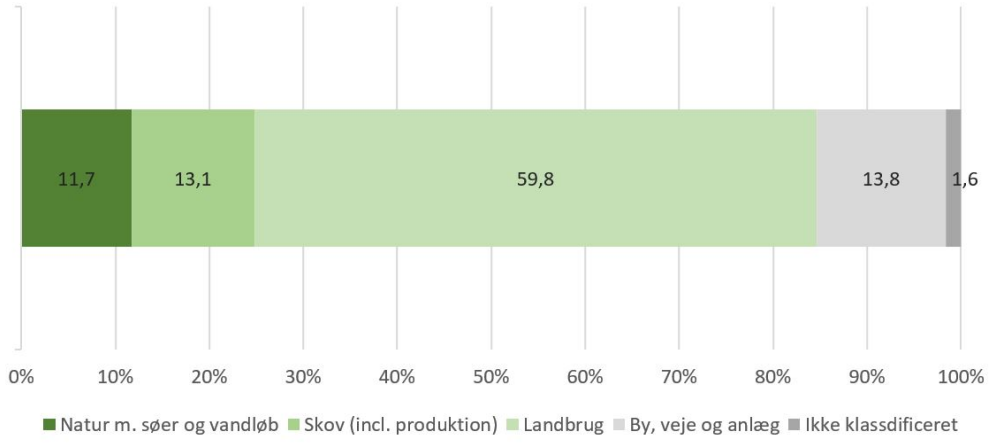
I aftalegrundlaget for regeringen i 2019 er det i forståelsespapiret beskrevet, hvordan regeringen vil sætte en ny politiske retning og har et ønske om at hæve ambitionerne for klima, miljø og natur. Aftalegrundlaget består af seks indsatser, hvoraf det første punkt er 'en grøn og bæredygtig fremtid', som bl.a. indeholder et fokus på at skabe større biodiversitet og mere skov. Dette vil gøres igennem udlæg af mere urørt skov, etablering af naturnationalparker og skabelse af flere sammenhængende naturområder, hvor naturen kan udvikle sig på mere naturlige præmisser. Dette skal en biodiversitetspakke bidrage til [Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, Enhedslisten, 2019, s. 3-5]. Dette udmøntes derved i december 2020 i en natur- og biodiversitetspakke, hvor formålet er at give biodiversiteten bedre vilkår og bremse naturens tilbagegang, hvilket vil ske gennem etablering af mere urørt skov og naturnationalparker. Herigennem forventes at blive udlagt 75.000 ha urørt skov og i alt 15 naturnationalparker [Miljøministeriet, 2020].

3.3.3 Årsagsforklaring

Dette afsnit vil undersøge årsager til at den danske biodiversitet er i tilbagegang trods nationale strategier og initiativer. Ud fra forrige afsnit kan det udledes at de nationale strategier indholder et hensyn til benyttelsen af naturen i form af oplevelser og besøg i naturen. Dette hensyn er ikke i ligeså høj grad fundet i de overnationale strategier. Forklaringen herfor forventes bl.a. at kunne findes gemmen den politiske baggrund for forvaltningen af det åbne land, og vil dermed også være en del af svaret på hvorfor Danmark ikke leverer mere på de internationale forpligtelser.

Jf. Planloven (PL) § 34 er hele landet inddelt i tre zoner: byzone, sommerhusområde og landzone. Hovedformålet med zoneinddelingen er at *"forhindre spredt bebyggelse i det åbne land og dermed sikre en klar grænse mellem by og land"*, hvor landzonen er forbeholdt jordbrugserhvervene og skal tilgodese landskabs- og naturværdier [Erhvervsstyrelsen, 2019, s. 9]. Regulering af grænsen mellem by og land fører tilbage til 1949 med vedtagelsen af byreguleringsloven, der dækkede dele af Danmark, hvor argumentet var, at en skarp opdeling mellem land og by ville formindske omkostningerne for tekniske anlæg, eksempelvis veje og ledninger. Desuden var tanken at friholde det åbne land for spredt bebyggelse til fordel for æstetikken. Det kraftige økonomiske opsving i 1960'erne og start 1970'erne førte til en stor efterspørgsel af tæt-lav boligbyggeri og dermed også på byggegrunde hertil. I 1970 blev lov om by- og landzone vedtaget, som indførte byzoner og landzoner på et nationalt niveau. Lovens formål var at regulere, at det åbne land friholdtes for bebyggelse, der ikke havde tilknytning til jordbrugserhvervene [Illeris, 2014, s. 25, 62–64]. Med dette kan det siges, at

Danmark har haft tradition for at regulere grænsen mellem by og land, og at landzonen primært har været forbeholdt produktion og dermed et benyttelseshensyn. Dette afspejles også i Danmarks arealanvendelse, som er illustreret på figur 3.1



Figur 3.1 *Danmarks arealanvendelse i 2018. Tabellen er udarbejdet med udgangspunk i data fra [Danmarks Statistik, u. d.]*

Landbrug udgør den største procentsats med en benyttelse på næsten 60 % af Danmarks areal, og dermed er det danske landskab påvirket af en monokultur. Danmark er også det land i EU, der procentvis har det største opdyrkede areal [Danmarks Statistik, u. d.]. Andelen af det opdyrket areal kan i en dansk sammenhæng ses som en årsagssammenhæng til den ringe tilstand i biodiversiteten, da Danmark er det land i EU som har mest opdyrkeret land samtidige med, som nævnt tidligere i indledningen, også at være det land i EU som har udpeget mindst landareal til Natura 2000 og har den laveste andel af levesteder som er 'godt bevarede'.

I en sammenligning af udviklingen af arealanvendelse fra 2011 til 2018 ses det, at andelen af areal til natur er steget med 0,5 % [Danmarks Statistik, u. d.]. Selvom statistikken viser at naturen i Danmark er i fremgang, vurderes det, at det i nuværende tempo ikke vil være muligt at nå de internationale forpligtelser om, at 30 % af landarealet skal være beskyttet inden 2030. DN har også lavet en opgørelse over Danmarks arealanvendelse og her vurderes det, at under 0,5 % af Danmarks areal er beskyttet natur, som har biodiversitet som formål [Danmarks Naturfredningsforening, u. d.(a), s. 3]. I EU's 'No net land take by 2050', som blev præsenteret tidligere, fremhæves det der skal være fokus på at der ikke udlægges mere jord til 'human-developed land', hvor det vurderes, at i Danmark, for at kunne imødekomme de international forpligtigelser, skal der også være fokus på at skabe mere areal til naturen, da landbruget udgør den største andel af 'undeveloped land', og dermed begrænser arealerne til gavn for biodiversiteten.

3.4 Opsamling

Ud fra ovenstående undersøgelse af internationale og nationale politikformuleringer for biodiversitet vurderes det, at inden for biodiversitetsbeskyttelse er påvirkningsfaktoren manifest, da det er åbent og erkendt, at der skal handles på området. Der er mange forskellige aktører, der udstikker målsætninger for biodiversiteten, og dette understreger,

at der er mange direkte og indirekte påvirkninger af årsager til retten. Årsagen til, at biodiversitet er kommet på den politiske dagsorden, anses som en énfaktorforklaring, der bunder i en bevidsthed om, at der skal handles for at vende den nedadgående udvikling.

Biodiversitet er et emne, der har været på dagsordenen længe, hvor Bernkonventionen fra 1979 og FN's Biodiversitetskonvention fra 1992 var de første initiativer for at udstikke en retning for håndtering af nedgangen i biodiversiteten. I de undersøgte strategier ses en forskel på de fremførte mål, hvor de internationale forpligtelser gennem FN's Biodiversitetskonvention og EU's biodiversitetsstrategi begge indeholder et mål om, at 30 % af jordens areal skal være beskyttet, og hvor områderne skal have en særlig betydning for biodiversiteten. Hvor FN generelt er mere overordnet på, hvilke fokusområder der kræver tiltag for at standse tabet af biodiversitet, har EU's strategier et lidt mere konkret fokus, f.eks. inden for forvaltningen af landbruget og håndtering af habitatdirektivet. Interesseorganisationerne IUCN, WWF og DN kæmper alle for bevågenhed på området og for at lægge pres på politikerne. Dette gøres igennem forskellige strategier for naturen.

De overnationale strategier og mål for biodiversiteten udstikker en retning for, hvordan målet om at standse tabet af biodiversitet kan opnås. Overordnet kan FN's og EU's strategier sammenskrives til, at man skal standse yderligere tab af biodiversitet, eksisterende naturområder skal bevares og beskyttes, tabte økosystemer skal genoprettes, der skal skabes sammenhængende naturarealer, og det er vigtigt, at der sker en sammenhængende koordinering landene imellem. Bevarelsen af eksisterende naturområder kan bl.a. ske gennem en indsats for mindre forurening, bekæmpelse af invasive arter og en bæredygtig benyttelse af jordens ressourcer.

I lighed med de overnationale mål dækker de nationale strategier de samme emneområder vedrørende beskyttelse af naturen og derigennem standsning af tabet af biodiversitet. I de nationale strategier vælger man fra Danmarks side, at følge de internationale strategier, og dermed opsætter man ikke højere mål end fra internationalt side. Derudover er der i de nationale strategier i højere grad tilført et hensyn til benyttelsen af naturen i form af oplevelser og besøg i naturen. I Natur- og biodiversitetspakken fastsættes to konkrete tiltag for biodiversiteten, nemlig at der skal udlægges 75.000 ha urørt skov og etableres 15 naturnationalparker. Dette vil svare til, at urørt skov vil dække 1,75 % af Danmarks samlede areal.

På nuværende tidspunkt udgør natur lige under 12 % af Danmarks samlede landareal, og derfor er der langt op til at opfylde de internationale mål om, at 30 % af landarealet skal være beskyttet. De nationale strategier vurderes ikke at være tilstrækkeligt til at kunne vende tilbagegangen i biodiversitet, men må anses som et skridt i den rigtige retning. Det er heller ikke konkretiseret, hvor store naturnationalparkerne bliver, eller om der kan være overlap med udlægningen af urørt skov. En af årsagerne til, at der i de nationale strategier indgår et benyttelseshensyn, er, at det afspejler arealforvaltningen, der politisk er blevet kørt, hvor det åbne land hovedsageligt har været friholdt til jordbrugserhverv.

Ud fra kapitlet kan det udledes, at for at nå målet om at standse tabet af biodiversitet, er der behov for både retlige og planlægningsmæssige initiativer med henblik på at sikre at målsætningernes ambitioner kan blive til virkelighed samt at der er fastsat en fast ramme for arbejdet.

4 Biodiversitetsfremmende mål og virkemidler

I dette kapitel vil det andet spørgsmål af problemformuleringen undersøges, som lyder: *"Hvilke nationale målsætninger er der for biodiversitet, og hvilke virkemidler er der til at realisere disse?"*. Formålet med dette er på baggrund af den nationale politikformulering i forrige kapitel at klarlægge, hvorvidt denne også er udmøntet i bindende målsætninger og virkemidler i politikdesignet med henblik på at realisere målene. Danmark har ikke en samlet biodiversitetslovgivning, hvorfor kapitlet vil udarbejdes ud fra en opbygning af en række forskellige love og foranstaltninger, hvori målsætninger og virkemidler, inden for projektets afgrænsning af naturbeskyttelse, er formuleret. Hvert afsnit vil have underafsnittene mål, middel og effekt. Til at vurdere effekten vil virkemidlerne holdes op mod nogle af nøgleordene fra forrige kapitel som bevarelse, beskyttelse og genopretning i henhold til hvordan det bidrager til biodiversiteten.

4.1 Planloven

PL sætter den overordnede ramme for den fysiske planlægning for arealanvendelse i Danmark, og udgør derved et af de stærkeste styringsmidler for brugen af landareal, hvorfor den også har betydning for naturbeskyttelsen. I PL fordeles ansvaret for planlægningen, hvorved kommunerne har ansvaret for den sammenfattende arealregulerende kommune- og lokalplanlægning, og Erhvervsministeren har ansvaret for at sikre overordnede interesser gennem landsplanlægningen [Naturstyrelsen, 2012, s. 8]. Kommunerne har derved også hovedansvaret for naturbeskyttelse, og at afveje de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, herunder at sikre at planlægningen er i overensstemmelse med de nationale interesser.

4.1.1 Mål

I lovens formålsparagraf fremgår følgende mål og hensyn, som især skal varetages gennem en styring og regulering af arealanvendelsen:

> PL § 1, stk. 1: *"Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.*
> *Stk. 2. Loven tilsigter særlig,*
> *...*
> *nr. 5) at biodiversiteten understøttes, ..."*

Heraf kan der særligt identificeres en målsætning om et fælles ansvar for at værne om landets natur, bevare dyre- og planteliv samt at understøtte biodiversiteten. Brugen af det centrale begreb 'natur' fremstår dog af bestemmelsen som et bredt formuleret hensyn, og det kan derfor være svært at aflæse, hvilken varetagelse dette indebærer. Det uddybes dog at biodiversiteten skal understøttes. Tilføjelsen af biodiversitetsbegrebet blev indskrevet ved lovændringen i 2017, og i forarbejderne til denne begrundes dette med, at det understøtter gennemførelsen af habitatdirektivet fra 1992 [Erhvervsministeren, 2017, s. 53]. Herved konkretiseres det at målsætningen indgår for at opnå de internationale mål, hvilket også er med til at oplyse om forpligtigelsen hertil, ved at det nu indgår i en direkte formulering i loven. Af formålsbestemmelsen bemærkes det desuden, at hensynet til naturen også skal sidestilles med en række af andre benyttelseshensyn.

4.1.2 Middel

Styringen af kommuneplanlægningen ses som et centralt led i at opfylde lovens formål. Jf. PL § 11, stk. 1 har alle kommuner pligt til at opretholde og vedligeholde en kommuneplan, hvilket kan fremhæves som et virkemiddel for at opnå lovens målsætning. Kommuneplanpligten omfatter en række emner, som bl.a. er beskrevet i PL § 11 a, stk. 1, hvoraf særligt følgende mindstekrav kan fremhæves inden for naturbeskyttelse:

> PL § 11 a, stk. 1: *"Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for*
> *...*
> *nr. 12) beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket*
> *...*
> *nr. 14) varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser, og for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort"*

Målet med bestemmelsen i PL § 11 a, stk. 1, nr. 12 er at forøge det danske skovareal, så 20-25 % af landets areal er dækket af skov i løbet af en skovgeneration. Det prioriteres desuden, at skovrejsningen bl.a. skal fremme den biologiske mangfoldighed, hvorfor udpegningen må ses som et middel til dette [By- og Landskabsstyrelsen, 2008, s. 33-34]. Herudfra ses derved, at der politisk er indsat en binding for kommuneplanlægningen i forsøget på at opnå målet for Danmarks nationale skovprogram, som præsenteret i forrige kapitel. Områdeudpegningen udfylder da primært et administrationsgrundlag for en række andre love, bl.a. Skovloven (SL) og Jordfordelingsloven (JFL). Den udgør derved også en betydning for bl.a. tildeling af tilskud til skovrejsning [Anker, 2013, s. 222].

I relation til retningslinjen af PL 11 a, stk. 1 nr. 14 fremgår det af PL § 11 a, stk. 2 at der desuden skal ske en udpegning af beliggenheden af de nævnte naturbeskyttelsesinteresser, hvilket herefter samlet vil udgøre Grønt Danmarkskort. Af lovforarbejderne prioriteres det, at planlægningen herfor skal bidrage til indsatsen for større og bedre sammenhængende naturområder, hvilket både understøtter en positiv udvikling i biodiversitet og opfyldelsen

af FN's og EU's mål for biodiversitet [Erhvervsministeren, 2017, s. 25, 46]. Desuden fremgår det som et nationalt hensyn, som skal varetages i den kommunale planlægning, at der skal fastlægges retningslinjer, som sikrer områderne mod indgreb som byvækst og veje [Erhvervsstyrelsen, 2018, s. 9].

Af bestemmelsen i PL § 11 a, stk. 1, nr. 14 kan det udledes at der i arbejdet med naturbeskyttelsen både indgår eksisterende og potentiel natur. Her omfatter 'særlige naturbeskyttelsesinteresser' eksisterende Natura 2000-områder og generelt beskyttede naturområder efter Naturbeskyttelsesloven (NBL) som § 3-områder og naturfredede områder. Beskyttelsesbestemmelserne herfor indgår derfor i en anden lovgivning, hvis anvendelsesmuligheder først vil beskrives senere i kapitlet. Kommunen har dog også den mulighed at inddrage nye 'potentielle naturområder', hvor det er muligt at fastsætte retningslinjer med henblik på eksempelvis at opnå forbedret sammenhæng eller naturindhold [Miljøstyrelsen, 2017, s. 5]. Denne inddragelse giver dog ikke mulighed for at stille nye krav til eksempelvis landbruget om naturbeskyttelse eller mulighed for at påføre lodsejere begrænsninger i deres udnyttelse [Erhvervsministeren, 2017, s. 25].

De to omtalte kommuneplanretningslinjer kan siges at være rettet mod beskyttelsen af naturområder i form af udpegninger, men zonereguleringen, som nærmere udgør aktivitetsorienteret retningslinjer, kan også fremhæves som et virkemiddel. Hovedformålet for landzonen blev præsenteret i forrige kapitel til at forhindre spredt bebyggelse, reservere det til jordbrugserhverv og tilgodese naturværdier. I tilknytning hertil udgør kravet om landzonetilladelse jf. PL § 35, stk. 1 et virkemiddel for beskyttelsen af det åbne land mod uplanlagt bebyggelse eller ændret anvendelse.

Kommuneplanens retningslinjer har til formål at udgøre et vigtigt grundlag for kommunens administration af kompetencer inden for anden lovgivning, men også for kommunens administration af landzonebestemmelserne. Retningslinjerne, og herunder de områdeudpegninger som de medfører, giver derfor blot mulighed for at oplyse om hensynene, som skal indgå i afvejningen af en ansøgning om tilladelse eller dispensation efter lovgivningen. Kommuneplanens retningslinjer er derfor heller ikke bindende for borgerne, hvorfor de heller ikke kan formuleres som umiddelbart forpligtende krav eller forbud [Anker, 2013, s. 206-207].

4.1.3 Effekt

Til at opfylde målene i PL vurderes de fremhævede virkemidler at være tilstrækkelige. Dette skyldes dog, at målene heri ikke er entydige og varetager naturhensyn i en bred forstand. Virkemidlerne vurderes dog til at være mindre tilstrækkelige til at fremme biodiversitet i det store hele. Dels da områdeudpegninger ikke giver mulighed for at gribe ind i eksisterende anvendelse for at sikre en beskyttelse eller give et påbud, og derfor kun har en indflydelse, hvis der skal tages stilling til et ønske om at ændre anvendelsen af et areal eller opføre bebyggelse eller lignende. Dette er dog ikke ensbetydende med en fuld beskyttelse, og udpegningerne er politisk bestemt, hvorfor de kan ændres ved en politisk kursændring af kommuneplanen jf. PL § 23 c. I henhold til zonereguleringen har tidligere studier af det danske plansystem og dets effektivitet vist, at denne blandt andre udgør et effektivt middel i kontrollen af arealanvendelsen, herunder begrænsningen af arealudtag til byområder og

infrastruktur [Sørensen og Christensen, 2020]. Dette bevidner derfor om, at PL er effektiv til at forbeholde det åbne land til andet end bebyggelse, om end det kan diskuteres at landbruget favoriseres, og redskabet derfor ikke rækker til at skabe natur.

4.2 Naturbeskyttelsesloven

NBL trådte i kraft i 1992 som følge af en sammenfatning af den tidligere naturfredningslov, sandflugtslov og lov om naturforvaltning [Koester, 2009, s. 41].

4.2.1 Mål

Formålsbestemmelsen, som sætter rammerne for hensynene, der skal varetages ved administrationen af loven, lyder som følgende:

> NBL § 1, stk. 1: *"Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet*
> *Stk. 2. Loven tilsigter særligt*
> *nr. 1) at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,*
> *nr. 2) at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser*
> *...*
> *§ 2. Lovens beføjelser skal tillige anvendes med sigte på at bekæmpe sandflugt og forøge skovarealet ..."*

Heraf bemærkes det at bestemmelserne i NBL § 1, stk. 1 er identiske med en stor del af formålsbestemmelsen for PL. Dette bevidner derfor om, at lovene hver for sig skal medvirke til at udgøre en del af en helhed, som er koncentreret om det samme formål, herunder at værne om landets natur. Her fremstår begrebet natur også bredt, men til forskel fra PL præciserer NBL § 1, stk. 2 lovens hovedformål hvad angår naturen. Disse omfatter at beskytte naturen og de værdier den indeholder samt at forbedre, genoprette eller tilvejebringe naturområder. Dette skal ses i sammenhæng med at kunne bevare vilde dyr og planter, samt deres levesteder, hvilket er det tætteste som loven kommer på biodiversitetsbegrebet, og hvorfor der ingen tvivl er om, at disse hensyn i høj grad kan varetages efter loven [Koester, 2009, s. 49-52].

4.2.2 Middel

Til at opfylde målene for NBL kan der fremhæves tre væsentlige virkemidler: § 3 beskyttet natur, fredning og naturnationalparker samt lovens kapitel 8 om naturforvaltning, som indeholder en række økonomiske virkemidler. Disse vil derfor danne udgangspunkt for det følgende.

§ 3 beskyttet natur

En af de mest centrale bestemmelser i NBL er § 3, som indgår i lovens kapitel 2 om generelle beskyttelsesbestemmelser. Bestemmelserne i NBL § 3 har til formål at opfylde målet om at beskytte og bevare bestemte naturtyper, fordi de er af afgørende betydning for den biologiske mangfoldighed [Koester, 2009, s. 85]. Dette sikres gennem følgende:

> NBL § 3, stk. 2: *"Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af*
> *1) heder,*
> *2) moser og lignende,*
> *3) strandenge og strandsumpe samt*
> *4) ferske enge og biologiske overdrev,*
> *når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m2 i sammenhængende areal"*

Heraf ses hovedformålet, som er at beskytte mod tilstandsændringer gennem et forbud. Forbuddet gælder alle former for nye aktiviteter eller indgreb, som kan ændre tilstanden af naturtypen. Dette gælder også aktiviteter, som foregår uden for det pågældende område, men som vil have en virkning på dette [Anker, 2006a, s. 361-362]. Det bemærkes dog, at det kun er nye aktiviteter, som er omfattet af forbuddet, og eksisterende aktiviteter og arealanvendelser kan derfor fortsætte som hidtil. Dette kan derfor ses som virkemidlets begrænsning, da det ikke er en mulighed eksempelvis at regulere fortsat landbrugsdrift. Som virkemiddel udgør NBL § 3 beskyttet natur derfor et reguleringsmiddel, hvor det er muligt at foretage indgreb i rådighedsretten for en ejendom. Hertil kan det desuden bemærkes, at bestemmelsen, sammen med de resterende bestemmelser i lovens kapitel 2, er udtryk for en erstatningsfri regulering. Herudover medfører bestemmelsen heller ikke en handlepligt til at fastholde eller vedligeholde en bestemt naturtilstand [Anker, 2006a, s. 358].

Bestemmelserne i NBL § 3 administreres af kommunerne og jf. NBL § 65, stk. 2 er der, på trods af at bestemmelsen er udformet som en forbudsordning, en mulighed for at dispensere fra forbuddet. Det understreges dog, at dette kun kan gøres i særlige tilfælde, hvilket bevidner om at bestemmelserne skal forvaltes meget restriktivt. Hertil er det også principielt uden betydning, om indgrebet, der kræver dispensation, medfører negative eller positive ændringer i naturtilstanden, hvorfor eksempelvis naturgenopretning kræver dispensation [Anker, 2006a, s. 362].

Fredning

Af kapitel 6 i NBL fremgår bestemmelserne for fredning. Dette virkemiddel kan anvendes for at fastsætte konkrete begrænsninger i ejendomsrettens udøvelse over en fast ejendom med henblik på at sikre en bestemt beskyttelse eller udnyttelse af ejendommen for at varetage formålene, som fremgår af NBL § 1 [Koester, 2009, s. 707]. Jf. NBL § 33, stk. 5 skal der derfor også ydes erstatning for det tab, som en fredning kan påføre en ejer, bruger eller anden rettighedsindehaver. En fredning er en bindende offentligretlig beslutning, som afgøres af Fredningsnævnet på baggrund af en fredningssag, der jf. NBL § 33, stk. 3 kan rejses af miljøministeren, kommunalbestyrelsen eller DN.

For at kunne anvende virkemidlet skal der foreligge en særlig begrundelse, som ikke kan opfyldes gennem den generelle naturbeskyttelses- og arealanvendelseslovgivning, hvilket bevidner om at virkemidlet anvendes, når et område ikke er tilstrækkeligt beskyttet, og en fredning derved kan medføre en bedre sikring [Koester, 2009, s. 717]. Ligeledes er instrumentet karakteriseret ved, at det principielt kan fortrænge næsten enhver anden form for regulering af fast ejendom, som regulerer dennes udnyttelse og benyttelse [Koester, 2009, s. 712]. En fredning har retsvirkninger i den forstand, at ejere eller brugere ikke må gøre noget, der strider mod fredningsbestemmelserne. Jf. NBL § 50 er det dog muligt for fredningsnævnet at dispensere fra en fredningsbestemmelse, men kun hvis det ikke vil stride mod fredningens formål.

Til en større forståelse af virkemidlets anvendelsesmuligheder kan der inddrages en afgørelse af Fredningsnævnet angående fredning af Kær Vestermark i Sønderborg Kommune, som udgør et areal på omtrent 140 ha. I denne inddrages netop biodiversitet i begrundelsen for afgørelsen. Det fremgår heraf, at fredningen skal sikre området mod fremtidig udvikling og desuden bevirker, at der ikke længere må gødes eller sprøjtes [Fredningsnævnet for Sydjylland, 2016]. Afgørelsen bevidner derfor om, hvordan varig sikring af et større område er muligt samt hvordan instrumentets muliggør en anvendelse af bestemmelser vedrørende påbud og forbud jf. NBL § 38, stk. 4, som skønnes at være nødvendige for at fredningsformålet kan nås.

Naturforvaltning

Bestemmelserne i NBL kapitel 8 har til formål at fremme lovens formål gennem en aktiv naturforvaltning, som understøttes af en række økonomiske virkemidler [Koester, 2009, s. 1083]. Af lovens forarbejder understreges det, at der ved gennemførslen af naturforvaltningsprojekter lægges vægt på lodsejernes frivillige medvirken [Miljøministeren, 1991, s. 1483]. Først og fremmest er det sikret jf. NBL § 55, stk. 1, at det på de årlige finanslove er muligt at fastsætte en beløbsramme, hvor miljøministeren har mulighed for at anvende en række tiltag såsom jf. NBL § 55, stk. 1, nr. 1 at erhverve fast ejendom bl.a. til tilplantning eller jf. NBL § 55, stk. 1, nr. 3 at yde lån og tilskud til bl.a. kommuner og private ejendomsejere til bevaring, pleje og genopretning af naturområder. Da en naturgenopretning tilsigter at skabe en permanent naturtilstand, kan det være hensigtsmæssigt med en varig sikring af denne. Jf. NBL § 55, stk. 1, nr. 3 fremsættes derved det middel at gøre den beskrevne mulighed for tilskud betinget af, at der indgår en aftale om naturbevaring eller naturgenopretning som tinglyses.

