

Regeringens *vilde* planer

- Et planlægningsperspektiv på de kommende naturnationalparker



Roskilde Universitet - TekSam Miljøplanlægning - Specialeafhandling

Sofie Mignon (66471), Thea Jørgensen (66482), og Willas V. Åstrup (65944)

Vejleder: Bo Elling

Afleveringsfrist: 1. juni 2023

Antal anslag 154.809

Kolofon

Titel: Regeringens *vilde* planer

Udgivelsesår: 2023

Forfatter: Sofie Mignon, Thea Jørgensen og Willas V. Åstrup

Kontraktnr: 14195

Vejleder: Bo Elling

Bivejleder: Jesper Holm

Forside: Illustration af naturpleje og hegning ved Tversted.

Fotograf: Sofie Mignon, Thea Jørgensen, Willas V. Åstrup (11/5-2023)

Abstract

This thesis examines the political planning process, which was put in place after the former Danish government agreed to establish 15 new national parks (nationalparkerne). Furthermore, this thesis speculates the reason behind the paradox which is a big great public support for nature conservation, but also we see an intense local resistance to this project.

We aim to examine precisely the reason behind these contradictions, while also relying on previous scientific literature that examined what previous experiences from nature projects, and the role of public influence in the projects. Furthermore, we use semi-structured interviews to interview nine different actors, all related to the planning process, in some way. On the basis of our working questions and problem formulation, we conclude that the process has been rushed, the framework was determined before the process of involvement and the informants did not feel they had a real influence on the content. We analyze this from the context, the theoretical framework, as here Jürgen Habermas and Bo Elling. Of which we link the above findings with the resistance in the population.

Indholdsfortegnelse

<i>Kapitel 1 – indledning</i>	6
1.1 Motivation	6
1.2 Problemfelt	7
1.2.1 Danmarks initiativ henimod mere vild natur.....	8
1.3 Problemformulering	12
1.3.1 Arbejdsspørgsmål.....	12
1.4 Besvarelsesstrategi	12
1.5 Forskningsfelt.....	14
1.5.1 Review af borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater	14
1.5.2 Befolkningens syn på naturnationalparker – Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse.	15
1.5.3 Naturnationalparker som et sammenkoblet menneske-natursystem	16
1.5.4 Sammenfatning.....	17
<i>Kapitel 2 - Redegørelse</i>	18
2.1 Hvad betyder urørt skov, naturnationalparker og rewilding?.....	18
2.2 Hvordan blev forslaget om de kommende naturnationalparker til et politisk tiltag?	21
<i>Kapitel 3 – Metode</i>	25
3.1 Før specialets start - Forforståelse.....	25
3.2 Semistruktureret forskningsinterview	26
3.3 Valg af informanter.....	26
3.4 Interviewguiden.....	29
3.5 Transskription.....	29
3.6 Kodning	30
3.7 Feltnoter	30
3.8 Kritiske refleksioner	31
3.9 Validitet og reliabilitet	32
Kapitel 4 – Teori.....	34

4.1 Jürgen Habermas - Den kommunikative handlen	34
4.1.1 Kommunikativ planlægning	34
4.1.2 System og Livsverden	35
4.1.3 Sammenfatning	36
4.2 Bo Elling - Borgerne som modmagt i planlægningen	36
4.2.1 Den kommunikative magt	38
4.2.2 Sammenfatning	39
<i>Kapitel 5 – Analyse</i>	<i>40</i>
5.1 Lovgivningen og rammevilkårene, der omfatter naturnationalparkerne	40
5.1.1 Hvorfor statslige arealer?	44
5.1.2 Den folkelige opbakning til naturnationalparkerne	50
5.1.3 Delkonklusion	51
5.2 Informanternes opfattelse af planprocessen	52
5.2.1 Den nationale interessentgruppe	53
5.2.2 Den videnskabelige arbejdsgruppe	57
5.2.3 De lokale kommuner i planforløbet	58
5.2.4 Delkonklusion	60
<i>Kapitel 6 - Diskussion</i>	<i>62</i>
<i>Kapitel 7 – Konklusion</i>	<i>65</i>
<i>Kapitel 8 – Litteraturliste</i>	<i>67</i>

Kapitel 1 – indledning

1.1 Motivation

Denne specialegruppe er blevet dannet, ud fra en fælles interesse for natur og biodiversitet. Nyheden om de 15 naturnationalparker fangede derfor hurtigt vores opmærksomhed, da vi helt overordnet ønsker flere initiativer om sammenhængende natur og stærkere biodiversitet i Danmark. Derfor betragtede vi den politiske indsats omkring naturnationalparkerne, som en glædelig nyhed, og et ambitiøst biodiversitetsfremmende tiltag, Danmark længe har haft brug for.

Naturnationalparkerne er et nyt tiltag i Danmark, og derfor er planlægningen af disse også nye og uprøvede. De første fem naturnationalparker følger en ensartet planlægning, hvor etableringen af de næste 10 naturnationalparker i højere grad vil stå på skuldrende af erfaringer fra de første fem. Som snart færdiguddannede miljøplanlæggere, har netop denne pointe skabt stor motivation til at vælge naturnationalparkerne som specialeretning. Vi ser her et stort potentiale for at vores forskning kan bidrage med ny faglig viden på området og potentielt belyse aspekter der endnu ikke er undersøgt. Vi er nysgerrige på det politiske felt, der har gjort aftalen om dette biodiversitetsfremmende tiltag mulig; var det den offentlige debat, presset fra naturvidenskabelige hold, pres fra internationale institutioner eller en kombination af disse? Hvilke valg er der egentlig taget og har de en sammenhæng til den folkelige respons der er opstået?

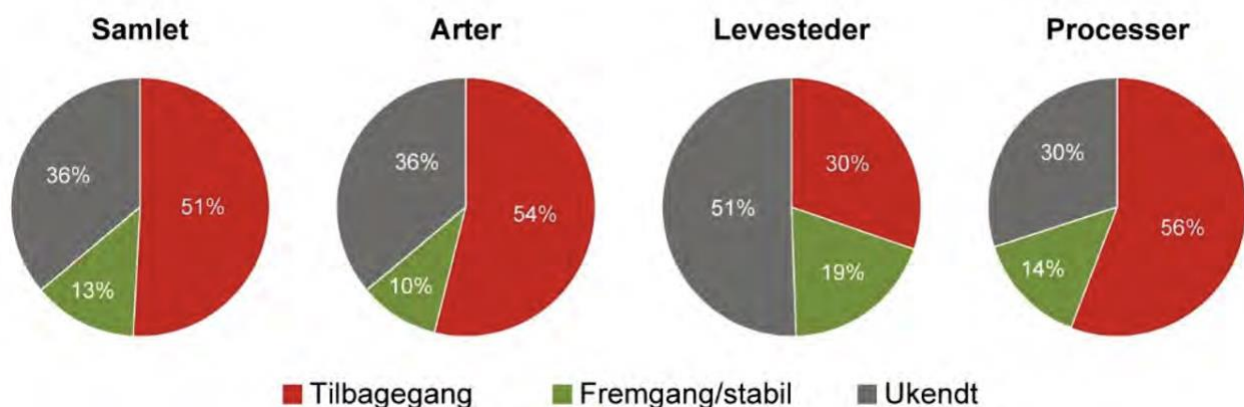
Denne undren har dannet grundlag for motivationen til dette speciale.

1.2 Problemfelt

“Tabet af biodiversitet er ikke stoppet, og biodiversiteten er fortsat under stort pres i Danmark.” (Biodiversitetsrådet, 2022:13). Sådan lød det i den første statusrapport udarbejdet af det nye biodiversitetsråd, som blev etableret i 2022 med landets førende forskere indenfor biodiversitet i Danmark.

FN vedtog i 2015 de 17 verdensmål for bæredygtig udvikling. I et af FN’s 17 verdensmål, indgår mål 15: *Livet på land* og mere specifikt delmål 15.5: *Beskyt biodiversitet og naturlige levesteder* (FN, 2015). Målet dækker over, at vi skal beskytte, genoprette og støtte bæredygtig brug af økosystemer på land, fremme bæredygtigt skovbrug, bekæmpe ørkendannelse, samt standse jordforringelser og tab af biodiversitet.

