

2. maj 2006

Skriftlig redegørelse om Nationalparker

1. Indledning

Regeringen fremlægger med denne redegørelse for første gang sine overvejelser om, hvordan man kan etablere nationalparker i Danmark.

Nationalparker indgår som en vigtig del af regeringens handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse, hvor målsætningen er at stoppe tilbagegangen i biologisk mangfoldighed inden 2010 i henhold til biodiversitetskonventionen og aftaler indenfor EU-samarbejdet.

Det er et nyt instrument med vidtrækkende perspektiver for naturbeskyttelsen i en række naturmæssigt højt prioriterede områder, der samtidig indeholder perspektiver for landdistriktsudvikling, mere aktiv borgerinddragelse og formidling af viden om Danmarks natur og landskab.

Nationalparkinitiativet vil ikke tilsidesætte den øvrige naturbeskyttelse i Danmark, men vil kunne understøtte implementeringen af Natura 2000-direktiverne og vandrammedirektivet.

Regeringen tog i sit udspil om *Danmarks Natur – ansvaret for at beskytte den og glæden ved at benytte den* (august 2002) initiativ til igangsættelse af pilotprojekter for nationalparker.

Initiativet tog udgangspunkt i Wilhjelmudvalgets rapport (2001), hvor det blev anbefalet at etablere større sammenhængende naturområder, der kunne skabe sammenhæng mellem naturtyperne og styrke naturkvaliteten, ligesom udvalget fremhævede områdernes betydning for friluftslivet.

Miljøministeriet og Friluftsrådet indgik i februar 2003 en aftale, hvor Friluftsrådet gav økonomisk støtte til at igangsætte flere pilotprojekter. I februar 2004 nedsatte miljøministeren som led i aftalen desuden en national følgegruppe, som skulle følge arbejdet med pilotprojekterne og rådgive miljøministeren.

Regeringen har med regeringsgrundlaget besluttet, at der skal fremsættes lovforslag om nationalparker i den kommende folketingssamling.

2. Grundlag for etablering af nationalparker

Danmark har i modsætning til de fleste lande ikke etableret nationalparker. Verdens første nationalpark blev etableret i USA i 1872, og de første europæiske nationalparker blev etableret i Sverige i 1909.

Tanken om nationalparker i Danmark har været introduceret flere gange, bl.a. i forbindelse med Naturfredningskommissionens betænkning fra 1967 om naturfredning og i et forslag til folketingsbeslutning om etablering af danske naturparker i 1986. Der har dog hidtil ikke været opbakning til ideen, dels fordi Danmark er så intensivt udnyttet, dels fordi man frygtede det kunne svække naturbeskyttelsen i den øvrige del af det åbne land.

I 1999 anbefalede OECD i sin evaluering af Danmarks indsats på miljøområdet, at mulighederne for at etablere et netværk af nationalparker blev undersøgt for at supplere indsatsen for genopretning af naturen og for bevarelsen af biodiversiteten. OECD's rapport førte i 2000 til nedsættelse af Wilhjelmudvalget, som skulle udarbejde grundlaget for en national handlingsplan

for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Wilhjelmudvalget anbefalede i sin rapport fra 2001 blandt andet, at der var behov for at etablere større, sammenhængende naturområder, der kunne skabe sammenhæng mellem naturtyperne og styrke naturkvaliteten, herunder sikring af kontinuitet i naturbeskyttelsen og mulighed for fri dynamik i naturens udvikling. Endvidere fremhævede udvalget områdernes betydning for friluftslivet.

2.1 Pilotprojekter for nationalparker

De pilotprojekter for nationalparker, som regeringen i 2002 tog initiativ til at sætte i gang var baseret på lokalt ophæng og borgerinddragelse. Der blev afsat 20 mio kr. til igangsættelse af 2-3 pilotprojekter. Ideen var, at naturen skal have bedre plads til at udvikle sig indenfor større sammenhængende områder, som vil kunne skabe bedre sammenhæng og dynamik i naturen. Endvidere skulle befolkningen have mulighed for at opleve og have adgang til en mere storslået natur i dele af landet, hvor der er natur af særlig betydning – nationalt og internationalt.

Der blev i februar 2003 indgået en aftale mellem Friluftsrådet og Miljøministeriet, hvor Friluftsrådet fordoblede regeringens bevilling for at øge antallet af projekter og derved få så bredt og nuanceret et beslutningsgrundlag som muligt. Det indgik endvidere i aftalen, at der i forbindelse med arbejdet blev nedsat en bredt sammensat national følgegruppe til at følge og støtte arbejdet i pilotprojekternes styregrupper og rådgive ministeren.