Af NBL § 60, stk. 1 ses desuden et virkemiddel ved muligheden for at ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområde, hvis en råden over ejendommen er nødvendig for at gennemføre foranstaltninger, som skal fremme lovens formål. På baggrund af NBL § 60, stk. 2 skal det dog bemærkes, at dette middel ikke kan anvendes til at fremme statslig skovtilplantning. Af lovforarbejderne begrundes dette med, at det aldrig vil være af så afgørende betydning, at en bestemt ejendom indgår i et skovprojekt på et bestemt tidspunkt [Miljøministeren, 1991, s. 1487].

Naturnationalparker

Bestemmelserne om etablering af naturnationalparker er reguleret gemmen kapitel 8 a i NBL. Dette kapitel blev tilføjet i 2021 gennem ændringsloven 'Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven' (NNP). Af forarbejderne til denne lovændring fremhæves det, at virkemidlet forventes at være et vigtigt og positivt bidrag til Danmarks opfyldelse af mål om beskyttede områder i EU's biodiversitetsstrategi samt mål om beskyttede områder under FN Biodiversitetskonvention [Miljøministeren, 2021, s. 40].

Virkemidlet anvendes ved at miljøministeren efter NBL § 61 a, stk. 1 har hjemmel til at tillade etablering af naturnationalparker efter ansøgning. Hovedformålet med virkemidlet er at styrke natur og biodiversitet i udpegede områder. Dette ønskes gennemført ved etablering af større sammenhængende naturområder, hvor grundsætningen er at "*naturen i området så vidt muligt skal kunne udvikle sig på egne præmisser*" [Miljøministeren, 2021, s. 5]. Dette sikres gennem følgende bestemmelse:

> NBL § 61 a, stk. 2: *"En naturnationalpark skal forvaltes med natur og biodiversitet som hovedhensyn, med henblik på at naturen i området så vidt muligt kan udvikle sig på egne præmisser. Naturnationalparken skal friholdes for skov- og landbrugsproduktion bortset fra særlige forvaltningstiltag af hensyn til naturen og biodiversiteten. ..."*

Herudfra ses det, at bestemmelsen om naturnationalparker konkret bruger ordet biodiversitet, og det er lovfæstet, at naturnationalparker skal forvaltes med biodiversitet som hovedformål. For at imødekomme dette kan det af lovændringens forarbejder ses, at det tilstræbes at have et naturligt økosystem i områderne, hvor naturgenopretningstiltag kan være nødvendige. Dette kan bl.a. vedrøre at etablere lysninger, skabe dødt ved og fældning af ikke-hjemmehørende arter [Miljøministeren, 2021, s. 9]. For at understøtte et naturligt økosystem vil der blive udsat store planteædere, som skal holdes så ekstensivt som muligt. Derfor vil naturnationalparker også helt eller delvist være indhegnet, men der vil ikke være noget hegn inde i områderne. Et centralt element af virkemidlet udgør desuden, at områderne skal friholdes for produktion, hvilket i forarbejderne er uddybet til, at der ikke må kunne skabes udbytte fra arealerne eller holdes husdyr af kommercielle hensyn, og derudover skal områderne også friholdes for jagt [Miljøministeren, 2021, s. 5-6, 9]. Det kan herudfra udledes at det tilstræbes at opnå virkemidlets målopfyldelse ved at skabe nogle rammer for hvordan naturen skal forvaltes mere konkret for at opnå en øget biodiversitet, hvilket ses som en modsætning til indholdet i de øvrige virkemidler i NBL.

Af bestemmelsen i NBL § 61 a, stk. 1 ses desuden en central faktor, som er med til at indikere rækkevidden af naturnationalparker som virkemiddel. Bestemmelsen lyder:

> NBL § 61 a, stk. 1: "*En naturnationalpark kan efter tilladelse fra miljøministeren etableres på et større statsejet område. ...*"

Herudfra ses det, at det er fastsat i loven, at naturnationalparker kun kan etableres på statsejede arealer, og dermed afskrives muligheden for at etablere naturnationalparker i

store dele af Danmark. Der er ingen bestemmelser i relation hertil, som giver mulighed for at inddrage private arealer hverken ved frivillige aftaler eller eksempelvis ekspropriation. Det fastsættes også at naturnationalparker skal etableres på større arealer, hvilket i forarbejderne uddybes til at forventes at være omkring 1.000 ha eller derover. Derudover står der, at mindre områder kan blive udpeget, hvis det vurderes, at området kan forvaltes efter virkemidlets formål [Miljøministeren, 2021, s. 8].

4.2.3 Effekt

På baggrund af ovenstående kan det udledes, at NBL indeholder en række forskellige virkemidler til at opfylde lovens mål ved at varetage forskellige tiltag. Til at opfylde målene i loven vurderes de fremhævede virkemidler at være tilstrækkelige. Det ses ligeledes at de kan anvendes til at forvalte en mere restriktiv naturbeskyttelse, da de i højere grad lovsikre naturen førsteret uden at den skal sidestilles med en række modsatrettede hensyn. Til at beskytte naturen indgår både virkemidler, som har til hensigt henholdsvis at bevare og genoprette naturområder. For § 3-områderne er der i høj grad tale om en beskyttelse mod tilstandsændringer, men forbuddet herfor gælder kun nye foranstaltninger, hvorimod virkemidlerne udgjort af fredning og naturnationalparker i højere grad kan bringes i anvendelse over for eksisterende aktiviteter med henblik på at sikre en bestemt naturtilstand. Her synes der især med naturnationalparker at sikres et instrument som i højere grad har fokus på at danne nogle retlige rammer for dette. Bestemmelserne om naturnationalparker blev tilføjet til loven i 2021. De udgør derfor det nyeste reguleringsmæssige instrument indenfor biodiversitetsfremmende virkemidler. Etableringen af sådanne områder er derfor heller ikke fuldt implementeret endnu, hvorfor det ikke er muligt at konstatere nogle effekter heraf. Der vil derfor henvises til projektets kapitel 5, hvor der vil analyseres de anticiperede effekter.

4.3 Skovloven

SL blev vedtaget i 2004 på baggrund af det nationale skovprogram fra 2002, hvori regeringen forudsatte at et centralt virkemiddel for at realisere programmets målsætninger var at fremsætte en ny skovlov [Skov- og Naturstyrelsen, 2002, s. 7]. Loven kan derfor ses som et led i opfølgningen på en politisk strategi.

4.3.1 Mål

Loven fastlægger de overordnede rammer for driften af de danske skove samt definere kravene for driften, som gælder for skovejere. Af lovens forarbejder fremgår det desuden, at målet med loven er at sikre, at Danmark kan leve op til de internationale forpligtigelser og anbefalinger på området [Miljøministeren, 2004, s. 5290]. Lovens formålsbestemmelse fastlægger bl.a. følgende mål:

> SL § 1, stk. 1: *"Loven har til formål at bevare og værne landets skove og hertil forøge skovarealet*
> *Stk. 2. Loven har også til formål at fremme bæredygtig drift af landets skove. Bæredygtig drift betyder inddragelse af såvel økonomiske som økologiske og sociale værdier.*

Stk. 3. Bæredygtig drift indebærer, at det ved driften af det enkelte fredskovspligtige areal og ved lovens administration ud fra en helhedsbetragtning tilstræbes at
...
nr. 3) bevare og øge skovenes biologiske mangfoldighed"

Herudfra identificeres en hovedmålsætning om at bevare og værne de danske skove samt at forøge skovarealet. Sidstnævnte kan ses som en mere konkret binding, men det konkretiseres ikke hvad målsætningen er herfor. Desuden afspejler bestemmelsen en bred kreds af hensyn, da det tillige er formålet at fremme en bæredygtig drift, herunder hensynet til den biologiske mangfoldighed, hvor det også er målet at forøge naturindholdet.

4.3.2 Middel

Et virkemiddel til lovens målopfyldelse er først og fremmest fredskovspligten, som er udtryk for en permanent reservation af et areal til skovbrugsformål [Miljøministeren, 2004, s. 5291]. Afgrænsningen af hvilke arealer dette omfatter fastsættes i SL § 3 ved: 1) arealer som miljø- og fødevareministeren har besluttet er fredskovspligtige, 2) arealer der i matriklen eller tingbogen er noteret som majoratsskov og 3) skov der ejes eller erhverves af det offentlige. Jf. SL § 5 er fredskovspligten bindende for ejeren og indehavere af rettigheder, hvilket skal sikre en fortrinsstilling, ligesom den heller ikke viger for modstridende bestemmer i den fysiske planlægning [Miljøministeren, 2004, s. 5314]. Fredskovspligten kan jf. SL § 6 ophæves, hvis der foreligger særlige grunde såsom at den ønskede ændrede arealanvendelse ikke kan ske uden for fredskov. Bestemmelsen administreres derved restriktivt [Miljøministeren, 2004, s. 5315].

Fredskovspligtige arealer skal jf. SL § 8, stk. 1 holdes bevoksede med træer, som er eller kan blive til højstammet skov. Denne bestemmelse har gennemgået en lempelse i forhold til tidligere skovlovgivning med hensyn til skovdriften, netop med det formål bl.a. at skabe større biologisk mangfoldighed [Miljøministeren, 2004, s. 5318]. Jf. SL § 8, stk. 1, nr. 2 gælder et krav om at hugst, bortset fra tynding, ikke må ske før bevoksningen er hugstmoden. Desuden er anvendelsen af fredskovspligtige arealer begrænset af, at der jf. SL § 11, stk. 1 ikke må opføres anlæg eller bebygges, bortset fra eksempelvis arbejdsskure og spejderhytter [Miljøministeren, 2004, s. 5321].

Af lovens SL § 38, stk. 1 fremgår, at miljø- og fødevareministeren kan dispensere fra bestemmelserne i bl.a. de omtalte SL § 8 og SL § 11, når særlige grunde taler for det. Denne bestemmelses ordlyd bevidner derfor ligeledes om, at praksis skal være restriktiv. I lovens SL § 39 indgår desuden en hjemmel til at indføre vilkår i de afgørelser, der træffes efter loven. Her kan SL § 39, stk. 1, nr. 5 fremhæves som middel til at kræve erstatningsskov i forbindelse med afgørelser om dispensation til byggeri mv. eller ophævelse af fredskovspligten. Formålet med dette vilkår er at sikre opfyldelsen af en række af samfundets behov uden at formindske skovarealet. Jf. lovens forarbejder vil det med dette virkemiddel være muligt at kræve, at arealet af erstatningsskov skal være større end det oprindelige areal [Miljøministeren, 2004, s. 5344]. Som virkemiddel til sikre lovens overholdelse kan SL § 51, stk. 2 fremhæves, som indeholder en påbudsbestemmelse, der kan anvendes hvis en skovdrift eller bebyggelse strider mod loven. Såfremt et påbud ikke efterkommes, er det også en mulighed jf. SL § 52, stk.1, at fremsætte tvangsmøder ved dom [Anker, 2006b, s. 644-645].

Loven fremsætter desuden jf. SL § 25, at miljø- og fødevareministeren kan registrere andre naturmæssigt særligt værdifulde skovarealer end dem, som er en del af Natura 2000 områderne, som søges udviklet med henblik på natur og biodiversitet. Bestemmelsen blev indført med loven i 2004, som et led i at nå målet i internationale anbefalinger samt i det nationale program om at beskytte disse arealer [Miljøministeren, 2004, s. 5332]. Der synes dog ikke at indgå en lovgivningsmæssig beskyttelse heraf, men ministeren har jf. SL § 25, stk. 2 hjemmel til at indgå aftaler om driften med ejere af arealer, som er registreret herefter.

Udover fredskovspligten og registreringen af SL § 25 skov kan der i loven ses forskellige former for støtte til skovrejsning med henblik på lovens målopfyldelse. Her er særligt SL § 29, stk. 1, nr. 1 interessant, da det af forarbejderne fremgår, at tilskuddet til fremme af bæredygtig skovdrift i eksisterende skove tillige skal tilgodese den biologiske mangfoldighed [Miljøministeren, 2004, s. 5311] Dette tilskud er som hovedregel til private ejere. I medfør af denne bestemmelse fastsætter 'Bekendtgørelse om tilskud til privat urørt skov' (TUS) regler om tilskud til privat urørt skov. Af denne kan det ses, at tilskuddet medfører, at der bl.a. ikke må foretages nogen skovdyrkning på arealet eller anvendes gødning, da der jf. TUS § 5, stk. 1, nr. 1 og 5 pålægges disse begrænsninger som følge af udlæggelsen. Af TUS § 2, stk. 2 fremgår det, at aftalen om varigt udlæg af urørt skov sker ved tinglysning.

4.3.3 Effekt

Til at opfylde målene i SL vurderes de fremhævede virkemidler at være tilstrækkelige. Af lovens mål indgår at forøge skovarealet, men virkemidlerne vurderes ligeledes tilstrækkelige til at opfylde dette, da der ikke indgår nogen arealmæssig binding hertil i loven, og de derfor ikke kan vurderes mere konkret i henhold til et sådan mål. Ud fra lovens virkemidler er det tydeligt, at loven både skal varetage produktionshensyn og naturhensyn i bred forstand. Hensynet til biodiversiteten ligestilles derved med produktionsformålet. Ud fra lovens virkemidler synes der dog at være mest fokus på træproduktion. Af lovens virkemidler synes skovarealer med fredskovspligt at være godt beskyttet i form af forbud mod bebyggelse og sikring af at arealet forbliver skovareal. De er dog ikke fuldt beskyttet, da de eksempelvis ikke er beskyttet mod skovdrift. Der synes ligeledes at være en skepsis over at den lovmæssige bevaring ikke rækker til beskyttelsen af de naturmæssige værdifulde SL § 25 skove. Tilskuddet til udlægning af urørt skov ses derfor som et centralt instrument, der i højere grad sikre skoven permanent mod enhver form for menneskelige indgreb. Virkemidlet anvendes dog kun på frivillig basis, hvilket ses som en begrænsning i henhold til at kunne sikre mere af denne værdifulde skov.

4.4 Natura 2000

Udgangspunktet for dette afsnit adskiller sig fra de resterende, da mål og midler for Natura 2000 områder ikke er samlet i en særskilt lovgivning. Disse fremgår bl.a. i nogle af de lovområder, som fremgår af kapitlet, men det er valgt at adskille virkemidlerne fra hinanden, hvorfor dette afsnit derfor vil inddrage flere lovområder af betydning for Natura 2000.

Natura 2000 er betegnelsen for en international områdeudpegning, som har til formål at udpege et netværk af internationale naturbeskyttelsesområder. Områdeudpegningen

udgøres af fuglebeskyttelsesområder, habitatområder og ramsarområder tilsammen, og har til formål at bevare og beskytte naturtyper og arter, som er værdifulde, sjældne eller truede i EU [Miljøstyrelsen, 2020, s. 11]. Dette udgør derfor også et vigtigt virkemiddel i bidraget til at beskytte biodiversiteten i Danmark, hvor 9 % af landarealet er udpeget til Natura 2000 områder [Miljøstyrelsen, u. d.(c)]. Grundlaget herfor er EU's naturbeskyttelsesdirektiver, herunder habitatdirektivet som blev præsenteret i forrige kapitel.

4.4.1 Mål

Den overordnede målsætning for Natura 2000 områderne er i dansk kontekst fastsat i Habitatbekendtgørelsen (HB), som også udgør en væsentlig del af implementeringen af habitatdirektivet i dansk ret, med følgende formål:

> HB § 4, stk. 1: *"Bevaringsmålsætningen for Natura 2000-områderne er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, områderne er udpeget for"*

Heraf fremgår hovedformålet, som er en beskyttelse af naturtyper og levesteder for bestemte arter i udpegede områder, hvor målet først og fremmest er at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for arterne og naturtyperne. På baggrund af undersøgelsen af habitatdirektivet i forrige kapitel ses det, at dette er en gengivelse af direktivets målsætninger. Det vurderes herudfra, at Danmark hverken har formuleret en mere bindende eller ambitiøs målsætning end EU. Målsætningen vurderes at være meget bindende, da der skal udpeges konkrete lokaliteter for målopfyldelsen, og der desuden skal sikres en specificeret tilstand for disse. Habitatbekendtgørelsen definerer ligeledes gunstig bevaringsstatus i overensstemmelse med EU.

4.4.2 Middel

Til at gennemføre habitatdirektivets forpligtigelser er der iværksat en række lovinitiativer og virkemidler gennem navnlig Miljømålsloven (MML), SL og NBL med henblik på at supplere den eksisterende lovgivning. Her tilsigter førstnævnte lov at tilvejebringe et plangrundlag for forvaltningen af områdeudpegningerne [Anker, 2005]. Hovedelementet i gennemførslen af direktivet er først og fremmest udpegningen af habitatområderne, som miljø-og fødevareministeren jf. MML § 36, stk. 1 har hjemmel til. De pågældende udpegninger vil så fastlægges i Habitatbekendtgørelsen. Denne fastlægger desuden krav til myndighedernes planlægning og administration i henhold til områdeudpegningerne. Et centralt virkemiddel er her, at der jf. HB § 6, stk. 1 ikke må vedtages planer eller iværksættes projekter, som kan skade et Natura 2000 område, hvilket implementerer HD artikel 6, stk. 3 [Miljøstyrelsen, 2020, s. 29]. Det afgørende er her, at påvirkningen og den forudgående kontrol også gælder aktiviteter i geografisk nærhed til området. En vurdering af hvorvidt en aktivitet har en negativ påvirkning af området kan ikke ske efter en skønsmæssig afvejning af forskellige hensyn, men skal ske ud fra en objektiv vurdering på baggrund af områdets naturtilstand [Anker, 2006a, s. 449]. Dette bevidner derfor om en restriktiv beskyttelse af naturen. Ligeledes kan dette ses af HB § 9, stk. 1, hvor der kun kan fraviges fra kravet om vurdering, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Efter HD artikel 6, stk. 1 skal medlemslandene iværksætte nødvendige bevaringsforanstaltninger. Disse forpligtigelser er udmøntet ved MML § 37 og SL § 14, hvorefter miljø- og fødevareministeren skal udarbejde henholdsvis Natura 2000-planer og Natura 2000-skovplaner. Disse kan derved ses som virkemidler til lovens målopfylde, da der heri bl.a. også skal indgå konkrete mål for naturtilstanden og et indsatsprogram, som beskriver hvorledes de fastsatte mål opnås [Anker, 2006a, s. 455-456]. De to plantyper følges desuden op af Natura 2000-handleplaner og -skovhandleplaner, hvor det er henholdsvis kommunalbestyrelsen og Miljøstyrelsen, som er planlæggende myndighed.

Ovenstående virkemidler retter sig alene mod fremtidige aktiviteter. Forpligtigelserne jf. HD artikel 6, stk. 2 forudsætter dog også virkemidler til indgreb overfor eksisterende aktiviteter, som kan forringe naturtyperne. Sådanne virkemidler der skal bidrage til målopfyldelsen er til rådighed i NBL og SL, som vil gennemgås sammen i det følgende, da der er tale om parallelle regelsæt [Anker, 2006a, s. 457]. Beføjelserne hertil er derfor også fordelt til henholdsvis kommunerne og Miljøstyrelsen. Først og fremmest har de to myndigheder jf. NBL § 19 c og SL § 18 mulighed for at indgå aftaler med ejere eller brugere af en ejendom om driftsforhold såvel som andre foranstaltninger med henblik på at realisere planernes målsætninger. Kan der ikke opnås en aftale er der jf. NBL § 19 d og SL § 19 en mulighed for at påbyde en ejer de forhold som er nødvendige for realiseringen mod erstatning. Herudover har myndighederne også mulighed for at ekspropriere arealer, når det er af væsentlig betydning for at råde over dette til realiseringen jf. NBL § 60, stk. 3 og SL § 23.

Disse virkemidler vedrørende aftale og påbud, er midler som myndighederne kan anvende. Lovene rummer dog også en anmelderordning, som forpligtiger borgerne til at give skriftlig meddelelse inden iværksættelse af en række aktiviteter jf. NBL § 19 b og SL § 17. Dette har derved til hensigt at sikre muligheden at foretage en vurdering af virkningen af visse projekter, som ellers ikke kræver tilladelse [Anker, 2006a, s. 459]. Dette retter sig derved mod eksisterende aktiviteter, såsom landbrug og skovbrug og ændringer i henhold hertil [Anker, 2006a, s. 442].

4.4.3 Effekt

Til at opfylde målene i Habitatbekendtgørelsen vurderes de fremhævede virkemidler at være tilstrækkelige. Målsætningen fremstår af mere bindende og konkret karakter end set i den øvrige lovgivning, men virkemidlerne til at opnå målet ses tilsvarende at være af mere restriktiv karakter. Dette er sandsynligvis tilfældet, da lovgivningen er præget af direkte at implementere EU-lovgivning. Med virkemidlet er der lagt op til, at naturens status og bevaring har førsteprioritet, da der ikke indgår afvejninger af naturen mod andre interesser. Dette ses ligeledes gennem de stramme retningslinjer for hvornår der kan gives tilladelse til foranstaltninger i områderne. Med aftale og påbuds virkemidlerne ses gode muligheder for at gribe ind over eksisterende arealanvende og derved forhindre yderligere forringelse. På trods af de restriktive betingelser, er virkemidlerne dog ikke ensbetydende med en forbudszone på linje med NBL § 3, som forbyder forringelse af udpegede naturtyper [Anker, 2005].

4.5 Jordfordelingsloven

JFL blev vedtaget i 1955, men blev i 2005 sammenskrevet med jordkøbsloven med henblik på et samlet realiseringsinstrument, med sammenhæng mellem jordfordeling og muligheden for at etablere jordpulje ved jordkøb, for arealkrævende projekter i det åbne land til nytte for både landbrugserhvervet, naturen og miljøet [Fødevareministeren, 2005].

4.5.1 Mål

Med moderniseringen af loven i 2005 blev tilført en formålsparagraf, hvoraf der indgår en bestemmelse med sigte på, at loven bl.a. kan udgøre et biodiversitetsfremmende virkemiddel [Fødevareministeren, 2005]. Denne lyder som følgende

> JFL § 1: *"Loven har til formål at*
> *...*
> *nr. 2) medvirke til gennemførelse af projekter til bevaring og forbedring af natur- og miljøværdier i det åbne land, herunder oprettelse af rekreative områder og natur- og nationalparker, gennemførelse af naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovplantning, drikkevandssikring og internationale forpligtelser på natur- og miljøområdet m.v."*

Herudfra ses derved en målsætning om, at jordfordeling og jordkøb kan have en stor betydning i forhold til ambitionerne om at sikre et større naturindhold i det åbne land. Lovens formålsbestemmelse afspejler, at loven kan anvendes såvel til varetagelse af traditionelle jordfordelingsformål jf. JFL § 1, nr. 1, dvs. at sikre en hensigtsmæssig placering af landbrugsejendommes arealer ud fra driftsmæssige hensyn, som varetagelse af bevaring og forbedring af naturværdier [Anker, 2006b, s. 679]. Af lovens forarbejder fremgår det, at projekttyperne som nævnes i JFL § 1, nr. 2 bl.a. kan have til mål at indgå i opfyldelsen af forpligtigelserne af internationale aftaler såsom Natura 2000-områder [Fødevareministeren, 2005]. Det er desuden præciseret, at et af lovens formål også er at fremskaffe erstatningsarealer i forbindelse med gennemførsel af de nævnte projekttyper jf. JFL § 1, nr. 5.

4.5.2 Middel

Jordfordelingsinstrumentet udgør virkemidlet for at opnå lovens målsætninger og at gennemføre de omtalte arealkrævende projekter. Med instrumentet er det muligt jf. JFL § 2, stk. 1, at gennemføre en række arealoverførsler samtidigt gennem afsigelse af en jordfordelingskendelse, som jf. JFL § 2, stk. 7 behandles af en jordfordelingskommission. Forud for denne har jordfordelingsmyndigheden, som er Landbrugsstyrelsen, forestået et planlægningsarbejde ved at forhandle med lodsejerne og andre relevante aktører, som bl.a. danner den samlede jordfordelingsplan [Fødevareministeren, 2005]. Lovens virkemidler er baseret på et frivillighedsprincip, men jf. JFL § 4, stk. 2 giver loven dog mulighed for at tvinge ejere til at deltage i særlige tilfælde. Det tilstræbes, at denne tvangsbestemmelse sjældent anvendes, men den kan have relevans ved naturprojekter, da den kan ses som en 'løftestang' for de frivillige aftaler [Fødevareministeren, 2005]. Desuden er det muligt på de arealer som afhændes at pålægge rådighedsbegrænsninger mod erstatning og med hjemmel i anden lovgivning [Anker, 2006b, s. 681].

Et virkemiddel for lovens opfyldelse af målene er også, at Miljø- og fødevareministeren jf. JFL § 11 har hjemmel til at erhverve fast ejendom med henblik på at sikre erstatningsarealer, som eksempelvis kan anvendes til at afbøde genevirkninger i forbindelse med et naturprojekt. Det er herved ikke hensigten, at sådanne jordkøb skal avendes direkte til naturmål, men skal kunne anvendes i en jordfordeling [Anker, 2006b, s. 683]. Endvidere kan der jf. JFL § 12, stk. 1 pålægges forkøbsret for staten for såvel landbrugsejendomme og landbrugsjord.

Et centralt virkemiddel der også kan fremhæves for lovens målopfyldelse er, at der for 2020-2022 er afsat 150 mio. kr. til fri multifunktionel jordfordeling, som kommuner og Naturstyrelsen kan søge [Landbrugsstyrelsen, 2022]. Arbejdet for afholdelsen heraf fastsættes i 'Bekendtgørelse om multifunktionel jordfordeling' (MFJ), hvor det af MFJ § 2 fremgår at jordfordelingen skal gennemføres i henhold til JFL. Af MFJ § 6, stk. 1 fremgår betingelserne for tilskuddet, hvoraf det bl.a. prioriteres, at projektet skal understøtte mindst tre af 11 anførte nationale interesser såsom Natura 2000, natur og biodiversitet eller skovrejsning. Det bemærkes desuden jf. MFJ § 20, at projekternes ændret arealudnyttelse bør sikres permanent ved tinglysning.

4.5.3 Effekt

Til at opfylde målene i JFL vurderes de fremhævede virkemidler at være tilstrækkelige. Disse vil give gode muligheder for at gennemføre projekter til bevaring og forbedring af natur. Dets mulighed for at udtage arealer og derved ændre arealanvendelser af eksempelvis landbrugsjord ses ligeledes effektivt. Virkemidlet afhænger dog af hvorvidt der indgives en ansøgning. Tidligere er effekten af MUFJO blevet dokumenteret ud fra tre pilotprojekter. Herudfra var effekterne for natur beskedne sammenlignet med potentialet. Dette skyldtes, at det i projekterne bl.a. ikke var lykkedes med at genoprette naturlige rammer eller øge naturarealernes størrelse ved ophørt dyrkning af marker eller skove. Det påpeges, at biodiversitetseffekterne i jordfordelinger kræver at lodsejere afgiver dispositionsret, hvilket kan være svært at motivere til, hvis det ikke fra start er åbenlyst at der udbetales erstatning af kendt omfang eller hvis der ikke er et vidensgrundlag om potentialet [Ejrnæs, Johansen m.fl., 2019]. På trods af at dette er case baserede synspunkter bevidner det dog om, at virkemidlet i lige så høj grad afhænger af det konkrete projekts fokus og størrelse, hvis effekten skal kunne ses i en større skala. Desuden udgør virkemidlet ikke i sig selv en naturbeskyttelse, som skal sikres gennem anden lovgivning.