Der er i dag udarbejdet forskellige rapporter, der undersøger biodiversitetens tilstand. DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, AU har udarbejdet rapporten: *Danmarks Biodiversitet 2020 – Tilstand og udvikling* som vurderer udviklingen i biodiversiteten på baggrund af 171 indikatorer for arter, levesteder og processer i 9 danske økosystemer. Her dokumenteres en tilbagegang for over 50 % af indikatorerne, mens der kun er fremgang eller stabil udvikling for 12 % af indikatorerne. Som det fremgår på nedenstående figur 1, er over 50 % af arterne og deres processer i tilbagegang, og deres levesteder er ligeledes reduceret med omtrent 30 %. Samlet set konkluderer forfatterne, at biodiversiteten i Danmark er i fortsat tilbagegang (Ejrnæs, R. et.al., 2020:140).



Figur 1. Oversigt over de 171 vurderede biodiversitetsindikatorer samlet og for de 78 artindikatorer, 49 levestedindikatorer og 44 procesindikatorer. (Ejrnæs, R. et.al., 2020:140)

Endvidere har Danmarks Naturfredningsforening (DN) og Verdensnaturfonden (WWF) i deres rapport: *Biodiversitetsbarometer – Vurdering af Danmarks indsats for biodiversitet 2018-2020* vurderet, at det kun er ét ud af de 20 mål, som er opfyldt, hvilket er mål 16 om adgang til genetiske ressourcer. Danmark er langt fra at nå de resterende mål, hvoraf syv af målene er i direkte tilbagegang. Det gælder blandt andet mål 11 om naturbeskyttelse (DN & WWF, 2020).

EU har efterfølgende i 2020 udarbejdet en *biodiversitetsstrategi for 2030*, som er en plan og strategi, der sætter ambitioner for at beskytte naturen og standse nedbrydningen af jordens økosystemer. Hovedmålet i EU-Kommissionens udspil består i, at 30 % af Europa skal være beskyttet natur, hvoraf en tredjedel skal være strengt beskyttet natur, både til lands og havs (Europa-Kommissionen, 2020). Disse internationale aftaler og strategier, kommer efter en lang årrække med kritiske opråb fra videnskabsfolk indenfor biodiversitet. Ligeledes blev målsætningen om at standse, beskytte og ikke mindst vende tabet af biodiversitet inden 2030 vedtaget til konferencen i Montreal i 2022, af FN og de 193 medlemslande (Det Europæiske Råd, 2022).

Opsummerende set skal Danmark bidrage til de internationale areal-målsætninger som består i, at der fra EU-regi skal beskyttes 30 % af land- og havarealet af hensyn til biodiversiteten, samt at en tredjedel, skal være strengt beskyttede arealer (Europa-Kommissionen, 2021). Ligeledes er der fra FN-regi foreslået at 30 % af verdens land- og havareal skal beskyttes af hensyn til biodiversiteten. Danmark er på baggrund af rapporterne (Ejrnæs et.al., 2020, DN & WWF, 2020) derfor langt fra at opnå de nyligt formulerede målsætninger, men hvis Danmark skal tilbage på sporet, skal der handling til. Det kræver bl.a., at der afsættes større og mere sammenhængende naturarealer i Danmark, hvis vi skal vende den nedadgående tendens indenfor biodiversiteten. Dette understreger Biodiversitetsrådet til regeringen. Hvor en af Biodiversitetsrådets konklusioner er, at kun 2,3 % af Danmarks areal i dag opfylder kravene om 30 % beskyttet natur, heraf 10 % streng beskyttet natur (Biodiversitetsrådet, 2022:9, 13).

1.2.1 Danmarks initiativ henimod mere vild natur

Den 4. december 2020 indgik den daværende regering en aftale med Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet om en *natur- og biodiversitetspakke*. I aftalen blev parterne enige om at afsætte 888 millioner kr. i perioden 2021-2024 til indsatser, der forbedrer forholdene for natur- og biodiversitet i Danmark. De primære biodiversitetsindsatser i natur- og biodiversitetspakken omfatter

udlægning af mere *urørt skov* og etableringen af *naturnationalparker*. Desuden er det aftalt, at der skal udarbejdes en strategi for forvaltning af truede arter, og igangsættes en gennemgang af eksisterende lovgivning på natur- og biodiversitetsområdet. For de afsatte midler er målet at nå et samlet areal på knap 75.000 hektar urørt skov og etablering af 13 nye naturnationalparker (NNP'er), så der samlet set vil være 15 naturnationalparker. Etableringen af naturnationalparker på statslige arealer skal bidrage til at skabe større sammenhængende naturområder, hvor der udsættes store græssende dyr bag hegn. Miljøministeriet har udtalt at store græssende dyr skal bidrage til, at plante- og dyreliv kan udfolde sig på mere naturlige præmisser. Ligeledes holdes naturnationalparkerne fri for skov- og landbrugsproduktion (Miljøministeriet, 2020a:1).

Initiativer om mere naturbeskyttelse har en generel folkelig opbakning i Danmark, hvilket understøttes gennem flere opinionsundersøgelser. Eksempelvis i spørgeundersøgelsen, udarbejdet af Kantar Gallup, der adspurgte 1019 voksne danskere, blev der fundet frem til at omkring 8 ud af 10 danskere ønsker mere fri udviklende og vild natur (DN, 2020a). Ligeledes udkom samme år en underskriftindsamling, hvor omtrent 51.090 danskere skrev under på, at Danmark skal have mere vildt og beskyttet natur. Denne underskriftindsamling blev lavet i sammenhæng med kampagnen NaturNok?, som sætter fokus på netop dette (DN, 2020b). Mere specifikt i kontekst til naturnationalparkerne (NNP'erne), blev der i 2022 udarbejdet en spørgeundersøgelse: *Befolkningens syn på naturnationalparker – Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse* af KU, der spørger den danske befolkning om deres holdning til NNP'erne. Undersøgelsen viste at omtrent 75 % af befolkningen var positive overfor naturnationalparkerne (Jensen, F.S., et.al., 2022:5). Dette er et overvældende positivt resultat, som vi ikke mener stemmer overens med den respons, der indtil videre er kommet fra lokalbefolkningen. Selvom disse ovenstående undersøgelser påpeger, at danskerne ønsker mere beskyttet natur i Danmark, er der parallelt opstået en problematik og debat. Naturnationalparkerne er ikke udelukkende mødt med opbakning. Tværtimod ses der skepsis og i flere tilfælde direkte modstand.

Lokalsamfundene der er tilknyttet naturnationalparkprojekterne (NNP-projekterne), har reageret til offentlige høringer, møder og debatter løbende, og der ses en utilfredshed med både projektets indhold og den generelle proces op til etableringen. Flere udtalelser er blevet offentliggjort i lokale medier, og mange borgere har stillet sig kritiske overfor aspekterne eller indholdet af NNP'erne. Eksempler på dette kan blandt andet findes ved Tranum, som er et af områderne, der er blevet udpeget til at få etableret en naturnationalpark (NNP). I Tranum er modstanden vokset i takt med, at

etableringen af NNP'erne har nærmet sig. I oktober 2022, deltog modstandere fra lokalsamfundet i et debattmøde i nærheden af Overklitten Sø. Her talte talspersonen fra modstandsgruppen på facebookgruppen *Ja tak til natur – Nej tak til en indhegnet naturnationalpark i Trantum*, der mener, at der ingen grund er til at etablere NNP'erne, og ser projektet som et direkte overgreb på lokalområdet. Således har byrådet i Jammerbugt Kommune efterfølgende gjort indsigelse imod naturnationalparken, grundet denne lokale modstand (Henriksen, C., 2022). Derudover demonstrerede lokale borgere i Naturrum Tisvildeleje i januar 2022, grundet udpegningen af Tisvilde Hegn som potentiel naturnationalpark. Denne demonstration blev afholdt på baggrund af facebookgruppen: *Gribskov, Tisvilde Hegn, Melby Overdrev – uden hegn!*, som nu har over 2700 medlemmer.



(Billede 1. Demonstration i Tisvildeleje, januar 2022. Foto: Thea Jørgensen)

Efter demonstrationen og modstanden i Tisvilde blev området droppet som naturnationalpark. Det er især hegnsopsætningen, der har startet modstanden, hvor bekymringerne fra borgerne lægger vægt på, hvordan den vil påvirke både mennesker og dyr i området (Jaquet, 2022). I denne sammenhæng blev der også i oktober 2022 afholdt et stort debattmøde arrangeret af borgere i Gribskov Kommune

omhandlende naturnationalparkerne, hvor NNP'erne også blev mødt med stor modstand og protester fra lokalsamfundet (Glistrup, 2022).



