



Beretning til Statsrevisorerne om etableringen af nationalparker i Danmark

December
2013

revision
revision
revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning og baggrund	3
	A. Baggrunden for etableringen af nationalparker i Danmark	3
	B. Formål, afgrænsning og metode	7
III.	Miljøministeriets understøttelse af nationalparkernes mål	9
	A. Miljøministeriets mål for nationalparkerne	10
	B. Miljøministeriets understøttelse af nationalparkernes planlægning	13
	C. Miljøministeriets opfølgning på nationalparkernes resultater	16
	Bilag 1. Fakta om Nationalpark Thy	21
	Bilag 2. Fakta om Nationalpark Mols Bjerge	22
	Bilag 3. Fakta om Nationalpark Vadehavet	23
	Bilag 4. Ordliste	24

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Hans Christian Schmidt: november 2001 - august 2004
Connie Hedegaard: august 2004 - november 2007
Troels Lund Poulsen: november 2007 - februar 2010
Karen Ellemann: februar 2010 - oktober 2011
Ida Auken: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om etableringen af nationalparker i Danmark. Nationalparkloven blev vedtaget i 2007, og foreløbig har miljøministeren oprettet 3 nationalparker i henholdsvis Thy, Mols Bjerge og Vadehavet.

Nationalparkloven opstiller 10 sidestillede formål for nationalparkerne. Samtidig fremgår det af bemærkningerne til loven, at nationalparkernes hovedformål er at styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder. Derudover skal nationalparkerne samlet set repræsentere de vigtigste naturtyper i Danmark. Loven hviler på, at nationalparkerne opfylder deres formål med frivillige virkemidler, fx at indgå aftaler med de berørte lodsejere. Loven giver ikke i sig selv naturværdierne nogen beskyttelse. Naturværdierne i Danmark er beskyttet af anden lovgivning, fx naturbeskyttelsesloven og skovloven, hvorfor etableringen af nationalparker skal ses som et supplement til naturbeskyttelsen.

Bevillingen til nationalparkerne er i 2013 på i alt 22,5 mio. kr., dvs. 7,5 mio. kr. pr. nationalpark. Ud over den statslige bevilling er det meningen, at nationalparkerne skal søge ekstern finansiering til deres aktiviteter.

2. Undersøgelsen er igangsat i februar 2013 og udspringer af, at Rigsrevisionen deltager i en international fællesrevision af nationalparker med rigsrevisionerne fra 6 andre lande. Formålet med fællesrevisionen er at undersøge, hvordan nationalparkerne er styret og finansieret, og hvordan de bidrager til at sikre biodiversiteten.

I kraft af at biodiversitet er et centralt emne i den internationale fællesrevision, og at nationalparklovens hovedformål er at styrke og udvikle naturen, har denne beretning fokus på nationalparkernes betydning for naturen. Da de danske nationalparker er oprettet langt senere end de øvrige deltagerlandes nationalparker, er formålet med undersøgelsen at vurdere, om etableringen af nationalparker i Danmark har skabt et grundlag for, at nationalparkerne på længere sigt kan styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder. Det har vi undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Miljøministeriet understøttet og fulgt op på nationalparkernes målfastsættelse og resultater, så nationalparkerne på længere sigt kan styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder?

Lov om nationalparker

(lov nr. 533 af 6. juni 2007)

Oprettelse af en nationalpark skal medvirke til afgørende at styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder (bemærkninger til § 1).

Nationalparkerne skal tilsammen kunne repræsentere de vigtigste danske naturtyper (§ 2, stk. 2).

Internationale fællesrevisioner

Rigsrevisionen deltager jævnligt i internationalt samarbejde for at udveksle revisionsvinkler, metoder og erfaringer med andre lande.

Rigsrevisionen har tidligere deltaget i internationale fællesrevisioner af EU's CO₂-kvotesystem og af klimaforandringer og deltager aktuelt i en fællesrevision af Arktis.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

De danske nationalparker har ikke alene til formål at styrke og udvikle naturen, men skal også opfylde andre formål, fx naturformidling, turisme og erhvervsudvikling. Derudover er nationalparkerne afhængige af, at lokale lodsejere vil samarbejde, og at nationalparkerne kan rejse ekstern finansiering. Der er således ingen garanti for, at etableringen af nationalparker bidrager til at styrke og udvikle naturen.

I dette lys vurderer Rigsrevisionen, at Miljøministeriet fremover bør understøtte nationalparkerne mere, så de på længere sigt vil være bedre rustet til at styrke og udvikle naturen. Særligt bør ministeriet understøtte, at nationalparkernes bestyrelser formulerer klare og målbare målsætninger, som nationalparkerne kan prioritere deres indsats ud fra. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil arbejde for, at der skabes mere klare og målbare målsætninger i nationalparkplanerne.

Rigsrevisionen finder det vigtigt, at Miljøministeriet allerede nu følger med i og op på nationalparkernes udvikling og resultater, så ministeriet får et grundlag for at vurdere, om nationalparkerne på længere sigt kan bidrage til at opfylde nationalparklovens formål om at styrke og udvikle naturen, herunder skabe større sammenhængende naturområder.

II. Indledning og baggrund

3. Denne beretning om etableringen af nationalparker i Danmark er sat i værk, fordi Rigsrevisionen deltager i en international fællesrevision af nationalparker med rigsrevisionerne fra Bulgarien, Kroatien, Litauen, Norge, Polen og Ukraine. Fællesrevisionen handler om nationalparkernes betydning for biodiversiteten og nationalparkernes styring og finansiering og skal munde ud i en rapport, der forventes offentliggjort ved udgangen af 2014.

De danske nationalparker er nyere end nationalparkerne i de andre deltagerlande. Mens de 3 danske nationalparker er oprettet i perioden 2008-2010, blev fx Polens første nationalpark oprettet tilbage i 1932, mens Norge har haft nationalparker siden 1962.

I de øvrige deltagerlande gælder desuden, at en status som nationalpark indebærer en beskyttelse af naturværdierne – hvilket svarer til IUCN's internationale definition – mens oprettelsen af en nationalpark i Danmark ikke i sig selv medfører nogen naturbeskyttelse. I stedet er de danske nationalparker underlagt den regulering af naturen, som i forvejen gælder i dansk lovgivning. Endelig omfatter de danske nationalparker – i modsætning til de fleste udenlandske nationalparker – områder med beboelse og erhvervsliv. Fx ligger Ebeltoft by i Nationalpark Mols Bjerge.

4. I dette kapitel beskriver vi den danske lovgivning om naturbeskyttelse samt nationalparklovens baggrund, formål og virkemidler. På den baggrund præsenterer vi undersøgelsens formål om, hvorvidt etableringen af nationalparkerne har bidraget til at styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder.

A. Baggrunden for etableringen af nationalparker i Danmark

Den lovbestemte naturbeskyttelse

5. Den danske natur er beskyttet og reguleret ved en række love. *Naturbeskyttelsesloven* beskytter særlige naturtyper, bl.a. søer, vandløb, moser og enge af en vis størrelse – de såkaldte § 3-områder. Dertil kommer *fredninger*, som er det ældste instrument til naturbeskyttelse fra 1917, og vildtreservater, der er oprettet i henhold til *jagt- og vildtforvaltningsloven*.

Derudover sikrer gennemførelsen af EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv beskyttelsen af en række truede arter og deres levesteder. Direktiverne er udmøntet i naturbeskyttelsesloven og skovloven, som sætter rammen for udpegningen af de såkaldte Natura2000-områder. Der er 252 Natura 2000-områder i Danmark, og hvert område har tilknyttet en handleplan. Disse handleplaner udgør sammen med vandplanerne fra EU's vandrammedirektiv en vigtig del af den danske naturbeskyttelsesindsats.

Følgende landes rigsrevisioner deltager i den internationale fællesrevision af nationalparker:

- Bulgarien
- Danmark
- Kroatien
- Litauen
- Norge
- Polen
- Ukraine.

Formålet med fællesrevisionen er at undersøge:

- 1) om nationalparkernes bevarelse og beskyttelse af biodiversiteten er effektiv
- 2) om nationalparkerne er drevet hensigtsmæssigt i forhold til at opfylde nationale målsætninger
- 3) om nationalparkerne er finansieret under hensyn til nationalparkernes behov og effektivitet.

International Union for Conservation of Nature (IUCN) er en global organisation, som har defineret 6 alment brugte kategorier af naturbeskyttelse. Den næststærkeste grad af beskyttelse er kategori II – nationalparker. Nationalparker er defineret som store naturområder, der primært er reserveret til at beskytte de økologiske processer i større områder.

Natura 2000-områderne er et netværk af naturområder i EU, der er udpeget for at beskytte og bevare naturtyper og dyre- og plantearter, som er sjældne eller truede.

Figur 1 viser de danske Natura 2000-områder og placeringen af de 3 nationalparker.

Ifølge EU's habitatdirektiv findes der 58 **naturtyper** i Danmark fordelt på lysåbne, skov-, sø- og marine naturtyper samt vandløb. Nogle er mere sårbare og truede end andre og er derfor vigtigere at beskytte.

Nationalpark Thy har ca. 30 naturtyper, fx klithede og strand-eng.

Nationalpark Mols Bjerge har ca. 40 naturtyper, fx overdrev og kystskrænt.

Nationalpark Vadehavet har ca. 30 naturtyper, fx vadeblader og marskeng.