4.6 Nationalparkloven

NPL blev vedtaget i 2007 på baggrund af Wilhjelmudvalgets rapport fra 2001, som anbefalede etableringen af nationale naturområder med henblik på bl.a. at kunne skabe sammenhæng mellem naturtyperne og styrke naturkvaliteten. Formålet med loven var derfor at gøre det muligt at oprette nationalparker [Miljøministeren, 2007].

4.6.1 Mål

Loven fastlægger bl.a. følgende formål med at oprette nationalparker:

> NPL § 1: *"Lovens formål er ved oprettelse af nationalparker at*
> *nr. 1) skabe og sikre større sammenhængende naturområder og landskaber af national og international betydning,*
> *nr. 2) bevare og styrke naturens kvalitet og mangfoldighed*
> *nr. 3) sikre kontinuitet og muligheder for fri dynamik i naturen"*

Heraf bemærkes det særligt, at bestemmelsen indeholder en mere detaljeret formulering af lovens formål. Desuden refereres der også direkte til naturens mangfoldighed, hvilket bidrager til, at der ikke er nogen tvivl om, at lovgivningen skal ses som et virkemiddel til at fremme biodiversitet. I formålsbestemmelsen indgår der desuden syv andre sidestillende formål såsom at synliggøre de kulturhistoriske værdier samt fremme befolkningens muligheder for at bruge og opleve naturen. Af lovens forarbejder beskrives det, at formålene i NPL § 1 skal ses i sammenhæng med kriterierne af NPL § 2, hvor det fremgår at de naturmæssige og landskabelige værdier og udviklingsmuligheder, i områder med national eller international interesse, er af afgørende betydning for, at et område kan udpeges som nationalpark [Miljøministeren, 2007]. Interessant for forståelsen af de mange formål, kan følgende også fremhæves:

> NPL § 2, stk. 3: *"Oprettelse af nationalparken skal kunne forbedre og styrke mulighederne for en koordineret og langsigtet udvikling af de naturmæssige, landskabelige, geologiske, kulturhistoriske og friluftsmæssige værdier i samspil med nationale interesser, lokalbefolkningen og erhverv"*

Herudfra kan der identificeres en målsætning for nationalparkerne, hvori der indgår mange interesseafvejninger og en tilstræbelse af en balance mellem naturbeskyttelses- og benyttelsesinteresser. Særligt bemærkes det, at hensynet til erhvervsinteresser også er fremhævet. Dette skyldes især en forventning om en forøget turisme, som dog skal ske i respekt for naturbeskyttelsesinteresser [Miljøministeren, 2007]. På trods af dette giver formålsbestemmelserne dog det indtryk, at benyttelsesinteresserne fylder en del i forhold til biodiversitetsbeskyttelse.

4.6.2 Middel

Jf. NPL § 3 har miljø- og fødevareministeren hjemmel til at oprette nationalparker ved at udstede en bekendtgørelse hvori de retlige og planlægningsmæssige rammer for en nationalparks udvikling fastsættes. Denne kan derved fremhæves som et virkemiddel til at opnå lovens målsætning, hvor ministeren desuden har mulighed for at begrænse planlægningen i nationalparken ved at sætte rammer for kommuneplanlægningen, eksempelvis inden for byudvikling og infrastruktur. Af loven kan det desuden ses som et virkemiddel, at der jf. NPL § 8 skal etableres en selvstændig fond for hver nationalpark, som udgør et uafhængigt organ inden for den statslige forvaltning. Denne har til formål at etablere og udvikle nationalparken gennem en nationalparkplan. Planen er dog ikke retligt bindende, og vil derfor

heller ikke have nogen umiddelbar retsvirkning for lodsejerne ligesom selve udpegningen heller ikke vil [Miljøministeren, 2007].

Gennem NPL § 14 opstilles en række frivillige virkemidler, som fonden får mulighed for at benytte sig af for at realisere målene for den enkelte nationalpark, som både kan omfatte offentligt ejede og privatejede arealer. Et af virkemidlerne opstiller derfor muligheden for at købe og sælge fast ejendom. Det rækker dog ikke så vidt, at fonden får mulighed for at foretage ekspropriation. Fonden får heller ikke reguleringsmidler til på nogen måde at kunne begrænse grundejernes råderet over den faste ejendom som eksempelvis en fredning. Er det derfor undtagelsesvist nødvendigt med eksempelvis en fredning eller ekspropriation, må fonden rette henvendelse til myndigheden, som har kompetence hertil, men dette er ensbetydende med, at projektet kan afhænge af, hvorvidt de synes det skal gennemføres [Miljøministeren, 2007]. Et af de vigtigste midler for gennemførelsen er derfor frivillige aftaler med ejere, som kan omhandle særlig drift og pleje mod betaling af tab, som aftalen kan påføre ejeren. Desuden opstiller loven det virkemiddel, at fondens midler jf. NPL § 11 skal udgøres af statens indskud, som vil fastlægges i finansloven.

4.6.3 Effekt

Til at opfylde målene i NPL vurderes de fremhævede virkemidler kun til dels at være tilstrækkelige. De vurderes ikke at være tilstrækkelige til at varetage naturbeskyttelseshensynene, hvorfor det også er tvivlsomt hvorvidt de bidrager til at fremme biodiversitet i det store hele. Dette afspejles især af lovens virkemidler, som er baseret på et hovedprincip om frivillighed, og at der ikke opsættes nogen nye reguleringsmuligheder. Vurderingen af de manglende naturbeskyttelsesmuligheder understøttes desuden af flere eksperter, som bl.a. betegner nationalparkerne som en skændsel eksemplificeret ved, at over halvdelen af Nationalpark Mols er intensivt drevne landbrugsarealer og plantage [Stoltze, 2018]. Dette bevidner derfor om, at nationalparkerne ikke er en særegen beskyttelse, hvor naturen har førsteprioritet.

4.7 Opsamling

Af dette kapitels analyse kan det udledes at en række love, og administrationen heraf, på naturområdet bidrager til Danmarks biodiversitetsindsats. Der er opnået et kendskab til, at de undersøgte lovområder stiller en række politikinstrumenter til rådighed for indsatsen. Dette har både indebåret virkemidler af juridisk, politisk og økonomisk karakter. I henhold til den nationale politikformulering i forrige kapitel ses det, at strategierne ikke er udmøntet i nogen bindende målsætninger, hverken hvad angår satser for naturindhold eller tidsfrister. Den mest bindende er skovlovens og naturbeskyttelseslovens målsætning om at forøge skovarealet. De stærkeste bindinger ses derved i lovgivningen, som er præget af at implementere EU-lovgivning direkte såsom Natura 2000-områdernes bevaringsmålsætning. Det ses dog ligeledes, at målsætningerne fra EU og FN ikke er udmøntet i en direkte lovforpligtigelse, men at meget af den danske lovgivning skal ses som led i en forbedret opfyldelse af de målsætninger som indgår herfra. Fælles kan der ud fra de undersøgte målsætninger konstateres, at størstedelen ikke er særlig konkret formuleret, hvorfor det også er svært at vurdere effekten af de tilhørende virkemidler, både i relation til målene og deres potentiale til at fremme biodiversitet i det store hele.

Det er endvidere svært at vurdere, hvor gode virkemidlerne er tilsammen om at løse opgaven med biodiversitet, da naturindsatsen gennemføres ved en lappelovgivning, hvilket gør indsatsen fragmenteret. Det kan dog udledes, at hensynet til at fremme biodiversiteten varetages i varierende omfang af de forskellige lovområder. Nogle er af mere generel karakter som PL hvor naturen varetages i bred forstand, og nogle er af mere speciel karakter som fredningsbestemmelserne i NBL. For flere af virkemidlerne ses også ofte en afvejning af naturen op mod andre interesser, men der indgår også virkemidler som Natura 2000 hvor der sendes et signal om, at det principielt skal være bevaring, som er i centrum uanset hvad.

En stor del af biodiversitetsindsatsen handler om hvad arealerne anvendes til. Hertil er nogle af virkemidlerne bedre end andre til at sikre en bestemt tilstand ved at ændre arealanvendelsen eller sikre forbedring af naturområder. I henhold hertil er naturgenopretning især afgørende, hvor fredningsinstrumentet og naturbeskyttelseslovens økonomiske incitamenter hertil ses som nyttige. Sidstnævnte er dog, som flere af de undersøgte virkemidler, baseret på et frivillighedsprincip. Her synes naturnationalparker at skille sig ud, da de synes at udgøre et paradigmeskift i måden retligt at regulere naturforvaltning på. De har som virkemiddel et større fokus på, at bidrage med større naturområder, hvor naturgenopretning netop er i fokus med en specificering af, at dette indebærer at naturen kan udvikle sig på egne præmisser. Dette giver derfor anledning til at undersøge denne regulering nærmere i det følgende.

5 De forventede virkninger af naturnationalparker

I dette kapitel vil det tredje spørgsmål i problemformuleringen undersøges, som lyder: "*I hvilken grad er de forventede virkninger af naturnationalparker tilstrækkelige til at fremme og nå målene om biodiversitet?*". I forrige kapitel blev naturnationalparker præsenteret som et nyt virkemiddel til at fremme biodiversitet. Formålet med dette kapitel er derfor at anticipere virkemidlets effekt. Dette vil gøres ved først at klarlægge en række forhold, som kan have betydning for lovændringens virkning, for derefter at vurdere hvorvidt disse indvirker på naturnationalparkernes virkning og derved implementeringsresultatet. Indledningsvist vil der dog først ske en præsentation af naturnationalparkerne.

5.1 Præsentation af naturnationalparkerne

På nuværende tidspunkt er der udpeget 15 naturnationalparker. Disse er udpeget af tre omgange, og det er derfor forskelligt, hvor langt de hver især er i implementeringsprocessen. Ultimo maj 2022 er de to første udpegninger, Fussingø og Gribskov, i en afsluttende fase med myndighedsarbejde og etablering, hvor sidstnævnte er endeligt godkendt efter NBL. De tre udpegninger, Almindingen, Stråsø og Tranum er i en fase med godkendelse og høring, og de sidst tilkomne ti udpegninger er i en opstartsfase. Det forudsatte etableringsarbejde vil uddybes senere i kapitlet. Af figur 5.1 kan placeringen og størrelsen af de 15 naturnationalparker ses. Samlet kommer de til at udgøre 24.810 ha, som vil udgøre ca. 0,6 % af Danmarks areal. Den største naturnationalpark er Hanstholm på 5.040 ha, og den mindste er Ulvshale Skov på 300 ha. De to, som er udpeget som de første, forventes indviet i 4. kvartal 2022 [Naturstyrelsen, u. d.(e); Naturstyrelsen, u. d.(f); Miljøstyrelsen, 2022].

Figur 5.1 *Illustration af placering og størrelse af de 15 naturnationalparker. Kortet er Udarbejdet på baggrund af information om hver enkel naturnationalpark [Naturstyrelsen, u. d.(g)]*

De første fem placeringer er fastlagt politisk, men de resterende 10 har borgere, interesseorganisationer og kommuner haft mulighed for at komme med forslag til, hvilket førte til 298 forslag fordelt på 187 forskellige områder [Naturstyrelsen, 2021c]. Disse forslag blev reduceret til en bruttoliste med 23 mulige placeringer. Med inputs fra lokale offentlige arrangementer, eksperter, interessenter og kommuner blev de sidste 10 udvalgt [Naturstyrelsen, u. d.(a)]. I udvælgelsen heraf indgik først og fremmest en fase med at frasortere områder, der ikke udgjorde et sammenhængende området på mindst 500 ha [Naturstyrelsen, 2021c].

Herudover blev områdernes egnethed vurderet ud fra følgende kriterier:

- Størrelse - muligheden for størst muligt sammenhængende areal.
- Biodiversitetsindhold - herunder forekomst af beskyttede og truede arter og naturtyper.
- Natura 2000 - i hvor høj grad området indeholder Natura 2000.
- Heterogenitet - forekomst af varierede landskabsforhold og forskellige naturtyper.
- Helårsgræsning - egnethed hertil.
- Friluftsliv - det aktuelle omfang af friluftsfaciliteter.
- Arrondering - om området er hensigtsmæssig afgrænset.
- Infrastruktur - udfordringer ved jernbaner eller veje i forhold til etablering af ét sammenhængende hegn.
- Fortidsminder - hvilke udfordringer etablering vil have for bevarelsen af fortidsminder, og hvordan bevarelsen sikres.

[Naturstyrelsen, 2021c]

Desuden blev der lavet en vurdering af områderne med henblik på at sikre en geografisk spredning, og at de væsentligste danske naturtyper er repræsenteret i helhed i de 15 naturnationalparker. For at sikre den geografiske spredning indgår der naturnationalparker på under 500 ha [Naturstyrelsen, 2021c].

5.2 Analyse af faktorer der påvirker rettens virkning

Til at kunne anticipere de forventede virkninger af naturnationalparker vil dette afsnit struktureres efter den operationelle retssociologis otte faktorer med henblik på, at opnå kendskab til hvilke forhold, som forventes at have betydning for lovændringens virkning. Det skal bemærkes, at det kan være vanskeligt at foretage en skarp opdeling faktorerne imellem, da der til dels kan være et overlap mellem deres indhold.

5.2.1 Selve loven

Dette afsnit vil have bestemmelserne i NBL, der regulerer naturnationalparker i fokus. Analysen vil tage udgangspunkt i juridisk metode indordnet under en mål-middel-effekt tankegang. I afsnittet vil lovens indhold undersøges med henblik på at klarlægge dens betydning for naturnationalparkers forventede virkning.

I forrige kapitel blev naturnationalparker i afsnit 4.2 undersøgt som et virkemiddel til at fremme biodiversitet. Dette afsnit vil være en forlængelse heraf ved en nærmere analyse af bestemmelsernes indhold. Af analysen i forrige kapitel blev der konstateret, at bestemmelserne om naturnationalparker indeholder mål om, at forvaltningen herfor skal have natur og biodiversitet som hovedhensyn, områderne skal være større sammenhængende naturområder og de skal desuden friholdes fra produktion. Derudover blev det fastlagt, at områderne skal etableres på større statslige arealer, hvor det i forarbejderne beskrives uddybes til at være omkring 1.000 ha eller mere.

Lovens opbygning

Naturnationalparker er reguleret gemmen et nyt selvstændigt kapitel 8 a i NBL. Bestemmelserne heri kan ses i appendiks A. I nedenstående tabel 5.1 ses en oversigt over bestemmelsernes indhold.

NBL Kapitel 8 a - Naturnationalparker		
Tilladelse	**§ 61 a**	Stk. 1. - Tilladelsesordning
		Stk. 2. - Naturnationalparkernes hovedhensyn
		Stk. 3. - Hvis Natura 2000 indgår i området skal forvaltningen medvirke til gennemførelse heraf
		Stk. 4. - Tilladelse til indhegning af naturnationalparkerne
		Stk. 5. - Tilladelser offentliggøres
	§ 61 b	Stk. 1. - Fravigelse af vandløbsloven
		Stk. 2. - Vandløbsloven gælder hvis der foreligger andre væsentlige hensyn
Ansøgning	**§ 61 c**	Stk. 1. - Ansøgning udarbejdes af den statslige lodsejer efter inddragelse af relevante aktører
		Stk. 2. - En ansøgning skal indeholde en projektbeskrivelse og en forvaltningsplan
	§ 61 d	Stk. 1. - Indhold af projektbeskrivelse
		1) Områdets nuværende status og anvendelse, 2) Tilladelser, godkendelser eller dispensationer, 3) Forholdet til planlægning, 4) Planlagte tiltag og anlæg, 5) Naturgenopretningsinitiativer, 6) Den forventede klimaeffekt, 7) Inddragelse af den berørte offentlighed, 8) Andre foranstaltninger.
	§ 61 e	Stk. 1. - Indhold af forvaltningsplan
		1) Økosystemer, naturtyper og arter, 2) De udsatte dyr, 3) Friluftsliv og turisme, 4) Vandmiljø, 5) Fredet eller beskyttet kultur- og verdensarv, 6) Trafiksikkerhed, 7) Afværgeforanstaltninger, 8) Naturgenopretningstiltag i området, 9) Overvågning af udviklingen i naturnationalparken.

Tabel 5.1 *Forenkling af bestemmelserne i NBL kapitel 8 a, som regulerer naturnationalparkerne*

På baggrund af NBL § 61, stk. 2, som blev citeret i forrige kapitel, kan det udledes at bestemmelserne om naturnationalparker er konkret formuleret, da det tydeligt fremstår, at hovedformålet er natur og biodiversitet, og dermed har fokus på beskyttelse. Virkemidlerne til at opnå det ønskede formål er projektbeskrivelser og forvaltningsplaner for naturnationalparkerne. Af tabel 5.1 fremgår det, at der i disse desuden skal indgå benyttelseshensyn, såsom at planerne bl.a. også skal indeholde angivelser af planlagte tiltag vedrørende etablering af frilufts- og turismefaciliteter samt forvaltningen og driften af disse. I forarbejderne til lovændringen uddybes dette benyttelseshensyn med, at naturnationalparker samtidig skal give spændende naturoplevelser, og herigennem skabe mere friluftsliv og en øget turisme i områderne [Miljøministeren, 2021, s. 5]. Heri beskrives det også yderligere, at etableringen af de enkelte naturnationalparker "*bør ske i områder, hvor det er foreneligt med andre samfundsinteresser og -hensyn, herunder friluftsliv, klima, færdselssikkerhed, kultur- og verdensarv, infrastruktur, Forsvarets aktiviteter samt andre naturinteresser, som f.eks. omfattes af EU's naturdirektiver*" [Miljøministeren, 2021, s. 8]. Dette giver derved et indtryk af, at naturnationalparker skal indeholde modsatrettet hensyn.

En naturnationalpark kan etableres på statsejede arealer efter tilladelse fra miljøministeren jf. NBL § 61 a, stk. 1. I forarbejderne er det nævnt, at det er de statsejede arealer, som er forvaltet af Naturstyrelsen, som er i spil til at blive udpeget. Naturstyrelsen forvalter 210.000 ha statslige skove og naturområder, og i alt svarer dette til 5,89 % af Danmarks samlede areal. Etableringen forventes overvejende at ske på arealer, der allerede er lysåbne naturarealer eller skove, men statslige arealer, der forpagtes til landbrugsmæssig formål, vil også kunne blive udpeget, hvor produktion efterfølgende skal ophøre [Miljøministeren, 2021, s. 8]. I forarbejderne nævnes det, at miljøministeriet vil se på mulighederne for at skabe det retlige grundlag for, at naturnationalparker kan etableres på kommunale og private arealer i fremtiden [Miljøministeren, 2021, s. 8]. Det er lovfæstet, at etablering udelukkende kan ske på statsejede arealer, hvilket synes at medføre at de potentielle arealer en naturnationalpark kan etableres på er betydelig mindre, men det sikres dog, at Naturstyrelsen kan realisere etableringen og den ønskede forvaltning, da de er ejer af arealerne.

På baggrund af det undersøgte vurderes det at lovændringen indeholder virkemidlerne til at opnå lovens fastlagte mål for naturnationalparker, ved at det er muligt at udlægge statslige arealer til mere selvforvaltende natur med de tiltag, som dette medfølger.

Den retlige ramme

For at imødekomme den ønskede forvaltning af naturnationalparker har det været nødvendigt at ændre en række love, hvilket er sket igennem lovændringen NNP. Nedenfor er en liste over, hvilke love der er blevet ændret med en forklaring på ændringerne:

- Naturbeskyttelsesloven: Et kapitel om etablering af naturnationalparker er blevet indsat. Jf. NBL § 22, stk. 3 og § 23, stk. 2 må den offentlige adgang ikke forhindres eller vanskeliggøres til kyststrækninger eller skove. NBL § 61 a, stk. 4 er en undtagelse hertil og gør det muligt at indhegne naturnationalparker efter tilladelse fra miljøministeren.

- Skovloven: Fredskovpligtige arealer gælder ikke i naturnationalparker jf. SL § 8, stk. 2. Disse arealer undtages for de driftsmæssige krav i skovloven, som sigter på at varetage produktionsmæssige formål.

- Dyrevelfærdsloven (DFL): Enhver, der holder dyr, skal sørge for bestande huses, fodres, vandes og passes, samt skal sørge for dyret tilses jævnligt ved fritgående dyr jf. DFL § 3 og § 9, stk. 1 og stk. 2. Formålet i naturnationalparker er at holde bestanden så ekstensivt som muligt, hvorfor det er muligt at dispensere fra disse bestemmelser jf. DFL § 20 a.

- Mark- og vejfredsloven (MVF): Jf. MVF § 15 må husdyr ikke græsse eller tøjres, så de kan nå ind på offentlige veje eller tilhørende arealer. For at de udsatte dyr i naturnationalparkerne kan bevæge sig frit rundt, finder bestemmelsen ikke anvendelse jf. MVF § 15 a.

- Færdselsloven (FL): Det gælder, at heste og kreaturer m.v. skal være tøjret eller adskilt af en indhegning, så de ikke kan færdes på veje jf. FL § 88, st. 1. Kravet om indhegning gælder ikke for vejstrækninger i naturnationalparker, som ikke er

en væsentlig færdselsåre jf. FL § 88, stk. 3. Derudover kan transportministeren fastsætte nærmere regler om færdselssikkerheden i naturnationalparker jf. FL § 88, stk. 4.

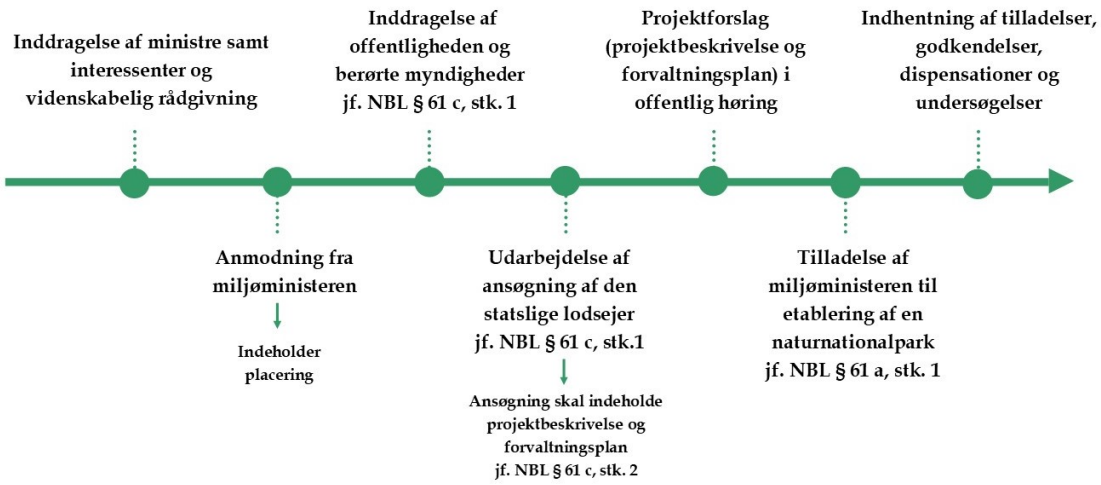
[Miljøministeren, 2021]

Yderligere er der i naturnationalparker også et ønske om naturlig hydrologi, hvor bestemmelsen i NBL § 61 b, stk. 1 tilskriver, at vandløbskvaliteten skal afspejle uberørte forhold, og afskriver dermed vandløbsloven i naturnationalparker, medmindre der foreligger væsentlige hensyn jf. NBL § 61 b, stk. 2

Formålet med ændringsloven var at skabe den retlige ramme for den ønskede forvaltning i naturnationalparker, da den ønskede forvaltning ellers vil være i strid med gældende ret. Dette synes derfor at bevidne om, at det er en anden type forvaltning end hidtil, som ønskes gennemført, og derfor er ændringsloven et udtryk for en reel ændring i retstilstanden. Ligeledes synes dette at kunne være ensbetydende med, at lovændringens implementering vil vanskeliggøres, da den er udtryk for en ændret regulering, der kan risikere at være imod almindelige normer samfundet.

Procedureregler for etablering af naturnationalparker

Dette afsnit vil undersøge, hvilken administrativ praksis der ligger bag etablering af naturnationalparker. Forløbet er illustreret på nedenstående figur 5.2.



Figur 5.2 *Illustration over den administrative proces i forhold til etablering af en naturnationalpark. Forløbet er udarbejdet med udgangspunkt i [Miljøministeren, 2021, s. 8]*

Etablering af naturnationalparker er opbygget efter en tilladelsesordning jf. NBL § 61 a. Overordnet er proceduren for etableringen, at miljøministeren anmoder en statslig lodsejer om at ansøge om tilladelse til at etablere en naturnationalpark. I forarbejderne er det beskrevet, at der forud for miljøministerens anmodning skal ske en inddragelse af syv forskellige ministre for at sikre andre samfundsinteresser samt relevante interessenter og videnskabelig rådgivning. Anmodning fra miljøministeren skal derudover indeholde placering af naturnationalparken. Herefter kan den statslige lodsejer udarbejde en ansøgning, hvor det er forudsat, at denne udarbejdes på baggrund af en anmodning fra miljøministeren

[Miljøministeren, 2021, s.5, 8]. Inden ansøgningen skal offentligheden og berørte myndigheder være blevet inddraget, og en ansøgning skal indeholde en projektbeskrivelse og en forvaltningsplan jf. NBL § 61 c.

I processen med beslutningen om placering af naturnationalparker indgår der en videnskabelig arbejdsgruppe, en national arbejdsgruppe for interessenter og en lokal projektgruppe. I den lokale arbejdsgruppe indgår lokale aktører og varierer derfor fra hver naturnationalpark. I udarbejdelsen af et projektforslag, som består af projektbeskrivelsen og en forvaltningsplanen, skal de forskellige arbejdsgrupper desuden inddrages. Herefter skal projektforslaget godkendes af aftalekredsen og efterfølgende i offentlig høring [Naturstyrelsen, u. d.(g)].

Organisationerne, der indgår i den nationale arbejdsgruppe for interessenter, kan ses i tabel 5.2. I arbejdsgruppen indgår der både organisationer, som har et beskyttelseshensyn og benyttelseshensyn; hertil kan der ses en overvægt af organisationer med et benyttelseshensyn som hovedformål. Dette kan give en undren over, hvorvidt naturnationalparkerne kommer til at efterleve målet om beskyttelse, eller om det bliver en overvægt af benyttelse.