Udpegning af pilotprojekter

Miljøministeren startede processen ved at igangsætte forundersøgelser for de 6 områder, der var peget på i Wilhjelmudvalgets rapport. Forundersøgelserne førte til, at der kunne igangsættes pilotprojekter for følgende 5 områder: Lille Vildmose, Mols Bjerge, Møn, Thy og Gribskov og Esrum Sø (Kongernes Nordsjælland). Det sydfynske Øhav blev derimod opgivet, da Fyns Amt havde betænkeligheder og flere kommuner var modstandere af projektet.

Miljøministeren tog endvidere efter aftale med Friluftsrådet initiativ til at igangsætte forundersøgelser til pilotprojekter for Skjern Å og Roskilde Fjord. På baggrund af forundersøgelserne fandt ministeren ikke, at der var tilstrækkelig lokal opbakning, og disse to pilotprojekter blev ikke igangsat. Til gengæld igangsatte miljøministeren pilotprojekter for Vadehavet og Læsø på baggrund af henvendelser fra henholdsvis Sønderjyllands og Ribe Amtsråd og Læsø Kommunalbestyrelse.

Friluftsrådet valgte senere selv at støtte undersøgelsesprojekter for Skjern Å og Roskilde Fjord samt Åmosen-Tissø på Vestsjælland. Disse undersøgelsesprojekter har afgivet rapport samtidigt med de 7 pilotprojekter og efter de samme retningslinjer.

Pilotprojekternes gennemførelse

Der har været nedsat en lokalt sammensat styregruppe for hvert pilotprojekt, hvor formanden har været udpeget af ministeren, og det lokale statsskovdistrikt har fungeret som sekretariat i samarbejde med de berørte amter og kommuner.

Pilotprojekterne blev igangsat med ganske få retningslinjer og uden en model for, hvordan en dansk nationalpark kunne forventes at se ud. Formålet med pilotprojekterne var, at styregrupperne på baggrund af undersøgelser og lokal debat skulle drøfte, hvordan en nationalpark kunne se ud i deres område og derefter udarbejde en vision med en plan for afgrænsning og indhold af en nationalpark.

Styregruppernes arbejde skulle tage udgangspunkt i, at en nationalpark måtte forventes at udvikles over et længere tidsrum, f.eks. 20-30 år, og at udviklingen i alt det væsentlige skulle baseres på frivillighed og lokal tilslutning.

Der blev lagt vægt på, at pilotprojekterne skulle pege på løsninger, der afgørende ville styrke naturen og dens muligheder for udvikling, som ville styrke varetagelsen af de kulturhistoriske værdier, og som kunne fremme befolkningens muligheder for at opleve naturen.

Pilotprojekterne fik endvidere ansvar for at gennemføre en række undersøgelser, der kvalitetsmæssigt kunne udgøre et fyldestgørende grundlag for selve pilotprojektarbejdet, og dermed også kunne indgå i grundlaget for en evt. senere beslutning om etablering af nationalparker af en kvalitet, der også internationalt var overbevisende.

2.2 Den Nationale Følgegruppe

Nedsættelse af Den Nationale Følgegruppe

Følgegruppen blev nedsat i februar 2004 med fhv. formand for Friluftsrådet Bent Agerskov som formand og fhv. industriminister Nils Wilhjem som næstformand. Følgegruppen på i alt 32 medlemmer fik en bred sammensætning med repræsentanter for relevante erhvervs- og interesseorganisationer, relevante ministerier samt styregruppeformændene for de 7 pilotprojekter.

Følgegruppen fik til opgave at give anbefalinger med hensyn til procedure og kriterier for udpegning og etablering af danske nationalparker samt modeller for deres forvaltnings- og lovgivningsmæssige rammer.

Følgegruppen havde desuden til opgave at følge, drøfte og støtte arbejdet med pilotprojekterne, at indsamle og formidle internationale erfaringer med etablering af nationalparker, at drøfte måletningen af forskellige støtte- og tilskudsordninger og at gennemføre en evaluering af pilotprojekterne.