Figur 1. Kort over Natura 2000-områder og nationalparker



Kilde: Naturstyrelsen.

Figur 1 viser de 252 Natura 2000-områder, som er markeret med grønne. Områderne dækker 8,3 % af det danske landareal og 17,7 % af det danske havområde. Natura 2000-områderne er relativt små og fragmenterede. Figuren viser også de 3 nationalparker, som er markeret med rødt.

Derudover dækker naturbeskyttelseslovens § 3-områder knap 10 % af det danske landareal, mens ca. 5 % er fredet. Også disse områder er fragmenterede. Flere naturbeskyttelsesformer kan gælde samtidigt for det samme areal.

Vejen til etableringen af nationalparker i Danmark

6. OECD konkluderede i 1999, at Danmark havde behov for en styrket indsats for naturbeskyttelse, og anbefalede bl.a. at oprette et netværk af nationalparker. Som opfølgning herpå nedsatte regeringen det såkaldte Wilhjelmudvalg til at udarbejde et grundlag for en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. Wilhjelmudvalgets rapport lå klar i 2001 og anbefalede, at staten udpegede 6 *nationale naturområder*, som skulle give *mulighed for i større områder at sikre sjældne og truede arter*.

I forlængelse af Wilhjelmudvalgets rapport igangsatte regeringen i 2002 i alt 10 pilot- og undersøgelsesprojekter for nationalparker. Projekterne omfattede 5 af Wilhjelmudvalgets anbefalede områder og 2 områder, hvor kommunerne selv havde henvendt sig. Derudover indgik Miljøministeriet en aftale med Friluftsrådet om at igangsætte 3 undersøgelsesprojekter.

Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker samlede i 2006 op på de 10 projekter og lagde vægt på, at udpegningen af nationalparker skulle ske på baggrund af et grundigt forarbejde, fx de 10 projekter. Oprettelsen skulle desuden ske efter inddragelse af borgerne i lokalsamfundet. Dette skulle sikre tilstrækkelig lokal opbakning. Omvendt gjorde følgegruppen det klart, at en enkelt lodsejer ikke burde kunne blokere for flertallets ønske om en nationalpark. Følgegruppen angav i sin rapport, at det måtte være op til miljøministeren at vurdere, hvornår der var tilstrækkelig lokal opbakning til at etablere en nationalpark.

Nationalparklovens formål

7. Nationalparkloven af 6. juni 2007 er funderet på anbefalinger fra Wilhjelmudvalget og Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker. Forligskredsen bestod af Socialdemokraterne, SF, Radikale, Konservative, Venstre og Dansk Folkeparti. Loven fastlægger rammerne for, hvordan Miljøministeriet og nationalparkerne kan opfylde lovens formål. Boks 1 viser de 10 formål, som loven opstiller.

BOKS 1. NATIONALPARKLOVENS 10 FORMÅL

Nationalparklovens § 1 opstiller 10 sidestillede formål med at oprette nationalparker:

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

De 10 formål er sidestillede. Samtidig fremgår det dog af bemærkningerne til nationalparkloven, at det er lovens hovedformål at styrke og udvikle naturen, herunder skabe større sammenhængende naturområder. Ifølge lovens § 2 skal nationalparkerne samlet set repræsentere de vigtigste danske naturværdier.

Det er yderligere en forudsætning i nationalparkloven, at oprettelsen og udviklingen af nationalparker sker med lokal opbakning og i samarbejde med befolkningen, lodsejere og erhvervsliv. Loven lægger op til, at nationalparkernes udvikling skal ske over en periode på 20-30 år.

De 10 pilot- og undersøgelsesprojekter

Wilhjelmrapporten

- Kongernes Nordsjælland
- Lille Vildmose
- Mols Bjerge
- Møn
- Thy.

Kommunal henvendelse

- Læsø
- Vadehavet.

Aftale med Friluftsrådet

- Roskilde-Lejre (Skjoldungelandet)
- Skjern Ådal
- Åmosen-Tissø.

Det sydfynske øhav var oprindeligt også udpeget af Wilhjelmudvalget, men kommunerne ønskede ikke at deltage i pilotprojektet.

Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker

blev nedsat i 2004 med henblik på at evaluere pilot- og undersøgelsesprojekterne og komme med anbefalinger til miljøministeren om etablering af nationalparker.

Nationalparkernes virkemidler og finansiering

8. Nationalparkloven giver nationalparkerne adgang til en række redskaber til at opfylde lovens formål om at styrke og udvikle naturen:

- indgå frivillige aftaler med lodsejere om anvendelsen af deres jord
- købe, forvalte og sælge fast ejendom
- afholde drifts- og anlægsudgifter
- afholde udgifter til forskning og informationsvirksomhed mv.
- yde lån og tilskud.

Miljøministeren opretter nationalparker

Miljøministeren kan i en bekendtgørelse fastsætte regler for formålet med den enkelte nationalpark og målsætninger for nationalparkens udvikling.

Dette skal ske på baggrund af et nationalparkforslag, som de berørte kommuner skal godkende, og som skal offentliggøres og sendes til offentlig debat med en høringsfrist på mindst 16 uger.

Forslaget skal indeholde information om nationalparkens hovedformål, udviklingsmuligheder, beskyttelsesinteresser mv.

Nationalparkernes organisering

Hver nationalpark er opbygget som en fond med en bestyrelse. Bestyrelsen udnævnes af miljøministeren og består bl.a. af en repræsentant fra Naturstyrelsen og repræsentanter fra kommuner, lokale erhvervsorganisationer (fx turisterhvervet og landbruget) og de grønne organisationer. Bestyrelsen har tilknyttet et rådgivende organ – det såkaldte nationalparkråd.

Redskaberne er som nævnt baseret på, at de lokale lodsejere ønsker at deltage i de enkelte projekter, og at de kan finansieres enten gennem nationalparkens bevilling eller gennem andre kilder, fx EU-landdistriktsmidler, tilskud fra fonde eller samarbejde med kommuner og det lokale erhvervsliv.

9. Hver nationalpark får en årlig bevilling på 7,5 mio. kr., som fremgår af finanslovens § 23.72.05. Nationalparker. Bevillingen er fastlagt med forliget om Grøn Vækst. Nationalparkernes bevilling fastsættes ikke individuelt i forhold til opgaverne i den enkelte nationalpark.

Oprettelsen af nationalparker

10. Det er miljøministeren, som opretter en nationalpark ved at udstede en bekendtgørelse, der opstiller formålet for nationalparken og målsætninger for dens udvikling. Før ministeren kan oprette nationalparken, skal det dog godkendes af forligskredsen. Lokal opbakning har været afgørende for, om forligskredsen har godkendt, at et område kunne blive nationalpark.

Hvis Miljøministeriet på baggrund af en lokal proces vurderer, at et område kan blive nationalpark, jf. lovens § 2, har ministeriet mulighed for at understøtte den lokale proces for derved at sikre lokal opbakning. Dette skete fx i Thy og Vadehavet, hvor især landbruget var skeptisk over for tanken om en nationalpark. Miljøministeren indkaldte til offentlige møder og informerede om nationalparkloven og de virkninger, en nationalpark ville få.

Fra miljøministeren opretter en nationalpark, til den kan gå i drift, skal nationalparkens bestyrelse vedtage en såkaldt nationalparkplan, som fastsætter mål for nationalparkens udvikling og beskriver, hvordan målene kan opnås. Hver nationalparkplan gælder for en 6-årig driftsperiode, hvorefter bestyrelsen skal revidere planen. Datoerne for etableringen af de 3 nationalparker er vist i tabel 1.

Tabel 1. Etableringen af de 3 danske nationalparker

Nationalpark	Dato for bekendtgørelse	Dato for vedtaget nationalparkplan	Driftsperiode
Thy	18. august 2008	31. marts 2010	1. april 2010 - 31. marts 2016
Mols Bjerger	21. august 2009	25. januar 2012	1. april 2012 - 31. marts 2018
Vadehavet	30. september 2010	21. december 2012	1. januar 2013 - 31. december 2018

Kilde: Naturstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at nationalparkerne først er kommet i drift for ganske nylig – for Nationalpark Vadehavet så sent som 1. januar 2013. I forhold til nationalparkernes planlægning fremgår det også af tabellen, at der er gået ca. 2 år, fra nationalparkerne blev oprettet, til bestyrelserne vedtog en nationalparkplan.

11. Ud over de 3 etablerede nationalparker arbejder en styregruppe på at udarbejde et forslag til en nationalpark i Kongernes Nordsjælland, mens en anden styregruppe arbejder på et forslag til en nationalpark ved Roskilde-Lejre. Sidstnævnte arbejde er så langt fremme, at Miljøministeriet forventer at modtage en ansøgning fra Frederikssund, Roskilde og Lejre kommuner inden udgangen af 2013. Boks 2 viser en status for Miljøministeriets oprettelse af nationalparker.

BOKS 2. STATUS FOR MILJØMINISTERIETS OPRETTELSE AF NATIONALPARKER



Oprettede nationalparker

- Thy (2008)
- Mols Bjerger (2009)
- Vadehavet (2010).

Mulige nationalparker

- Roskilde-Lejre (Skjoldungelandet)
- Kongernes Nordsjælland.

Kilde: Naturstyrelsen.