Den nationale arbejdsgruppe for interessenter		
Det Grønne Kontaktudvalg	Spejderne	De Unge Biodiversitets-ambassadører
Danmarks Naturfredningsforening	Dansk Ride Forbund	Danmarks Nationalparker
WWF Verdensnaturfonden	Danmarks Cykle Union	Dansk Skovforening
Friluftsrådet	Dansk Ornitologisk Forening	DOSO
Danmarks Idrætsforbund	Dyrenes Beskyttelse	Den Danske Dyrlægeforening
Danske Gymnastik og Idrætsforeninger	Landbrug & Fødevarer	Danmarks Sportsfiskerforbund
Danmarks Jægerforbund	Verdens Skove	Dansk Orienterings-Forbund

Tabel 5.2 *Oversigt organstioner som indgår i den nationale arbejdsgruppe for interessenter [Naturstyrelsen, u. d.(g)]*

En række love på bl.a. natur- og miljøområdet kan have betydning for, om naturnationalparker kan blive etableret, og hvordan forvaltning kan ske. Om etablering af en naturnationalpark er afhængig af tilladelser eller dispensationer skal fremgå af dens projektbeskrivelse jf. NBL § 61 d. Forud for vedtagelse af etablering af en naturnationalpark og ved fremtidige plejeplaner skal der laves en screening efter miljøvurderingsloven for at vurdere, om projektet forventes at have en væsentlig indvirkning på miljøet [Miljøministeren, 2021, s. 31]. Ifølge HB §7, stk. 2, nr. 9 er etableringen af naturnationalparker omfattet af HB § 6, som gør, at der før etableringen af naturnationalparker skal laves en habitatvurdering, og derudover skal der også ske en vurdering af reglerne om beskyttelse af bilag IV-arter [Miljøministeren, 2021, s. 59].

Etablering kan også forudsætte dispensation, eksempelvis for tilstandsændring af et § 3-område. Det blev i kapitel 4 konstateret, at kommunalbestyrelsen er myndighed herfor og at tiltag der vil forbedre naturtilstanden også vil kræve en dispensation. Hertil ses det at

etablering af en naturnationalpark kan afhænge af en dispensation fra kommunalbestyrelsen. Da naturnationalparker er et tiltag for at forbedre naturen, vurderes det svært at nægte dispensation, medmindre der i § 3-området f.eks. skal opførelse af en friluftsfacilitet. De nævnte undersøgelser og mulige dispensationer er ikke udtømmende, men anses alle som mulige barrierer for etableringen eller hvordan udformningen bliver.

5.2.2 Retssystemet i øvrigt

Dette afsnit vil undersøge retssystemet i øvrigt, da den enkelte lov ifølge Dalberg-Larsen og Kristiansen også skal forstås inden for den retlige kontekst [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 266]. Derfor vil dette afsnit analysere forskellige forhold med henblik på at belyse, hvilken retlig kontekst, naturnationalparker skal forstås igennem, som vil gøres gennem en juridisk analyse.

Den offentlige adgang til naturen

I kapitel 4 blev NBL analyseret i forhold til hvilke mål og virkemidler, loven gav til at fremme biodiversiteten. Hertil kan det yderligere tilføjes, at NBL også fastsætter et mål om at give befolkningen adgang til at bruge naturen jf. NBL § 1, stk. 2, nr. 3. For at nå denne målsætning indgår der i loven flere bestemmelser, der understøtter dette mål. Dette vedrører NBL § 22, stk. 3 og § 23, stk. 3, der henholdsvis skal sikre offentlighedens adgang til kyststrækninger eller skove ikke må forhindres eller vanskeliggøres. Målet om at sikre adgang til naturen er også i overensstemmelse med den nationale friluftspolitik, her prioriteres adgangen til naturen skal tilstræbes for alle, så alle har mulighed for at tage del i friluftslivet. Hvor adgangen til naturen også kan være med til at skabe rammerne for sociale relationer og give mulighed for bedre livskvalitet [Naturstyrelsen, 2015].

I forrige afsnit blev det i lovens retlige rammer bl.a. konstateret, at der i lovændringen NNP indgik en bestemmelse om, at miljøministeren kan give tilladelse til at indhegne naturnationalparker, hvor det tilføjes at "*offentlighedens adgang til og fra naturnationalparken må dog ikke forhindres eller vanskeliggøres unødigt*" jf. NBL § 61 a, stk. 4. Hertil bemærkes, det er der er tilføjet, at adgangen ikke må vanskeliggøres 'unødigt'. I forarbejderne uddybes det, at der skal vælges en hegnstype "*som ikke begrænser offentlighedens adgang mere end nødvendigt for at opnå formålet med opsætningen af hegnet*" [Miljøministeren, 2021, s. 16]. Formålet med opsætningen af hegnet vurderes at skulle forstås i sammenhæng med naturnationalparkernes hovedhensyn.

I NBL indgår der klare mål om at sikre og forøge offentlighedens adgang til naturen, men ved etablering af naturnationalparker synes det at være lovligt, at vanskeliggøre den offentlige adgang hvis det tjener til formål for biodiversiteten. Her indgår et dilemma, om hvilke hensyn der skal vægtes højest, og om offentlighedens adgang kan sikres samtidig med, at formålet er at give biodiversiteten bedre vilkår.

Den eksisterende nationalparklovgivning

I kapitel 4 blev nationalparker også konstateret som et virkemiddel til at fremme biodiversiteten. Dette afsnit vil undersøge forskelle og ligheder mellem de to tiltag for at vurdere, om bestemmelserne for naturnationalparker er en ændring i retssystemet.

Selve nationalparkerne byder naturnationalparkerne velkommen i deres høringssvar til NNP og påpeger, at de ser gode muligheder for at indgå i et sammenspil, og tilføjer, at formålet med naturnationalparker er mere, end nationalparkfondes økonomiske rækkevidde kan levere [Miljøministeriet, 2021b][1]. Samarbejdet med nationalparkerne er også beskrevet i

[1] Nationalparkfond Thy på side 96 og Nationalparkerne Skjoldungernes Land, Vadehavet, Mols Bjerge og Kongernes Nordsjælland i et fælles høringssvar på side 339-342

forarbejderne, hvor det nævnes, at der efter NBL § 61 c skal inddrages berørte myndigheder, og hvor der også henvises til nationalparkfonde, hvis der er overlap med de udpeget naturnationalparker [Miljøministeren, 2021, s. 52]. Nationalparkfonden er også efter NBL § 86 klageberettiget og kan påklage for så vidt angår retlige spørgsmål til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. NBL § 78, stk. 4.

I tabel 5.3 er en sammenholdelse af de to tiltag, som samler op på den viden, der er blevet præsenteret i henholdsvis kapitel 4 om nationalparker og i forrige afsnit om selve loven vedrørende naturnationalparker.

Sammenligning af naturnationalparker og nationalparker		
	Naturnationalparker (2021)	**Nationalparker** (2007)
Regering	Socialdemokratiet	Venstre
Lovhjemmel	NBL, kapitel 8 a	NPL
Oprettelse	Tilladelse af miljøministeren efter ansøgning	Udstede en bekendtgørelse af miljø- og fødevareministeren om oprettelse
Formål	Forvaltes med natur og biodiversitet som hovedhensyn	Ti sidestillet hensyn, både beskyttelse og benyttelse
Etablering	Statsejede arealer	Offentligt ejede og privatejede arealer ved frivillige aftaler
Regulering	Ingen produktion	Ingen mulighed for at begrænse lodsejers rådighed

Tabel 5.3 *Præsentation af forskelle mellem naturnationalparker og nationalparker*

Reguleringsgrundlaget for nationalparkerne blev vedtaget i 2007 med en bred politisk aftale, hvor Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, SF og Det Radikale Venstre indgik [Miljøministeriet, u. d.(b)]. Selvom begge virkemidler er kommet til under tanke om nationalparkbegrebet, er de to tiltag meget forskellige, og de tangerer til at være modsætninger på de centrale temaer vist i tabel 5.3.

Det bemærkes, at de to virkemidler er blevet vedtaget ved henholdsvis en blå- og en rød regering, og det er samme minister, der står for oprettelse af både nationalparker og naturnationalparker. Dette kan give en bekymring om, hvilket virkemiddel der vil blive benyttet kan afhænge af regeringsmagten. Der er i alt udpeget fem nationalparker efter NPL, hvis oprettelsesår samt størrelse kan ses på nedenstående tabel 5.4.

Nationalparkernes størrelse				
Nationalpark Thy	**Nationalpark Mols Bjerge**	**Nationalpark Vadehavet**	**Nationalpark Skjoldlungernes Land**	**Nationalpark Kongernes Nordsjælland**
2008	2009	2010	2015	2018
24.400 ha	18.000 ha	146.000 ha	17.000 ha	26.250 ha

Tabel 5.4 *Præsentation af nationalparkernes oprettelsesår og areal. Oversigten er udarbejdet med udgangspunkt i [Miljøministeriet, u. d.(b)]*

Nationalparkerne er væsentlige større end de udpegede naturnationalparker. Dette vurderes at skyldes, at nationalparkers etableringsgrundlag er frivillighed, og dermed kan private arealer indgå, men det er ikke muligt at begrænse lodsejeres råden og derfor har nationalparker ingen naturbeskyttelse ud over eksisterende tiltag. Nationalparkernes større områder vurderes dog især også at skyldes, at udpegningerne ikke udelukkende rummer naturområder, men eksempelvis også kan rumme byområder og intensivt drevne landbrugsarealer. Derfor lever nationalparker ikke op til nationalparkbegrebet, som defineres af IUCN, som blev præsenteret i kapitel 3 [Stoltze, 2021]. Det nævnes i forarbejderne, at det forventes, at de nye naturnationalparker vil leve op til IUCN's kriterier for nationalparker, men det vil kræve en konkret vurdering af hver naturnationalpark, hvor bl.a. områdets størrelse spiller ind [Miljøministeren, 2021, s. 40].

I forlængelse af analysen af naturnationalparkerne, kan det konstateres at de er en ændring i retssystemet, da instrumentet adskiller sig fra eksisterende naturbeskyttelsestiltag, herunder også fra nationalparker. Naturnationalparkernes forvaltning kan i nogle tilfælde modvirke formålet for det øvrige retssystem. Eksempelvis afviger bestemmelserne om indhegning af naturen det øvrige retssystem, hvor sigtet her er, at den offentlig adgang til naturen ikke må vanskeliggøres.

5.2.3 Myndighedernes rolle

Ifølge Winter og Nielsen er myndighederne og markarbejderne centrale i forhold til om implementeringen af lovene bliver en succes eller fiasko. Udfaldet afhænger af de involverede aktørers kapacitet samt evne og vilje, hvor kapacitet bl.a. dækker over økonomiske ressourcer, som vil blive afdækket i et senere afsnit [Winter og Nielsen, 2008, s. 21]. Derfor afsnit vil undersøge myndighedernes rolle, ud fra, hvilke roller miljøministeren og Naturstyrelsen har, samt hvordan især kommunerne har mulighed for at påvirke processen.

Miljøministerens rolle

Som nævnt i afsnittet om lovens procedureregler er det miljøministeren efter NBL § 61 a, stk. 1, der giver tilladelse til etablering af en naturnationalpark. Derudover er det også miljøministeren, der forud for en ansøgning har anmodet en statslig lodsejer om at ansøge. Miljøministerens anmodning skal indeholde placering af en naturnationalpark, og derfor har miljøministeren stor indflydelse på implementeringen af naturnationalparkernes størrelse, den geografiske spredning og antal. Jf. NBL § 73, stk. 2 er det også miljøministeren, der skal påse overholdelsen af reglerne omkring naturnationalparker.

I afsnittet om lovens procedureregler blev det også fastsat, at forud for miljøministerens anmodning skal en række ministre inddrages. Disse udgør: ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, kulturministeren, erhvervsministeren, indenrigs- og boligministeren, transportministeren, forsvarsministeren og klima-, energi og forsyningsministeren. I forarbejderne er inddragelsen beskrevet til at skulle sikre, at naturnationalparker etableres i områder, der er forenelige med andre samfundsinteresser [Miljøministeren, 2021, s. 8]. Dette giver derfor et indtryk af, at der indgår et benyttelseshensyn helt fra de første overvejelser om naturnationalparkers etablering. Hver minister varetager forskellige interesser og samfundshensyn, og det kan jf. Winter og Nielsen have betydning for lovens virkning, da der ved inddragelse af forskellige myndigheder med hver deres interesser gives mulighed for at skabe en forvridning af lovens intentioner [Winter og Nielsen, 2008, s. 19].

Naturstyrelsens rolle

Undersøgelserne fra de tidligere afsnit viser, at det er Naturstyrelsen, der har ansvaret for at udarbejde projektforslagene og stå for etablering og driften af naturnationalparkerne.

I januar 2022 udkom en ny vision for Naturstyrelsen i sammenhæng med etablering af naturnationalparker. I visionen beskriver Naturstyrelsen, at der vil ske et paradigmeskifte i deres forvaltning, hvor fokus vil gå fra træproduktion, som traditionelt har været styrelsens hovedhensyn, til natur- og friluftsliv. Dette sker i forlængelse af, at forvaltningen af de arealer, hvor der etableres naturnationalparker, ændres. For at imødekomme den ønskede forvaltning ændrer Naturstyrelsen også deres organisation [Naturstyrelsen, 2022b]. Fordi Naturstyrelsen står for at skabe etableringsgrundlaget for naturnationalparkerne og har ændret deres forvaltning af arealerne, vurderes det, at Naturstyrelsen arbejder for at efterleve målsætningerne, som er fastsat i lovændringen. Naturstyrelsen vurderes også til at være den organisation som 'markarbejderne' indgår i, da det er Naturstyrelsen, der skal sørge for inddragelse af offentligheden jf. NBL § 61 c, stk. 1 og derfor har den direkte kontakt med borgerne. Derfor kan Naturstyrelsens medarbejderes evne og vilje påvirke implementeringen af naturnationalparker.

Andre myndigheder

I forbindelse med lovforslaget NNP blev sendt i høring, havde ti kommuner, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner og Erhvervsministeriet indsendt høringssvar. Overordnet er de positive indstillet på, at der skal gøres noget for den danske biodiversitet, men de har konkrete input til lovforslaget. Overordnet er der en undren over, hvorfor naturnationalparker er begrænset til statslige arealer, og flere påpeger, at den offentlige adgang til naturnationalparkerne skal sikres, og byder den offentlige inddragelse velkommen og melder ud, at de gerne vil deltage i den proces. Det er kun tre kommuner, der direkte i deres høringssvar beskriver, at de ønsker en naturnationalpark i deres kommune [Miljøministeriet, 2021b][2].

I forbindelse med borgere, interessenter og kommuner kunne indsende forslag til placering af de sidste 10 naturnationalparker, meldte syv kommuner ind med et forslag til en placering, mens Rebild Kommune og Læsø Kommune ikke ønsker udpegninger af arealer som naturnationalparker. Ligeledes ønsker Thisted Kommune ikke en naturnationalpark i samme område, som er udlagt til Nationalpark Thy [Naturstyrelsen, 2021c]. Holdningerne til etableringen af naturnationalparker er meget forskellige myndighederne i mellem og især på kommunalt niveau.

Kommunernes mulighed for påvirkning

KL gav i deres høringssvar til lovændringen NNP udtryk for, at de ønskede, at kommunerne får en central rolle i processen med etableringen af naturnationalparker, fordi kommunerne har et lokalkendskab, og KL mener, dette ansvar burde blive lovfæstet [Miljøministeriet, 2021b, s. 294–297]. Denne centrale rolle i relation til udpegningen blev ikke lovfæstet, og tidligere blev der fundet frem til, at Naturstyrelsen, som vil være den statslige lodsejer, jf. NBL § 61 c, stk. 1 er forpligtet til at inddrage offentligheden forud for ansøgning om tilladelse til etablering af en naturnationalpark. Derfor vil dette afsnit have fokus på, hvilken mulighed kommunerne har for at påvirke etableringen af naturnationalparker. I det følgende vil to eksempler fremhæves for at undersøge kommunernes mulighed for at påvirke områderne.

Silkeborg Kommune
I Silkeborg Kommune er Kompedal på 2.719 ha blevet udpeget som naturnationalpark. Silkeborg var én af de kommuner, der havde indsendt et høringssvar til lovforslaget NNP. Her beskriver kommunens Klima- og Miljøudvalg, at de synes, at muligheden for at etablere naturnationalparker både på private og kommunale arealer skal indgå i loven, og at de er bekymrede for, at tilgængeligheden i naturen vil blive påvirket af indhegningen [Miljøministeriet, 2021b, s. 98].

Den 25. april blev en ændring foreslået af Konservative til et initiativ fra Venstre taget til afstemning i Silkeborg Byråd. Afstemningen omhandlede at sende følgende besked til miljøministeren: "*ønsker Ministeriet ændrer sin beslutning, således at der ikke skal laves*

[2]Thisted Kommune: side 34-35, Randers Kommune: side 72-74, Silkeborg Kommune: side 98, Jammerbrugt Kommune: side 128-129 og 177-178, Holstebro Kommune og Herning Kommune: side 137-138, Faaborg-Midtfyn Kommune: side 224-228, Vejle Kommune: side 239-240, Bornholms Regionskommune: side 319-320, Læsø Kommune: side 376-387, Kommunernes Landsforening: side 294-297, Danske Regioner: side 114-116, Erhvervsministeriet: side 309.

indhegning med udsætning af græsning dyr under de præmisser der er lagt op til i lovens planen. Der var flertal i byrådet for forslaget, og derfor har Silkeborg Kommune sendt en meddelelse til Miljøministeriet om, at de ikke ønsker hegn om naturnationalparken, der skal etableres i Kompedal [Silkeborg Kommune, 2022, min. 0:17:42-1:18:58]. Silkeborg Kommune er et eksempel på en myndighed, der ønsker nogle ændringer i forvaltningen af naturnationalparkerne, før et samlet byråd kan støtte op om projektet. Projektbeskrivelsen for Kompedal er ikke tilgængelig endnu, men det vurderes at chancen for at naturnationalparker Kompedal bliver helt uden hegn er lav, da indhegning har været en præmis for naturnationalparker fra starten.

Rebild Kommune
Rold Skov-Komplekset, et område på 2.135 ha beliggende i Rebild Kommune, var på bruttolisten over 23 forsalg til placering af de sidste 10 naturnationalparker. Udvælgelsen af de sidste 10 parker, blev foretaget over fire faser. I fjerde fase blev der lavet en kortbaseret analyse over områdets egnethed til etablering af en naturnationalpark. Hvert område fik tildelt en samlet kategoriscore, hvor den maksimale kategoriscore, der kunne opnås, var på 30 [Naturstyrelsen, 2021c]. I vurderingen af Rold Skov-Kompleksets egnethed til etablering af en naturnationalpark indgår områdets arrondering, infrastruktur og fortidsminder som opmærksomhedspunker. Kategoriscoren for Rold Skov-Komplekset var 21,75, og det har dermed den højeste score af de 23 forslag. Som bemærkning til forslaget står der, at Rebild Kommune ikke ønsker området udpeget til en naturnationalpark [Naturstyrelsen, 2021a].

I Rebild Kommunes byråd er der bred opbakning til, at Rold Skov-Komplekset ikke bliver udpeget som en naturnationalpark. Kommunen mener, at udpegningen vil være forbundet med store udfordringer, og at en naturnationalpark ikke er det rette redskab til at opnå den forvaltning, Rebild Kommune ønsker i området. Siden efteråret 2021 har Rebild Kommune været i løbende dialog med miljøministeren [Rebild Kommune, 2022]. Rold Skov-komplekset blev ikke udpeget til en naturnationalpark trods områdets størrelse og høje kategoriscorer. Så det vurderes, at det lykkedes Rebild Kommune at påvirke udvælgelsen af placeringer.

Mulighed for påvirkning
I det foregående er det fastlagt, at en løbende inddragelse af de berørte kommuner ikke er fastsat som en del af lovændringen og derfor er begrænset til de offentlige høringer, der er forbundet med processen, og når der inviteres til dialog gennem de lokale projektgrupper. Når inddragelsen af kommunerne ikke er nærmere fastsat, er kommunernes påvirkning afhængig af, om Miljøministeriet vælger at reagere på inputsene.

I høringsnotatet nævnes det i Miljøministeriets bemærkninger, at den kommunale planlægning ikke forventes at være en hindring for naturnationalparkens forvaltning. Derudover nævnes det, at oprettelse af bebyggelse på statens arealer vil kræve en tilladelse af statens som lodsejer [Miljøministeriet, 2021c, s. 31].

Jf. PL § 11 skal hver kommune udarbejde en kommuneplan, som bl.a. skal fastlægge kommunens overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen. Selvom naturnationalparker geografisk er placeret i en kommune, og det er kommunerne, der har ansvaret for den overordnede arealanvendelse, tyder det på, at hver enkelt kommunens påvirkning er begrænset til, hvad Miljøministeriet frivilligt indvilliger i, netop fordi etableringen sker på statslige arealer. Dette kan derfor give en antydning af, at naturnationalparker er

sammenlignelige med bestemmelse over Forsvarets arealer, da disse også er områder placeret i kommuner, men med statslige regulering. Eksempelvis er det i nationale interesse i kommuneplanlægningen beskrevet, hvordan den kommunale planlægning skal varetage den nationale interesse i at opretholde et forsvar og derfor skal varetage Forsvarets interesser. Dette sker f.eks. ved, at planlægningen af høje anlæg ikke etableres således, at disse kan forstyrre Forsvarets radarovervågning [Erhvervsstyrelsen, 2018, s. 19-20]. Derved opstår der et forhold, hvor kommunerne har forvaltningen af den overordnede arealanvendelse gennem kommuneplanen som myndighedsopgave, men med undtagelse af områderne, der kommer til at blive udpeget som naturnationalparker. Dette giver staten gode muligheder for at varetage benyttelseshensynet fuldt ud, men samtidig kan det være svært at skabe et tilhørsforhold og lokal accept, hvis kommunerne ikke bliver inddraget.

5.2.4 Borgernes holdning til loven

Jf. Winter og Nielsen afhænger en lovgivnings implementeringssucces også af samfundsmedlemmernes med- og modspil [Winter og Nielsen, 2008, s. 165]. De kan derved have en rolle for politikimplementeringen, da loven selvsagt har lettere ved at slå igennem, hvis borgernes holdning til dens budskab er positivt [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 267]. Dette afsnit vil derfor undersøge borgernes holdning til naturnationalparker. I og med at etableringen heraf vil være på statsejede arealer kan det diskuteres, hvorvidt lovændringen har til formål at påvirke samfundsmedlemmernes adfærd. Dog er en bred del af befolkningen brugere eller naboer til disse områder, hvorfor de derved også har en holdning hertil. Afsnittet vil derfor tage udgangspunkt i at undersøge meningstilkendegivelser gennem offentliglige høringer.

Indledningsvist kan der fremhæves en meningsmåling fra februar 2022, som Epinion har foretaget for DN, for at undersøge danskernes holdning til naturnationalparker. I alt deltog 1.068 personer. Undersøgelsen viser stor opbakning til det nye tiltag med 73 %, som er 'helt enig' eller 'delvist enig' i, at det er en god ide at etablere naturnationalparker mod 11 % som er 'delvist uenig' eller 'helt uenig' [Epinion, 2022, s. 4]. På trods af denne opbakning i befolkningen møder etableringen af naturnationalparker også en del modstand fra borgerne, som direkte eller indirekte bliver berørt af lovændringen og dens hensigt, hvilket bl.a. vil undersøges i det følgende. Herunder, som det også fremgår af undersøgelsen, at der stadig er en andel på 18 %, som giver udtryk for, at de er 'helt enig' eller 'delvis enig' i, at de vil være bange for at færdes i en naturnationalpark, hvis de kan risikere at møde et stort dyr [Epinion, 2022, s. 4]. Da undersøgelsen er fortaget for DN, som i deres offentlige udmeldinger støtter op om naturnationalparker, skal resultaterne forståes herigennem.

Borgernes rolle i implementeringsprocessen

På baggrund af procedureregler for etablering af naturnationalparker, som blev præsenteret tidligere, vil der i det følgende fremhæves hvornår og hvordan borgerne vil blive inddraget i implementeringsprocessen. Denne indledningsvise identificering har netop en betydning for borgernes mulighed for at tilkendegive deres holdning. Ud fra lovens kapitel om naturnationalparker ses det, at en del af arbejdet med inddragelsen af borgerne er lovfæstet gennem følgende:

- Jf. NBL § 61 c, stk. 1 skal offentligheden inden ansøgning om etablering af en naturnationalpark have været inddraget
- Jf. NBL § 61 d, stk. 1, nr. 7 skal der som en del af projektbeskrivelsen være angivet oplysninger om inddragelse af den berørte offentlighed i den videre proces, herunder efter naturnationalparkens etablering

Herudover fremgår det af Naturstyrelsens beskrivelse af processen, at der vil blive nedsat en lokal projektgruppe, for at forskellige lokale interesser er repræsenteret samt at de endelige projektbeskrivelser og forvaltningsplaner kommer i offentlig høring, hvorefter der på baggrund af høringen vil tages højde for, om der skal foretages eventuelle tilpasninger af projektet. Desuden vil der blive afholdt en række forskellige arrangementer undervejs som dialogmøder, naturvandringer og brugerrådsmøder med borgere og interessenter med henblik på dialog, oplysning og inddragelse [Naturstyrelsen, 2021b, s. 3-4].

Gennem forarbejderne kan der til dels opnås et større kendskab til, hvad den lovfæstede inddragelse dækker over. I relation til NBL § 61 c, stk. 1 beskrives det, at offentligheden dækker over lokalsamfundet, herunder de nærmeste lodsejere, lokale foreninger og brugergrupper. Det prioriteres at det forventes at disse grupper inddrages i en sådan grad at bidrag og synspunkter kan indgå i udarbejdelsen af den enkelte naturnationalparks projektbeskrivelse og forvaltningsplan [Miljøministeren, 2021, s. 52]. I relation til NBL § 61 d, stk. 1, nr. 7 beskrives det, at denne inddragelse indebærer at der skal redegøres for, hvordan inddragelsen af berørte aktører forventes at foregå, når naturnationalparken er etableret. Det uddybes at dette kan være i relation til den løbende forvaltning såsom naturgenopretningsprojekter eller løbende pleje af kulturarven [Miljøministeren, 2021, s. 54].

På baggrund af dette kan det derfor udledes, at samspillet mellem borgerne og implementeringsorganet er kendetegnet ved, at det er lovgivningsmæssigt forankret, hvorved borgerne skal inddrages og høres. Dette bevidner derfor om en tilstræbelse på, at borgerne skal udgøre en vigtig rolle som led i implementeringen. Dette er dog også ensbetydende med, at borgerne får en mulighed for at påvirke forvaltningens beslutninger og derved implementeringsprocessens præstationer og regeringens ønsket implementeringsresultat. Derfor synes borgerne også umiddelbart at udgøre en vigtig rolle i forhold til sidste led i implementeringen, hvor de politiske beslutninger skal omsætte til effekter, da de har mulighed for at påvirke dette. Formålet med den øgede ansvarliggørelse kan dog tolkes til et ønske om at højne engagementet hos borgerne for derigennem at øge sandsynligheden for implementeringssucces.

Herudover bevidner valget om lovforankringen af samspillet også om, at der gennem lovgivningen er defineret nogle rettigheder, som tilfalder borgerne og dets aktører. På trods af dette er det væsentligt at påpege, jf. Winter og Nielsen, at relationen mellem det offentlige implementeringsorgan og borgerne i sidste ende kan bero på en lovgivningsmæssig fortolkning. Det er herved altid implementeringsorganet og dets medarbejdere, som i forbindelse med offentlig politik har bemyndigelse og den legitime magt, til at foretage fortolkning og beslutning i henhold til lovgrundlaget [Winter og Nielsen, 2008, s. 168]. Dette bidrager derfor til undren om, hvilken retsstilling borgerne rent faktisk har til at påvirke processen for etableringen af naturnationalparker.