Følgegruppens rapport

Følgegruppen afleverede sin rapport til miljøministeren den 1. marts 2006 med en række anbefalinger. Følgegruppen fremhæver 4 vigtige forudsætninger, som har ligget til grund for anbefalingerne:

- Etablering af nationalparker forudsætter, at der sikres tilstrækkelig statslig finansiering til nationalparkernes drift og udvikling. Dette bør ikke ske på bekostning af varetagelsen af naturinteresserne i andre dele af landet.
- Udvikling af nationalparker sker over en lang årrække og er baseret på et hovedprincip om frivillighed. Såfremt der undtagelsesvis gennemføres tvangsmæssige restriktioner, sker det mod fuld kompensation.
- Der kan besluttes foranstaltninger for at indføre et højere beskyttelsesniveau af hensyn til natur- og kulturmiljøer i nationalparker. Medfører dette restriktioner i jordbrugets drift og udviklingsmuligheder - som ikke gælder udenfor nationalparken - vil der, som forudsat i kommissoriet for følgegruppen, ske fuld kompensation, jf. princippet i § 26a i miljøbeskyttelsesloven.
- Etablering af nationalparker forudsætter bred lokal opbakning.

Anbefalingerne er afgivet af en enig følgegruppe bortset fra en enkelt mindretalsudtalelse fra pilotprojekt Vadehavet.

Regeringens holdning

Regeringen kan tilslutte sig følgegruppens anbefalinger bortset fra enkelte undtagelser vedr. forvaltningsmodel for nationalparker, som nærmere er angivet nedenfor.

3. Lov om nationalparker

Regeringen vil fremsætte lovforslag om nationalparker i den kommende folketingssamling,

3.1 Lovforslaget

Det vil ske i form af en generel lov om nationalparker, der skal gælde for alle nationalparker. Loven vil ikke blive en konkret lov, der udpeger den enkelte nationalpark.

Loven skal beskrive formålet med udpegnings af nationalparker. Loven skal desuden fastlægge de kriterier, som et område skal opfylde for at blive udpeget som nationalpark, og den procedure, der skal gennemføres i forbindelse med udpegnings og etablering af nationalparker, herunder om inddragelse af offentligheden.

Loven vil indeholde hjemmel for ministeren til at fastsætte de retlige og planlægningsmæssige rammer for udviklingen af den enkelte nationalpark gennem udstedelse af en bekendtgørelse. Bekendtgørelsen vil bl.a. omfatte områdeafgrænsning og den nærmere sammensætning af bestyrelsen. De planlægningsmæssige rammer kan bl.a. omfatte bestemmelser om byudvikling, etablering af anlæg og infrastruktur.

Loven vil endelig indeholde en model for forvaltningen af nationalparker, herunder hvordan nationalparkmyndigheden sammensættes, hvilke opgaver og ansvar, den skal have, og de forvaltningsmæssige krav til dens administration.

3.2 Formål med nationalparker

Hovedformålet med etablering af nationalparker er, som understreget af Den Nationale Følgegruppe, "at styrke og udvikle naturen" i områderne. Samtidig er der store muligheder for at tilgodese en række andre formål.

Nationalparker skal sikre større sammenhængende naturområder og landskaber af national og international betydning. I de udpegede nationalparker skal områdernes naturkvalitet afgørende styrkes, ligesom det er vigtigt at områdernes landskabelige, geologiske og kulturhistoriske værdier og mangfoldigheden i kulturlandskabet bevares og synliggøres.

Nationalparkerne skal fremme befolkningens muligheder for at bruge og opleve naturen og landskabet, hvilket samtidig har en gavnlig indflydelse på befolkningens sundhed og velfærd. Undervisning, formidling og naturvejledning bør spille en central rolle, ligesom nationalparkerne kan være med til at understøtte og styrke forskning i områdets værdier.

Det er afgørende, at befolkningen inddrages i forvaltningen og udviklingen af nationalparkerne. Det vil sikre en lokal forankring, og er med til at styrke bevidstheden om nationalparkens værdier. Det skal understreges, at nationalparkerne kan være med til at understøtte en udvikling til gavn for lokalsamfundet, herunder erhvervslivet, under respekt af beskyttelsesinteresserne.

3.3 Udpegningskriterier

Regeringen finder, at det overordnede kriterium for udpegnings af et område til nationalpark skal være, at området har national og/eller international betydning på grund af dets enestående naturmæssige og landskabelige værdier.

Området skal rumme betydelige arealer med biodiversitet, naturtyper, økologiske sammenhænge og forskningsmæssige værdier. Samtidig skal området have et betydeligt potentiale for at kunne etablere større sammenhængende naturområder og for i væsentlig grad at styrke naturområdernes naturkvalitet, kontinuitet og skabe muligheder for fri dynamik. Der lægges endvidere vægt på, at området, sammen med andre danske nationalparker, bidrager til at dække de vigtigste danske naturtyper.