Styregruppen for Kongernes Nordsjælland består af repræsentanter fra Helsingør, Fredensborg, Halsnæs, Gribskov og Hillerød kommuner og repræsentanter fra foreningen af lokale lodsejere, flere landboforeninger og Naturstyrelsen.

Styregruppen for Roskilde-Lejre består af repræsentanter fra Lejre, Roskilde og Frederikssund kommuner og repræsentanter fra Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening, foreningen af lokale lodsejere, en række lokale turist- og erhvervsorganisationer og Naturstyrelsen.

B. Formål, afgrænsning og metode

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om etableringen af nationalparker har skabt et grundlag for, at nationalparkerne på længere sigt kan styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder.

Fordi nationalparkerne først er gået i drift for nylig, og fordi nationalparkloven er baseret på frivillige virkemidler og et usikkert finansieringsgrundlag, er undersøgelsens fokus på, hvordan Miljøministeriet har understøttet, at nationalparkerne kan leve op til nationalparkloven på længere sigt. Det har vi undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Miljøministeriet understøttet og fulgt op på nationalparkernes målfastsættelse og resultater, så nationalparkerne på længere sigt kan styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder?

Med ovenstående spørgsmål omfatter undersøgelsen 2 af de 3 formål i den internationale fællesrevision, nemlig nationalparkernes betydning for biodiversiteten og styringen af nationalparkerne. Vi undersøger således ikke nationalparkernes finansiering i sig selv.

Afgrænsning og metode

13. Undersøgelsesperioden er fra nationalparklovens vedtagelse i 2007 og frem til i dag.

Vi har besøgt de 3 nationalparker, hvor vi har talt med nationalparkens bestyrelsesformand og sekretariat, skovrideren for Naturstyrelsens lokale enhed, som repræsenterer Naturstyrelsen i nationalparkens bestyrelse, og en repræsentant fra de pågældende kommuners miljøforvaltning. Derudover har vi holdt en række møder med Miljøministeriets departement og med Naturstyrelsen, som har det administrative ansvar for etableringen af nationalparkerne, ligesom vi har talt med Dansk Naturfredningsforening, KL og arbejdsgruppen bag Natur- og Landbrugskommissionens arbejde. Til grund for undersøgelsen ligger også diverse skriftligt materiale i form af redegørelser, rapporter, baggrundsnotater, materiale fra forligskredsmøder m.m.

14. Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet og de 3 nationalparker, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

15. Bilag 1-3 indeholder fakta om hver af de 3 eksisterende nationalparker, bl.a. hvor store nationalparkerne er, hvor stor en del af deres areal der er ejet af staten, og hvor stor en del af arealet der er beskyttet via andre former for lovgivning. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Miljøministeriets understøttelse af nationalparkernes mål

Miljøministeriets 3 nationalparkbekendtgørelser sætter rammen for, hvordan nationalparkerne skal bidrage til at styrke og udvikle naturværdierne. Rigsrevisionen konstaterer, at bekendtgørelserne ikke indeholder klare eller målbare målsætninger for nationalparkernes indsats, men i stedet formulerer overordnede mål for nationalparkerne, som dernæst skal konkretiseres af nationalparkernes bestyrelser i nationalparkplanerne. Rigsrevisionen vurderer, at det er vigtigt, at nationalparkplanerne indeholder klare og målbare mål, som nationalparkerne kan bruge til at styre deres indsats og prioritere deres resurser efter. Dette er ikke tilfældet for de fleste af målene i nationalparkplanerne.

Rigsrevisionen anbefaler, at Miljøministeriet fremadrettet prioriterer at understøtte nationalparkernes bestyrelser i at opstille mere klare og målbare mål i de kommende nationalparkplaner, så de kan blive mere effektive styringsredskaber i nationalparkernes drift.

Undersøgelsen har vist, at Miljøministeriet ikke systematisk indhenter viden om den enkelte nationalparks indsats, men at ministeriet er i gang med at udvikle en model herfor. Rigsrevisionen vurderer i den forbindelse, at ministeriet generelt bør følge op på lovgivningen ved at indhente viden om nationalparkernes løbende indsats, herunder fx nationalparkernes brug af frivillige aftaler og lovens øvrige redskaber samt nationalparkernes eksterne finansiering.

Rigsrevisionen anbefaler, at Miljøministeriet fremover med jævne mellemrum evaluerer nationalparkloven for at få et grundlag for at kunne vurdere, i hvilket omfang lovens hovedformål er opfyldt, dvs. om etablering af nationalparkerne har medvirket til at styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder, og om nationalparkerne samlet set repræsenterer de vigtigste danske naturværdier.

16. Dette kapitel handler om, hvorvidt Miljøministeriet har understøttet og fulgt op på nationalparkernes målfastsættelse og resultater, så nationalparkerne på længere sigt kan styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder. Ud over nationalparkloven er nationalparkernes indsats rammesat af de formål og målsætninger, som fremgår af Miljøministeriets bekendtgørelser og nationalparkernes egne nationalparkplaner. Rigsrevisionen har derfor undersøgt følgende underspørgsmål:

- A. Har Miljøministeriet i nationalparkbekendtgørelserne fastsat klare formål og målbare målsætninger for nationalparkerne?
- B. Har Miljøministeriet understøttet, at nationalparkerne i deres *planlægning* har et klart fokus på at styrke og udvikle naturen og har opstillet klare og målbare mål for det?
- C. Følger Miljøministeriet med i og op på, om nationalparkernes *drift* har fokus på at styrke og udvikle naturværdierne?

A. Miljøministeriets mål for nationalparkerne

17. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Miljøministeriet i nationalparkbekendtgørelserne har fastsat klare formål og målbare målsætninger for nationalparkerne, har vist følgende:

- Miljøministeriet har i bekendtgørelserne sikret et formål om at styrke og udvikle naturen, som er i overensstemmelse med nationalparkloven, og som tager udgangspunkt i de konkrete naturtyper, som nationalparkerne skal beskytte, fx klitheder i Thy, overdrevslandskaber i Mols Bjerge og strandenge i Vadehavet.
- Miljøministeriet har fastlagt målsætninger for nationalparkernes indsats for at styrke og udvikle naturen, som angiver overordnede plejetiltag og indsatser, fx bekæmpelse af invasive arter og sikring af sammenhæng mellem flere naturtyper. Ifølge ministeriet er målsætningerne fastsat som rammebetingelser i bekendtgørelserne, da det er i de efterfølgende nationalparkplaner, at målsætningerne skal konkretiseres. Rigsrevisionen kan konstatere, at bekendtgørelserne ikke indeholder en prioritering af, hvordan målsætningerne skal vægtes, og at målsætningerne heller ikke er målbare. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at det er særligt vigtigt, at ministeriet er opmærksom på, at denne prioritering sker i nationalparkernes planlægning.

18. Nationalparkloven giver miljøministeren en række muligheder for at opstille rammer og målsætninger for en nationalpark i bekendtgørelsen. Det fremgår af lovens § 3, at miljøministeren i bekendtgørelsen kan fastsætte regler om formålet med nationalparken, og at ministeren desuden kan opstille målsætninger for nationalparkens udvikling.

Nationalparkernes formål

19. Miljøministeriet har ansvaret for at udarbejde en bekendtgørelse om hver enkelt nationalpark. Bekendtgørelserne opstiller 6 formål for hver nationalpark, hvoraf de 2 første formål vedrører naturen. Det første formål er næsten enslydende for de 3 nationalparker og afviger kun ved at beskrive de naturtyper, som hver nationalpark skal styrke og udvikle. Derudover har hver nationalpark et særskilt formål, som vedrører den specifikke natur i den enkelte nationalpark. Disse formål fremgår af boks 3.

Formål 1 i de 3 bekendtgørelser

Nationalpark Thy (bekendtgørelse nr. 840 af 18. august 2008)

Bevare, styrke og udvikle naturen, dens kontinuitet, sammenhæng og frie udvikling, især for de nationalt og internationalt betydningsfulde klit- og klithedelandskaber og næringsfattige søer og vådområder.

Nationalpark Mols Bjerge (bekendtgørelse nr. 789 af 21. august 2009)

Bevare, styrke og udvikle naturen, dens mangfoldighed, kontinuitet, sammenhæng og frie dynamik, især for de nationalt betydningsfulde kyst-, overdrevs- og skovlandskaber.

Nationalpark Vadehavet (bekendtgørelse nr. 1159 af 30. september 2010)

Bevare, styrke og udvikle naturen, dens mangfoldighed, sammenhæng og dynamik, især for de internationalt betydningsfulde lavvandede havområder, vade-flader, marskenge og øvrige kystnære naturarealer.

BOKS 3. NATIONALPARKERNES FORMÅL I RELATION TIL AT STYRKE OG UDVIKLE NATUREN

Bekæmpelse af ikke-hjemmehørende arter i Nationalpark Thy.

Foto: Lærke Erika Lundsten, landskabsforvalter

Nationalpark Thy har et særskilt formål om at *"bevare og forøge den biologiske mangfoldighed af naturligt hjemmehørende arter i plantagerne og på de dyrkede arealer"*. Beplantningen i nationalparken består nemlig i særlig grad af ikke-hjemmehørende arter, fx bjergfyr, contortafyr og sitkagran, som udgør en trussel mod klitheden og de naturligt hjemmehørende arter.



Vadehavslandskab på det nordlige Rømø i Nationalpark Vadehavet.