I den øvrige del af bestemmelserne i NBL bemærkes det jf. NBL § 78, stk. 4, at klageberettiget, herunder borgerne, har mulighed for at påklage afgørelser efter NBL § 61 a, stk. 1 om tilladelse til etablering af en naturnationalpark til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som er den øverste klagemyndighed og hvis afgørelser derved ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Desuden bemærkes det af bestemmelsen, at dette er for så vidt angår retlige spørgsmål. I lovforarbejderne uddybes det, at dette betyder, at klageadgangen omfatter prøvelse af lovligheden af udarbejdelsen af en ansøgning i bred forstand. Dette kan derfor eksempelvis være spørgsmål om overholdelsen af forvaltningsretlige regler, herunder processuelle regler. Der kan derfor ikke klages over udvælgelsen af det enkelte område, hvilket begrundes med at denne vil have indgået i en proces med inddragelse af en række ministre, hvorfor det herigennem er sikret, at beslutningen er baseret på skønsmæssige afvejninger [Miljøministeren, 2021, s. 13-14]. Dette bevidner derfor om, at borgerne selvfølgelig har rettigheder, som skal overholdes, men de er dog ikke undergivet at kunne gennemføre en

fuld prøvelse af etableringen hos en klagemyndighed. I denne henseende er derfor begrænset, hvilken rolle borgerne kan have på implementeringsprocessen. Dette tydeliggør derved også styrkeforholdet mellem de to sider, da implementeringsorganet stadig har udspillet, hvilket kan udgøre en potentiel barriere, hvis det på trods af ønsket om en lokal forankring bliver nødvendigt at gå imod borgernes holdning for at gennemføre en udpegning.

Af det foregående fremgår det derved som en forudsætning, at borgerne bliver hørt i etableringsprocessen bl.a. gennem en lokal projektgruppe og en offentlig høring. Til en større forståelse af borgernes holdning til lovens forudsætning herfor, kan perspektiver fra arbejdet med de to første naturnationalparker, Fussingø og Gribskov, inddrages. De udgør nemlig de udpegninger, som er længst i etableringsprocessen ved at have afsluttet den offentlige høring. Af høringssvar til projektbeskrivelserne for de to naturnationalparker kan følgende fremhæves:

> *"Demokrati bygger på gensidig inddragelse og lytten. Naturstyrelsen vil slet ikke se Brugerlaugets forslag til mulig alternativ indhegning. En reel brugerinddragelse bygger på gensidig respekt og ansvarlighed, hvad vi ikke føler har været til stede i dette forløb"* citat fra høringssvar af Brugerlaug Fussingø [Naturstyrelsen, u. d.(c), s. 103]

> *"Som repræsentant i arbejdsgruppen for Naturnationalpark Gribskov er det min oplevelse, at beslutningsprocessen har været stærkt forceret og mest af alt minder om en skueproces med pligt til at inddrage interessenterne, men hvor konceptet med en lang række detaljer har været politisk besluttet på forhånd. Vi respekterer naturligvis politiske beslutninger og ditto processer, men så skal de være henholdsvis synlige og ikke proforma"* citat fra høringssvar af Danmarks Jægerforbund [Naturstyrelsen, u. d.(d), s. 73]

Herudfra kan identificeres en holdning til, at vilkårene for borgerinddragelsen er af en utilfredsstillende karakter. Det skal dog bemærkes, at etableringen af de to undersøgte naturnationalparker er igangsat inden lovændringen blev vedtaget. De har dog fulgt den samme proces, som foregår efter udpegningen, hvad angår inddragelse, som naturnationalparkerne der igangsættes efter lovgivningens ikrafttræden. Af høringssvarene for Naturnationalpark Fussingø kan der desuden ses en utilfredshed over en af lovens forudsætninger for de nye forvaltningsprincipper, som er hegning. En lang række privatpersoner stiller ønsker om helt at undlade det eller kommer med forslag til justeringer [Naturstyrelsen, u. d.(b), s. 8]. Gennem høringsnotatet fås dog det indtryk, at det overordnet er begrænset, hvorvidt disse forsøg på påvirkninger har kunne føre til ændringer i projektforslaget. Der er dog foretaget små justeringer i hegnslinjen [Naturstyrelsen, u. d.(b), s. 46]

De lokale interesser varetages gennem den lokale projektgruppe, men derudover som nævnt også gennem eksempelvis naturvandringer med henblik på at inddrage borgerne. Dette initiativ indgik også som en del af forløbet mod at udpege de sidste ti naturnationalparker. I denne forbindelse blev det dog fra flere sider betvivlet, hvorvidt der herigennem udføres en reel borgerinddragelse. En afdelingschef i DGI udtaler bl.a., at det med så store mængder af mennesker kan være svært at få en stemme der, og de derfor blot kan tjene det formål

at give information [Kragesteen, 2022]. Dette bidrager derfor til en skepsis af, hvorvidt etableringerne vil bygge på en forceret proces, som en brugergruppe fremhævede, hvor det er begrænset, hvilken reel indvirkning borgerne kan have.

Borgernes interesser

Borgernes holdninger hænger ofte sammen med deres interesser. Det følgende vil derfor undersøge nærmere, hvilke interesser borgerne har og hvilken del af naturnationalparkerne, der møder modstand som følge af dette. Jf. Winter og Nielsen afhænger målgruppens betydning for implementeringen også af, hvor stor en interessekonflikt der er mellem implementeringsorganet og borgerne, hvor det alt andet lige må forventes, at desto større interesseforskel, desto større implementeringsudfordring [Winter og Nielsen, 2008, s. 170-171].

Gennem den offentlige høring af lovændringen kan der opnås en større kendskab til borgernes interesser. Ud fra det tilhørende høringsnotat kan følgende interessepunkter opsummeres som centrale på baggrund af tilkendegivelser fra privatpersoner, organisationer, foreninger og brugergrupper:

- Udsætning af dyr
- Dyrevelfærd
- Hegn
- Offentlighedens adgang
- Friluftsliv
- Jagt

[Miljøministeriet, 2021c]

Af høringssvarene bemærkes det først og fremmest, at en stor del af tilkendegivelserne indledningsvist slår fast, at der er en generel interesse for at bevare og styrke biodiversiteten. Der ytres dog i høj grad om bekymringer for ovenfor listede interesser. Punktet vedrørende udsætning af dyr omhandler ytringer om at de udgør en stor sikkerhedsrisiko og vil begrænse offentlighedens adgang. I relation til dyrene udtrykkes også bekymring for muligheden for at dispensere fra dyrevelfærdsloven, hvilket ses som en forringelse af dyrevelfærden. Af hensyn til hegn ses meninger som, at det vil hindre vildtets frie bevægelighed, skabe en kunstig og menneskeskabt natur samt forringe befolkningens rekreative benyttelse af naturområdet. Dette fører også til, at flere i høringssvarene anfører, at offentlighedens adgang bør sikres, så det er muligt at færdes i området uden at skulle færdes blandt dyrene. I forlængelse heraf ses også bekymringer for, at dele af lovforslaget vil begrænse adgangen for friluftslivet og idrætten generelt eller ligefrem udelukke det. Sidst udtrykkes en utilfredshed med, at der lægges op til at naturnationalparker vil blive friholdt for jagt, da det jf. nogle tilkendegivelser ikke ses som en direkte modsætning til formålet [Miljøministeriet, 2021c, s. 10-23].

På baggrund af denne undersøgelse kan det udledes, at borgernes tilkendegivelser om lovændringen bevidner om, hvordan denne strider imod almindelige normer i samfundet. Dette ses, da der er en uoverensstemmelse mellem lovgivningen og de normer, som i forvejen er hos borgerne. Lovændringen og de nye forvaltningsprincipper er derfor medvirkende til at

påvirke borgernes holdninger, hvoraf det vurderes at en del er imod loven. Til skildringen af interesseforskellen kan også følgende udtalelse fra en borger, som har sommerhus nær den kommende Naturnationalpark Tranum, fremhæves:

> *"Jeg ser noget oprindelig og uspoleret natur, som der ikke er nogen grund til at lave om på. Ingen har bevist, at der mangler biodiversitet, eller at naturen er dårlig her. Jeg frygter, at vi laver uafvendelige skader. Det er grundløst, meningsløst og forhastet"* citat af Ulla Gottliebsen [Funch, 2021]

Denne ytring bevidner desuden om, hvordan det kan ses som en barriere, at det er svært at få opbakning til naturnationalparkerne, da der er tale om en ny type forvaltning, der synes at påvirke eksisterende forhold. Interesseforskellen kan her ses i, at implementeringsorganet, som det kan udledes af afsnittet om selve loven, kan siges at lægge mere op til nogle reservatorienterede anlæg, som kan synes at være på bekostning af borgernes interesser.

Borgernes organisering

Af det foregående fremgår det, at naturnationalparker og herunder den nye lovgivning møder en del modstand. Borgernes muligheder for at gøre indvendinger imod tiltaget kan dog afhænge af, hvorvidt de udgør en økonomisk og politisk stærk gruppering, og hvorvidt de i det hele taget er organiseret til forsvar for deres interesser [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 267]. Dette vil derfor undersøges i det følgende.

I høringsnotatet for lovændring ses det, at en lang række organisationer giver udtryk for, at de støtter op om, at biodiversitet skal prioriteres, men flere foreninger påpeger forskellige forbehold, der giver bekymringer. Eksempelvis giver Friluftsrådet udtryk for, at der skal gøres en øget indsats for at sikre offentlighedens adgang til naturen, og Dansk Orienterings-Forbund er imod, at naturnationalparker skal indhegnes [Miljøministeriet, 2021c].

Ud fra høringssvaret til lovændringen kan det konstateres, at store organisationer der arbejder for at fremme biodiversiteten, som WWF og DN, støtter stærkt op om målsætningerne bag naturnationalparkerne, men mener, at ambitionsniveauet for naturnationalparkerne kunne være højere. Eksempelvis, at det skal være et krav, at de skal leve op til IUCN's definition af nationalparker, at private eller kommunale arealer kan indgå i etableringen, og at deres eneste formål skal være biodiversitet og derfor ikke kun et hovedhensyn [Miljøministeriet, 2021b] [3]. DN og WWF vurderes som veletablerede og stærke organisationer og har derfor mulighed for at skabe indflydelse. Det ses, at DN i en opgørelse over rejste klager fra 2018 har fået medhold i 85 % af sagerne, og det er dermed en organisering med stærke ressourcer [Danmarks Naturfredningsforening, 2019].

Den videre analyse i dette afsnit tager udgangspunkter i de organiseringer, der er opstået i direkte tilknytning til naturnationalparker. Her konstateres det, der er opstået en polarisering, hvor der både er grupperinger for og imod naturnationalparkerne.

[3] WWF: side 284-293, DN: side 321-334

Organiseringer imod naturnationalparker
Tilgængelig Natur er en organisering, der samler flere lokale grupper i hele Danmark og selv anslår et medlemstal tæt på 20.000. Tilgængelig Natur har sloganet *Når vi hegner naturen inde - hegner vi så os selv ude?* og arbejder for at skabe en uhindret adgang til naturen. Naturnationalparkerne er udpeget til at være natur, der er i risiko for at blive hegnet inde [Tilgængelig Natur, u. d.]. Fri Natur er også en organisering mod indhegningen af natur, hvor sloganet er *Mere Natur Uden Hegn*. Denne er dannet for at lave en landsdækkende forening, der samler de lokale grupper, der er imod naturnationalparker. Foreningen har seks formål, hvoraf det ene er, at de "*tager afstand fra storskala natureksperimenter, herunder indhegnede naturnationalparker, der fjerner habitater og begrænser friluftslivets reelle adgang*" [Fri Natur, u. d.].

Til modstanden omkring indhegningen af naturnationalparker blev der i september 2021 fremsat et borgerforslag, der ønsker at skabe en entydig hjemmel til at sikre offentlighedens adgang i naturnationalparkerne. Forslaget udløb i marts 2022, hvor det havde lige under 3.000 støtter og derfor ikke havde nok støtter til at blive taget op i Folketinget [Folketinget, u. d.(a)]. Der er også en række borgere, der har tilsluttet sig underskriftindsamlingen: "*Ja tak til natur. Nej tak til hegn og naturnationalparker*", som også er et slogan, der bruges i debatten om naturnationalparkerne. Underskriftindsamlingen blev startet i november 2021, og der registerets stadig nye støtter [Rønnow, u. d.].

I marts 2022 blev borgerforslaget 'Nej til at dispensere fra Dyrevelfærdsloven i forbindelse med naturnationalpar' oprettet. I slutningen af maj havde forslaget fået mere end 13.500 støtter, og forslaget udløber i september 2022. Forslaget vedrører, at dispensationsadgangen for dyrevelfærdsloven, der blev vedtaget ved lovændringen NNP, skal fjernes. Synspunktet er følgende: "*Dyrevelfærdsloven beskriver mindstebetingelserne for, at dyr ikke skal lide. En dispensation må derfor betyde, at man accepterer, at dyr lider*". Selvom der i planerne for naturnationalparkerne skal skrides ind, hvis et dyr lider, er der en bekymring for, at dette ikke bliver opdaget i tide, da tilsynet med dyreholdet ikke skal ske jævnligt [Folketinget, u. d.(b)].

Borgernes organiseringer er i overensstemmelse med de interesser, der blev konstateret i forrige afsnit. Det ses, at borgernes organiseringer arbejder for, at naturnationalparkerne bliver uden hegn, så adgangen til naturen kan sikres, og at dispensationsmuligheden for dyrevelfærdsloven bliver fjernet. Det vurderes også, at de lokale grupper er gået sammen om at skabe landsdækkende foreninger for at skabe en større gennemslagskraft. Derfor vurderes det, at borgernes organisering er stærk, men indflydelsen er igen begrænset af, at naturnationalparker skal opføres på statslige arealer jf. NBL § 61 a, stk. 1.

Organiseringer for naturnationalparker
En gruppe på 23 ryttere og andre hesteinteresserede, er gået sammen for at få deres budskab til naturnationalparker ud. Gruppen mener, at heste vil være et godt redskab til at genoprette den danske natur, og de håber derfor, man vil udsætte heste i så mange af naturnationalparkerne som muligt. Hertil mener gruppen, at de udsatte heste vil få "*et dejligt, frit liv i overensstemmelse med deres natur*", og de vurderer, at det ikke vil blive et problem for hestene at finde føde i [Pedersen, Nielsen og m.fl, 2022].

Naturnationalpark Gribskovs Venner og Naturnationalpark Fussingøs Venner er to lokale grupper, der støtter op om naturnationalparkerne og arbejder for at "*aflive nogle sejlivede myter og få fakta på bordet*" [Bonavent m.fl., 2021]. Dermed er grupperne med til at sprede et budskab og arbejde for at skabe lokal opbakning til de udpegede naturnationalparker.

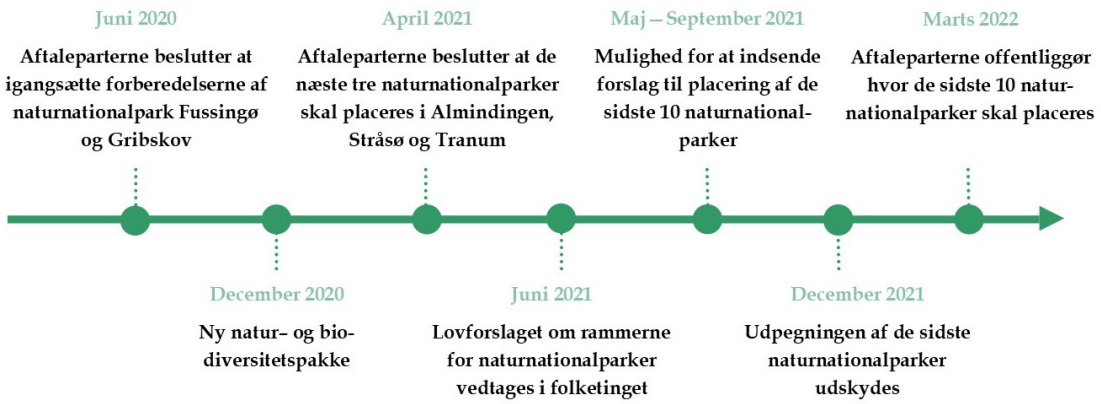
Organiseringerne, der støtter op om naturnationalparkerne, er mindre end dem, der er imod, og disse organisationer består både af landsdækkende og lokale grupperinger, men organisering for naturnationalparker er på et lokalt niveau. Større organisationer, som f.eks. DN, støtter op om de samme budskaber, men selvom dette er tilfældet, vurderer borgerne, der stadig er et behov at vise, at de støtter naturnationalparkerne lokalt.

5.2.5 Lovgivningens politiske baggrund og aktuelle politiske styrkeforhold

Et element, der også har betydning for lovens virkning, er lovgivningens politiske baggrund og de aktuelle politiske styrkeforhold. Den politiske baggrund for biodiversitet er afdækket i kapitel 3, og dette afsnit vil være en forlængelse af analysen deri, og vil konkret omhandle naturnationalparker, og hvornår og hvordan dette redskab kom på den politiske dagsorden. I kapitel 3 blev det konstateret, at de danske indsatser inden for biodiversitetsområdet er påvirket af overnationale strategier samt internationale forpligtelser og samarbejder. Derudover har den danske arealanvendelse gemmen tiden haft en direkte påvirkning på, hvordan landarealet forvaltes og dermed tilstanden på den danske biodiversitet.

I 2019 blev der udskrevet folketingsvalg, og i Socialdemokratiets valgløfter indgik en indsats inden for klima som et tema. Hertil indgik et valgløfte på at udlægge 75.000 ha urørt skov og etablering af 15 naturnationalparker [Cordsen, 2019]. Efter folketingsvalget den 5. juni 2019 gik Socialdemokratiet i regeringsforhandlinger med de tre støttepartier: Radikale Venstre, SF og Enhedslisten, hvor naturnationalparker indgår i forståelsespapiret som et redskab til at skabe større biodiversitet [Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, Enhedslisten, 2019]. I juni 2020 offentliggjorde regeringen, Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet, som er aftalekredsen bag naturnationalparkerne, beliggenheden af de to første [Naturstyrelsen, 2020].

I figur 5.3 er centrale punkter for den politiske beslutningsproces, fra det blev vedtaget de første naturnationalparker skulle etableres, præsenteret.



Figur 5.3 *Milepæle for den politiske beslutningsproces bag naturnationalparkerne. Forløbet er udarbejdet med udgangspunkt i [Miljøministeriet, 2021a; Naturstyrelsen, 2022a].*

Den 29. april 2021 fremsatte miljøministeren lovforslaget NNP til behandling i Folketinget. Efter 3. behandling blev der stemt om NNP, hvor 61 stemte for og 32 stemte imod [Folketinget, 2021]. Et mindretal bestående af Venstre, Dansk Folkeparti og det Konservative Folkeparti ønskede at redegøre for deres holdning til lovforslaget. I betænkningen til NNP giver de udtryk for, at de støtter op om intentionerne bag naturnationalparker, men ikke ønsker, at det skal være muligt at dispensere fra dyrevelfærdsloven i naturnationalparker [Miljø- og Fødevareudvalget, 2021].

Af tidslinjen i figur 5.3 over den politiske beslutningsproces ses det at de første fem naturnationalparker blevet vedtaget inden lovændringen om etablering af naturnationalparker blev vedtaget. I den politiske aftale bag de første naturnationalparker indgår der mål om, at de skal være med til at skabe flere sammenhængende naturområder og give naturen første prioritet [Miljøministeriet, u. d.(a)]. Den politiske aftale der ligger bag etableringen af de sidste ti naturnationalparker, fremgår der mål om de skal fremme naturen og give mulighed for naturen kan udvikle sig. Derudover fremgår der også et mål om at naturnationalparker samtidig skal være med til at give danskerne mere spændende naturoplevelser og der skal sikres en lokal inddragelsesproces [Departementet, u. d.]. De politiskaftaler indeholder dermed mål der går videre end de mål der er fastsat i loven. Dette bevidner om at der i den politiske beslutningsproces, for at få mål til handling, indgår en proces, hvor andre hensyn kan påvirke hvilke mål der skal tilsigte.

I forhold til det aktuelle politiske styrkeforhold har det stor betydning at have regeringsmagten [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 268]. Etablering af 15 naturnationalparker indgik i Socialdemokratiets valgløfter, og med vedtagelse af ændringsloven NNP kom Socialdemokratiet et skridt tættere på at indfri et af deres valgløfter over for vælgerne. Naturnationalparkernes virkning til at fremme biodiversiteten kommer til at afgøre, om Socialdemokratiet får indfriet deres valgløfte, eller om NNP går hen og bliver symbolpolitik. En diskussion af netop symbolpolitik vil indgå i analysen af faktoren om lovens indirekte årsager.

I bestemmelserne om naturnationalparker indgår der ingen regler vedrørende nedlæggelse af en naturnationalpark. Dette emne er relevant at undersøge for at vurdere, om de kan nedlægges, f.eks. hvis regeringsmagten skifter. I forarbejderne er det beskrevet, at naturnationalparker skal være permanente, og hvis en naturnationalpark skal nedlægges, forventes det, at offentligheden og berørte myndighederne bliver inddraget i grundlaget for beslutningen, og derudover skal Folketinget forud for beslutningen orienteres [Miljøministeren, 2021, s. 9].

5.2.6 Tilførsel af ressourcer

Dette afsnit vil undersøge, hvilke ressourcer der er afsat til realisering af naturnationalparkerne. Da de udgør en ændret forvaltning end hidtil, vil afsnittet også undersøge, hvilke indtægtstab etablering af naturnationalparker vil medføre. Ifølge Dalberg-Larsen og Kristiansen er tilførsel af især de økonomiske ressourcer en markant indikationen på, hvilken virkning loven får, da det er centralt, at der er et budget til at gøre de ønskede intentioner med loven til virkelighed [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 268]. Afsnittet vil tage sit udgangspunkt i finansloven og i indgåede aftaledokumenter om naturnationalparker.

Aftalegrundlaget for de to første naturnationalparker er fastsat i 'Naturnationalparker og mere natur på land og i havet'. Der blev afsat 20 mio. kr. til etableringen af en naturnationalpark ved Fussingø på omkring 800 ha. Der er afsat 10 mio. kr. til etableringen af en naturnationalpark ved Gribskov på omkring 1.100 ha, hvor der yderligere er ca. 7 mio. kr. fra EU LIFE, som gives til projekter der medvirker til at gennemføre EU's miljø- og klimapolitik. Midlerne forventes brugt til projektforberedelse, myndighedsbehandling og indkøb af dyr og hegn samt opsætning af hegnet og etablering af friluftsfaciliteter. Da etablering af naturnationalparker sker på statens arealer, vil det medføre et indtægtstab for Naturstyrelsen, da jorden efter etablering ikke kan forpagtes til landbrugsmæssige formål [Miljøministeriet, u. d.(a)]. Miljø- og Fødevareudvalget er blevet stillet opfølgende spørgsmål, der angår Naturstyrelsens indtægtstab i forbindelse med etablering af naturnationalparker. Hertil svares det, at indtægtstab i forbindelse med jagtudlejning i alt estimeres til ca. 4 mio. kr. årligt [Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, 2022b]. I forhold til indtægtstab vedrørende ophør af skovproduktion anslås det til årligt at være 1.200 kr. pr. ha., som bliver omlagt til urørt skov [Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, 2022a].

Finansiering af de øvrige parker sker i aftale om finansloven for 2021, hvor der i en natur- og biodiversitetspakke bliver afsat 888 mio. kr. i perioden 2021-2024 til bl.a. etablering af skønsmæssigt 13 nye naturnationalparker, så der i alt vil være 15 naturnationalparker [Finansministeriet, 2020, s. 23]. Hertil opstår dog en undren over det store beløb, i og med at etableringen er lovfæstet til at skulle ske på statsejet arealer. For at styrke oplevelser i naturnationalparkerne er der i 'aftale om naturnationalparker i Danmark' yderligere afsat 5 mio. kr. til hver park og herefter 0,5 mio. kr. årligt pr. naturnationalpark. Derudover er der i alt afsat 15,9 mio. kr. til etablering af friluftsfaciliteter i naturnationalparkerne og til at opkøb nærliggende arealer [Departementet, u. d.]. Som identificeret tidligere kan der i de politiske dokumenter indgå yderligere mål end der fremgår i lovgivningen, hertil konstateres det, at der er afsat midler til at opkøbe nærliggende arealer, selvom det er lovfæstet at etableringen skal ske på statslige arealer. Det er ikke nærmere beskrevet hvilke arealer der forventes opkøb eller hvad formålet vil være. Derfor er det ikke tydeligt om private eller kommunale arealer vil kunne indgå i naturnationalparkerne, eller arealerne vil blive brugt udenfor naturnationalparkerne, eksempelvis til udlægning af reaktive arealer som erstatning.

I analysen af tilføjelse af ressourcer er andre end økonomisk ressourcer også identificeret. Dette omhandler etablering af et biodiversitetsråd, som der er blevet afsat midler til i finansloven [Finansministeriet, 2020, s. 23]. Biodiversitetsrådet skal understøtte implemen-

tering af natur- og biodiversitetspakken og skal rådgive om indsatser inden for natur- og biodiversitetsområdet, hvor ambitionen er, at tilbagegangen i biodiversiteten standes og i stedet vendes til fremgang [Departementet, 2021].

Finansieringen af naturnationalparkerne er blevet prioriteret i finansloven, og i flere aftaler, og derfor vurderes det, at der er sat en god økonomisk ramme for at sikre en implementeringssucce. Etableringen af naturnationalparker er ikke bare en enkel udgift, men medfører også et ophør i nogle af Naturstyrelsens indtægtskilder.

Jf. Dalberg-Larsen og Kristiansen er det afgørende for virkningen af en tidligere vedtaget lov, at ambitionerne indgår i finansloven [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 268]. Udgangspunktet for naturnationalparker er, at de skal være selvforvaltende, men der vil være udgifter forbundet med driften af områderne. Det vurderes, at hvis naturnationalparkerne først bliver etableret, vil den fremtidige virkning af lovændringen være mindre afhængig af tilførsel af midler. Om der i fremtiden vil blive oprettet flere naturnationalparker, eller om de nuværende bliver udvidet, er direkte afhængig af, at der bliver afsat midler i fremtiden til dette formål.

5.2.7 Kommunikationsprocesser

En forudsætning for at føre lovgivning ud i livet er også at foretage en række kommunikationsprocesser fra loven og ud til borgere med henblik på, at kommunikere lovens budskab og sikre at loven får en effekt [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 268]. Kommunikation udgør derfor også en vigtig faktor i forbindelse med implementeringsprocessen, da måden som ideen om naturnationalparker bliver kommunikeret til borgerne kan have betydning for de resultater, som det er ønsket at opnå. Hertil er en god kommunikation medvirkende til at give gode relationer, et troværdigt indtryk og opbygge tillid. I følgende figur 5.4 ses en visualisering af en kommunikationsmodel, som illustrerer hvorledes en kommunikationssituation kan tage sig ud.