Det forudsættes, at området ved at blive udpeget som nationalpark kan give befolkningen og besøgende bedre muligheder for at færdes i og opleve værdifulde landskaber og storslået natur, ligesom en udpegning som nationalpark skal bidrage til at styrke og synliggøre væsentlige kulturhistoriske værdier.

Der lægges vægt på, at en udpegning som nationalpark er et velegnet redskab til en koordineret, langsigtet udvikling af områdets nationale naturmæssige, landskabelige, geologiske, kulturhistoriske og friluftsmæssige værdier i samspil med lokalbefolkningen og erhverv.

Endelig lægges vægt på, at når et område udvælges som mulig nationalpark, så skal området opfylde flest mulige formål og udpegningskriterier i en kommende nationalparklov. Det er under alle omstændigheder en forudsætning, at der vil ske en afgørende styrkelse af naturværdierne.

3.4 Procedure for udvælgelse, udpegning og etablering

Regeringen kan tilslutte sig følgegruppens forudsætning om, at etablering af nationalparker skal bygge på bred lokal opbakning.

Det er endvidere afgørende for at et område kan komme i betragtning til at blive udvalgt som en mulig nationalpark, at der er gennemført et grundigt forarbejde med undersøgelser og planlægningsovervejelser samt en inddragelse af lokalbefolkningen for at sikre en åben debat og lokal forankring i et balanceret samspil med de nationale interesser.

Det foreslås, at første led i udpegnings- og etableringsproceduren bliver, at miljøministeren evt. efter en nærmere procedure udvælger et eller flere områder, som kan komme på tale som nationalpark. For hvert område udarbejdes et forslag til nationalpark, der bl.a. indeholder forslag til præcis områdeafgrænsning, vision, formål og rammer for planlægning af området samt forvaltnings- og administrative forhold.

Forslaget til nationalpark udsendes til offentlig debat på mindst 4 måneder og med inddragelse af lokalbefolkning og hovedinteressenter. Forslaget skal være ledsaget af information om nationalparkens nærmere hovedindhold og forvaltning, ligesom der skal gennemføres en skriftlig orientering af de berørte lodsejere.

På baggrund af debatfasen udarbejder og udsteder miljøministeren de endelige bestemmelser for nationalparken med hensyn til afgrænsning, vision, formål, rammer, forvaltning m.m.

3.5 Forvaltningsmodel

Regeringen er enig i følgegruppens anbefaling om, at en forvaltningsmodel for danske nationalparker skal bestå af en decentral model med 1) en nationalparkbestyrelse, 2) et lokalt nationalparkråd og 3) et sekretariat.

1) Nationalparkbestyrelse

Nationalparkbestyrelsen sammensættes af repræsentanter fra stat, kommune(r), udvalgte interesseorganisationer samt to medlemmer udpeget af det lokale nationalparkråd. Formanden for bestyrelsen udpeges af ministeren.

Bestyrelsen får til opgave at udarbejde en plan med klare mål for nationalparkens udvikling og drift under inddragelse af lokalbefolkningen og træffe beslutninger om den daglige drift og nationalparkens udvikling. Alle planlægningssspørgsmål, der vedrører byudvikling, anlæg af nye veje, udlægning af områder til feriebebyggelse m.v. sker gennem kommuneplanlægningen inden for de rammer for nationalparken, som ministeren har fastsat.

Bestyrelsen overtager ikke kompetencer fra andre myndigheder. Bestyrelsen skal gives mulighed for at gøre indsigelse efter planloven overfor den kommunale planlægning og anke visse kommunale og statslige afgørelser.

Bestyrelsen får selvstændigt budgetansvar i overensstemmelse med særlige retningslinjer og revisionsinstruks, ligesom den efter aftale med lodsejere (private såvel som staten) får mulighed for at målrette statslige driftsmidler og tilskudsordninger mod realisering af nationalparkens plan for drift og udvikling.

2) Lokalt nationalparkråd

Nedsættelse af et lokalt nationalparkråd har til formål at sikre en bred lokal indflydelse på parkens drift og udvikling. Rådet er rådgivende i forhold til bestyrelsen og sammensættes af repræsentanter fra organisationer, lodsejere, personer med faglig ekspertise samt uorganiserede borgere med interesser for nationalparken.

3) Sekretariat

Nationalparkens daglige drift og betjening af bestyrelsen forestås af et sekretariat, som bør placeres, hvor det vurderes mest hensigtsmæssigt.