Foto: John Frikke

Nationalparkerne Mols Bjerge og Vadehavet har begge et særskilt formål om at *"bevare og styrke de landskabelige og geologiske værdier"* i deres unikke henholdsvis istidslandskaber og vadehavslandskaber. Dette formål tager udgangspunkt i de 2 nationalparkeres natur, som i modsætning til landskabet omkring Thy er skabt af istiden.

De øvrige 4 formål for hver nationalpark handler om at bevare og styrke kulturmiljøer, styrke forskning, undervisning og naturvejledning, styrke mulighederne for friluftsliv og styrke en udvikling til gavn for lokalsamfundet.

Bekendtgørelsen om Nationalpark Vadehavet har desuden et formål om, at nationalparken skal *"understøtte en udvikling til gavn for lokalsamfundet, med respekt for beskyttelsesinteresserne, og således at der fortsat kan drives og udvikles landbrug og fiskeri"*. Denne formulering skyldes, at det var vigtigt for det lokale erhvervsliv, at dets fremtidige forhold blev fremhævet i bekendtgørelsen.

Målsætningerne for nationalparkernes udvikling

20. Nationalparkernes bekendtgørelser opstiller også en række målsætninger for nationalparkernes udvikling. Hver bekendtgørelse indeholder 12-13 målsætninger, som i store træk ligner hinanden. 4-5 af disse målsætninger handler om at styrke og udvikle naturen. Som eksempel er de 4 målsætninger for naturindsatsen i bekendtgørelsen om Nationalpark Vadehavet vist i boks 4.

BOKS 4. NATIONALPARK VADEHAVETS MÅLSÆTNINGER FOR NATURINDSATSEN

Målsætning 1

De væsentligste naturtyper som lavvandede havområder, tidevandsrender, vadeblader, højsander, åmundinger, marsk- og strandenge, forstrande og klitter skal bevares, og deres kvalitet og mangfoldighed skal styrkes. De skal beskyttes mod næringsstofbelastning, invasive arter, forstyrrelse af fauna mv. og bevares som bæredygtige og dynamiske økosystemer med naturlig dynamik ved så vidt muligt at undlade indgreb i den naturlige tidevandsdynamik.

Målsætning 2

Kulturskabte naturarealer som ferske enge og klæggrave skal bevares, og deres kvalitet og mangfoldighed skal styrkes, og der bør bevares og fremmes en landbrugsdrift, som sikrer kulturlandskabet og områdets karakterarter.

Målsætning 3

Nationalparkens karaktergivende landskabselementer og markante geologiske formationer skal bevares og synliggøres, og den dynamiske landskabsdannelse af klit- og marskområder skal fremmes.

Målsætning 7

Særligt sårbare naturområder skal beskyttes mod slitage og forstyrrelse gennem formidling og planlægning af zoner, stiforløb mv.

Note: I bilag 1-3 fremgår alle nationalparkernes målsætninger for naturindsatsen.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 1159 af 30. september 2010.

De øvrige målsætninger vedrører bl.a. bevarelse af kulturmiljøer, styrkelse af mulighederne for friluftsliv og turisme, forskning, formidling og vejledning, og at nationalparkernes udvikling skal følges og evalueres. Derudover har Nationalpark Vadehavet en målsætning om Det Trilaterale Vadehavssamarbejde, som er et internationalt samarbejde blandt de øvrige lande (Nederlandene og Tyskland), som Vadehavet strækker sig over.

21. Målsætningerne for naturindsatsen er klare i den forstand, at de angiver, hvilke naturtyper nationalparkerne skal værne om. Samtidig opstiller målsætningerne nogle anvisninger til, hvilke plejetiltag nationalparkerne skal gennemføre for at indfri den enkelte målsætning. Dette gælder fx i målsætning 7 for Nationalpark Vadehavet, jf. boks 4.

Imidlertid indeholder bekendtgørelserne ingen prioritering af, hvordan de forskellige målsætninger skal vægtes i forhold til nationalparkernes generelle udvikling. Målsætningerne er heller ikke målbare, så det fremgår, hvornår de er opfyldt, men udgør derimod alene et sæt overordnede rammer for nationalparkernes arbejde og udvikling fremadrettet. Det er således op til nationalparkerne selv at opstille mere konkrete og målbare mål for nationalparkernes udvikling i nationalparkplanerne.

B. Miljøministeriets understøttelse af nationalparkernes planlægning

22. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Miljøministeriet har understøttet, at nationalparkerne i deres planlægning har et klart fokus på at styrke og udvikle naturen og har opstillet klare og målbare mål for det, har vist følgende:

- En stor del af de planlagte projekter og indsatser, som nationalparkplanerne beskriver, har fokus på at styrke og udvikle naturen, fx i forhold til at skabe større sammenhængende naturområder. Det er dog et fåtal af målene, som er klare og målbare, og derved er det uklart, hvordan den enkelte nationalpark i sin drift skal prioritere og planlægge sin indsats.
- Miljøministeriet og nationalparkernes bestyrelser oplyser, at nationalparkplanerne er et centralt redskab til at styre nationalparkernes udvikling. Rigsrevisionen finder, at hvis nationalparkplanerne skal være et effektivt styringsredskab, bør planerne fremadrettet indeholde mere konkrete mål med angivelse af tid, sted og omfang. Sådanne mål vil angive en klar retning og målsætning for nationalparkernes udvikling, uagtet at nationalparkerne efterfølgende vil være afhængige af, at projekterne kan aftales med lokale lodsejere, og at der kan findes finansiering til dem.
- Miljøministeriet har haft mulighed for at understøtte bestyrelserne i at formulere konkrete målbare mål for nationalparkernes udvikling. Dels er Naturstyrelsen repræsenteret i nationalparkernes bestyrelser, dels har styrelsen kunnet give høringssvar på udkastene til nationalparkplanerne. Rigsrevisionen vurderer, at Miljøministeriet fremover – dvs. fra næste gang, nationalparkplanerne skal fornyes, eller når der udarbejdes planer for nye nationalparker – i højere grad bør benytte disse muligheder. Ministeriet har oplyst, at Naturstyrelsen vil arbejde for, at der skabes mere klare og mere målbare målsætninger i nationalparkplanerne i de kommende planperioder.

23. Når en nationalpark er oprettet, og bestyrelsen er nedsat, skal bestyrelsen udarbejde en nationalparkplan, som fastsætter mål for nationalparkens udvikling, og som beskriver, hvordan målene opnås, og hvordan den forventede indsats prioriteres. Nationalparkplanen gælder for en 6-årig driftsperiode, hvorefter bestyrelsen – på baggrund af en evaluering af nationalparkens opnåede resultater – skal revidere planen forud for næste driftsperiode.

Bestyrelsens nationalparkplan udgør dermed et vigtigt instrument, for at nationalparken kan gennemføre sin indsats og prioritere sine resurser i overensstemmelse med lovens formål.

Klare og målbare mål i nationalparkernes planlægning

24. Det fremgår generelt klart af alle 3 nationalparkplaner, at nationalparkerne har fokus på at styrke og udvikle naturen. I nationalparkplanen for Nationalpark Thy har naturen entydigt den højeste prioritet, mens de 2 andre nationalparkplaner lægger vægt på samspillet mellem hensynet til naturen og menneskene, der lever i den.

25. Nationalparkplanerne indeholder handleplaner med en række projektbeskrivelser eller arbejdsmaal og indsatser, som bestyrelserne vil gennemføre inden for driftsperioden, hvis det aftalemæssigt og økonomisk er muligt. Disse projektbeskrivelser er de mest konkrete operationaliseringer af, hvordan nationalparkerne vil leve op til de målsætninger, som bekendtgørelserne opstiller for dem.

En stor del af projektbeskrivelserne handler om at afklare de fremadrettede muligheder for at styrke og udvikle naturen, fx udarbejdelse af naturplejeplaner, hvor selve naturplejeindsatsen først kan gennemføres efterfølgende. Handleplanerne indeholder også mere konkrete projektbeskrivelser, fx rydning af et tilgroet område eller genopretning af en sø. Boks 5 viser fordelingen mellem afklarende mål og indsatsmaal i nationalparkplanernes naturprojekter.

Nationalparkplanernes fokus på naturen

Nationalpark Thy

- 13 ud af 19 projektbeskrivelser har fokus på natur.

Nationalpark Mols Bjerger

- 13 ud af 25 projektbeskrivelser har fokus på natur.

Nationalpark Vadehavet

- 16 ud af 60 arbejdsmaal og 14 ud af 44 indsatser har fokus på natur.

BOKS 5. FORDELING MELLEM AFKLARENDE MÅL OG INDSATSMÅL FOR NATURINDSATSEN**Nationalpark Thy**

- 4 afklarende mål, fx projekt om naturovervågning og forskning
- 9 indsatsmål, fx projekt om genskabelse af naturlig hydrologi og forbedring af vådområder og temporære søer.

Nationalpark Mols Bjerge

- 8 afklarende mål, fx projekt om kortlægning og overvågning af sjældne og truede plante- og dyrearter – top 20-gruppe
- 5 indsatsmål, fx projekt om skabelse og vedligeholdelse af lysåbne naturtyper og sandmarker.

Nationalpark Vadehavet

- 7 afklarende mål, fx indsats for at udarbejde en forvaltningsplan for gåsebestande
- 7 indsatsmål, fx indsats for at forbedre forholdene for især engfugle.