Figur 5.4 *Eksempel på en kommunikationsmodel. Figuren er udarbejdet med udgangspunkt i [RE-AD, u. d.]*

På baggrund heraf vil det følgende have fokus på at undersøge, hvilke salgsargumenter som myndighederne har anvendt for at brande naturnationalparkerne samt hvordan borgerne modtager disse. I analysen af borgernes holdning til loven blev det fastlagt, at der er en modstand mod tiltaget. Dette afsnit vil derfor have fokus på at undersøge hvordan denne modstand kommunikeres, herunder hvordan modstanderne gør brug af modargumentation. Dette vil undersøges med henblik på at afklare hvorvidt implementeringsorganet og borgerne er på bølgelængde. Afsnittet vil derfor tage udgangspunkt i at undersøge ytringer i offentlige høringer. Hertil er det også relevant at inddrage nyhedsartikler.

Myndighedernes salgsargumenter

Det er regeringen og de fire aftalepartier bag Natur- og Biodiversitetspakken, som står bag aftalen om at etablere naturnationalparker. De gik derfor også sammen om at offentliggøre den første nyhed herfor på Miljøministeriets hjemmeside [Naturstyrelsen, 2020]. I denne er de fælles om at afsende budskabet om naturnationalparker, hvilket udadtil bevidner om en politisk opbakning. I nyhedsartiklen fremføres det, at målet er store græssende dyr, urørte løvskove og masser af plads til, at vilde dyr og planter kan trives. Herudover kan følgende budskaber fra to af aftalepartierne fremhæves:

> *"Vi skal have mere natur, og vi skal have vildere natur. Med Danmarks første naturnationalparker viser vi en helt ny vej for, hvordan vi kan skabe plads og gode levesteder for dyr og planter på statens arealer"* citat af Radikale Venstres miljøordfører Zenia Stampe
>
> *"Vores natur har akut brug for hjælp. Og med aftalen tager vi et vigtigt skridt henimod at lade naturen blive mere vild og give den mere plads"* citat af Enhedslistens naturordfører Mai Villadsen

[Naturstyrelsen, 2020]

Herudfra ses et fokus på at kommunikere, at aftalen vil gøre en afgørende forskel for naturen og biodiversiteten. Herudover ligger partierne, som er gået til valg på etableringen af 15 naturnationalparker, også vægt på, at aftalen er i tråd med at indfri dette valgløfte [Naturstyrelsen, 2020]. I forbindelse med offentliggørelsen af de ti sidste naturnationalparker fremgår der desuden følgende salgsargumenter af aftaleteksten: et tiltrængt løft til naturen, styrket friluftsliv og formidlingsindsats samt historisk løft af dansk natur. Herigennem ses derfor også et fokus på at brande tiltaget på naturværdierne og det som danskerne kan få glæde af, da målet også er at give mere spændende naturoplevelser og dermed mulighed for at flere danskere kommer ud i naturen [Departementet, u. d.]. Herved har disse meddelelser også til opgave at appellere til og påvirke modtageren og få dem til at indse og føle at det er en god ide med naturnationalparker. Samtidig har meddelelsen til opgave at sige noget om verden, da der refereres til den kontekst, som omgiver både afsender og modtager, ved nødvendigheden af at handle på naturens vegne.

I forbindelse med etableringen af naturnationalparkerne har politikerne bag desuden haft en kommunikationsproces med intentionen om at inddrage borgerne. Dette har bl.a. betydet, at Miljøministeriet har haft sendt et budskab om at "*Nu kan danskerne være med til at placere de næste ti naturnationalparker*" samt afholdt en konference om tiltaget for interesserede, hvor de ligeledes har kunne kommunikere deres budskab [Miljøministeriet, 2021d].

Borgernes modtagelse

Det er borgerne, som tidligere nævnt både kan udgøre privatpersoner, lokalgrupper, brugergrupper, foreninger og organisationer, der er modtager af myndighedernes budskab. Efter udmeldingen af budskabet bag naturnationalparkerne kan der gennem medierne ses, hvordan denne kommunikation har haft en effekt på modtagerne. Eksempelvis ses det, at modtagelsen af budskabet har ført til, at der efter udpegningen af Naturnationalpark Fussingø blev afholdt en demonstration mod denne med deltagelse af et par hundrede, for at vise modstanden mod at adgangen begrænses og dyreholdet [Sørensen, 2021]. Ligeledes har modtagelsen eksempelvis også ført til en protest fra en række borgere i Tisvilde Hegn, for at markere en utilfredshed med at være på bruttolisten med mulighed for at blive en naturnationalpark [Nissen, 2022]. Dette bevidner derfor om, hvordan kommunikationens meddelelse og budskab er blevet modtaget på en måde, som har ført til en følelsesmæssig barrikade med forskelle i synspunkt og opfattelse og derved en også en barriere mod lovens virkning.

Lovens budskab har også den effekt på borgerne, at de i deres kommunikation benytter sig af modargumenter. Af høringsnotatet for lovændringen fremgår det eksempelvis, at flere privatpersoner gennem den offentlige høring har fremført deres holdning til, at der kan opnås en høj biodiversitet og vild natur med midler, som er mindre vidtgående, end dem som er en del af lovforslaget. Til dette bringes efterladelse af mere dødt ved, ophør med dræning og begrænsning af træfældning i spil, hvorved der efter deres opfattelse vil være en mindre påvirkning for eksempelvis jagt, skovgæster og lokal kultur [Miljøministeriet, 2021c, s. 9]. Ligeledes ytre en række privatpersoner, at der alene bør udvælges områder, som ligger i nyetablerede naturområder, hvor der opkøbes land til udlægning af natur, således at det sikres, at veletablerede rekreative områder ikke berøres [Miljøministeriet, 2021c, s. 3].

Af afsnittet om borgernes holdning til loven blev det fremhævet, som en del af borgernes interesser, at der især er en modstand til hegn og udsætning af dyr. I relation til kommunikationen af denne modstand inddrages der også fremstillinger til at styrke modargumentationen. Mange fremfører argumenter for, at hegn og udsætning af dyr vil skabe farlige situationer, hvortil de henviser til en ulykke i Mols Bjerge i 2020, hvor en kvinde blev løbet ned af et kreatur efter en episode med en løs hund [Miljøministeriet, 2021c, s. 15]. Herudover mener en række privatpersoner, at der mangler evidens for effekten af rewilding [Miljøministeriet, 2021c, s. 25]. De er derved skeptiske over for, hvorvidt det vil medføre de forudsatte naturgevinster samt at det mest af alt ligner et eksperiment. Flere henviser i denne forbindelse til to videnskabelige rapporter [4] med henvisning til, at det af disse fremgår at der mangler viden og evidens på området. Dette er også tilfældet, da rapporterne præsenterer, at der mangler praksisnære studier herfor, men samtidig prioriterer de, hvilken positiv effekt det kan have. Dette bevidner derfor om, hvordan borgernes valg af modargumenter synes at have medført et stort fokus på dyrene, hvilket derfor udgør en barriere for den samlet implementering, hvor dyrene blot er en del af løsningen, da der også indgår andre vigtige elementer. Virkningen af lovændringen synes derfor at være udfordret af en polariserede debat, som medfører et svækket grundlag til at kunne indgå i en kommunikation på.

I henhold til kommunikationsprocesserne mellem myndighederne og borgerne kan følgende inddrages som et eksempel på en borgers modtagelse af myndighedernes valg af kommunikation:

> *"Indledningsvis undrer det mig, som er direkte nabo til Gribskov, at der ikke har fundet nogen egentlig nabohøring sted. Det er almindelig skik og brug, at man inddrager og informerer de nærmeste naboer i og om større offentlige projekter og ikke bare informerer på en hjemmeside"* citat af høringssvar fra Anne Kongsfelt [Naturstyrelsen, u. d.(d), s. 9]

Herudfra ses der et eksempel på, hvordan borgernes modtagelse af budskabet ligeledes er blevet påvirket af, hvordan kommunikationen under etableringen ifølge dem har været mangelfuld.

[4] Anbefalinger vedrørende omstilling og forvaltning af skov til biodiversitetsformål samt Biodiversitetseffekter af rewilding

5.2.8 Indirekte årsager

I projektets kapitel 3 blev det, som en del af den politiske baggrund for at have biodiversitet på den politiske dagsorden, belyst hvilke indirekte årsager, der kan være hertil. Dette indebar en undersøgelse af forskellige interesseorganisationer. Ligeledes er det tidligere i dette kapitel belyst, hvordan naturnationalparker mere specifikt blev en del af den politiske dagsorden. For at forstå sammenhængen nærmere vil dette afsnit undersøge nogle af de indirekte årsager til fremkomsten af lovændringen, som også kan have en betydning for politikdesignet og lovændringens virkning. Dette vil angå, hvordan begrebet opstod, og hvordan interesseorganisationer og eksperter har påvirket dets tilblivelse. Derudover vil afsnittet også forsøge at opstille et kritisk perspektiv på, hvorvidt politikdesignet hviler på kausalteori der ikke er valid samt hvorvidt der er tale om en påtvunget politisk proces.

Tilblivelsen af naturnationalparkbegrebet

Forskere har længe fastslået, at den største trussel mod natur og biodiversitet er manglen på plads, hvor naturen kan udvikle sig på egne præmisser. Erfaringer og anbefalinger fra nationale og internationale naturprojekter udmøntes derfor i begrebet naturnationalpark, som fremsættes af idehistorikeren Rune Engelbreth Larsen for første gang i 2014. Her opstår begrebet som kritik af de danske nationalparker, og skal ses som et forslag der, i modsætning til nationalparkerne, betegner større sammenhængende naturområder, som efterlever IUCN's internationale kriterier for nationalparker, og har natur og biodiversitet som førsteprioritet. Omtrent samme tid foreslår blandt andre Engelbreth, at DN bør arbejde for en naturnationalpark ved henholdsvis Gribskov og Esrum Sø. DN vælger herfra at arbejde videre med konceptet [Larsen, 2020].

I 2015 fremsætter Enhedslisten så et forslag om etablering af de to eksemplificerede områder i Folketinget [Clausen, Hyllested og Nielsen, 2015]. Omtrent samme tid foreslår også Venstre at udlægge 25.000 ha statsskov som urørt skov. Ingen af forslagene vedtages, men konceptet er dog kommet på den politiske dagsorden [Larsen, 2020]. I 2017 udkommer så bogen 'Vildere vidder i dansk natur' af stifteren bag begrebet, som frembringer forslag til 35 naturnationalparker på minimum 1.000 ha og sammenlagt ca. 124.000 ha, der i overvejende grad er på offentlige arealer [Larsen, 2017, s. 73]. Bogen definerer desuden de overordnede rammer for en naturnationalpark gennem de fem p'er: plads til naturlige processer, placering på offentlige arealer, prioritering af truede arter og levesteder, planteædere der genudsættes samt produktionsophør [Larsen, 2017, s. 61]. I 2018 foreslår Socialdemokratiet et udspil om at etablere 75.000 ha urørt skov og 15 vilde naturparker, der tilsammen skal udgøre et areal der svarer til Bornholm [Socialdemokratiet, 2018, s. 27]. Ligeledes præsenterer Enhedslisten en naturplan, hvor de direkte foreslår at etablere de 35 naturnationalparker, som Engelbreth foreslår [Enhedslisten, u. d., s. 11].

Ovenstående bekræfter, at en aktørgruppe som eksperter kan betragtes som en gruppe, hvis synspunkter har den mest dominerende indflydelse på lovgivning [Dalberg-Larsen og Kristiansen, 2014, s. 239]. I forbindelse med naturnationalparkerne ses det, at eksperterne har været nødvendige for den nye lovgivning. Dette stemmer også overens med traditionerne for den politiske kultur i Danmark, hvor interesseorganisationer spiller en stor rolle i implementeringen [Winter og Nielsen, 2008, s. 61]. I denne proces skal det dog også huskes, at de formentlig vil gøre det på en måde, som også øger deres egen magt og indflydelse.

Interesseorganisationer har også forsøgt at påvirke og presse de politiske beslutninger og instrumenter, og dermed de efterfølgende implementeringsmuligheder. I forbindelse med at regeringen varslede natur- og biodiversitetspakken indgav DN, WWF og Verdens Skove blandt andre forslag hertil [Miljøministeriet, u. d.(c)]. Herigennem forsøger de derved at maksimere og få tilgodeset deres langsigtede interesser. DN anbefalede eksempelvis, at 30 % af Danmarks areal skal være naturbeskyttet, og 2/3 af dette skal forvalters med biodiversitet som hovedformål og uden produktion. For at opnå målene pegede de på tre centrale tiltag: 1) Der kommer en biodiversitetslov med konkrete målsætninger, 2) forvaltningen af naturbeskyttelse sker gennem en ny naturzone, og 3) der sker en prioritering af området på finansloven. Desuden er der også et ønske om 20 vilde naturparker [Danmarks Naturfredningsforening, u. d.(a), s. 4–7]. Ud fra dette ses det på trods, at forslagene har gennemgået en politisk proces, hvilket har resultatet i en mellemløsning uden eksempelvis en biodiversitetslov eller hele 20 naturnationalparker.

Baggrund for politikdesign

I forbindelse med politikdesign og implementering fremhæves det jf. Winter og Nielsen, at politikdesignet ofte hviler på en kausalteori, som ikke er valid. Er dette tilfældet, vil der som baggrund for politikområdet ikke være nogen evidensbaseret viden om effekterne af den tiltænkte foranstaltning [Winter og Nielsen, 2008, s. 41, 58].

I forbindelse med naturnationalparkerne ses der forskellige udtalelser om, hvorvidt tiltaget gavner biodiversiteten. Nogen mener, at det er ét stort eksperiment til 900 millioner, da der ikke viden og evidens nok herfor, som er sammenlignelig med naturnationalparker [Jensen, 2022]. Dette fremgår ligeledes i andre rapporter, hvor det påpeges at der kun findes få undersøgelser, der dokumenterer langtidseffekterne af eksempelvis konvertering af dyrket skov til urørt skov og rewilding [Fløjgaard, Buttenschøn m.fl., 2021; Møller m.fl., 2018]. De gennemgår dog stadig positive effekter med henvisning til videnskabelig dokumentation. På trods af forskellige forskervurderinger synes der dog at være en bred konsensus nationalt og internationalt om at tilstræbe genopretning af biodiversitet ved at genetablere de naturlige processer på større naturområder og dermed fremme selvregulerende økosystemer [Fløjgaard, Buttenschøn m.fl., 2021; Møller m.fl., 2018; Gann m.fl., 2019; Svenning m.fl., 2012; Fløjgaard, Bladt og Ejrnæs, 2017].

I rapporten 'Genopretning af biodiversitet og økosystemer' er det tillige præciseret, hvilke handlemuligheder der skal til for at fremme netop dette. Der anbefales fem handlemuligheder: 1) etablering af flere selvforvaltende naturområder på mere end 1000 ha, 2) genopretning af naturlig hydrologi, 3) udlægning af urørt skov, 4) genopretning af nøglearter og deres økosystemfunktioner samt 5) genopretning af små naturområder, som trædesten og sprednings-korridorer [Barfod m.fl., 2020]. Det kan herved på baggrund af denne konsensus ikke bekræftes, at nødvendigheden af naturnationalparker og virkemidlerne i relation hertil er baseret på en kausalteori, som ikke er valid. Dette understøtter derved også lovgivningsmagtens intention.

Politikdesignet, som er præsenteret under selve loven, bevidner om, at der synes at være et reelt politisk ønske om at forbedre forholdene for naturen. Herudfra synes der ikke umiddelbart, jf. Winter og Nielsen, at være en politisk interesse i et ineffektivt politikdesign, hvori der fastlægges ambitiøse mål om at bekæmpe en problematik uden de fornødne midler

til at indfri det. Er dette tilfældet vedtages der symbolpolitik, hvor der med den manglende sammenhæng ikke kan forventes en målrealisering [Winter og Nielsen, 2008, s. 59].

Endvidere kan der i politisk sammenhæng snakkes om incitament til ineffektive politikdesign som middel til genvalg [Winter og Nielsen, 2008, s. 59]. I sammenhæng med naturnationalparkerne kan der ligeledes opstilles en undren over, hvorvidt de er opstået på baggrund af et ønske om at profilere sig udadtil og signalere handlekraft i lyset af Danmarks dårligere placeringer internationalt hvad angår natur. Herved har politikerne været presset til politikdesignet fra udefrakommende aktører, hvilket potentielt kan føre til en tvivl i forbindelse med implementeringen i henhold til hvorvidt der er en politisk vilje og tro på det.

5.3 Vurdering af de forventede virkninger

I det foregående er der ud fra den operationelle retssociologis otte faktorer identificeret en række ræsonnementer for, hvad der har betydning for naturnationalparkers virkning. På baggrund af disse vil dette afsnit anticipere, hvorvidt lovændringens intentioner kan realiseres. For at kunne vurdere dette er det nødvendigt først at operationalisere målene, der er formuleret i forbindelse med beslutningen for tiltaget. Herefter vil det blive sammenholdt, hvorvidt målene realiserer udvalgte eksperters anbefalede handlemuligheder med henblik på at udfordre og analysere målopfyldelsen om at fremme biodiversitet. Slutteligt vil en samlet vurdering anticipere virkemidlets implementeringsresultat og derved dets effekt til at fremme og nå målene om biodiversitet.

5.3.1 Operationalisering af aftalekredsens og lovgivningens mål

Til at vurdere de forventede virkninger af naturnationalparker er det nødvendigt at operationalisere aftalekredsens mål herfor, således at de bliver analyserbare. Til at fastlægge en sådan målestok tages der først og fremmest udgangspunkt i de officielle mål og krav i lovgivningen, som blev udledt i afsnit 5.2.1 vedrørende selve loven. Herudover er det dog også vurderet relevant at inddrage de mål og krav, som i afsnit 5.2.5 blev udledt af de politiske beslutningsdokumenter, da de også er udtryk for intentionen med lovændringen og indeholder proceskrav. På baggrund af de omtalte afsnit, som indeholder mål og krav, ses der nedenfor en samling af disse i 5 kategoriseringer, som vil danne målestok for det følgende i afsnittet.

1. **Natur og biodiversitet som førsteprioritet**
   At styrke naturen og biodiversiteten kan ud fra lovgivningen ses som den helt overordnede målsætning. Af lovgivningen ses det at målet er, at natur og biodiversitet skal have førsteprioritet ved formuleringen af, at naturen så muligt skal kunne udvikle sig på egne præmisser.

2. **Større sammenhængende naturområder**
   At områderne skal udgøre større sammenhængende naturområder indgår som en intention i lovgivningen, men indgår i høj grad også som mål i flere af de politiske beslutningsdokumenter.

3. **Friholdelse fra produktion**
   At naturnationalparker skal friholdes for skov- og landbrugsproduktion fremgår som en direkte og bindende målsætning i lovgivningen.

4. **Naturoplevelser for befolkningen og turister**
   At en styrkelse af naturturisme og friluftsliv også er et af målene med naturnationalparker fremgår primært i politikformuleringsdokumenter. Det indgår ikke som et direkte mål i loven, men af procedureregler for områdernes forvaltningsplan fremgår en intention om, at disse skal omfatte udviklingsmål og principper for friluftsliv og turisme.

5. **Inddragende lokal proces** Af politikformuleringsdokumenterne ses det, at der lægges vægt på målet om en grundig lokal proces. Af lovgivningen indgår det også i en tvetydig formulering, at offentligheden og berørte myndigheder skal inddrages i processen.

5.3.2 Anbefalede handlemuligheder ift. aftalekredsens mål

For at kunne inddrage et perspektiv på hvorvidt aftalekredsens officielle mål er tilstrækkelige til at kunne realisere intentionen om at fremme biodiversitet, vil de i dette afsnit sammenholdes med nogle anbefalede handlemuligheder for dette. Det er her valgt at tage udgangspunkt i rapporten 'Genopretning af biodiversitet og økosystemer i Danmark' fra juni 2020, som også blev præsenteret i afsnit 5.2.8 i forbindelse med konsensussen om, at flere peger på, at tiltagene som naturnationalparker omfatter er af afgørende betydning for biodiversiteten. Pålideligheden og gyldigheden af rapportens anvisninger understøttes desuden af, at de er anbefalede af en gruppe på 16 forskere og eksperter på baggrund af af erfaringer fra globale og regionale IPBES-rapporter og den videnskabelige litteratur i øvrigt [Barfod m.fl., 2020, s. 2]. Ekspertudtalelsen er desuden valgt, da myndighederne selv referer hertil med bemærkningen om, at naturnationalparkerne vil leve op til de fire første ud af fem anbefalinger, som vil fremgå af det følgende [Departementet, u. d.].

I rapporten identificeres først og fremmest fem hovedudfordringer i forhold til at understøtte biodiversiteten i Danmark: 1) mangel på plads, 2) ensartethed, 3) dræning og afvanding, 4) mangel på store nøglearter og 5) udledning af miljøfremmede stoffer [Barfod m.fl., 2020, s. 9]. Hernæst anviser udtalelsen fem konkrete handlemuligheder, der kan bidrage til at vende den negative udvikling for biodiversitet i Danmark. Disse fremgår nedenfor sammen med en kort uddybning, og centrerer sig alle om det faktum, at der bør sikres en effektiv beskyttelse og forvaltning af den natur, der allerede er i Danmark [Barfod m.fl., 2020, s. 7].

1. **Etablering af flere selvforvaltende naturområder på mere end 1.000 ha.** Dette er nødvendigt, for at give naturen plads til at udvikle de naturlige dynamikker, som er en forudsætning for en stor variation i levesteder for dyr og planter. Herudover giver dette mulighed for selvforvaltende natur, hvor områderne vil kræve få indgreb, herunder at der eksempelvis ikke skal ske tilskudsfodring.

2. **Genopretning af naturlig hydrologi.** Dette er nødvendigt, da et højt grundvandsspejl er af afgørende betydning for meget biodiversitet, herunder tilstedeværelsen af sjældne levesteder. Dette vil eksempelvis forudsætte at dræn og grøfter fjernes.

3. **Udlægning af urørt skov.** Dette er nødvendigt for organismer, som er afhængige af en varieret skov med naturlige dynamiske processer eksempelvis mere dødt ved. Det prioriteres at en forstærket indsats for dette allerede pågår i statslige og kommunale skove, men at en lignende indsats også er tiltrængt i private skove for at leve op til nationale og internationale aftaler.

4. **Genopretning af nøglearter og deres økosystemfunktioner.** Dette er nødvendigt, da udsætning af store planteædere er af central betydning for biodiversitet eksempelvis gennem græsning.

5. **Genopretning af små naturområder, som trædesten og spredningskorridorer.** Dette er nødvendigt, da dansk natur fremstår som stærkt fragmenteret. Etablering heraf vil derved fremme dyrenes naturlige adfærd.

[Barfod m.fl., 2020, s. 10-14]

Ved at sammenholde aftalekredsens mål med de anbefalede biodiversitetsfremmende handlemuligheder ses det først og fremmest, at der for sidstnævnte ikke indgår modsatrettede hensyn som turisme og friluftsliv. På trods af dette vurderes det dog, at de officielle mål og krav er tilstrækkelige til at kunne varetage de handlemuligheder der præsenteres som nødvendige. For den anden handlemulighed om genopretning af naturlig hydrologi skal det bemærkes, at dette, som fremgået af tidligere, indgår som en direkte bindende bestemmelse i loven. Det kan dog diskuteres, hvorvidt de officielle mål er tilstrækkeligt ambitiøse, da ambitionen om områdernes størrelse på mere end 1000 ha må have indgået i et politisk kompromis, og derfor ikke udmøntes direkte i de officielle mål. Ligeledes ses der heller ikke en ambition om, at målet også skal omfatte relevante private naturarealer. Overordnet bevidner de officielle mål og krav dog om, at de rette elementer for at kunne fremme biodiversitet er til stede, hvis ellers lovændringens virkning slår igennem.

5.3.3 Vurdering af implementeringsresultat

På trods af tilstedeværelsen af de rette mål og midler er de politiske beslutningers gennemslagskraft afhængig af, hvad der sker under implementeringen. Det følgende vil derfor anticipere lovændringens implementeringsresultat og dets mulighed for at fremme og nå målene om biodiversitet. Dette vil vurderes og struktureres på baggrund af de officielle mål, som blev identificeret tidligere.

Natur og biodiversitet som førsteprioritet

I den forudgående analyse om hvilke faktorer, der kan påvirke retten, blev det konstateret, at virkemidlerne til at sikre, at naturnationalparker kommer til at gavne biodiversiteten, er til stede. For at sikre målopfyldelsen kræver det dog, at virkemidlerne bliver udnyttet i implementeringsprocessen. Hertil er der opstået en undren om, hvorvidt virkemidlerne vil blive brugt tilstrækkeligt. Dette vil analyseres nærmere i de to næste afsnit, som begge anses som virkemidler til at fremme biodiversiteten.

Realiseringen af målet ses udfordret af, at der i flere sammenhænge er blevet konstateret et benyttelseshensyn i naturnationalparkerne. Med henvisning til præsentationen af IUCN's definition af beskyttelsesbegreber i kapitel 3, vurderes det, at nationalparker godt kan indeholde flere hensyn uden at gå på kompromis med konceptet. Benyttelsen skal dog være begrænset til turisme og rekreative formål, og dette må ikke ske på bekostning af beskyttelseshensynet.

Til naturnationalparkerne kan der opstilles to delmål, som er udledt af de tidligere analyser. Her blev der fremstillet et ønske om at etablere 15 naturnationalparker, og at de skal have en geografisk spredning. Målet om at etablere 15 naturnationalparker er igangsat ved, at man har udpeget placeringerne til de 15 parker. Det vurderes dog, at målet om geografisk spredning ikke er indfriet, da ingen af parkerne er placeret på Fyn eller Lolland-Falster, og seks af parkerne er placeret i Region Midtjylland.

Større sammenhængende naturområder

Instrumenterne i lovændringen til at skabe større sammenhængende naturområder er begrænsede til statslige arealer, som svarer til 5,89 % af Danmarks samlede areal. Tidligere blev det præsenteret, at de 15 naturnationalparker tilsammen vil udgøre ca. 0,6 % af Danmarks areal. Derfor vurderes det, at trods denne begrænsning kunne udpegningerne have været mere ambitiøse. Begrænsningen til statslige arealer er fra flere sider blevet kritiseret og ses som en barriere for at skabe større sammenhængende naturområder. For at fjerne denne barriere vil det kræve, at det retlige grundlag etableres før private og kommunale arealer kan indgå, da lovændringen ikke indeholder sådanne besiddelser.

Målet om større arealer er vagt formuleret i loven, da der ikke sættes en nærmere definition af størrelsen i selve lovteksten, hvilket medfører, at vurdering af, om målet bliver opfyldt i implementeringsprocessen, bliver svær. I kapitel 4 blev det dog konstateret, at større områder i forarbejderne beskrives som, at det forventes, at hver naturnationalpark vil blive omkring 1.000 ha, og dette stemmer overens med IUCN's anbefaling og med de præsenterede tiltag for at gavne biodiversiteten. Tidligere blev naturnationalparkernes størrelse præsenteret, og af de 15 naturnationalparker er der syv, som er udpeget til at være under 1.000 ha og én helt ned på 300 ha; samtidigt er der fem, der er udpeget til over 2.000 ha. Dette gør, at det gennemsnitlige areal af naturnationalparkerne er over 1.000 ha, men selvom dette er tilfældet, vurderes det, at lovens mål om at skabe større naturområder ikke er opfyldt i forhold til en forventet størrelse, da det vurderes centralt, at naturen skal have plads til at udvikle sig på naturlige præmisser i hver enkelt park. Selvom naturnationalparkerne ikke er endelige etableret endnu, vurderes det at være en bekymrende start på implementeringsresultaterne.