(Billede 2 og 3. Borgermøde i savværket i Gribskov Kommune, oktober 2022. Foto: Thea Jørgensen)

Dette er blot et par eksempler på, hvad der rører sig i samfundet i forbindelse med at etableringen af de kommende naturnationalparker nærmer sig. Hvordan hænger denne modstand og utilfredshed sammen med de førnævnte undersøgelser, som påpeger danskernes overvældende støtte til naturbeskyttelse og naturnationalparker? Det forekommer os at være et paradoks, som vi stiller os undrende overfor i dette speciale. På den ene side, har vi en befolkning, der viser bred opbakning til naturnationalparkerne. Og på den anden side er der interesseorganisationer, brugere og lokale af området, som er modstandere af projektet. Vi stiller os derfor undrende overfor disse modsætninger og de bagvedliggende årsager. Dette har udmøntet sig i specialets nedenstående problemformulering.

1.3 Problemformulering

Hvad er baggrunden for den modstand, der ses mod de kommende naturnationalparker, der tilsigter naturbeskyttelse gennem mere vild natur, på trods af den brede almene opbakning til naturbeskyttelse i Danmark?

Vi undrer os over, hvordan og hvorfor modstanden opstår, når der er almen opbakning til naturbeskyttelse. Derfor vil vi dykke ned i den politiske planproces med den tilknyttede lovgivning og undersøge: Hvilke aktører er blevet inddraget og hvilken indflydelse har de haft i forløbet? Vi ser her et spændingsfelt og et vidensgab, som vi i dette speciale gerne vil undersøge. Dette vil gøres ved hjælp af følgende arbejdsspørgsmål.

1.3.1 Arbejdsspørgsmål

- 1. Hvordan blev forslaget om de kommende naturnationalparker til et politisk tiltag?*
- 2. Hvilken betydning har lovgivningen og beslutningen om at etablere naturnationalparkerne på statslige arealer haft for planprocessen?*
- 3. Hvordan har eksperternes, interesseorganisationernes og kommunernes opfattelse været omkring deres indflydelse i planprocessen?*
- 4. Hvornår er naturen vild og hvad betyder rewilding?*

1.4 Besvarelsesstrategi

Følgende afsnit uddyber specialets besvarelsesstrategi for problemformuleringen, der vil besvares ud fra inddragelse af følgende fire arbejdsspørgsmål:

1. Hvordan blev forslaget om de kommende naturnationalparker til et politisk tiltag?

For at besvare dette redegørende arbejdsspørgsmål, er det essentielt at præsentere relevant videnskabelig litteratur, som har været med til at danne grundlaget for forslaget og beslutningen om naturnationalparkerne. Formålet er at give læseren en historisk forståelse af NNP'erne tilblivelse.

2. Hvilken betydning har lovgivningen og beslutningen om at etablere naturnationalparkerne på statslige arealer haft for planprocessen?

I besvarelsen af dette analyserende arbejdsspørgsmål vil den indsamlede empiri samt retslige dokumenter om Vurdering af Virkninger på Miljøet (VVM), Strategisk Miljøvurdering (SMV/MV), Planloven og Lovforslag nr. L 229: *Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven* blive anvendt. Den indsamlede empiri og dokumenter vil sammenkobles med Bo Ellings teori om: *Borgerne som modmagt i planlægningen*. Dette gøres med formålet om at klarlægge i, hvilken udstrækning planprocessen har haft på den obligatoriske borgerinddragelse, og hvad det har haft af betydning for modstanden.

3. Hvordan har eksperternes, interesseorganisationernes og kommunernes opfattelse været omkring deres indflydelse i planprocessen?

I besvarelsen af dette analyserende arbejdsspørgsmål 3, vil den indsamlede empiri ligeledes blive analyseret, for at give et indblik i vores informanternes holdninger og opfattelser om planprocessen. I den forbindelse, undersøges forløbet samt hvilken indflydelse vores informanter har haft på processen. Herunder inddrages Ellings teori om *Borgerne som modmagt i planlægningen*, for at understøtte, hvorfor inddragelse af offentligheden kan være en faktor for legitim planlægning. Derudover vil Jürgen Habermas *Teori om den kommunikative handling*, blive brugt til at belyse, hvorfor erkendelser fra livsverden bør indgå på lige fod med viden fra eksperter i planlægningen. På den måde bliver teorierne brugt som et kritisk værktøj, til at analysere forløbet.

4. Hvornår er naturen vild og hvad betyder rewilding?

I besvarelsen af dette diskuterende arbejdsspørgsmål 4, vil vi blandt andet, på baggrund af redegørelsen og analysedel to og tre, diskutere regeringens formidling af ordet *vild natur* og problematikkerne der kan være i at anvende konceptet rewilding som forvaltningsmodel. Vi vil anvende indsamlet empiri og henvise til videomateriale fra åbent samråd d. 4. maj 2023 i Folketinget om *dispensationsmuligheden fra dyrevelfærdsloven i naturnationalparker*. Herunder inddrages Dolly Jørgensens videnskabelige artikel *Rethinking rewilding* til at belyse perspektiver på rewilding-begrebets kompleksitet og diskutere, hvordan det kan have haft betydning for befolkningens modtagelse af naturnationalparkerne.

1.5 Forskningsfelt

I arbejdet med dette speciale skriver vi os ind i forskellige forskningsfelter. Eftersom specialet har afgrænset sig til bestemte aspekter af disse omfattende områder, vil dette afsnit præsentere de forskellige tekster, der er brugt til at finde den rette forskningsvinkel.

1.5.1 Review af borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater

I og med, at naturforvaltning er et stort og bredt emne, har specialets litteraturlæsning været med fokus på forskningsfelter, som blev beskrevet i rapporten: *Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater*, af Nanna Byrnak-Storm, Jesper Holm & Thomas Skou Grindsted, som dermed har åbnet op for dette speciales interessefelt. Derfor vil vi i dette afsnit kortlægge nogle af de resultater som fremgår i rapporten, da vi ønsker at bygge videre på dette vidensfelt med udgangspunkt i de kommende naturnationalparker.

Rapportens forfattere, har udarbejdet en evaluering af de sidste 15 års tilblivelse, drift og planlægning med fokus på borgerinddragelse i syv større naturområder, hvoraf det overordnede formål har været at undersøge praksisrapporterede erfaringer samt at undersøge, hvilken indflydelse borgerinddragelsen har haft på naturparkernes anvendelse og udviklingen (Byrnak-Storm, N. et.al. 2022:5, 43). Desuden vil vi kort præsentere en række af de konklusioner, som blev præsenteret i rapporten:

1. Trods tilskyndelse af borgerinddragelsesaktiviteter i nationalparkloven og anden lovgivning, er der ikke blevet udarbejdet en systematisk evaluering af borgerinddragelsens effekter, forandringer eller praksis indflydelse på udformningen af et givent naturområde.
2. Der påpeges, at der foreligger en del videnskabelig litteratur om borgerinddragelsesprocesser, men minimal forskningslitteratur, der omhandler succesfulde eksempler om, hvordan borgernes inddragelse reelt har haft en effekt.
3. Der hvor borgerinddragelsen har haft størst effekt, i relation til effekt og indflydelse på naturen, kommer fra konkrete udviklings- og driftstiltag på offentlige arealer, som udspringer af let tilgængelig praksis.
4. Praksisbaserede indsatser i fåre- eller dyrkningslaug, har haft en effekt fra borgerdrevne initiativer. Dog er der kun få eksempler på, hvordan borgerne har haft indflydelse på landskabs- eller naturtyperettet planlægning.
5. Der ses rapporter fra en lang række borgerinddragelsesprocesser såsom seminarer, møder og workshops, der har resulteret i en lang række idéinputs. Dog konkluderer forfatteren, at der ikke findes bevis for at desto længere processerne skrider frem, desto mindre kan det dokumenteres, at effekterne af disse borgerinddragelsesprocesser og ikke mindst ideer, bliver anvendt.