Det fremgår af boks 5, at alle nationalparker har haft brug for en række afklarende projekter for at tilrettelægge den fremtidige indsats. Der er dog forskel på, hvor mange afklarende mål og indsatsmål de 3 nationalparker har.

26. Naturstyrelsen og de 3 nationalparker har oplyst, at de anser nationalparkplanerne for et vigtigt styringsredskab for den enkelte nationalpark. Generelt indeholder nationalparkplanernes projektbeskrivelser dog ikke klare slutmål for, hvor og hvornår et projekt skal sættes i værk, hvad det skal omfatte, og hvor mange resurser det kræver for at afslutte det.

Fx indeholder alle 3 nationalparkplaner et mål om at bekæmpe invasive arter, fx hybenrose (*Rosa Rugosa*). Imidlertid angiver projektbeskrivelserne kun i begrænset omfang, hvordan den enkelte nationalpark skal gribe opgaven an, hvilket gør det svært for nationalparken at styre efter. Konkrete mål kunne fx være angivelse af, på hvilke arealer og med hvilke metoder indsatsen skal ske, hvor mange resurser der er afsat til projektet, og hvor langt man forventer at komme i den første driftsperiode.



Rosa Rugosa – også kendt som rynket rose eller hybenrose – er en kendt invasiv art i Danmark, som alle 3 nationalparker har planer om at få bugt med.

Foto: Kristian Mandsberg Nielsen

Der er dog også enkelte eksempler på, at nationalparkplanerne opstiller konkrete og målbare mål. Boks 6 viser 3 eksempler på planlagte naturprojekter, som indeholder mål for tid, sted og omfang, og som gør det muligt dels at prioritere resurserne, dels at følge op på, om målene er opfyldt.

BOKS 6. EKSEMPLER PÅ NATURPROJEKTER MED MÅLBARE MÅL

Eksempel 1: Nationalpark Thy vil etablere 3 fugleholme i Flade Sø

Nationalparkplanen indeholder et projekt om at etablere 3 fugleholme i Flade Sø. Projektet skal sættes i gang fra midten af den første driftsperiode og være afsluttet inden periodens udløb.

Eksempel 2: Nationalpark Mols Bjerger vil øge mængden af dødt ved i nationalparkens skove

Nationalparkplanen indeholder et projekt om at øge mængden af dødt ved i nationalparkens skove. Mængden af dødt ved skal på langt sigt øges med 10 tons pr. hektar for udvalgte skovområder, mens der i indeværende driftsperiode skal henlægges 2 tons ved til forfald.

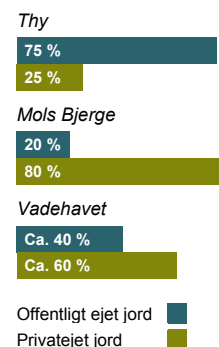
Eksempel 3: Nationalpark Vadehavet vil øge naturindholdet i klæggravene

Nationalparkplanen har som målsætning at bevare kulturskabte naturarealer, fx ferske enge og klæggrave. For at øge naturindholdet i klæggravene vil bestyrelsen i anden del af driftsperioden gennemføre reetableringer i mindst 4 klæggrave.

27. Vores undersøgelse har vist, at bestyrelserne har haft en række udfordringer med at opstille klare målbare mål for nationalparkernes udvikling:

- Det er første gang, bestyrelserne har skullet udarbejde og vedtage nationalparkplaner. Ud over at planerne gælder for en 6-årig driftsperiode, mens de langsigtede målsætninger har et tidsperspektiv på 20-30 år, skal planerne også ses som et resultat af, hvad en nyetableret bestyrelse – sammensat af forskellige interessenter – kan nå til enighed om. Sammensætningen af lokale interessenter har således en afgørende betydning for nationalparkplanernes indhold.
- Jo flere private lodsejere der er i en nationalpark, desto flere individuelle interesser er der at afveje i bestyrelsens arbejde. Nationalparken er afhængig af, at disse lodsejere vil indgå samarbejdsaftaler. For Nationalpark Mols Bjerger, der har en stor andel privat jord, bærer nationalparkplanen således præg af, at bestyrelsen har haft behov for at afklare grundlaget for den fremtidige naturindsats, før bestyrelsen kan formulere mere konkrete projekter.
- Samarbejdet med myndighederne om at styrke og udvikle naturen kan understøtte klare mål i nationalparkplanerne. Fx bærer nationalparkplanen for Nationalpark Thy præg af samspil med Naturstyrelsens driftsplan for de statslige arealer og indeholder derfor relativt konkrete mål for disse. Omvendt har nationalparkplanen for Nationalpark Mols Bjerger fokus på de privatejede arealer og afgrænser sig fra de statslige arealer.
- Der er en betydelig usikkerhed forbundet med finansieringen af nationalparkplanerne. Ud over den årlige finanslovsbevilling på 7,5 mio. kr. skal nationalparkerne rejse deres midler via ekstern finansiering. Imidlertid estimerer ledelsen i Nationalpark Thy fx, at den fulde implementering af deres nationalparkplan vil koste over 100 mio. kr. Det kan være vanskeligt for bestyrelsen at udforme konkrete mål, når der ikke er sikkerhed for finansieringen.
- Det er Rigsrevisionens opfattelse, at disse forhold er udfordrende for den enkelte bestyrelse, men at det er nødvendigt, at bestyrelsen foretager en klar prioritering i nationalparkplanen, så nationalparken har en konkret plan at arbejde efter i sin drift.

Andelen af offentligt ejet og privatejet jord i nationalparkerne



Miljøministeriets involvering i nationalparkplanerne

28. Det fremgår af nationalparkloven, at Miljøministeriet ikke har instruktionsbeføjelse over for nationalparkerne. Ministeriet skal således ikke godkende nationalparkplanerne, men får dem i høring på lige fod med andre interessenter.

Fokus på erhvervsudvikling
I høringssvaret til nationalparkplanen for Nationalpark Thy bemærkede Miljøministeriet bl.a., at bestyrelsen i sin handleplan med fordel kunne udarbejde flere konkrete forslag til, hvordan fx turisterhvervet kunne udvikles.

Ministeriet havde ingen bemærkninger i forhold til mål for naturindsatsen.

Miljøministeriet gav høringssvar på nationalparkplanen for Nationalpark Thy, men havde ingen bemærkninger til planens mål om at styrke og udvikle naturen. Ministeriet har ikke afgivet høringssvar på nationalparkplanerne for de 2 øvrige nationalparker. Miljøministeriet har således ikke via deres høringsadgang bidraget til, at nationalparkplanerne får mere målbare mål for naturindsatsen.

Miljøministeriet har gennem Naturstyrelsens lokale repræsentant i den enkelte nationalparks bestyrelse understøttet bestyrelsen i at udarbejde nationalparkplanen. Naturstyrelsens lokale repræsentant i de 3 bestyrelser har især rådgivet bestyrelsen om statslige regler og nationalparklovens indhold. Ministeriet har ikke haft fokus på, at bestyrelserne opstiller konkrete og målbare mål i nationalparkplanerne, fx ved at gøre dette til en målsætning for bestyrelserne i bekendtgørelserne.

29. Miljøministeriet tilkendegiver, at præmisserne om frivillighed, inddragelse og konsensus hidtil er blevet vægtet højere i nationalparkernes arbejde end krav om faste og målbare mål i nationalparkplanerne, men oplyser, at Naturstyrelsen vil arbejde for, at der skabes mere klare og mere målbare målsætninger i nationalparkplanerne i de kommende planperioder.

C. Miljøministeriets opfølgning på nationalparkernes resultater

30. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Miljøministeriet følger med i og op på, om nationalparkernes drift har fokus på at styrke og udvikle naturværdierne, har vist følgende:

- Nationalparkerne har været i drift i kort tid, og derfor er det for tidligt at vurdere, om nationalparkplanerne er implementeret tilfredsstillende. På trods af den korte driftsperiode har 2 af de 3 nationalparker været i stand til at rejse ekstern finansiering – ca. 17,5 mio. kr. i alt. Ingen af disse midler er dog øremærket til naturindsatsen, men i stedet til formidling, anlæg e.l.
- Miljøministeriet indhenter ikke viden om nationalparkernes indsats systematisk, men godkender nationalparkernes ind- og udbetalinger og fører deres regnskaber. Det ser ministeriet som en væsentlig del af ministeriets tilsyn. Ministeriet oplyser, at ministeriet er i gang med at udarbejde en standardiseret model for fremover at følge op på nationalparkernes nøgletal. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i højere grad bør have fokus på at understøtte nationalparkerne fagligt.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljøministeriets lovede evaluering af nationalparkloven dels bør forholde sig til, om nationalparkerne tilsammen dækker de vigtigste danske naturtyper, dels om nationalparkerne på længere sigt kan sikre og udvikle de naturtyper, som ligger i deres formål. En sådan viden vil være relevant, for at ministeriet – og i sidste ende Folketinget – kan vurdere, om der skal yderligere tiltag til for at opfylde lovens formål.
- Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøministeriet umiddelbart efter nationalparklovens vedtagelse burde have fastlagt kriterier for den lovede evaluering af loven i stedet for at vente på en politisk vurdering heraf. Kriterierne kan både gælde den enkelte nationalparks bidrag til at opfylde nationalparklovens formål, og om lovens formål generelt er opfyldt, fx hvornår nationalparkerne omfatter de vigtigste naturtyper.