Af Socialdemokratiets politiske udspil fra 2018 fremgår et forslag om at etablere 15 naturparker, der tilsammen skal udgøre et areal svarende til Bornholm (58.850 ha). Efter placeringerne af de 15 naturnationalparker er bestemt, står det dog klart, at de samlet vil udgøre 24.810 ha. Dermed udgør de under halvdelen af det areal, som Socialdemokratiets udspil lagde op til. En af forklaringerne på hvorfor arealerne ikke blev større kan skyldes den modstand naturnationalparkerne er blevet mødt med.

Friholdelse fra produktion

Tidligere blev det konstateret, at virkemidlerne til, at naturnationalparker friholdes for produktion, er tilgængelige. Realiseringen af målet ses dog udfordret af, om man får anvendt virkemidlet tilstrækkeligt i implementeringen. Tidligere blev det nemlig konstateret, at etablering af naturnationalparker overvejende vil ske på lysåbne naturarealer, og derfor opstår der en undren omkring, om muligheden for at udtage arealer fra skov- og landbrugsproduktion vil blive anvendt i implementering.

Hvis der var hjemmel til at etablere naturnationalparker på private arealer, vurderes det, at virkemidlet vil kunne gavne mere, da det så vil være muligt at udtage flere arealer fra produktion og dermed være med til skabe mere natur for biodiversiteten. Denne mulighed er dog betinget af en ændring i bestemmelserne.

Naturoplevelser for befolkningen og turister

Implementeringsmæssigt kan naturnationalparker også bidrage til spændende naturoplevelser for borgerne og turister, og mulighed for at flere danskere kommer ud i naturen. Ud fra analyserne kan der dog peges på, at det kan hindre implementeringen af dette, at offentlighedens adgang begrænses af hegn og store græssende dyr. Netop disse to elementer møder stor modstand, da det er ensbetydende med store forandringer på arealer, som befolkningen ellers har privilegie til at anvende i forskellige sammenhænge. Herudfra synes det derfor, at beskyttelsen umiddelbart vil blive på bekostning af benyttelsen.

Realiseringen af målet ses desuden udfordret af, at implementeringsorganet og borgerne ikke er på bølgelængde, og kommunikationen derfor bliver baseret på en unuanceret diskussion om mulighederne for naturoplevelser, på trods af et fælles grundlag for at gøre noget godt for biodiversiteten. Dette er derfor et mål som målopfyldelsen vurderes at forøges, hvis implementeringen sker over tid i takt med at kommunikationsopgaven løses. For at implementeringen lykkedes vil det derfor være nødvendigt at etablere projekterne i et tempo i takt med en større befolkningsforståelse for benyttelsen, eksempelvis ved at hegningen over tid kan blive afmystificeret.

Lykkedes opbakningen og kommunikationen af budskabet om de nye naturoplevelser vurderes det, at den opmærksomhed og opbakning som vil følge, vil gøre det sværere at nedlægge naturnationalparker, hvilket er med til at sikre arealerne på langt sigt.

Inddragende lokal proces

Det er et mål at naturnationalparker skal etableres på baggrund af en inddragende proces. I internationale studier er det ligeledes påpeget, at lokal inddragelse og opbakning er afgørende for implementeringen af rewilding projekter. I en rapport med principper herfor præsenteres det, at processen bør omfatte alle interessenter og indebære deltagelsesbaserede tilgange og gennemsigtig lokal høring i planlægningsfasen. Desuden fastslås det at sådanne projekter bliver nødt til at tackle hindringer for accept [Carver m.fl., 2021, s. 1889].

Ud fra analyserne af etableringsprocessen synes styrkeforholdet mellem implementeringsorganet og borgerne at udgøre en barriere for at realisere dette mål, da beslutningerne synes at være politiske beslutninger, som er trukket ned over hovedet på befolkningen. Dette kan tyde på, at det kan være svært at forene myndighedernes hovedhensyn til naturen, herunder de indirekte påvirkninger om hvordan dette skal udføres, med varetagelsen af de lokale interesser i en inddragende proces.

Inddragelsen af borgere og kommuner i implementeringsprocessen kan bidrage til opbakning. Det kan dog også føre til en negativ betydning for implementeringen, hvis det resulterer i at der ikke træffes de nødvendige beslutninger. På baggrund af særligt eksemplerne på kommunernes modstand, synes dette at være en reel risiko. Dette kan være ensbetydende med, at de kommer til at dominere implementeringen af politikken, og herved modvirker eventuelle nødvendige arealudtag, således den overordnede målopfyldelse forringes. På den anden side vil borgernes opbakning til beslutningerne, bidrage til et øget incitament for politikerne til at sætte mål om endnu flere naturtiltag i fremtiden, hvorfor inddragelsen og opbakningen er afgørende.

Af analyserne ses det at naturnationalparkerne har ført til store konflikter, hvor det ses som en uløselig opgave at få gjort alle tilfredse. Modstanden og konflikterne om konceptet ses som bekymrende for implementeringsresultatet, da uenighederne centrerer sig om 0,6 % af landets areal. Herudfra ses det som en stor barriere i forhold til i fremtiden at kunne opfylde vores nationale og internationale forpligtigelser. De store konflikter kan derved skabe en barriere, som gør at implementeringen afhænger af, hvor stor den politiske velvilje er for at gå videre, hvilket kan være på bekostning af den inddragende proces.

6 | Konklusion

Igennem dette speciale er målsætninger for biodiversiteten og virkemidler til at standse tabet af biodiversiteten blevet undersøgte gennem en mål-middel-effekt tankegang, og i særdeleshed er metodetilgangen blevet brugt til at vurdere naturnationalparkers muligheder og begrænsninger i forhold til at opnå de angivne mål og intentioner. Det helt store spørgsmål, der står tilbage, må være, om naturnationalparker kan redde den danske biodiversitet. Hertil må det korte svar være nej, men det må vurderes at være et skridt i den rigtige retning.

Biodiversitet er et emne, der også er på den internationale politiske dagsorden, og de seneste internationale strategier gennem FN og EU sætter en målsætning om, at 30 % af landarealet skal være beskyttet inden 2030. De 15 nye naturnationalparker kommer tilsammen til at udgøre lidt under 0,6 % af Danmarks samlede areal. I naturnationalparker kommer der til at indgå områder, der allerede er udlagt til f.eks. § 3-områder eller Natura 2000-område, og derfor vil områderne blot være et mindre bidrag til at nå opfyldelsen af de internationale forpligter for 30 % beskyttet natur. Tilsammen udgør natur og skov 24,8 % af Danmarks arealanvendelse, hvor naturens tilstand eller kvalitet er varierende. Derfor vil det kræve en stor indsats at opnå de internationale forpligtelser. Dette bunder i den danske arealanvendelsespolitik, der gennem tiden har haft et fremtrædende benyttelseshensyn i det åbne land, som kan være en del af forklaringen på den lave biodiversitet.

Aftalekredsen bag naturnationalparkerne har lagt op til en styrkelse af naturbeskyttelsen ud over den, som opnås med eksisterende naturbeskyttelsesregulering. Det er lovfæstet, at naturnationalparker skal forvaltes med natur og biodiversitet som hovedhensyn, og dette giver mulighed for, at områderne kan friholdes for produktion jf. NBL § 61 a, stk. 2, samt at de skal etableres på større statsejede områder jf. NBL § 61 a, stk. 1. Herved adskiller naturnationalparker sig fra de øvrige virkemidler inden for naturbeskyttelsesområdet, da det er et nyt instrument, som har større ambitioner om at have biodiversitet som hovedformål. Eksempelvis blev det konstateret, at nationalparker ikke udøver naturbeskyttelse ud over eksisterende tiltag, § 3-områder er beskyttet mod tilstandsændringer, men derved ikke produktionstiltag, der i forvejen udøves på arealet, og jordfordeling er en god mulighed for at ændre arealanvendelsen, men er afhængige af, at lodsejer er villig til at afgive dispositionsretten til arealet. I henhold til virkemidlerne, der er blevet analyseret inden for naturbeskyttelsesområdet, ses det, at der ikke er udmøntet nogen bindende mål i lovgivningen, hverken i henhold til satser for naturindhold eller tidsfrister.

I analysen af naturnationalparkernes forventede virkning blev følgende mål konstateret ud fra lovgivningen og politiske aftaledokumenter omkring naturnationalparker:

- Natur og biodiversitet som førsteprioritet
- Større sammenhængende naturområder
- Friholdelse fra produktion

- Naturoplevelser for befolkningen og turister
- Inddragende lokal proces

Projektets vurdering er, at der er overensstemmelse mellem naturnationalparkernes mål og midler, men at det kan betvivles, hvorvidt implementeringen vil lykkes, herunder hvorvidt den politiske vilje til at benytte midlerne er til stede. Gennem de foretagne analyser kan det konstateres, at størstedelen er enige om, at en indsats inden for biodiversitetsområdet og bevaring af den danske natur er nødvendig. Alligevel skaber naturnationalparkerne stor debat, hvilken især omhandler indhegning og udsætning af store planteædere, da det giver bekymring for, om det vil hindre den offentlige adgang og muligheden for dispensation fra dyrevelfærdsloven. Denne del af implementeringen synes derfor at udgøre en væsentlig barriere, hvilket kan skyldes, at naturnationalparker er udtryk for en ny måde at regulere natur på. Denne modstand synes derfor også at udgøre en væsentlig barriere i den overordnede målopfyldelse, da naturnationaparkerne blot udgør en arealreservation på 0,6 % set i lyset af de nationale og internationale forpligtelser. Da naturnationalparker skal etableres på statsejede arealer, kommer deres effekt til at afhænge af den politiske viljestyrke til at udføre projektet samt hvorvidt der kan sikres en balance mellem et beskyttelses- og benyttelseshensyn. Det vurderes derudover vigtigt, at den lokale opbakning varetages. På trods af dette må det formodes at naturnationalparker giver en positiv effekt for naturbeskyttelsen og kan medvirke til at fremme biodiversiteten i de udlagte områder.

Videre refleksion

Dette afsnit vil, som fastsat i metodeafsnittet, være en videre refleksion over hvilke yderligere tiltag og virkemidler, der kan igangsættes og bidrage til biodiversitetsindsatsen i relation til naturnationalparker. I analysen af naturnationalparkerne blev der konstateret et mål om, at virkemidlet skal være med til at skabe større sammenhængende naturområder, her er anbefalingen, at de mindst skal være 1.000 ha. Tidligere blev det konstateret, at kun otte ud af de 15 naturnationalparker lever om til denne anbefaling. Naturnationalparkerne er, som sagt, begrænset til statslige arealer, men ved at medtage private og kommunale arealer vil andelen af arealer, naturnationalparker kan etableres på, stige væsentligt. Til inspiration kan nationalparkerne nævnes, hvor frivillige aftaler er et vigtigt virkemiddel, samt oprettelse af en fond, som kan købe og sælge fast ejendom. Et andet eksempel er jordfordeling, som også er baseret på et frivillighedsprincip, dog giver JFL § 4, stk. 2 i nogle tilfælde mulighed for at tvinge et areal med i projektet. Ved at anvende frivillige aftaler sikres den lokale opbakningen i højere grad, og netop denne er blevet konstateret som et implementeringsproblem i forbindelse med etablering af naturnationalparkerne.

Derudover kan det overvejes, om en arealudvidelse til naturnationalparkerne skal kunne sikres gennem ekspropriation, hvorved etablering så ikke vil være begrænset til statslige arealer. NBL har allerede en ekspropriationshjemmel jf. NBL § 60, som gør det muligt at ekspropriere en ejendom i landzonen eller sommerhusområde, når det er af væsentlig betydning for at gennemføre et projekt til at fremme lovens formål. Ekspropriation kan kun udføres, hvis det ikke omfatter et større areal end påkrævet, og indgrebet kan ikke findes sted, hvis projektet kan realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde. Argumentation for at ekspropriere til en naturnationalpark vurderes at være svær med det nuværende

retlige grundlag, men det vurderes, at der vil være en chance i tilfælde, hvor et private areal ligger indespærret eller er et naturområde, der er af særlig betydning for biodiversiteten. Det er også tænkeligt, kommunerne kan bidrage til at skabe større arealer enten ved at stille kommunale arealer til rådighed eller ved at anvende kommunalfuldmagten. Dette forventes at kunne ske, hvis kommunen vurderer, der ligger en kommunal interesse i etablering af en naturnationalpark. Dette kunne eksempelvis være et ønske om at styrke borgernes friluftsmuligheder, hvor kommunalfuldmagten så vil kunne anvendes til at opkøbe arealer hertil.

Tidligere blev det konstateret, at lovgrundlaget for naturnationalparker ved en lovændring blev indskrevet som et nyt kapitel i NBL. Et alternativ hertil kunne være at vedtage en biodiversitetslov, da den nuværende biodiversitetsindsats er spredt i mange forskellige love og virkemidler, der kan risikere at gøre indsatsen fragmenteret. I 2020 blev Klimaloven (KL) vedtaget, hvor det er lovfæstet, at Danmark skal være klimaneutral i 2050, og der er et delmål om, at i 2030 skal udledningen af drivhusgasser være reduceret med 70 % i forhold til niveauet i 1990 jf. KL § 1, stk. 1. Loven er opbygget omkring en handlepligt, der aktiveres, hvis det anskueliggøres, at klimalovens mål ikke kan indfries, jf. KL § 7, stk. 4. Med en biodiversitetslov vil det være muligt at samle indsatsen, hvor etableringsgrundlaget kan indgå sammen med en bindende målsætning om at standse tabet af biodiversitet. En anden forvaltning af den nuværende biodiversitetsindsats kunne også håndteres gennem en udvidelse af PL zonebestemmelser. Det blev tidligere konstateret, at zonereguleringen er et effektivt instrument til at kontrollere arealanvendelsen, hvilket, det vurderes, også ville kunne regulere, at arealer prioriteres til natur og biodiversitet.

7 | Perspektivering

Dette speciale har undersøgt tiltag til at fremme biodiversiteten, hvor undersøgelsesfeltet har været afgrænset til mål og virkemidler til at beskytte og bevare landbaserede naturområder. Som præsenteret i indledningen er blandt andet klimaforandringer, invasive arter og forurening, direkte årsager til tabet af biodiversitet, og disse er alle resultater af menneskelige aktiviteter [IPBES, 2019, s. 12]. Derfor er det vigtigt at understrege, at instrumenter inden for naturbeskyttelse kun er en del af løsningen i arbejdet med at standse tabet af biodiversiteten. I projektet er det også konstateret, at strategier for biodiversiteten havde et bredere sigte end naturbeskyttelse. Det vurderes derfor lige så vigtigt, at der inden for de andre påvirkningsfaktorer findes de nødvendige virkemidler, både retlige som planlægningsmæssige, til at håndtere udfordringerne.

I juni 2021 udkom en rapport udgivet af FN's biodiversitetspanel (IPBES) og FN's Klimapanel (IPCC), hvor hovedbudskabet var, at klimaforandringerne og tabet af biodiversitet er påvirket af menneskelige aktiviteter, og at de gensidigt forstærker hinanden. Derfor understreges det, at klimakrisen og biodiversitetskrisen skal løses sammen for at opnå en succesfuld håndtering [IPBES, 2021]. I december 2019 udkom den europæiske grønne aftale, hvorigennem der blev fastlagt mål både for håndtering af tabet af biodiversitet, men hvor der også blev sat et mål om, at Europa skal være klimaneutral i 2050, og senest i 2030 skal drivhusgasudledningen være reduceret med 55 % sammenlignet med niveauet i 1990 [European Commission, u. d.]. Dette mål blev i juni 2021 lovfæstet i den Europæiske Klimalov (EKL). I den danske klimalov har Danmark lovfæstet et mål om, at udledningen af drivhusgasser skal være reduceret med 70 % i 2030 jf. KL § 1, stk. 1. På klimaområdet er Danmark mere ambitiøse, end man er forpligtet til, og i KL § 1, stk. 3 er det lovfæstet, at man forpligter sig til Parisaftalen. Gennem projektet er det blevet konstateret, at sådanne forpligtelser ikke findes inden for den danske indsats for at standse tabet af biodiversitet, men det vurderes, at det vil kunne styrke indsatsen inden for biodiversitetsområdet, og da biodiversitetskrisen og klimakisen hænger sammen, er det nødvendigt med en forstærket indsats inden for begge områder.

I forhold til håndtering af en evt. biodiversitetslov eller en anden forvaltning af nationalparker kan Norge og Sverige bruges som inspiration. I Norge blev 'naturmangfoldloven' (biodiversitetsloven) vedtaget i 2009, hvori der indgår bestemmelserne om oprettelse af 'nasjonalparker' (nationalparker). Ifølge lovens § 35 skal nationalparker beskytte større naturområder, hvor der ikke må ske en varig påvirkning af området, og færdsel kan begrænses eller forbydes i tilfælde, hvor det er nødvendigt for at bevare planter og dyr, og oprettelse er ikke begrænset til statslige arealer [Klima- og miljødepartementet, 2009] . I Sverige indgår bestemmelserne om nationalparker i 'miljöbalk' (miljøloven) fra 1998. I lovens kapitel 7, § 2 kan et land- eller vandområde, der er ejet af staten, erklæres for nationalpark efter godkendelse. Formålet er, at nationalparker skal bevare større sammenhængende områder [Miljödepartementet, 1998].

Igennem undersøgelse af naturnationalparkernes forventede virkning blev det klart, at der lokalt er meget modstand mod etablering af naturnationalparkerne. Dette vurderes at skyldes, at forvaltningen er i strid med borgernes holdninger vedrørende den offentlige adgang til arealerne og dyrevelfærd. Den lokale opbakning blev også konstateret som afgørende for implementeringen, og derfor kunne en videre analyse undersøge, hvad der skal til for at sikre den lokale opbakning til naturnationalparkerne, og hvorfor det ikke er lykkes at håndtere modstanden.

7.1 Metoderefleksion

Gennem projektet er der blevet arbejdet med biodiversitet i almindelighed og naturnationalparker i særdeleshed. Selvom emnet har været afgrænset hertil, har projektet bidraget med en generel viden om sammenhængen mellem regulering og samfundet, samt hvordan de er påvirket og afhængige af hinanden. Hertil er der også opnået en viden om, hvilke faktorer der er vigtige at håndtere, hvis man vil sikre et virkemiddels effekt og en forståelse for den politiske betydning for en lovgivnings udformning og herigennem virkning.

I projektudarbejdelsen har dokumentstudie været den dominerende blandt de anvendte metoder, hvilket har været et bevidst valg. For at kunne opnå en yderligere viden inden for emnet kunne andre metoder anvendes, da disse vil kunne bidrage med en anden viden end et dokumentstudie. Det kunne være fordelagtigt at supplere undersøgelsen med forskellige interviews. Interview anses som en god kilde til at kunne fastlægge de indirekte årsager til retten, da disse sjældent fremgår af aftaledokumenterne, men af forskellige udtalelser. Naturnationalparker er et forholdsvis nyt redskab inden for naturbeskyttelse, og derfor er erfaringen og afgørelser til at fastlægge udstrækningen af anvendelsesmulighederne begrænsede. Her ville interviews af nøglepersoner inden for Miljøministeriet eller Naturstyrelsen eksempelvis kunne bidrage med i hvilken grad det forventes at arealer bliver udtaget fra produktion.

Litteratur

RE-AD (u. d.). „Sådan anvender du Laswells kommunikationsmodel i content creation“ (). Læst d. 09-05-2022. URL: https://re-ad.dk/saadan-anvender-du-laswells-kommunikationsmodel-i-content-creation/.

Anker, Helle Tegner (2005). „Ny lovgivning til gennemførelse af EU's vandrammedirektiv og EU's habitatdirektiv“ (2005). Tidsskrift for Landbrugsret, nr. 2, s. 53-68. Læst d. 27-05-2022.

— (2006a). *Naturbeskyttelseslovgivning*. 2. udgave, 1. oplag. Kapitel 5 i 'Miljøretten Bind 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse'. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006. ISBN: 978-87-574-1254-3.

— (2006b). *Skov- og landbrugslovgivning*. 2. udgave, 1. oplag. Kapitel 8 i 'Miljøretten Bind 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse'. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006. ISBN: 978-87-574-1254-3.

— (2013). *Planloven med kommentarer*. 1. udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013. ISBN: 978-87-574-1855-2.

Arler, Finn m.fl. (2017). „Prioritering af Danmarks areal i fremtiden“ (2017). Læst d. 15-02-2022. URL: https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/256888064/Areal_afslutningsrapport_web.pdf.

Barfod, Anders m.fl. (2020). „Genopretning af biodiversitet og økosystemer i Danmark - Ekspertudtalelse“ (2020). Læst d. 22-04-2022. URL: https://static-curis.ku.dk/portal/files/244241029/Genopretning_ekspertudtalelse.pdf.

Basse, Ellen Margrethe (1992). *Regulering og styring som forskningsteoretisk og -metodisk synsvinkel*. Artikel i 'Regulering og styring III Et bidrag til den juridiske forskeruddannelse'. GAD, 1992. ISBN: 87-12-02335-3.

Bonavent, Christoffer m.fl. (2021). „Naturnationalparkers Venner: Useriøse og forkerte påstande afsporer debatten“ (16. mar. 2021). Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/naturnationalparkers-venner-userioese-og-forkerte-paastande-om-naturnationalparker-afsporer-debatten.

Buch-Hansen, Hubert og Peter Nielsen (2005). *Kritisk realisme*. 1. udgave, 3. oplag. Samfundslitteratur Roskilde Universitetsforlag, 2005. ISBN: 978-87-7867-303-9.

By- og Landskabsstyrelsen (2008). „Vejledning om kommuneplanlægning“ (2008). Læst d. 08-04-2022. URL: https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_kommuneplan08.pdf.

Carver, Steve m.fl. (2021). *Guiding principles for rewilding*. Conservation Biology, 26. feb. 2021. DOI: 10.1111/cobi.13730.

Clausen, Per, Henning Hyllested og Johanne Schmidt Nielsen (2015). „Forslag til folketingsbeslutning om etablering af Naturnationalpark Gribskov og Esrum Sø“ (24. mar. 2015). Læst d. 14-05-2022. URL: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20141/beslutningsforslag/b103/20141_b103_som_fremsat.pdf.

Convention on Biological Diversity (2021). „A New Global Framework for Managing Nature Through 2030: 1st Detailed Draft Agreement Debuts“ (2021). Læst d. 21-02-2022. URL: https://www.cbd.int/doc/press/2021/pr-2021-07-12-gbf-en.pdf.

— (u. d.[a]). „Aichi Biodiversity Targets“ (). Læst d. 02-03-2022. URL: https://www.cbd.int/sp/targets/.

— (u. d.[b]). „History of the Convention“ (). Læst d. 21-02-2022. URL: https://www.cbd.int/history/.

Cordsen, Christine (2019). „Her er de (mange) socialdemokratiske valgløfter“ (9. jun. 2019). Læst d. 05-05-2022. URL: https://www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/500000-elbiler-flere-penge-til-public-service-og-pension-til.

Dalberg-Larsen, Jørgen og Bettina Lemann Kristiansen (2014). *Lovene og livet - En retssociologisk grundbog*. 6. udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014. ISBN: 978-87-574-2737-0.

Danmarks Naturfredningsforening (2009). „Naturpolitik - Fremtidens natur, Danmarks natur i vækst“ (apr. 2009). Læst d. 17-05-2022. URL: https://issuu.com/danmarksnaturfredningsforening/docs/naturpolitikpdf.

— (2019). „Naturfredningsforening får ret i seks ud af syv klagesager“ (16. maj 2019). Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.dn.dk/nyheder/naturfredningsforening-far-ret-i-seks-ud-af-syv-klagesager/.

— (u. d.[a]). „Input til regeringens redningsplan for Danmaks Biodiversitet“ (). Læst d. 25-03-2022. URL: https://www.dn.dk/media/54552/dns-input-til-regeringens-redningsplan-for-danmarks-biodiversitet.pdf.

— (u. d.[b]). „Vores mærkesager“ (). Læst d. 25-03-2022. URL: https://www.dn.dk/om-os/.

Danmarks Statistik (u. d.). „Landbrug fylder lidt mindre, byer og natur vokser“ (). Læst d. 10-04-2022. URL: https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=32409.

Den Europæiske Union (2010). „EU's handlingsplan for biodiversitet: 2010-evaluering“ (2010). Læst d. 14-03-2022. URL: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/2010_bap_da.pdf.

Departementet, Miljøministeriet (2021). „Kommissorium for biodiversitetsråd 2021-2024“ (1. jun. 2021). Læst d. 08-05-2022. URL: https://mim.dk/media/221757/kommissorium-for-biodiversitetsraad.pdf.

Departementet, Miljøministeriet (u. d.). „Aftale om naturnationalparker i Danmark“ (). Læst d. 22-04-2022. URL: https://mim.dk/media/230109/aftale-om-naturnationalparker-i-danmark.pdf.

Egholm, Liv (2014). *Videnskabsteori*. 1. udgave, 1. oplag. Hans Reitzels Forlag, 2014. ISBN: 978-87-412-5656-6.

Ejrnæs, Rasmus, Jesper Bladt og Camilla Fløjgaard (2017). „Rewilding som planmål i Antropocæn“ (2017). Læst d. 02-06-2022. URL: https://journals.aau.dk/index.php/tka/article/view/1880/1458.

Ejrnæs, Rasmus, Pia Heike Johansen m.fl. (2019). *Resultater af multifunktionel jordfordeling i tre pilotprojekter - dokumentation af effekter for landdistrikter, driftsøkonomi, natur, miljø og rekreation*. 1. udgave. Syddansk Universitet, 2019.

Enemark, Stig (1995). *Planlægning - Regulering - Realisering*. Artikel i 'Retligt set - synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen'. Miljø- og Energiministeriet, 1995. ISBN: 87-574-7350-1.

Enhedslisten (u. d.). „Fra naturkrise til vildere og rigere natur - Enhedslistens plan for genopretning af naturen i Danmark“ (). Læst d. 14-05-2022. URL: https://enhedslisten.dk/wp-content/uploads/2019/05/Fra-naturkrise-til-vild-og-rig-natur_Enhedslisten-plan-for-genopretning...-1.pdf.

Epinion (2022). „Naturnationalparker“ (feb. 2022). Læst d. 22-04-2022. URL: https://www.dn.dk/media/89807/naturnationalparker-epinion-2022.pdf?fbclid=IwAR1vghOZOS3UqXrZ_xcM896PNNQ013cgZ5aH_EPQY3H4alYPKImIigq-FUw.

Erhvervsministeren, Brian Mikkelsen (2017). „Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger“ (25. jan. 2017). Læst d. 08-04-2022. URL: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20161/lovforslag/l121/20161_l121_som_fremsat.pdf.