6. Yderligere ses der ikke offentligt tilgængelige rapporterede eksempler på, at borgerinddragelsen har haft en væsentlig indflydelse på planmål eller realisering af målene om arealanvendelse. Borgernes ønsker og indflydelse på naturen er fraværende.
7. Effekterne af borgerinddragelsesprocesserne har vist sig at have en positiv effekt på at skabe tillidsopbygning mellem forskellige interessenter, fælles udviklingshorisont, og generelt hensyn til planlægningskompleksitet af interessevaretagelse.
8. På nuværende tidspunkt forekommer der ingen opfølgende evaluerende rapporter fra større aktører, som italesætter borgerinddragelsens resultater.
9. Der findes eksempler på succesfulde borgerinddragelsesprocesser i konkrete materielle naturtiltag eks. skovruter, friluftaktiviteter m.m., hvoraf der ses en tydelig indflydelse på stedsudviklingen for et naturområde.
10. Der ses et stort positivt potentiale for at danne partnerskaber i alle planlægningens faser, det kan tilskynde et deliberativt demokrati.
11. Formuleringer af agendaer, der omhandler genopretning og naturoplevelser, kan vanskeliggøre borgerinddragelsen. Samtidigt ses der eksempler på, at lodsejere ofte overfører negative erfaringer fra tidligere planprocesser, som kan påvirke og helt ødelægge deltagelsen i planprocessen.
12. Trods en stigende interesse for naturområder fra befolkningen, ses der en stigende tendens til at udelukke borgerne for reel indflydelse på udformningen af naturområder. Historisk set er vi gået fra en periode 2000-07, som var kendetegnet ved en reel interesse for borgernes holdning til naturområder, til at borgere bliver mere ekskluderede i udformningen af naturområder (Byrnak-Storm, N. et.al. 2022:14-15).

Læsning af ovenstående konklusioner og erfaringer fra nationalparkerne skabte refleksion over borgerinddragelsen ift. de nye naturnationalparker. Derigennem hvorvidt borgerne har indflydelse på planlægningen, og på hvilke elementer de har indflydelse på. Desuden ønsker vi at undersøge, ikke bare den direkte borgerindflydelse, men hvordan den politiske planproces i henhold til de nedsatte nationale arbejdsgrupper, har haft indflydelse og fået repræsenteret borgernes perspektiver. Derfor danner rapporten grundlag for dette projekt, hvor de forskningsfelter der dykkes ned i mere specifikt, omhandler borgerinddragelse, planprocesser og naturforvaltning.

1.5.2 Befolkningens syn på naturnationalparker – Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse.

Da fokus blev sat på natur- og naturnationalparker i Danmark samt borgernes placering i planlægningen af disse, undersøgte vi hvilke videnskabelige undersøgelser der allerede er udarbejdet i forbindelse med dette. Som nævnt tidligere, har IGN udgivet rapporten *Befolkningens syn på naturnationalparker – Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse* af Frank Søndergaard Jensen, Christian Gamborg og Peter Sandøe, som er udarbejdet for Naturstyrelsen, Miljøministeriet under ydelsesaftalen mellem Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning (IGN), Københavns Universitet (KU), og udarbejdet i samarbejde med Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi

(IFRO), Københavns Universitet. Undersøgelsen argumenterer for, at debatten om naturnationalparker ikke nødvendigvis afspejler den brede befolknings synspunkter. Derfor var det relevant at få undersøgt disse. Der er tale om en national spørgeskemaundersøgelse, som blev gennemført i foråret og sommeren 2022. Undersøgelsen er udført blandt personer bosiddende i Danmark, i alderen 15 år eller ældre. Fra Det Centrale Personregister (CPR, Danmarks Statistik) blev der ved simpel tilfældig udvælgelse udtrukket 50.410 personer. I alt besvarede 10.303 personer skemaet, svarende til 20,4 %. Vi stiller os undrende og nysgerrige overfor undersøgelsens resultater, og vil undervejs henvise og analysere resultaterne fra undersøgelsen af KU (Jensen, F.S. et.al., 2022).

1.5.3 Naturnationalparker som et sammenkoblet menneske-natursystem

De kommende naturnationalparker italesættes som et biodiversitetsfremmende tiltag, som skal etableres og forankres lokalt. Områderne hvorpå naturnationalparkerne skal etableres, bliver i dag benyttet af lokalsamfundet og andre brugere af den tilknyttede natur. Kibler et.al. har i deres videnskabelige artikel: *Integrating sense of place into ecosystem restoration: a novel approach to achieve synergistic social-ecological impact*, belyst sammenkoblingen mellem menneske og natur, med økosystemgenopretningsprojekter som omdrejningspunkt.

Den indvirkning mennesket og natur har på hinanden i genopretningsprojekter af økosystemer er ikke uden udfordringer. Når der skal gennemføres en genopretning af økosystemer inden for rammerne af et tilkoblet menneske-natursystem, udløses utallige positive og negative interaktioner mellem menneskets og naturens delsystemer. Ifølge Kibler et al. er disse interaktioner drivkræften bag økosystemgenopretningsprojekternes efterfølgende dynamik, og er derfor med til at bestemme projektets generelle succes (Kibler et al., 2018). Mulighederne og metoderne indenfor økosystemgenopretningsprojekter udvikles kontinuerligt, men Kibler et al. slår ned på, at analyser og målinger på de menneskelige dimensioners indvirkning i genopretningsprojekterne stadigvæk i dag er mangelfulde. De naturlige og menneskelige systemer følges ofte parallelt med hinanden, men er ikke forbundet til hinanden. Dette skyldes, at opmærksomheden på relationen og indflydelsen mellem de menneskelige og naturlige systemerne, ofte er undervurderet og dårligt karakteriseret. Denne måde at anskue økosystemgenopretningsprojekter som et sammenkoblet system mellem menneske og natur, tilslutter dette speciale sig. Vi mener, at det er relevant at anerkende, at naturen påvirker mennesket og omvendt, og at de af den grund ikke kan adskilles.

1.5.4 Sammenfatning

De ovenstående forskningsfelter vi har præsenteret, indikerer manglende indflydelse fra borgere på udmøntningen af indholdet i naturområder, hvor projekter igangsættes. Når vi sætter specialets emne i relation til ovenstående litteratur, sætter vi derfor spørgsmålstegn ved det konkrete politiske og de pågældende planlægningsmyndigheders arbejde – dvs. hvordan det konkrete planlægningsforløb har set ud for NNP'erne. Derfor har forskningsfeltet vist en relevans og aktualitet i henhold til NNP'erne, som vi åbner yderligere op for. Teksterne i forskningsfelterne er dog fravalgt som primær teori, da vi ønsker at belyse planprocessen og analysere vigtigheden af borgernes reelle indflydelse i NNP'erne. Selvom der på nuværende tidspunkt er lavet lignede undersøgelser om borgernes holdning til naturnationalparkerne, er der begrænset viden om, hvordan befolkningen opfatter processen og planlægningen af disse, og hvordan det eventuelt vil påvirke borgernes brug af naturen, og tillid til staten som planlægger. Dette speciale er en forskningsbaseret undersøgelse, der beskæftiger sig med det spændingsfelt, som opstår mellem politik og borgere, hvilket kan være med til at definere, hvorfor debatten om naturnationalparker er opstået.

Kapitel 2 - Redegørelse

Dette afsnit vil beskrive de væsentlige begreber, som ofte bliver nævnt i sammenhæng med naturnationalparkerne. Begreberne urørt skov og NNP, udspringer fra Miljøministeriets egne definitioner af dem. Til at belyse begrebet rewilding, anvendes Dolly Jørgensens anskuelse af begrebet, samt en kritik af disse perspektiver. Derefter vil vi besvare arbejdsspørgsmål 1, for at give en historisk politisk baggrund for NNP'ernes tilblivelse. Samlet set, for at give en baggrundsforståelse for begreberne og projekternes forløb.

2.1 Hvad betyder urørt skov, naturnationalparker og rewilding?

De primære biodiversitetsindsatser i natur- og biodiversitetspakken omfatter udlægning af mere urørt skov og etablering af naturnationalparker.

Urørt skov består i at skove med skovdrift skal ophøre, som med tiden vil få gamle træer og døde stammer. Gamle træer og dødt træ på skovbunden vil med tiden skabe levesteder for en række arter. Derfor er formålet med urørt skov, at det skabes gunstige vilkår for forskellige arter, der gavner biodiversiteten (Miljøministeriet, 2020b). Med etableringen af naturnationalparker på statsejede arealer skal dette bidrage til at skabe store sammenhængende naturområder, hvor der udsættes store græssende dyr. Store græssende dyr skal bidrage til, at plante- og dyreliv kan udfolde sig på mere naturlige præmisser. Ligeledes holdes naturnationalparkerne fri for skov- og landbrugsproduktion (Miljøministeriet, 2020c).



(Billede 4. Thea Jørgensen og hegnet i Lille Vildmose, 2021. Foto: Sofie Mignon)

I takt med realiseringen af de kommende naturnationalparker, indtrådte særligt et nyt ord i det danske sprog; *rewilding*. Rewilding er den forvaltningsmodel regeringen har valgt, med formålet om, at skabe mere vild natur og dermed styrke biodiversiteten i Danmark.