31. Da nationalparkloven ligger inden for Miljøministeriets ressortområde, er det Miljøministeriets pligt at følge med i, om lovens formål bliver opfyldt. Denne forpligtelse forstærkes af, at miljøministeren i betænkningen til nationalparkloven i 2007 har tilkendegivet over for Folketinget, at loven vil blive evalueret, når de første 3 nationalparker er oprettet.

Da nationalparkerne tilmed er et nyt redskab, hvor naturindsatsen er ét blandt flere formål, er det vigtigt, at både nationalparkerne og Miljøministeriet følger med i, om nationalparkerne på længere sigt vil kunne leve op til nationalparklovens overordnede formål om at styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder.

Nationalparkernes foreløbige drift og resultater

32. Nationalparkerne har været i drift i relativt kort tid. Nationalpark Thy har været i drift i ca. 3 år, mens de 2 andre nationalparker har været i drift i henholdsvis 1 år og 1½ år. Der er således 3-5 år tilbage af nationalparkernes første driftsperiode. Derfor er det endnu for tidligt at vurdere, om nationalparkerne har implementeret nationalparkplanerne tilfredsstillende. Vores fokus er derfor på, om nationalparkerne på nuværende tidspunkt har iværksat indsatser til at styrke og udvikle naturen, og hvor meget ekstern finansiering de har været i stand til at rejse indtil nu.

33. Nationalpark Thy har som den ældste nationalpark iværksat 10 af de 11 naturprojekter, der indgår som projektbeskrivelser i nationalparkplanen. Det betyder ikke, at planen er gennemført. En del af projekterne løber over en årrække, og desuden er en del af målene ikke konkrete og målbare.

Nationalpark Thy har indtil videre modtaget ca. 9,2 mio. kr. i finansiering ud over sin finanslovsbevilling. Disse midler er dog ikke gået til at styrke og udvikle naturen, men primært til anlæg af besøgsfaciliteter og formidling. Tabel 2 viser en oversigt over Nationalpark Thys eksterne finansiering.

Tabel 2. Oversigt over Nationalpark Thys eksterne finansiering

Tilskudsgiver	Formål	
Radio- og tv-nævnet (2009-2013)	Tilskud til Nationalpark TV, 2009-2013	478.903 kr.
Friluftsrådet (2010)	Tilskud til Formidlingsnetværk Nationalpark Thy, 2011-2013	1.300.000 kr.
Thisted Kommune (2011)	Tilskud til istandsættelsesarbejder på Lodbjerg Fyr, 2011-2012	200.000 kr.
Lokale og Anlægsfonden (2011)	Tilskud til Svaneholmhus, faciliteter (Center på Agger Tange)	300.000 kr.
Thisted Kommune (2011)	Tilskud til Svaneholmhus, faciliteter (Center på Agger Tange)	300.000 kr.
Naturstyrelsen (2011)	Tilskud til formidling på Lodbjerg Fyr	600.000 kr.
Snedsted-Nørhå Sparekasses Jubilæumsfond (2011)	Tilskud til film om Ålvand Klithede	35.000 kr.
Erhvervsministeriets konkurrenceudsatte pulje ¹⁾ (2012)	Powered by Cycling: Panorama, 2014-2015	3.764.600 kr.
Region Nordjylland (2012)	Tilskud til projekt "Erhvervsudvikling i Nationalpark Thy – netværksdannelse og kompetenceudvikling"	250.000 kr.
Arbejdsmarkedets Feriefond (2012)	Tilskud til Svaneholmhus, besøgscenter	650.000 kr.
Friluftsrådet (2012)	Tilskud til cykel- og vandreguiden "På sporet af Nationalpark Thy"	72.500 kr.
Færchfonden (2013)	Tilskud til forprojekt, Lodbjerg Fyr	100.000 kr.
Friluftsrådet (2013)	Løntilskud til formidlingsnetværk Nationalpark Thy	1.170.000 kr.
I alt		9.221.003 kr.

¹⁾ Tilskuddet udgør Nationalpark Thys andel af et samlet tilskud på 25.204.800 kr., som nationalparken har søgt sammen med Danmarks Cyklistforbund, Sydvestjysk Udviklingsforum og Region Midtjylland.

Kilde: Nationalpark Thys egen opgørelse.

34. Nationalpark Mols Bjerger har ikke selv gennemført egentlige naturindsatser, men har støttet andres naturindsatser i nationalparken økonomisk. Bestyrelsen har haft fokus på at afklare grundlaget for den fremtidige naturindsats, herunder samarbejdet med Naturstyrelsen, hvilket er i tråd med nationalparkplanen. Derfor har nationalparken heller ikke søgt om ekstern finansiering endnu.

35. Nationalpark Vadehavet har i sit første driftsår iværksat og bidraget til flere naturprojekter. Da nationalparkplanen indeholder få konkrete projektbeskrivelser, fremgår det ikke direkte, i hvilket omfang disse opfylder planen.

Nationalpark Vadehavet har indtil videre fået tilsagn om ca. 8,3 mio. kr. i finansiering ud over sin finanslovsbevilling. En mindre del af beløbet afventer dog stadig endelig godkendelse. Midlerne er givet til projekter om formidling, udvikling af turisme og til at bygge et nationalparksbureau, der skal fungere som et mobilt besøgscenter.

36. Ud over den eksterne finansiering, som nationalparkerne indtil videre har modtaget, har oprettelsen af de 3 nationalparker også medført, at kommunerne og Naturstyrelsen har kunnet tiltrække tilskud, investeringer eller medfinansiering fra EU, fonde mv. til området, fx til at anlægge cykelstier i alle 3 nationalparker.

Miljøministeriets opfølgning på nationalparkernes resultater

37. I bemærkningerne til nationalparkloven fremgår det, at den statslige bevilling til nationalparkerne skal ske på baggrund af en vurdering af nationalparkernes aktivitetsniveau og finansieringsbehov, sådan som det fremgår af nationalparkplanerne.

Miljøministeriet har oplyst, at bevillingen indtil videre ligger fast som følge af aftalen om Grøn Vækst. Hvis der er politisk ønske herom, vil ministeriet dog overveje en model for at fastsætte nationalparkernes bevilling individuelt efter evalueringen af nationalparkloven.

38. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Miljøministeriet indsamler viden om nationalparkernes resultater og aktivitetsniveau, og om nationalparkerne kan rejse ekstern finansiering, for at kunne vurdere, om de kan leve op til bekendtgørelsernes formål. Det er også væsentligt for at kunne vurdere nationalparkernes bevillinger fremover.

39. Nationalparkerne er, jf. nationalparkloven, selvstændige organer inden for den statslige forvaltning, hvilket bl.a. betyder, at de kan disponere over deres egen bevilling. Naturstyrelsen godkender, at nationalparkernes budget ligger inden for finanslovens og budgetlovens rammer, og godkender hver enkelt af nationalparkernes ind- og udbetalinger. Desuden fører Naturstyrelsen nationalparkernes regnskab på baggrund af samarbejdsaftaler, så de bliver integreret i statsregnskabet. Naturstyrelsen har oplyst, at styrelsen finder denne praksis nødvendig for at sikre, at nationalparkerne overholder de statslige regnskabsregler, men at nationalparkerne stadig har fuld dispositionsret over deres midler. Naturstyrelsen ser denne praksis som en væsentlig del af styrelsens understøttelse af og tilsyn med nationalparkerne.

I finansloven for 2013 fremgår det af tekstanmærkning nr. 110 til Miljøministeriet, at nationalparkernes udgifter og indtægter regnskabsføres under § 23.71.02. Naturforvaltningsenheder, og nettoudgiften udlignes ved intern statslig overførelse fra § 23.72.05. Nationalparker.

Nationalparkerne har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at deres handlefrihed i det daglige arbejde kan blive begrænset af, at Naturstyrelsen skal godkende hver enkelt udbetaling.

Miljøministeriets opfølgning på den løbende drift

40. Naturstyrelsen har oplyst, at styrelsen primært får sin viden om nationalparkernes løbende drift gennem styrelsens lokale repræsentant i nationalparkernes bestyrelser. Den centrale del af Naturstyrelsen hjælper dog også løbende nationalparkerne med afklarende spørgsmål om fx administrative forhold.

Ifølge Naturstyrelsen er nationalparkerne ikke forpligtede til at rapportere om deres resultater ud over at indberette regnskabsdata til brug for Naturstyrelsens årsrapport. Alle 3 nationalparker har dog udarbejdet deres egne årsberetninger, hvor de beretter om nationalparkens generelle indsats. Ud over årsberetningerne modtager Miljøministeriet ingen yderligere rapportering om nationalparkernes resultater i forhold til at leve op til bekendtgørelsernes målsætninger om at styrke og udvikle naturen.

Miljøministeriet har ikke tidligere fulgt systematisk op på oplysninger fra nationalparkernes indberetninger. Ministeriet har oplyst, at Naturstyrelsen er i gang med at udvikle en model til at følge systematisk op på nationalparkernes nøgletal med udgangspunkt i nationalparkernes årsberetninger.

Miljøministeriets evaluering af nationalparkloven til Folketinget

41. Miljøministeren har tilkendegivet over for Folketinget, at nationalparkloven vil blive evalueret, når de første 3 nationalparker er blevet etableret.