Erhvervsstyrelsen (2018). „Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning“ (mar. 2018). Læst d. 11-05-2022. URL: https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/oversigt_over_nationale_interesser_i_kommuneplanlaegning.pdf.

— (2019). „Vejledning om landzoneadministraation - Planlovens §§ 34-38“ (nov. 2019). Læst d. 08-04-2022. URL: https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_om_landzoneadministration_-_erhvervsstyrelsen_november_2019.pdf.

Europa Union (2016). „Future Brief: No net land take by 2050?“ (Apr. 2016). af Science for Environment Policy. Læst d. 23-05-2022. URL: https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf.

Europa-kommissionen (2011). „Vores livsgaranti, vores naturkapital: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020“ (3. maj 2011). Læst d. 14-03-2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN.

— (2019). „Den europæiske grønne aftale“ (11. dec. 2019). Læst d. 14-03-2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN.

— (2020). „EU's biodiversitetesstrategi for 2030 - Naturen skal bringes tilbage i vores liv “ (20. maj 2020). Læst d. 21-02-2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

Europa-Parlamentet (2021). „EU-retten — kilder og rækkevidde“ (okt. 2021). af artikelforfatter Udo Bux. Læst d. 23-05-2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/6/eu-retten-kilder-og-r%C3%A6kkevidde.

European Commission (u. d.). „2030 Climate Target Plan“ (). Læst d. 27-05-2022. URL: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/2030-climate-target-plan_en.

European Environment Agency (2020). „State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013-2018“ (2020). Læst d. 26-03-2022. URL: https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020.

Evald, Jens (2020). *Juridisk teori, metode og videnskab.* 2. udgave, 1. oplag. Djøf Forlag, 2020. ISBN: 978-87-574-3842-0.

Finansministeriet (2020). „Aftaler om finansloven 2021“ (dec. 2020). Læst d. 09-02-2022. URL: https://fm.dk/media/18373/aftaler-om-finansloven-for-2021_web.pdf.

Fløjgaard, Camilla, Jesper Bladt og Rasmus Ejrnæs (2017). „Naturpleje og arealstørrelser med særligt fokus på Natura 2000-områderne“ (2017). Læst d. 07-05-2022. URL: https://dce2.au.dk/pub/SR228.pdf.

Fløjgaard, Camilla, Rita M. Buttenschøn m.fl. (2021). „Biodiversitetseffekter af rewilding“ (2021). Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 124 s. - Videnskabelig rapport nr. 425. Læst d. 30-05-2022. URL: https://dce2.au.dk/pub/SR425.pdf.

Folketinget (2021). „L 229 Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven“ (3. jun. 2021). Læst d. 05-05-2022. URL: https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/L229/128/afstemninger.htm.

Folketinget (u. d.[a]). „Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse. Vi ønsker præcisering af adgangen til at etablere naturnationalparker af hensyn til friluftslivet“ (). Borgerforslag fremsat af en anonym person. Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-08943.

— (u. d.[b]). „Nej til at dispensere fra Dyrevelfærdsloven i forbindelse med naturnationalparker“ (). Borgerforslag fremsat af Asta Franziska Kjærulff. Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-10885.

Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg (2022a). „MOF Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 440“ (10. feb. 2022). Læst d. 08-05-2022. URL: https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/mof/spm/440/svar/1854614/2527212.pdf.

— (2022b). „MOF Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 745“ (6. apr. 2022). Læst d. 08-05-2022. URL: https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/mof/spm/745/svar/1872156/2555897.pdf.

Fredningsnævnet for Sydjylland, sydlig del (2016). „Fredning af Kær Vestermark i Sønderborg Kommune“ (15. dec. 2016). Læst d. 18-04-2022. URL: https://fredningsnaevn.dk/media/188805/afgoerelse-kaer-vestermark.pdf.

Fredshavn, Jesper m.fl. (2019). „Bevaringsstatus for naturtyper og arter - Oversigt over Danmarks Artikel 17-rapportering til habitatdirektivet 2019“ (2019). Læst d. 26-03-2022. URL: https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_2019/Bevaringsstatus_naturtyper_arter.pdf.

Fri Natur (u. d.). „Mere Natur Uden Hegn“ (). Læst d. 25-05-2022. URL: https://frinaturdanmark.dk/.

Funch, Maja (2021). „Naturnationalpark splitter borgere: Naturens redning - eller halsløst eksperiment?“ (10. nov. 2021). Læst d. 10-05-2022. URL: https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/naturnationalpark-splitter-borgere-naturens-redning-eller-halsloest-eksperiment.

Fødevareministeren, Hans Chr. Schmidt (2005). „Forslag til Lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. (Jordfordelingsloven)“ (23. feb. 2005). Læst d. 24-04-2022. URL: https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200422L00005.

Gann, George D. m.fl. (2019). „International principles and standards for the practiceof ecological restoration. Second edition“ (2019). Restoration Ecology 27, No. S1, s. 1–46. Læst d. 30-05-2022. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/rec.13035.

Hjarsen, Thor og Johannes Birk Schjelde (2020). „Biodiversitetsbarometer – Vurdering af Danmarks indsats for biodiversitet 2018-2020“ (2020). Læst d. 21-02-2022. URL: https://www.dn.dk/media/71748/20201012-wwf-dn-biodiversitetsbarometer-2020-final.pdf.

Illeris, Sven (2014). „Centraladministration og byplanlægning 138- ca. 1975“ (2014). Dansk Byplanlaboratorium, Læst d. 08-04-2022. URL: https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/BHU_SKRIFT73.pdf.

IPBES (2019). „Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services“ (2019). Læst d. 25-03-2022. URL: https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf?file=1&type=node&id=35329.

— (2021). „Tackling Biodiversity & Climate Crises Together and Their Combined Social Impacts“ (10. jun. 2021). Læst d. 27-05-2022. URL: https://ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210606%20Media%20Release%20EMBARGO%203pm%20CEST%2010%20June.pdf.

IUCN (2013a). „Guidelines for Applying Protected Area Management Categories“ (2013). Læst d. 18-05-2022. URL: https://www.iucn.org/theme/global-policy/our-work/convention-biological-diversity-cbd/post-2020-global-biodiversity-framework.

— (2013b). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland, 2013. ISBN: 978-2-8317-1636-7.

— (2021). „Nature 2030 - One nature, one future“ (2021). Læst d. 29-03-2022. URL: https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCC-7th-001-En.pdf.

Jensen, Ditte Birkebæk (2022). „Eksperter: Naturnationalparker er ét stort eksperiment til 900 millioner kroner“ (1. maj 2022). Læst d. 30-05-2022. URL: https://avisendanmark.dk/artikel/naturnationalparker-kan-give-mere-biodiversitet-men-ogs%C3%A5-koste-os-sj%C3%A6ldne-sommerfugle-og-naturtyper-det-er-et-stort-eksperiment.

Klima- og miljødepartementet (2009). „Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)“ (19. jun. 2009). Læst d. 27-05-2022. URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=Naturvernloven.

Koester, Veit (2009). *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*. 1. udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009. ISBN: 978-87-574-0229-2.

Kragesteen, Hjalte T. H. (2022). „Aktører opfordrer til bedre debat om naturnationalparker: ”Vi er bekymrede for stigende splittelse i befolkningen“ (7. apr. 2022). Læst d. 10-05-2022. URL: https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/aktoerer-opfordrer-til-bedre-debat-om-naturnationalparker-vi-er-bekymrede-for-stigende-splittelse-i-befolkningen.

Landbrugsstyrelsen (2022). „Tilskud til multifunktionel jordfordeling“ (14. feb. 2022). Læst d. 21-05-2022. URL: https://lbst.dk/tilskudsguide/multifunktionel-jordfordeling/.

Larsen, Rune Engelbreth (2017). *Vildere vidder i dansk natur*. 1. udgave, 1. oplag. Forlaget Dana, 2017. ISBN: 978-87-92961-06-8.

— (2020). „Naturnationalparker på vej — historik og realisering“ (12. dec. 2020). Læst d. 13-05-2022. URL: https://www.naturzonen.dk/naturnationalparker.

Lynggaard, Kennet (2020). *Dokumentanalyse*. 3. udgave, 1. oplag. Kapitel 7 i 'Kvalitative metoder - En grundbog'. Hans Reitzels Forlag, 2020. ISBN: 978-87-412-7726-4.

Miljø- og Fødevareministeriet (2018). „Danmarks nationale skovprogram“ (2018). Læst d. 01-04-2022. URL: https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Nyheder/Danmarks_nationale_skovprogram_2018.pdf.

Miljø- og Fødevareudvalget (2021). „Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven“ (19. maj 2021). Læst d. 05-05-2022. URL: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/l229/20201_l229_betaenkning.pdf.

Miljödepartementet (1998). „Miljöbalk (1998:808)“ (11. jun. 1998). Læst d. 27-05-2022. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808#K7.

Miljøministeren, Connie Hedegaard (2007). „Forslag til lov om nationalparker“ (31. jan. 2007). Læst d. 18-04-2022. URL: https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200612L00131.

Miljøministeren, Hans Christian Schmidt (2004). „Forslag til Lov om skove“ (28. jan. 2004). Læst d. 24-04-2022. URL: https://www.folketingstidende.dk/samling/20031/lovforslag/L145/20031_L145_som_fremsat.pdf.

Miljøministeren, Lea Wermelin (2021). „Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven, m. bemærkninger til lovforslaget“ (29. apr. 2021). Læst d. 14-02-2022. URL: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/l229/20201_l229_som_fremsat.pdf.

Miljøministeren, Per Stig Møller (1991). „Forslag til Lov om naturbeskyttelse“ (24. okt. 1991). Læst d. 30-05-2022. URL: https://www.folketingstidende.dk/samling/19911/lovforslag/L70/19911_L70_som_fremsat.pdf.

Miljøministeriet (2020). „Natur- og biodiversitetspakken“ (2020). Læst d. 18-04-2022. URL: https://mim.dk/media/217328/aftaletekst_-_natur-_og_biodiversitetspakken.pdf.

— (2021a). „Bredt flertal vedtager lovgivning for Danmarks nye naturnationalparker“ (6. mar. 2021). Læst d. 02-06-2022. URL: https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/bredt-flertal-vedtager-lovgivning-for-danmarks-nye-naturnationalparker?publisherId=13560422&releaseId=13623381.

Miljøministeriet (2021b). „Høring over udkast til lovforslag om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven - Høringssvar (del 1 af 4)“ (12. apr. 2021). Læst d. 09-05-2022. URL: https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/2739a173-3a5f-456e-9904-4926e6064c3b/H%C3%B8ringssvar%20(del%201%20af%204).pdf.

— (2021c). „Høringsnotat om udkast til forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven (Adgang til at etablere naturnationalparker og obligatorisk digital kommunikation m.v.)“ (23. apr. 2021). Læst d. 10-05-2022. URL: https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/2739a173-3a5f-456e-9904-4926e6064c3b/H%C3%B8ringsnotat.pdf.

— (2021d). „Nu kan danskerne være med til at placere de næste ti naturnationalparker“ (31. maj 2021). Læst d. 30-05-2022. URL: https://mim.dk/nyheder/2021/maj/konference-naturnationalparker/.

— (u. d.[a]). „Aftaletekst om Naturnationalparker og mere natur på land og i havet“ (). Læst d. 22-04-2022. URL: https://mim.dk/media/216530/aftaletekst_om_naturnationalparker_og_mere_natur_paa_land_og_i_havet.pdf.

— (u. d.[b]). „Danmarks Nationalparker“ (). Læst d. 13-05-2022. URL: https://mim.dk/natur/nationalparker/.

— (u. d.[c]). „Natur- og biodiversitetspakke“ (). Læst d. 19-05-2022. URL: https://mim.dk/natur/natur-dyr-og-planter/natur-og-biodiversitetspakke-2020/.

Miljøstyrelsen (2017). „Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser - Vejledning“ (jun. 2017). Læst d. 08-04-2022. URL: https://mst.dk/media/133265/groentdanmarkort_vejledning.pdf.

— (2020). „Habitatvejledningen - Vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter“ (dec. 2020). Læst d. 29-04-2022. URL: https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/12/978-87-7038-248-9.pdf.

— (2022). „Danmarks første naturnationalpark godkendt efter naturbeskyttelsesloven“ (23. maj 2022). Læst d. 23-05-2022. URL: https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2022/maj/danmarks-foerste-naturnationalpark-godkendt-efter-naturbeskyttelsesloven/.

— (u. d.[a]). „20 delmål for biodiversiteten“ (). Læst d. 02-03-2022. URL: https://mst.dk/natur-vand/natur/biodiversitet/hvordan-bevarer-vi-biodiversiteten/globalt-2020-maal/20-delmaal-for-biodiversitet/.

— (u. d.[b]). „EU’s naturbeskyttelsesdirektiver“ (). Læst d. 23-05-2022. URL: https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/.

Miljøstyrelsen (u. d.[c]). „Fakta om Natura 2000-områderne“ (). Læst d. 29-04-2022. URL: https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/fakta-om-omraaderne/.

— (u. d.[d]). „Global 2020 biodiversitetsmålsætning“ (). Læst d. 02-03-2022. URL: https://mst.dk/natur-vand/natur/biodiversitet/hvordan-bevarer-vi-biodiversiteten/globalt-2020-maal/.

Ministry of Environment and Food of Denmark (2019). „Sixth Dansh Country Report - Convention on Biological Diversity“ (jan. 2019). Læst d. 01-04-2022. URL: https://mim.dk/media/216815/sixth_danish_country_report.pdf.

Møller, Peter Friis m.fl. (2018). „Anbefalinger vedrørende omstilling og forvaltning af skov til biodiversitetsformål“ (2018). Læst d. 30-05-2022. URL: https://www.geus.dk/media/6630/rapport-2018-28.pdf.

Naturstyrelsen (2012). „Planloven i praksis“ (2012). Læst d. 08-04-2022. URL: https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/2012_planlov_dk_vejledning.pdf.

— (2015). „Alle tiders friluftsliv - Redegørelse om Danmarks friluftspolitik“ (apr. 2015). Læst d. 19-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/136153/friluftspolitisk-redegoerelse-alle-tiders-friluftsliv.pdf.

— (2020). „Ny politisk aftale: Danmarks to første naturnationalparker er på vej“ (19. jun. 2020). Læst d. 17-02-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/nyheder/2020/juni/ny-politisk-aftale-danmarks-to-foerste-naturnationalparker-er-paa-vej/.

— (2021a). „Bruttoliste over forslag til placering af naturnationalparker“ (8. sep. 2021). Læst d. 04-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/300547/bruttoliste-over-forslag-til-placering-af-naturnationalparker.pdf.

— (2021b). „Naturnationalparker - Oftest stillede spørgsmål“ (nov. 2021). Læst d. 04-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/303529/naturnationalparker_ofte_stillede_spoergsmaal_011121.pdf.

— (2021c). „Notat - Kriterier for udarbejdelse af bruttoliste for placering af de kommende ti naturnationalparker“ (8. sep. 2021). Læst d. 24-04-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/300546/kriterier.pdf.

— (2022a). „10 nye naturnationalparker på vej til danskerne“ (24. mar. 2022). Læst d. 29-03-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/nyheder/2022/marts/10-nye-naturnationalparker-paa-vej-til-danskerne/.

— (2022b). „Vision for vores fælles natur - Naturstyrelsens nye rammer“ (jan. 2022). Læst d. 17-02-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/311222/nst_vision_a4_220201_low.pdf.

Naturstyrelsen (u. d.[a]). „23 forslag til Danmarks nye naturnationalparker“ (). Læst d. 16-02-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalparker/forslag-til-kommende-naturnationalparker/.

— (u. d.[b]). „Høringsnotat - Projektforslag for Naturnationalpark Fussingø“ (). Læst d. 10-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/300272/hoeringsnotat-fussingoe_endelig.pdf.

— (u. d.[c]). „Høringssvar Naturnationalpark Fussingø“ (). Læst d. 10-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/296393/fussingoe_samlede_hoeringssvar_projektforslag.pdf.

— (u. d.[d]). „Høringssvar Naturnationalpark Gribskov“ (). Læst d. 10-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/media/296394/gribskov_samlede_hoeringssvar_projektforslag.pdf.

— (u. d.[e]). „Naturnationalpark Fussingø“ (). Læst d. 19-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalpark-fussingoe/.

— (u. d.[f]). „Naturnationalpark Gribskov“ (). Læst d. 19-05-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalpark-gribskov/.

— (u. d.[g]). „Naturnationalparkerne i Danmark“ (). Læst d. 24-04-2022. URL: https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalparker/.

Nissen, Camilla (2022). „Protest mod park: – Vi bliver hegnet ude af naturen“ (17. jan. 2022). Læst d. 12-05-2022. URL: https://www.sn.dk/gribskov-kommune/protest-mod-park-vi-bliver-hegnet-ude-af-naturen/.

Næss, Petter (2004). *Planlægning, prædiktion og videnskabsteori*. Kapitel 7 i 'Vidensgrundlag for handlen'. Aalborg Universitetsforlag, 2004. ISBN: 87-7307-726-7.

OECD (1999). „Environmental performance reviews - Denmark“ (1999). Læst d. 23-05-2022. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264172548-en.pdf?expires=1653296450&id=id&accname=ocid177391&checksum=BE8A721A70C45F3E86F23EECA1E277BB.

Pedersen, Christina, Birgitte B. Nielsen og Louise Lindbøg Hedegaard m.fl (2022). „Hestefolk og ryttere: Heste vil være et fremragende bidrag til genopretning af vores natur“ (3. mar. 2022). Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/hestefolk-og-ryttere-heste-vil-vaere-et-fremragende-bidrag-til-genopretning-af-vores-natur.

Rahbek, Carsten m.fl. (2012). *Danmarks biodiversitets fremtid - de væsentligste udfordringer og højest prioriterede virkemidler*. Kapitel 3.4 i 'Danmarks natur frem mod 2020: om at stoppe tabet af biologisk mangfoldighed'. Det Grønne Kontaktudvalg: Danmarks Naturfredningsforening, 2012. ISBN: 978-87-87030-54-0.

Rebild Kommune (2022). „Pressemeddelelse - Rold Skov skal ikke være naturnationalpark“ (24. mar. 2022). Læst d. 05-05-2022. URL: https://www.mynewsdesk.com/dk/rebild/pressreleases/rold-skov-skal-ikke-vaere-naturnationalpark-3170943.

Regeringen (2014). „Naturplan Danmark - Vores fælles natur“ (okt. 2014). Læst d. 17-03-2022. URL: https://mst.dk/media/115610/naturplan-danmark-vores-faelles-natur.pdf.

Rønnow, Nanna (u. d.). „Ja tak til natur. Nej tak til hegn og naturnationalparker“ (). Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.skrivunder.net/signatures.php?tunnus=ja_tak_til_natur_nej_tak_til_hegn_og_naturnationalparker&page_number=1&num_rows=10.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020). „Global Biodiversity Outlook 5“ (2020). Læst d. 26-03-2022. URL: https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf.

Silkeborg Kommune (2022). „Silkeborg Kommune - møde i byrådet, d. 25/04 2022“ (25. apr. 2022). Læst d. 15-02-2022. URL: https://silkeborg.kommune-tv.dk/watch/6099.

Skov- og Naturstyrelsen (2002). „Danmarks nationale skovprogram“ (jun. 2002). Læst d. 27-04-2022. URL: https://mst.dk/media/204882/danmarks_nationale_skovprogram.pdf.

Socialdemokratiet (2018). „Danmark skal igen være en grøn stormagt - En klima- og miljøpolitik der samler Danmark“ (2018). Læst d. 14-05-2022. URL: https://www.socialdemokratiet.dk/media/op2nnqtn/en-klima-og-miljoepolitik-der-samler-danmark.pdf.

Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, Enhedslisten (2019). „Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten: Retfærdig retning for Danmark“ (25. jun. 2019). Læst d. 18-04-2022. URL: https://www.altinget.dk/misc/Retf%C3%A6rdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_ENDELIG.pdf.

Stoltze, Michael (2018). „Danmarks nationalparker er en skændsel“ (1. mar. 2018). Læst d. 21-05-2022. URL: https://politiken.dk/debat/kroniken/art6362768/Danmarks-nationalparker-er-en-sk%C3%A6ndsel.

— (2021). „Danmarks problematiske nationalparker“ (21. aug. 2021). Læst d. 13-05-2022. URL: https://www.jaaktuelt.dk/artikler/2021/danmarks-problematiske-nationalparker/.

Svenning, Jens-Christian m.fl. (2012). *Plads til vild natur i Danmark i 2020? - Om behovet for store sammenhængende naturområder*. Kapitel 2.10 i 'Danmarks natur frem mod 2020: om at stoppe tabet af biologisk mangfoldighed'. Det Grønne Kontaktudvalg: Danmarks Naturfredningsforening, 2012. ISBN: 978-87-87030-54-0.

Sørensen, Lone Hammer (2021). „Fronterne trukket skarpt op ved demonstration i Fussingø: Modstanderne mod indhegning af skoven har ikke opgivet kampen“ (6. jun. 2021). Læst d. 12-05-2022. URL: https://amtsavisen.dk/artikel/fronterne-trukket-skarpt-op-ved-demonstration-i-fussing%C3%B8-modstanderne-mod-indhegning-af-skoven-har-ikke-opgivet-kampen.

Sørensen, Michael Tophøj og Finn Kjær Christensen (2020). *Controlling Land Consumption for Urban Development: - in Light of UN's SDG 11.3*. Artikel i 'Methods and Concepts of Land Management: Diversity, Changes and New Approaches'. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 2020. ISBN: 978-3-7281-4027-2 (Elektronisk).

TEEB (2010). „The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB“ (2010). Læst d. 25-03-2022. URL: http://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB%20Synthesis%20Report%202010.pdf.

Thisted, Jens (2018). *Forskningsmetode i Praksis - Projektorienteret videnskabsteori og forskningsmetodik*. 2. udgave, 1. oplag. Munksgaard, 2018. ISBN: 978-87-628-1487-5.

Tilgængelig Natur (u. d.). „Når vi hegner naturen inde - hegner vi så os selv ude?“ (). Læst d. 25-05-2022. URL: https://www.tilgaengelignatur.dk/.

United Nations (2019). „UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'“ (2019). Læst d. 26-03-2022. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/.

— (u. d.). „15 - Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss“ (). Læst d. 23-05-2022. URL: https://sdgs.un.org/goals/goal15.

Wilhjelmudvalget (2001). *En rig natur i et rigt samfund*. Skov- og Naturstyrelsen, nov. 2001. ISBN: 87-7279-328-7.

Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*. 1. udgave, 1. oplag. Academica, 2008. ISBN: 978-87-7675-590-4.

WWF (u. d.). „Kampen om verdens mangfoldighed starter her“ (). Læst d. 22-03-2022. URL: https://www.wwf.dk/kaemper-for/biodiversitet/.

Aarhus Universitet (2022). „Sammenligning af Rødliste 2010 og Rødliste 2019“ (21. mar. 2022). Læst d. 28-03-2022. URL: https://ecos.au.dk/forskningraadgivning/temasider/redlistframe/roedliste-2019/sammenligning.

A Naturbeskyttelsesloven, Kapitel 8 a - Naturnationalparker

Tilladelse

§ 61 a. En naturnationalpark kan efter tilladelse fra miljøministeren etableres på et større statsejet område. Tilladelse meddeles på baggrund af en ansøgning efter § 61 c.

Stk. 2. En naturnationalpark skal forvaltes med natur og biodiversitet som hovedhensyn, med henblik på at naturen i området så vidt muligt kan udvikle sig på egne præmisser. Naturnationalparken skal friholdes for skov- og landbrugsproduktion bortset fra særlige forvaltningstiltag af hensyn til naturen og biodiversiteten. Landbrugsproduktion i henhold til en eksisterende aftale kan dog fortsætte i opsigelsesperioden eller i tilfælde af uopsigelighed indtil aftalens udløb.

Stk. 3. Forvaltningen af en naturnationalpark, der omfatter arealer inden for internationale naturbeskyttelsesområder, skal medvirke til gennemførelse af Natura 2000-planens mål for naturtilstanden.

Stk. 4. Miljøministeren kan uanset § 22, stk. 3, og § 23, stk. 2, efter stk. 1 tillade, at en naturnationalpark eller et område heri helt eller delvis indhegnes med henblik på helårsgræsning. Offentlighedens adgang til og fra naturnationalparken må dog ikke forhindres eller vanskeliggøres unødigt . Vildtets frie bevægelighed skal endvidere opretholdes i det videst mulige omfang.

Stk. 5. Miljøministeren offentliggør tilladelser efter stk. 1. Offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt.

§ 61 b. I en naturnationalpark skal vandløbskvaliteten afspejle uberørte forhold med en naturlig afstrømning og dynamik, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Vandløbsmyndigheden kan ved udøvelse af beføjelser efter lov om vandløb fravige kravet efter stk. 1 til vandløbskvaliteten, hvis der foreligger andre væsentlige hensyn.

Ansøgning

§ 61 c. Ansøgning om etablering af en naturnationalpark udarbejdes af den statslige lodsejer efter inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder. Hvis der er flere statslige lodsejere, udarbejdes ansøgningen af ejerne i fællesskab.

Stk. 2. En ansøgning efter stk. 1 skal indeholde en projektbeskrivelse for naturnationalparkens etablering og en forvaltningsplan for området, jf. §§ 61 d og 61 e.

§ 61 d. En projektbeskrivelse for etablering af en naturnationalpark skal indeholde en angivelse af områdets geografiske afgrænsning og oplysninger, herunder om følgende:
1) Områdets nuværende status og anvendelse, herunder naturgrundlag, fredet eller beskyttet natur, landskabelige forhold, veje, stier og andre anlæg og fredet eller beskyttet kultur- og verdensarv samt friluftsliv.
2) Hvorvidt naturnationalparkens etablering og forvaltningsplanens gennemførelse er afhængig af tilladelser, godkendelser eller dispensationer efter denne lov eller anden lovgivning.
3) Forholdet til planlægning m.v. for området.
4) Planlagte tiltag og anlæg ved etableringen af området, herunder etablering af hegn, veje og stier, udsætning af store planteædere, trafiksikkerhedsmæssige foranstaltninger og frilufts- og turismefaciliteter.
5) Naturgenopretningsinitiativer i området, herunder planlagte tiltag til genopretning af naturlig hydrologi i området, og de forventede konsekvenser heraf.
6) En skønsmæssig vurdering af den forventede klimaeffekt af naturnationalparkens etablering og forvaltningsplanens gennemførelse.
7) Inddragelse af den berørte offentlighed , berørte myndigheder og berørte lodsejere i den videre proces, herunder efter naturnationalparkens etablering.
8) Andre foranstaltninger.

§ 61 e. En forvaltningsplan for en naturnationalpark skal omfatte udviklingsmål og principper for områdets forvaltning og drift , herunder i forhold til følgende:
1) Økosystemer, naturtyper og arter.
2) De udsatte dyr.
3) Friluftsliv og turisme.
4) Vandmiljø.
5) Fredet eller beskyttet kultur- og verdensarv.
6) Trafiksikkerhed.
7) Afværgeforanstaltninger.
8) Naturgenopretningstiltag i området.
9) Overvågning af udviklingen i naturnationalparken.