Begrebet *rewilding* er et akademisk og videnskabeligt begreb, som kan være udfordrende at finde en præcis og accepteret teoretisk definition af. Med udgangspunkt i artikler, der forsøger at definere *rewilding*, vil vi skitsere de forskellige definitioner for at give et billede af kerneområderne, modsætningerne og opsætte videnskabelige spørgsmål om begrebet *rewilding*.

I artiklen *Rethinking rewilding* (2015) fremstiller Dolly Jørgensen, ved en genealogisk undersøgelse, en baggrundsforståelse af ordet *Rewilding* gennem en gennemgang af 49 videnskabelige artikler om begrebet, hvilket resulterede i seks forskellige kategorier. Først og fremmest er *rewilding*, ifølge

Jørgensen, forbundet med brugen af *wilderness* i bevaringspraksis og -politik. Første anvendelse af ordet *rewilding* var i Wildlands Project i Nordamerika i 1991. I Wildland projektet var fokus at skabe plads til store rovdyr, hvor formålet er: "*to create North American core wilderness areas without human activity that would be connected by corridors.*" (Jørgensen, D., 2015:483). Denne tilgang er dog ikke taget i brug i andre *rewilding*projekter, grundet dets fokus på de kødædende dyr. De to følgende koncepter anvender ordet *rewilding* på baggrund af begrebet *wild* som betydning af det, som skete før enhver menneskelig indblanding. Her fokuserer det andet koncept på Pleistocænepoken i Nordamerika, og den tredje fokuserer på de oceaniske øer i det 16. århundrede. Begge begreber omhandler udskiftning af uddøde dyr med *surrogat-overlevende arter* (Jørgensen, D., 2015:484), eksempelvis ved at indføre afrikanske løver i bestræbelsen på at *rewilde*. De to foregående begreber om *rewilding* er altså defineret af en forståelse af *wild* som en tilstand før menneskelig indgriben. Dermed opstår ordet at *re-wilde* i et forsøg på at vende tilbage til et stadie af præmenneskelig tilstedeværelse.

Det fjerde begreb Jørgensen introducerer, sætter ikke et bestemt tidspunkt for, hvornår *wilderness* var til stede, men fokuserer i stedet på landskabsgenopretning gennem genindførelse af stor fauna. Der er forskellige tilgange til, hvilke arter der kan introduceres. Det kan være på baggrund af offentlig accept eller mere fokus på arter som mennesker har udryddet, på trods af at arten ikke er til stede i landet (eller ved at uddø) i samme periode. Den femte tilgang til *rewilding* bevæger sig væk fra genindførelse af uddøde arter mod udyrkede landområder: "*Rewilding in this case is defined as 'a process in which a formerly cultivated landscape develops without human control.'*" (Jørgensen, D., 2015:484). Begrebet *rewilding* bruges her i artikler, der omhandler europæiske landskaber. Der er et skift i fokus fra dyr til planter, der vender tilbage til en tilstand, der ligner det europæiske landskab før det blev højt modificeret af landbruget. Det endelige koncept bruges kun i et lille sæt artikler, og fokus er at vende tilbage til det landskab, der eksisterede før menneskelig indblanding således, fangenskabsfødte dyr overgår til fritgående omgivelser.

Jørgensen hævder, at disse meget forskellige anvendelser af *rewilding* i videnskabelig litteratur kan forårsage forvirring: "*Scientists have operationalised the concept of rewilding to meet the narrow parameters of given article's subject matter... The genealogy of rewilding shows that within academic scientific circles, the word is applied in very different geographical contexts, to different types of species, and with dissimilar reference points.*" (Jørgensen, 2015:485). Hun argumenterer for, at aktivister har taget ordet på sig og blander de forskellige videnskabelige brug af ordet i deres fortale

for en vildere natur, da det nu er et 'plastikord': "*As a plastic word, rewilding has been able to capture the public imagination. From a position of credibility and authority, rewilding may become the go-to blanket solution to environmental problems.*" (Jørgensen, D., 2015:486). Jørgensen afslutter sin artikel med en bemærkning om, at de begreber om rewilding, hun har præsenteret, ikke præsenterer et sted for mennesker. Hun taler for at forståelsen af wild, og derved rewild, bør indebære hensynet til mennesker i rum af vild natur.

Dette speciale tager udgangspunkt i de kommende naturnationalparker, hvor rewilding overordnet set skal bruges som en form for naturbeskyttelsesstrategi. Ideen bag er at mennesket skal slippe kontrollen og lade de naturlige processer udspille sig selv, så naturen føres tilbage til den oprindelige vilde tilstand, således de forhenværende naturlige økosystemsprocesser genoprettes og på den måde styrker biodiversiteten. I de nuværende rewildingprojekter anvendes især kvæg og heste til genopretning af naturlige økosystemprocesser, men grundet manglede ressourcer, er det kun yderst sjældent, at der er sket en monitorering i forbindelse med rewilding projekter og derfor har de nuværende projekter ikke bidraget med viden om effekterne på biodiversiteten (Fløjgaard, C. et.al., 2021:6). Da der ikke er udbredt konsensus omkring, hvordan rewilding defineres eller om, hvorvidt rewilding opfylder ønskede mål, gør dette os nysgerrige på, hvorfor denne forvaltningsmetode er valgt.

2.2 Hvordan blev forslaget om de kommende naturnationalparker til et politisk tiltag?

Rune Engelbreths bog om *Vildere vidder i dansk natur*, vil i dette afsnit blive præsenteret samt de forslag, der har været inspiration til NNP-projektet. Slutteligt har vi valgt at redegøre for de efterfølgende politiske udmeldinger, som er kommet som følge af samrådet af dyrevelfærdsloven, og samrådets status omkring implementeringen af Natur- og biodiversitetspakken.

Karsten Thomsen udarbejdede i 2000 rapporten *Dansk skovnatur — vildsomme skovlandskaber i fremtidens Danmark* for Verdensnaturfonden (WWF), hvor han opstillede en kvalitativ sammenligning af otte større danske skovkomplekser med henblik på at vurdere potentialet for "vildsomme skovlandskaber". Intentionen er urørt skov, der friholdes for tømmerhugst og traditionel forvaltning. Tværtimod får skovnaturen lov til at udvikle sig under "selvforvaltning" eller "ikke-

indgriben". I rapporten fremhæves Danmarks tre bedste skovkomplekser til vildsomme naturlandskaber, hvor naturområder som bl.a. Gribskov er en af dem (Thomsen, K., 2020).

I Danmark har vi allerede etableret såkaldte *nationalparker* som omfatter nogle af landets mest enestående og værdifulde naturområder og landskaber (Danmarks nationalparker, u.d.). Kodeordene for en dansk nationalpark er *planlægning, frivillighed og lokal indflydelse*. Der er etableret samarbejde mellem aktørerne; staten, kommuner, beboere, lodsejere, naturgæster og andre interessenter, hvilket har været betydningsfuldt for forløbet og udviklingen af nationalparkenerne. Særligt natur, friluftsliv og kulturværdier er i fokus i nationalparkerne, men behovet for mere specifikt at lade naturlige processer råde i vildere natur er ønsket og derfor oprettes: *Naturnationalpark*. Der er en væsentlig forskel på naturparker og nationalparker i og med nationalparker er oprettet ved lovgivning og modtager statslig finansiering.

I marts 2015 fremsatte Enhedslisten *Forslaget til Naturnationalpark Gribskov & Esrum Sø* som beslutningsforslag i Folketinget. Samme måned foreslog Venstre at udlægge 25.000 hektar statskov som urørt vildskov, hvilket er en af forudsætningerne for at realisere ideen om naturnationalparker på naturens præmisser. Ingen af forslagene blev dog vedtaget i denne omgang (Folketinget, 2015).

I august 2016 afleverede konsulentfirmaet NIRAS, rapporten *Eksempelprojekt om naturnationalparker*, der var bestilt af Danmarks Naturfredningsforening året forinden. Rapporten indeholder baggrundsanalyser og overslag over udgifter til Naturnationalpark Gribskov, Naturnationalpark Silkeborg Skovene og Naturnationalpark Almindingen. Her er ”*Målsætningen at skabe store sammenhængende områder, hvor biodiversitet og naturlige dynamikker prioriteres højest*” (Niras, 2016:4).

I maj 2017 udkom Aarhus Universitet med rapporten *Naturpleje og arealstørrelser med særligt fokus på Natura 2000-områder*, der peger på 55 oplagte områder med både offentligt og privat ejerskab på minimum 1.000 hektar, der er særligt egnede til større og mere selvforvaltende natur (Fløjgaard, C., 2017). I oktober 2017 udkom Rune Engelbreth Larsen med bogen *Vildere vidder i dansk natur*. Her fremstilles forslag til 35 større naturnationalparker på minimum 1.000 hektar og sammenlagt ca. 125.000 hektar, i områder der i overvejende grad er offentligt ejet (Engelbreth, R., 2017).