Ifølge nationalparkloven skal nationalparkerne evaluere sig selv i forbindelse med, at en driftsperiode udløber, og bestyrelsen skal revidere nationalparkplanen. Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet påtænker at basere sin evaluering af nationalparkloven på de 3 nationalparkeres egne evalueringer, som foreligger ved udgangen af 2018. Det betyder, at ministeriets evaluering af nationalparkloven først gennemføres, efter at nationalparkerne har vedtaget den næste plan. Nationalparkerne kan i så fald først indarbejde resultatet af ministeriets evaluering i den 3. generation af nationalparkplanerne, som skal ligge klar omkring 2022-2025.

Miljøministeriet har ikke på forhånd gjort sig overvejelser om, hvilke kriterier der skal lægges til grund for evalueringen, men vil lade dette være op til en politisk beslutning i forligskredsen på det aktuelle tidspunkt.

42. Rigsrevisionen finder, at en evaluering af nationalparkloven som minimum bør give grundlag for at kunne vurdere, i hvilket omfang lovens hovedformål kan blive opfyldt. Det betyder, at evalueringen bør forholde sig til, dels om nationalparkerne har medvirket til at styrke og udvikle naturværdierne, dels om de vigtigste danske naturtyper er tilstrækkeligt repræsenteret i nationalparkerne.

I forhold til at vurdere, om nationalparkerne har medvirket til at styrke og udvikle naturen, har Miljøministeriet som nævnt opstillet overordnede rammesættende målsætninger for nationalparkerne i de 3 nationalparkbekendtgørelser. Selv om disse målsætninger ikke indeholder faste slutmål for nationalparkernes indsats, angiver de dog, hvilke naturtyper nationalparkerne skal sikre, og hvilke plejetiltag de skal bruge. Således er der i nationalparkernes lovgrundlag en række overordnede kriterier, som kan bruges til at evaluere, om nationalparkerne kan medvirke til at styrke og udvikle naturværdierne.

I forhold til at vurdere, om de vigtigste danske naturtyper er repræsenteret i nationalparkerne, bør evalueringen se på, om de oprettede nationalparker i tilstrækkelig grad dækker de vigtigste danske naturtyper og dermed, om nationalparklovens § 2 er opfyldt. Da udpegnin-gen og oprettelsen af nationalparker er sket på baggrund af 10 pilotprojekter og Miljøministe-riets indstilling til forligskredsen – og i sidste ende forligskredsens godkendelse – bør evalueringen give Miljøministeriet og Folketinget et grundlag til at vurdere, om processen for at ud-pege nationalparker i tilstrækkelig grad har sikret, at formålet i nationalparklovens § 2 er ble-vet eller i fremtiden kan tænkes at blive opfyldt.

Natur- og Landbrugskommissionen blev nedsat af regeringen i 2012. Kommissionen skulle komme med forslag til at løse landbrugets strukturelle, økonomiske og miljømæssige udfordringer, herunder hvordan landbrugserhvervet kan bidrage til klimaindsatsen og til miljø- og naturindsatsen.

43. I øvrigt har Natur- og Landbrugskommissionen i sin rapport fra april 2013 givet sin vurdering af, om nationalparkerne kan bidrage til at styrke og udvikle naturværdierne i Danmark. Kommissionen vurderer i rapporten, at nationalparkerne har potentiale til at udvikle sig til et vigtigt element i den danske naturforvaltning. Det kræver dog, at nationalparkerne får nogle mere målrettede virkemidler, og at der bliver udpeget nye nationalparker, hvor fokus kun er på natur- og landskabsområder af særlig værdi.

44. Sidst finder Rigsrevisionen, at en evaluering af nationalparkloven også bør forholde sig til nationalparkernes eksterne finansiering, så Miljøministeriet kan vurdere den fremadrettede bevillingsmodel til nationalparkerne. Som nævnt fremgår det af de almindelige bemærkninger til nationalparkloven, at nationalparkernes bevilling bl.a. fastsættes på baggrund af nationalparkernes planer og eksterne finansiering.

En sådan evaluering kan give overblik over nationalparkernes opgaver og eksterne finansieringsmuligheder. Herved kan evalueringen danne grundlag for en model til at fastlægge nationalparkernes bevilling fremover, som sikrer en betryggende forvaltning af naturværdierne i nationalparkerne.

Rigsrevisionen, den 11. december 2013

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Fakta om Nationalpark Thy



En af Nationalpark Thys vigtigste naturtyper er klitheden med lobeliesøer.

Foto: Jon G. Detlefsen (natpark.dk)

Nøgletal

- Oprettet: 18. august 2008
- Driftsperiode: 1. april 2010 - 31. marts 2016
- Areal: 244 km²
- Offentligt ejet/privatejet jord: 75 % / 25 %
- Ekstern finansiering (august 2013): ca. 9 mio. kr.

Lovmæssig naturbeskyttelse

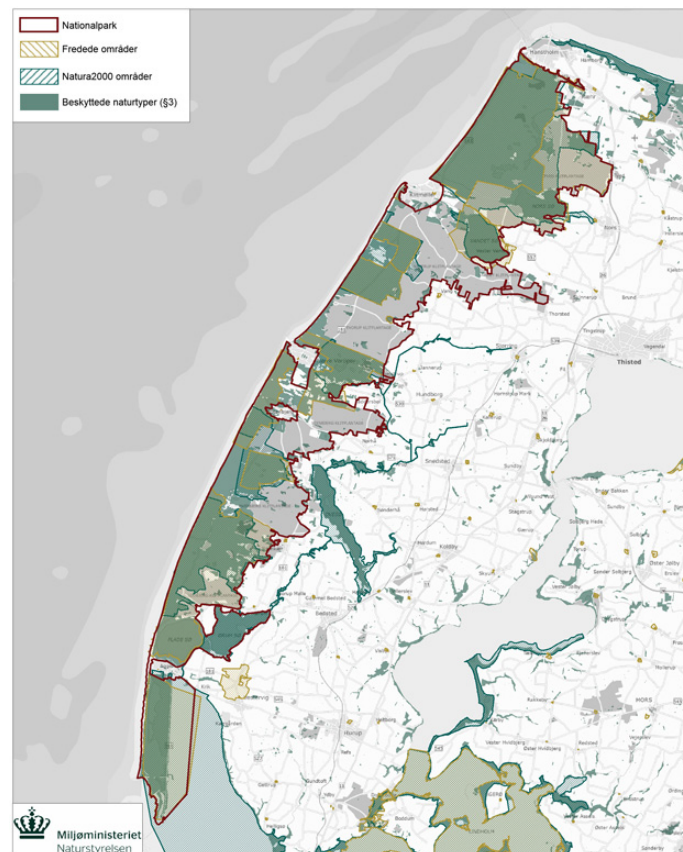
- Natura 2000-områder: 53 %
- Fredede områder: 58 %
- § 3-områder: 63 %.

5 målsætninger for naturindsatsen

- De væsentligste naturtyper som strande, klitter, klitheder, strandenge, kalkrige overdrev og søer skal bevares, og deres udbredelse, kvalitet og mangfoldighed styrkes. De skal beskyttes mod tilgroning, afvanding, næringsstofftilførsel, invasive arter mv. og udvikles til at blive bæredygtige og dynamiske økosystemer med naturlig vandbalance mv.
- Der skal skabes større sammenhæng mellem nationalparkens naturområder og landskaber, herunder især klit- og klithedearealer. Områdernes samspil med kysten og havet skal styrkes.
- Omlægning af klitplantagerne til naturnært drevne skove domineret af naturligt hjemmehørende træer og buske skal ske med særlig fokus på styrkelse af naturværdierne.
- Nationalparkens karaktergivende landskabselementer og markante geologiske formationer og forekomster skal bevares og synliggøres.
- Sårbare naturområder skal beskyttes mod slitage og forstyrrende færdsel og ophold.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 840 af 18. august 2008.

Kort over Nationalpark Thy



Kilde: Naturstyrelsen.

Bilag 2. Fakta om Nationalpark Mols Bjerge



Nationalpark Mols Bjerge indeholder flere naturtyper.

Foto: Nationalpark Mols Bjerge

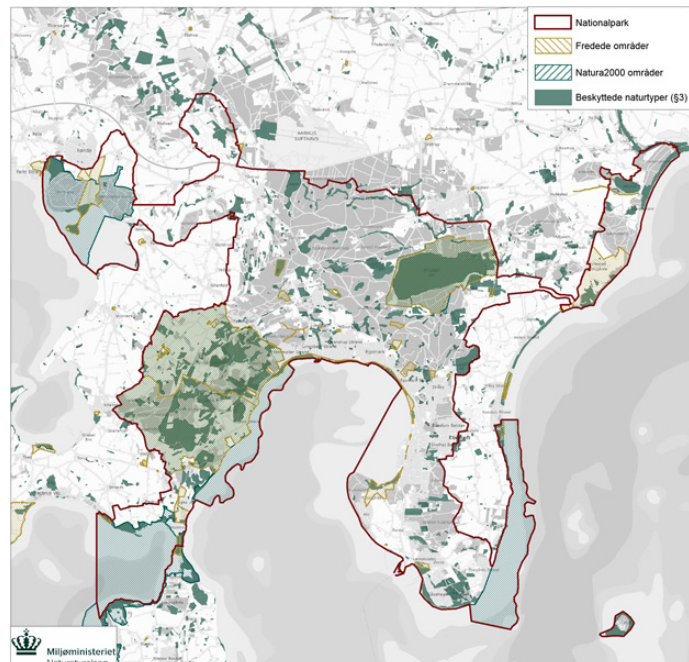
Nøgletal

- Oprettet: 21. august 2009
- Driftsperiode: 1. april 2012 - 31. marts 2018
- Areal: 180 km²
- Offentligt ejet/privatejet jord: 20 % / 80 %
- Ekstern finansiering: endnu ingen.