Sekretariatets placering vil blive bestemt i forbindelse med udpegningen og vil blive fastlagt i bekendtgørelsen for den enkelte nationalpark.

Følgegruppen har anbefalet, at der nedsættes et nationalt nationalparkråd, der drøfter fællesspørgsmål for nationalparkerne og rådgiver ministeren. Regeringen finder dog ikke, at der er det store behov herfor også set i forhold til det lille antal nationalparker, der forventes etableret i de første år.

3.6 Frivillighed og evt. restriktioner

Regeringen er enig i følgegruppens forudsætning om, at udvikling af nationalparker sker over en lang årrække og er baseret på et hovedprincip om frivillighed. Såfremt der undtagelsesvis gennemføres tvangsmæssige restriktioner, sker det mod fuld kompensation.

Regeringen er endvidere enig i følgegruppens forudsætning om, at der kan besluttes foranstaltninger for at indføre et højere beskyttelsesniveau af hensyn til natur- og kulturmiljøer i nationalparker. Hvis dette medfører restriktioner i jordbrugets drift og udviklingsmuligheder – som ikke gælder udenfor nationalparken – vil det, jf. princippet i § 26a i miljøbeskyttelsesloven, ske mod fuld kompensation.

3.7 Betalingsordninger m.m.

Det er afgørende for en udvikling af nationalparker baseret på frivillighed, at der forefindes relevante forvaltningsredskaber, herunder betalingsordninger, og at der i øvrigt gøres brug af eksisterende redskaber og instrumenter.

Regeringen vil derfor arbejde for, at relevante statslige støtteordninger og forvaltningsmidler udformes og forvaltes, så de kan bidrage til udviklingen af nationalparker. Relevante ordninger er bl.a. landdistriktsprogrammet, LIFE-ordningen og naturforvaltningsmidlerne. For landdistriktsprogrammet vil følgegruppens anbefalinger således indgå i drøftelserne i Regeringens udvalg for landdistriktsudvikling (RUL) om udformningen af programmet for perioden 2007-2013.

Følgegruppen har i sin rapport anbefalet en række nye ordninger, der kan bidrage til drift og udvikling af nationalparker. De foreslåede ordninger dækker bredt i forhold til de af følgegruppen opstillede formål for nationalparker. Der foreslås desuden ordninger, der understøtter partnerskab

og samarbejde mellem lodsejere og myndigheder. Endelig foreslås øgede tilskud eller andre incitamenter for ordninger, hvor flere landmænd og/eller skovejere går sammen om et initiativ.

Følgegruppen har desuden anbefalet med hensyn til instrumenter og redskaber til etablering og udvikling af nationalparker, at der etableres en jordfond til jordfordeling, og at statslige erhvervelser (alternativt ekspropriation) og fredning indgår, ikke mindst i tilknytning til kerneområder og etablering af publikumsarealer.

Disse forslag vil regeringen lade indgå i det videre arbejde.

3.8 Finansiering

Der skal afsættes statslige midler til drift og udvikling for at sikre at de nye nationalparker får et reelt indhold, herunder midler, der i dag medgår til at vedligeholde de for nationalparkerne relevante statslige arealer. Den statslige finansiering for det enkelte nationalparkområde fastlægges ved den endelige udpegning med et fast beløb fordelt på drift og udvikling (primært arealerhvervelse, anlæg og formidling).

Nationalparkbestyrelsen kan herudover tilvejebringe supplerende finansiering fra tilskudsordninger og lokal medfinansiering, herunder kommunale midler, partnerskaber, sponsorater m.m. Lokal finansiering er ikke en forudsætning for udpegning af et område til nationalpark, men kan ses som en indikator på lokal opbakning og bidrage til at finansiere nationalparken.

4. Den videre proces

Det forventes, at miljøministeren efter lovforslagets vedtagelse i første omgang vil udvælge 1-2, måske 3, områder medio 2007, som skal gennemgå den med lovgrundlaget vedtagne udpegnings- og etableringsprocedure.

Udvælgelsen vil ske i overensstemmelse med lovgrundlagets udpegningskriterier og på baggrund af projekternes afrapportering, ligesom der skal tages højde for det videre forløb i områderne fra afrapporteringen og frem til udvælgelsestidspunktet.

Udvælgelsen vil ske på grundlag af såvel de statsligt udpegede pilotprojekter som de af Friluftsrådet støttede undersøgelsesprojekter.

Det forventes, at den eller de første danske nationalparker tidligst kan etableres i 2008.