I april 2018 foreslog Socialdemokratiet at etablere 15 'vilde naturparker' på sammenlagt ca. 60.000 hektar, de Radikale foreslog i marts 2019 10 'vilde naturreservater' på sammenlagt ca. 12.000 hektar, hvor Enhedslisten i maj samme år foreslog alle 35 naturnationalparker ude fra den ovennævnte bog *Vildere vidder i dansk natur* (Berlingske, 2018, Almlund, P., 2019:35, Enhedslisten, 2019:10).

I marts 2020 udkom Engelbreth med endnu en bog *Danmarks genforvildede natur* som mere specifikt præsenterer et forslag til Naturnationalpark Gribskov på ca. 1.800 hektar og et alternativ, der er 900 hektar større og forbinder arealet med Naturreservat Strødam (Engelbreth, R., 2020).

Den 19. juni samme år blev det besluttet af regeringen, sammen med Enhedslisten, SF, Radikale Venstre og Alternativet, at etablere Naturnationalpark Fussingø og Naturnationalpark Gribskov. I november begyndte processen, der skulle konkretisere Naturnationalparkerne, og der blev nedsat tre følgegrupper, til at komme med input: En videnskabelig arbejdsgruppe med otte forskere, en national arbejdsgruppe for interessenter med 18 repræsentanter og en projektgruppe med lokale borgere og interessenter.

I januar 2021 blev lovforslag om etablering af naturnationalparker i Danmark sendt i høring. Loven blev vedtaget 3. juni 2021 og trådte i kraft 1. juli 2021. Den 28. april 2021 blev projektforslag for Naturnationalparker Fussingø og Gribskov sendt i offentlig høring frem til den 23. juni 2021 (Miljøministeriet, 2021a). Indvielse af Naturnationalpark Gribskov forventes at ske primo 2022, men er ikke realiseret endnu da projektet på nuværende tidspunkt er sat på pause med opsættende virkning.

Mere specifikt er naturnationalparkloven fra 2021 skrevet ind som lovforslag nr. L 229: "*Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven*" (Folketinget, 2020-21, L229).

Det mest aktuelle for naturnationalparkerne er, at den seneste SMV-regeringen har skrevet NNP'erne ind i det seneste regeringsgrundlag:

De 15 besluttede naturnationalparker skal gennemføres, idet lokale kommunalbestyrelser/byråd involveres i parkernes gennemførelse og fremtidige drift. Dispensationsmuligheden fra dyrevelfærdsloven skal evalueres, så dyrevelfærden sikres i naturnationalparkerne.

Der skal etableres lokale bestyrelser med relevant deltagelse efter inspiration fra organiseringen af de fem nationalparker.

Der kan udpeges yderligere op til fem områder, hvor der kan etableres naturnationalparker. Der kan endvidere arbejdes på, at der kan udpeges op til tre yderligere nationalparker, f.eks. Åmosen på Vestsjælland m.fl., for at skabe store sammen- hængende naturområder, hvor naturen får prioritet. (Regeringen, 2022:34).

I dette regeringsgrundlag, udmelder de i relation til NNP'erne, at dispensationsmuligheden fra dyrevelfærdsloven skal evalueres. Yderligere skal der etableres lokale bestyrelser, med inspiration i arbejdet med fem nationalparker. Slutteligt skal der udpeges fem ekstra områder, hvor der skal etableres naturnationalparker (Regeringen, 2022:34).

Kapitel 3 – Metode

Gennem dette afsnit redegør vi for specialets metodikker. Der er anvendt semistruktureret interview samt feltnoter for at kunne besvare projektets problemformulering og derigennem tilhørende arbejdsspørgsmål. Yderligere har vi udarbejdet nogle kritiske refleksioner af specialet empiriindsamling.

3.1 Før specialets start - Forforståelse

Efter afsluttende bachelorforløb omkring Søborg Sø, hvor menneskets plads i planlægningen var i fokus, stod interessen for naturgenopretningsprojekter stadigvæk ved. I takt med nyheden om nationalparkerne, har vi fulgt processen løbende og deltaget til forskellige oplæg, demonstrationer, workshops m.m. inden specialets opstart. Vi har ligeledes afholdt et kort uformelt møde med Naturstyrelsen Nordsjælland, for at gøre os klogere på processen. Vi anerkender for, gennem vores erfaringer med tidligere projekter, at planlægning vedrørende naturen ikke er problemfrit. Mennesker får større og større interesse for naturen, og derfor ser vi vores erfaringer og bidrag som relevante da vi arbejder med, hvordan borgere kan blive en større del af planlægningen.



(Billede 5. Oplæg med Lea Wermelin ved Søborg Sø slotsruin, november 2021. Foto: Thea Jørgensen)

3.2 Semistruktureret forskningsinterview

For at kunne svare på problemformuleringen, og de understøttende arbejdsspørgsmål, er der blevet udarbejdet semistrukturerede interviews. Dertil er det hensigten at få fat i viden, som ikke har været tilgængeligt i offentlige kilder, samt den videnskabelige litteratur på området. Endvidere ønsker vi at få et indblik i de udvalgte informanternes personlige holdninger og refleksioner omkring arbejdet i den politiske planproces, som følge af udarbejdelsen af nationalparkerne. Vi har valgt semistruktureret interview som metode, for at give muligheden for en mere flydende samtale, hvorpå der kan stilles opfølgende og relevante spørgsmål undervejs, som netop ikke var tiltænkt i interviewguiden (Kristensen, C.J. et.al., 2016:75-76). Dette er netop essentielt, da vi tilsigter at få indblik i den bagvedliggende forståelse, som ikke ville komme til syne, gennem en strengt formuleret interviewguide eller ved brug af kvantitative metoder.

3.3 Valg af informanter

I dette afsnit vil der gives en kort præsentation af informantens arbejdsliv, for derigennem at vise den udvalgte informants relevans for specialiets besvarelse af problemformuleringen og arbejdsspørgsmålene. Det påpeges ligeledes, at informanterne er nedskrevet i kronologisk rækkefølge dvs. den rækkefølge vi har udarbejdet selve interviewene. Informanterne er både blevet kontaktet via mail, men også fysisk, når vi har været ude til borgermøder eller lignende. Før alle interviews, er der blevet spurgt ind til formaliteter såsom ønsket om optagelse og transskription (Kristensen, C.J. et.al. 2016:80-81).

Grundlaget for valg af informanter, er sket ved en kortlægning af aktører med tilknytning til NNP'erne gennem dokumenter, medier og borgermøder. Der henvises til bilag 10, hvoraf der fremgår en oversigt over kontaktede informanter, hvoraf godkendelser, afvisninger og manglende svar fremgår.

Bent Hansen – Borgmester for Gribskov Kommune (V) – 2/17-2023 – Bilag 1

Bent Hansen har været byrådsmedlem siden 2018 i Gribskov Kommune, og blev derefter borgermester ved seneste kommunalvalg. Ved siden af sit arbejde som borgmester, har han en virksomhed indenfor teknisk montage og landbrug (Hansen, B. u.d.). Nationalpark Gribskov, skal etableres i Gribskov Kommune og derfor så vi det som relevant at få borgmesterens perspektiver på forløbet.

Lea Wermelin – Medlem af folketinget (S) – 2/24-2023 – Bilag 2

Lea Wermelin har været folketingsmedlem for Socialdemokratiet siden 2015. Derudover har hun haft en lang række stillinger, både som formand og næstformand indenfor en række miljø- og klimamæssige udvalg. Det endte med en stilling som miljøminister, hvor hun sad fra 2019–2022. Som miljøminister, påbegyndte og stod hun for aftalen omkring NNP'erne og den tilhørende planproces. Derfor er Wermelin en essentiel informant for dette projekt, da hun sidder inde med viden om projektets forløb fra idé til tiltag samt den politiske proces. I dag er hun Klima- energi- og forsyningsordfører for Socialdemokratiet (Folketinget u.d.).