Lovmæssig naturbeskyttelse

- Natura 2000-områder: 35 %
- Fredede områder: 27 %
- § 3-områder: 18 %.

Kort over Nationalpark Mols Bjerge



Kilde: Naturstyrelsen.

5 målsætninger for naturindsatsen

- De væsentligste naturtyper som lavvandede havområder, strandenge, strande og kystskrænter, overdrev, løv- og fyrreskove skal bevares, og deres udbredelse, kvalitet og mangfoldighed styrkes. De skal beskyttes mod tilgroning, afvanding, næringsstofberigelse, invasive arter mv. og udvikles til at blive bæredygtige og dynamiske økosystemer med naturlig vandbalance mv.
- Der skal skabes større sammenhæng mellem nationalparkens naturområder, herunder især overgange mellem kyst-, overdrevs- og skovarealer.
- Der skal udlægges sammenhængende skovområder, hvor plantager omlægges til lysåbne og naturnært drevne skove domineret af hjemmehørende træarter og buske, og områder med åben græsningsmosaik med sandmarker skal bevares og styrkes.
- Nationalparkens karaktergivende landskabselementer og markante geologiske formationer, herunder randmoræner og dødislandskaber, skal bevares og synliggøres.
- Særligt sårbare naturområder skal beskyttes mod slitage og forstyrrelse ved hjælp af planlægning af stiforløb, formidling mv.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 789 af 21. august 2009.

Bilag 3. Fakta om Nationalpark Vadehavet



Nationalpark Vadehavet er et vigtigt levested for mange fuglearter.

Foto: John Frikke

Nøgletal

- Oprettet: 30. september 2010
- Driftsperiode: 1. januar 2013 - 31. december 2018
- Areal: 1.459 km² (heraf 300 km² landareal)
- Offentligt ejet/privatejet jord: 40 % / 60 %
- Ekstern finansiering (august 2013): ca. 2,5 mio. kr.

Lovmæssig naturbeskyttelse

- Natura 2000-områder: 97 %
- Fredede områder: 6 %^{*)}
- § 3-områder: 10 %^{*)}

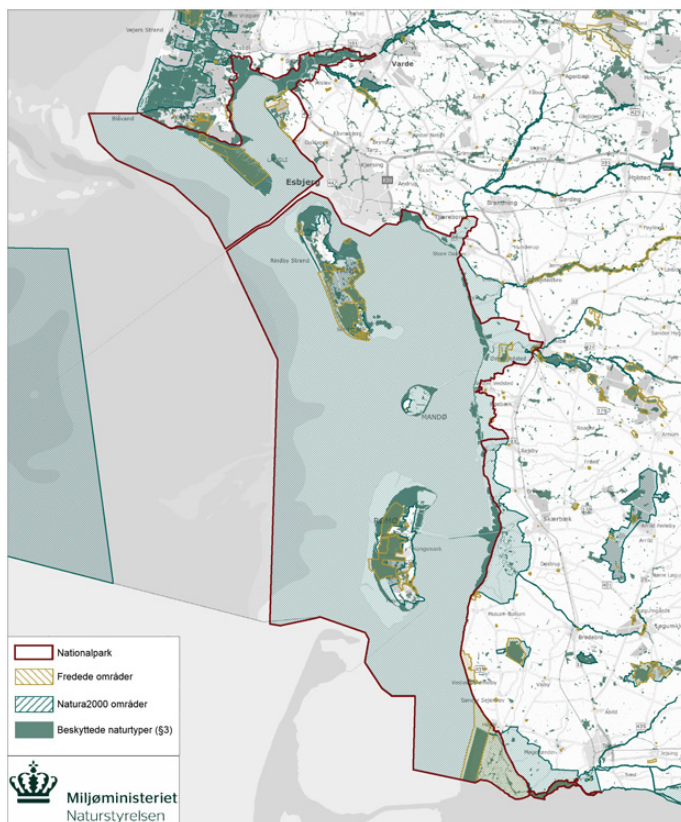
^{*)} Kun landområder beskyttes af fredning og § 3. Derfor udgør disse former for beskyttelse en relativt lav andel af den samlede nationalpark.

Kort over Nationalpark Vadehavet

4 målsætninger for naturindsatsen

- De væsentligste naturtyper som lavvandede havområder, tidevandsrender, vadeblader, højsander, åmunder, marsk- og strandenge, forstrande og klitter skal bevares, og deres kvalitet og mangfoldighed skal styrkes. De skal beskyttes mod næringsstofbelastning, invasive arter, forstyrrelse af fauna mv. og bevares som bæredygtige og dynamiske økosystemer med naturlig dynamik ved så vidt muligt at undlade indgreb i den naturlige tidevandsdynamik.
- Kulturskabte naturarealer som ferske enge og klæggrave skal bevares, og deres kvalitet og mangfoldighed skal styrkes, og der bør bevares og fremmes en landbrugsdrift, som sikrer kulturlandskabet og områdets karakterarter.
- Nationalparkens karaktergivende landskabselementer og markante geologiske formationer skal bevares og synliggøres, og den dynamiske landskabsdannelse af klit- og marskområder skal fremmes.
- Særligt sårbare naturområder skal beskyttes mod slitage og forstyrrelse gennem formidling og planlægning af zoner, stiforløb mv.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 1159 af 30. september 2010.



Kilde: Naturstyrelsen.

Bilag 4. Ordliste

Biodiversitet	En generel betegnelse for variationen i naturen, fx antallet af arter og naturtyper.
De grønne organisationer	En fællesbetegnelse for de organisationer, som arbejder for naturen og miljøet, fx Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet.
Driftsperiode	Den 6-årige periode, hvor nationalparken implementerer en nationalparkplan.
Dødt ved	En betegnelse for træ, der ikke er levende. Dødt ved kan være grene og stammer i skovbunden, stående døde træer eller det indre af levende træer, hvor det indre på grund af afknækkede grene er begyndt en forrådnelsesproces og dermed er dødt. Dødt ved er en af de vigtigste brikker i forhold til at sikre biodiversiteten i skovene.
Forliget om Grøn Vækst	Grøn Vækst-aftalen er indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti i 2010 og afsætter 13,5 mia. kr. til mere natur og bedre beskyttelse af mennesker, dyr og miljø.
Friluftsrådet	En selvstændig, ikke-statslig paraplyorganisation, der samler over 90 natur-, miljø- og friluftsföreninger.
Invasive arter	En ikke-hjemmehørende art, hvis introduktion og/eller spredning er en trussel mod den hjemlige flora og fauna.
Klithede	En naturtype, som udgøres af stabile kalkfattige klitter bevokset med en række dværgbuske, fx almindelig revling og lyng.
Klægggrav	Vandhul eller sø, som er opstået ved afgravning af klæg (en jordtype) til at forstærke digerene. Klæggravene tiltrækker bl.a. mange rastende svømmefugle, som tilfører stederne betydelige mængder af gødning. Det medfører som oftest, at klæggravene indeholder høje koncentrationer af næringsstof (fosfor).
Landboforening	En lokal forening under den landsdækkende organisation Landbrug & Fødevarer, som repræsenterer landbrugets interesser.
Lobeliesø	Kalk- og næringsfattig ferskvandssø, hvis vand er så klart, at der kan vokse planter på bunden. Dette giver grundlag for et særligt plantesamfund omfattende bl.a. tvepibet lobelie.
Lodsejer	Jordejer, som i nationalparkerne enten er staten (repræsenteret ved Naturstyrelsen), kommunen eller en privat person (fx en landmand).
Nationalparkplan	En 6-årig plan, som nationalparkens bestyrelse udarbejder, før nationalparken går i egentlig drift, og som revideres hvert 6. år.
Natura 2000-område	Et netværk af naturområder i EU, der er udpeget for at beskytte og bevare naturtyper og dyre- og plantearter, som er sjældne eller truede. Hvert område har en handleplan og er primært beskyttet ved naturbeskyttelsesloven og skovloven.
Naturtyper	Natura 2000-rammen inddeler naturen i nummererede naturtyper, som hver især er kendetegnet ved en særlig beplantning. Fx er naturtype 3110 (Lobeliesø) en underkategori af "Vandområder". Nogle naturtyper er særligt sårbare og kræver særlig beskyttelse.
Naturværdier	Beskriver omfanget af den natur, som findes i et givet areal. Fx vil en opgørelse af naturværdierne i en nationalpark opgøre naturtyperne og de arter, som findes her.
Overdrev	Et område, som er afgræsset, så kun de arter, kvæget ikke spiser, står tilbage, fx tornebuske.
Sammenhængende natur	Den danske natur er præget af små isolerede områder. Derfor er det et særligt formål med nationalparkerne at sikre større sammenhængende naturområder, hvor naturen kan få større dynamik.
Vadeflader	Områder i Vadehavet, som tørlægges ved lavvande, og hvor mange fuglearter søger føde.