Mogens Christen Gade – Borgmester for Jammerbugt Kommune (V) – 2/28-2023 – Bilag 3

Mogens C. Gade har været en del af kommunal politik for Venstre siden 1990 og er tidligere skolelærer. Han har tidligere været borgmester for Brovst Kommune, men efter sammensmeltningen af Brovst og Jammerbugt Kommune, er han nu borgmester for Jammerbugt Kommune, hvor han har siddet siden 2007 (Mogens C. Gade u.d.). Udover at være borgmester for Jammerbugt Kommune, som skal have naturnationalpark Tranum, har han i offentlige medier, kommenteret en del på det politiske planlægningsforløb. Derfor anså vi det som relevant at få hans perspektiv på netop omtalte forløb.

Robert Olesen – Kasserer for Bevar De Danske Skove – 2/3-2023 – Bilag 4

Robert Olesen er uddannet Skov- og landskabsingeniør, og er derudover medlem af bestyrelsen i organisationen Bevar De Danske Skove. Bevar De Danske Skove er en interesseorganisation, som består af en række forskellige aktive, såvel som pensionerede skovrider og -fogeder, samt andre individer som har tilknytning til skovindustrien. Ifølge dem, er det deres ansvar at kritisere staten og NNP'erne, som de kalder for dogmatisk og ideologisk hastværk (Bevar De Danske Skove, u.d.). Organisationen blev oprettet som følge af NNP-projektet, og vi ønskede derfor, at få deres kritiske perspektiv.

Flemming Torp - Næstformand i Friluftrådet - 3/21-2023 – Bilag 5

Flemming Torp er næstformand i Friluftrådet, og har derigennem været en del af arbejdsgruppen bag naturnationalparkerne. Udover at repræsentere Friluftrådets standpunkter, har han ansvar for deres holdningspapir om Vildtforvaltning. Tidligere har han arbejdet i Friluftrådets Strategiudvalg og Arbejdsgruppen for politisk udviklingsområde. Som en del af den nationale interessent-

arbejdsgruppe, fandt vi det relevant at få et indblik i netop dette forløb af NNP'ernes planproces. Friluftsrådet er en paraplyorganisation, som samlet har medlemsorganisationer over 2,5 millioner medlemmer og varetager mange interesser indenfor friluftsliv og natur.

Simon Rømer Roslyng – Afdelingsleder i Dansk Idræts Forening (DGI) – 3/24-2023 – Bilag 6

Simon R. Roslyng er afdelingsleder hos DGI, og har i forbindelse med planlægningen henimod de kommende naturnationalparker ytret sin og DGI's holdning til debatten og dialogen bag. Her har Simon blandt andet belyst sin bekymring til de grundlæggende beslutninger, og mener at inddragelsen fra statens side ikke har været optimal. Et interview med Simon har derfor haft relevans.

Thomas Schmidt Larsen - Repræsentant for DGI i den nationale interessentarbejdsgruppe – 4/18-2023 – Bilag 7

Thomas S. Larsen er konsulent i DGI, hvor han arbejder med adgangen til naturen. Thomas har blandt andet været en del af den nedsatte nationale interessentarbejdsgruppe. Det var derfor relevant at interviewe ham, da det er væsentligt for dette speciale at indsamle viden omkring forløbet i de nationale arbejdsgrupper, som han har været en del af. DGI er en paraplyorganisation, som varetager størstedelen af idrætsforeninger, deraf varetager de 1.7 mio. medlemmers interesser. Som en organisation, der skal varetage en stor andel af befolkningen, samt deltage i den nationale interessentgruppe, var det derfor relevant, at få indblik i netop deres perspektiv på NNP'ernes planlægningsforløb.

Rasmus Ejrnæs - Seniorforsker og del af den nationale videnskabelige arbejdsgruppe - 4/18-2023 – Bilag 8

Rasmus Ejrnæs er seniorforsker ved institut for Ecoscience på Aarhus Universitet, og er uddannet cand.scient i biologi, ph.d. Dertil har han udarbejdet en lang række forskningsartikler indenfor sit forskningsfelt, samt udgivet en række bøger på området. Udover sin forskningsbaggrund, er han meget aktiv i debatartikler og online medier, og var en del af den videnskabelige arbejdsgruppe til naturnationalparkerne.

Rune Engelbreth Larsen - Idéhistoriker, forfatter og naturfotograf – 5/19-2023 – Bilag 9

Rune Engelbreth Larsen er uddannet i idéhistorie og religionsvidenskab cand.mag ved Aarhus Universitet. Derudover er han medlem af Repræsentantskabet og Naturfagligt udvalg i Danmarks

Naturfredningsforening og Etisk råd. Derigennem har han været en del af den nationale interessentarbejdsgruppe, som repræsentant for DN.

3.4 Interviewguiden

Interviewguiden er et essentielt skridt i enhver kvalitativ undersøgelse, da vi her forsøger at understøtte besvarelsen af problemformuleringen og tilhørende arbejdsspørgsmål. Hertil går vi fra teori og undren, til et mere generelt talesprog – derfor er det et afgørende metodisk arbejde, hvor vi operationaliserer vores teoretiske perspektiver (Kristensen, C.J. et.al., 2016:81-82).

I praksis, har vi udarbejdet forskningsspørgsmål ud fra en række temaer og overordnet emne til informanterne, før interviewet blev gennemført. Vi spurgte ind til om, hvorvidt vi måtte optage samtalen, hvilke alle informanter godkendte. Selve interviewguiden er også blevet redigeret, for at tilpasse sig nye erkendelser undervejs i specialeforløbet, og den givne informants ekspertise. Eksempelvis fik vi undervejs i Mogens C. Gades interview, en forståelse af manglende indflydelse på processen. Denne opfattelse blev omdannet til et gennemgående spørgsmål til de resterende interviews, da flere af informanterne havde refleksioner herom. Helt konkret spurgte vi ind til informanternes opfattelse af de respektive arbejdsgruppers indflydelse på udmøntningen af planerne for NNP'erne.

3.5 Transskription

Vi har valgt at transskribere de fleste interviews med undtagelse af Lea Wermelin og Rune Engelbreth. Ved Wermelins interview, valgte vi at notere undervejs, og efterfølgende nedskrive et samlet referat af interviewet. Fravalget af optagelsen, blev valgt ud fra ønsket om at give en mere afslappet situation under interviewet, hvilket også var gældende med Rune Engelbreth.

Valget af at transskribere, har gået på at det er lettere at arbejde med et tekstprodukt, end en lydfil. Vi har valgt at transskribere med en tilgang, hvor vi omskriver og undlader at skrive øh-ord og andre mundtlige vendinger, da talesprog i nogle tilfælde ikke fungerer godt skriftligt. Derfor har vi valgt en tilgang, der transskriberer talesprog, til et korrekt skriftsprog med fuld tegnsætning, og sproglige vendinger og grammatiske fejl rettes. Denne tilgang er anvendt, for at gøre det lettere for læseren at forstå (Kristensen, C.J. et.al., 2016:88).

3.6 Kodning

Før den endelige kodningsproces, er hver enkel transskription blevet gennemlæst ad flere omgange, hvorved der løbende blev noteret undervejs, for at sikre overblik over den indsamlede kvalitative empiri. Overordnet set har vi tilgået kodningsprocessen induktivt dvs. det har været en datadrevet kodningsproces. Ved anden gennemlæsning af transskriptionerne, blev der kodet de mest væsentlige forestillinger omkring de begivenheder, som er opstået under hver informants relation til planlægningsprocessen (Kristensen, C.J. et.al., 2016:89-9). Derigennem opstod der en række tematikker som f.eks. opfattelse af indflydelse, vidensformidling, tidselement etc. Disse koder er ligeledes blevet udarbejdet i takt med de udførte interviews, hvorved vi fik et skærpet indblik af planprocessen. Derefter har vi med udgangspunkt i vores tilhørende arbejdsspørgsmål to og tre, kodet videre, for at få en skarpere forståelse af viden til besvarelsen af problemformuleringen (Kristensen, C.J. et.al., 2016:89-91).

3.7 Feltnoter

Undervejs i projektforsøget er der blevet nedskrevet en del noter, bl.a. under deltagelse i borgermøder, Naturmødet 2023 og Samrådet omkring dyrevelfærd i folketinget. Denne observationsmetode er blevet anvendt grundet dens systematiske måde hvorpå, der nedskrives refleksioner og observationer, der gøres undervejs (Andersen, H. et.al. 2017:95). Disse er ligeledes blevet anvendt som udgangspunkt for videre undren i dette speciale. Her menes, at den har understøttet undren, som derigennem skaber muligheden for en mere dybdegående udforskning af emnet: NNP'ernes planlægningsproces (Ibid. 96). Eksempelvis var Thea på et borgermøde i Tranum, hvor hun primært agerede som observatør, men også deltagende, da hun stillede spørgsmål under mødet. Derigennem agerede hun som deltagende observatør, som både har været med til at skabe en forståelse af interaktionen mellem eksperter og borgere, og derudover gav det mulighed for at få kontakt til potentielle informanter.

Udover det, fik vi tildelt økonomiske midler af RUC, som gav os muligheden for at deltage i Naturmødet i maj 2023 i Hirtshals. Under mødet, var der en række relevante oplæg, som vi deltog i, nedskrev noter og stillede spørgsmål til. Derigennem fik vi indblik i debatterne omkring NNP'erne, naturbeskyttelse og andre relevante emner, såsom lokal forankrings indflydelse på et projekt. Dertil deltog vi fysisk i samrådet: *Åbent samråd om dispensationsmulighed fra dyrevelfærdsloven i naturnationalparkerne* d. 4. maj, hvor de respektive deltagende politikere redegjorde for de seneste

udmeldinger omkring dyrevelfærdsloven, samt andre relevante aspekter såsom hegn, og om at dyreholderne skal tilse de store græssere, på enten individ eller bestandniveau.



(Billede 6, Jørgensen, T.U., februar 2023, Tranum borgermøde)

3.8 Kritiske refleksioner

Vi har i specialegruppen valgt at inkludere et særskilt afsnit, der har til formål at tage højde for, de eventuelle fejlkilder og mangler der måtte være, ved både valget af vores metoder og informanter, såvel som anvendelse af metoderne.

En refleksion vi har gjort os undervejs, er spørgsmålet omkring, hvorvidt vores speciale ikke er fyldestgørende nok, til at kunne konkludere overordnet på planprocessen, eller afspejle alle berørte aktørers oplevelse og holdning til planprocessen. Vi har ud fra vores ni informanter forsøgt at skabe et indblik i den forløbende planproces, hvoraf der undervejs, blev frembragt nogle tydelige tematikker. Vi anerkender dog, at besvarelsen havde været mere fyldestgørende, hvis vi havde interviewet flere informanter tilknyttet planprocessen, men grundet førnævnte respons fra informanter, anskuer vi at vi har indsamlet nok empiri, til at kunne besvare vores arbejdsspørgsmål og tilhørende problemformulering. Eksempelvis gennemførte vi interviews med to borgmestre, der er gået forrest i debatten om NNP'erne. Begge kommunalpolitikere er borgmestre fra Venstre. Eftersom vi ikke har udført interview med kommunalpolitikere fra de andre partier, har vi ikke kunne klarlægge andre mulige partiholdninger. Vi har dog forsøgt at komme i kontakt med de andre borgmestre tilknyttet projektet, men fik ikke svar.

En metodisk refleksion går på vores valg af informanter. Vi undersøger årsagerne til den modstand, der er forekommet i takt med etableringen af NNP'erne. Her kunne vi have valgt, at vores empiriindsamlingen skulle være baseret på informanter udelukkende bestående af borgere og andre repræsentanter fra de tilknyttede lokalsamfund. Vi har deltaget i forskellige borgermøder og dermed fået tilkendegivet en generel holdning af, at der ikke ønskes NNP'erne med hegn og store græssende dyr, men ikke haft uddybende interviews. Det kan derfor tænkes at supplerende interviews med borgere ville have medført andre borgerperspektiver på NNP'erne. Fravalget om at basere vores empiri ud fra borgere, går på at vi hellere vil undersøge planprocessens forløb, og se om den har haft en indflydelse på den modstand, der ses. Yderligere fremgik det undervejs i vores gennemlæsning af litteratur på området, at der eksisterer en del litteratur, som netop undersøger borgernes rolle i NNP'erne.

3.9 Validitet og reliabilitet

Ambitionen i den metodiske fremgang, har været at indsamle bedst mulig empiri. En anden refleksion vi har haft i specialegruppen er, at vi udelukkende har benyttet os af kvalitative metoder i form af semistrukturerede interviews. Vi kunne også have haft benyttet os af kvantitative metoder i form af eksempelvis spørgeskemaer, meningsmålinger eller lignende. Kvantitative metoder kunne have haft bidraget til at indsamle flere svar på forskellige holdninger til NNP'erne hurtigt og effektivt, men eftersom holdningerne kan bunde i mange forskellige, til tider komplekse faktorer, anså vi de kvalitative metoder for at passe bedre til besvarelsen af vores problemformulering.

Reliabilitet er forsøgt opnået ved at lade interviewene være semistrukturerede og stillet åbne spørgsmål, for ikke at lede udsagnene eller lægge ord i munden på informanterne. Det har derfor været tilsigtet at mindske subjektiviteten og øge reliabiliteten. Desuden har der været opmærksomhed på at transskriberingen blev foretaget så det bedst muligt afspejlede det mundtlige interview. Vi ser ikke, at resultaterne af interviewene er de endegyldige svar, men at de afspejler det, vi har haft til hensigt at undersøge, og dermed kan siges at være valide.



(Billede 7, Skovvandring i Gribskov, T.U., 24 september)

Kapitel 4 – Teori

I dette kapitel redegøres der for projektets to inddragede teorier: Jürgen Habermas teori om *Den kommunikative handlen*, og Bo Ellings teori om *Borgerne som modmagt i planlægningen*. Disse teorier er valgt, eftersom regeringen ved et flertal har besluttet at etablere nationalparkerne som et biodiversitetsfremmende tiltag. Habermas teori skal være med til at belyse, hvordan en moderne planlægning indbefatter et samarbejde mellem planlægningsmyndighed og borgere, heri hvordan etiske og æstetiske erkendelser udover de instrumentelle, videns baserede erkendelser også er væsentlige i planlægningen. Slutvis præsenteres Ellings teori om, hvordan borgernes rolle kan være med til at sikre en mere succesfuld og langsigtet planlægning. Teorierne vil sideløbende med en redegørelse holdes op mod emnet, med henblik på at belyse, hvorfor denne viden er nødvendig for at besvare specialets problemformulering.

4.1 Jürgen Habermas - Den kommunikative handlen

I det følgende afsnit forklares nogle af de centrale kernebegreber i Jürgen Habermas filosofiske tilgang, da de er vigtige i forståelsen af kommunikativ planlægning. Kommunikativ planlægning søger at gå væk fra hierarkisk, ekspertdrevet planlægning til mere netværksbaseret styring, hvor samarbejdet mellem borgere og planlægningsmyndighed bygger på en ideologi om at fremme den demokratiske dialog gennem inddragelse. Kommunikativ planlægning er derfor en måde at anskue rationalitet på. Herved kommer de etiske og æstetiske aspekter af rationaliteten – disse er normative og kun kan komme ud fra de kommunikative processer. På baggrund af disse pointer og specialets forskningsfelt, er et af specialets teoretiske ståsted filosofen, sociologen og samfundsdebattøren m.m. Jürgen Habermas. Habermas er den første siden efterkrigstiden, der har været optaget af at undersøge mulighederne og forudsætningerne for, at mennesker i det moderne samfund kan indgå i og være med til at fordre fælles rationelle beslutninger. Habermas beskrev i sit værk *Teorien om den kommunikative handlen* (1981) to verdener, system og livsverdenen. Disse udgør tilsammen samfundet (Habermas, J., 1981).

4.1.1 Kommunikativ planlægning

Kommunikativ planlægning er primært inspireret af blandt andet Habermas og hans normative teori om *kommunikativ handlen*. Habermas anser *fornuften* som det overordnede styringsprincip i samfundet. Habermas' teori handler om at fremstille *fornuftens* konstitutionsbetingelser indenfor kommunikation og videnskab. Teorien bygger på en antagelse om, at mennesket kan træffe *rationelle*

beslutninger og at mennesket blev frigjort ved oplysningstiden, hvor videnskaben afløste religiøse og mytiske tanker. Det fornuftige ligger dermed i videnskaben og det som ofte danner baggrund for at træffe rationelle løsninger. Habermas mener at begrebet om *rational erkendelse* bør fylde mere i den ellers snævre instrumentelle rationalisme, og han forsøger at fremføre det til en ressource for demokratisk debat. Habermas udvider begrebet om rational erkendelse ved at skelne mellem fire forskellige former for erkendelse (Habermas, J., 1981):

- **Instrumentel teknisk erkendelse** (forbinder mål til midler, og bevis til konklusioner)
- **Moralsk erkendelse** (ud fra værdier og etik)
- **Følelsesmæssig æstetisk erkendelse** (følelsesmæssig erfaring)
- **Kommunikativ erkendelse** (ud fra dialog i sociale relationer)

Disse fire erkendelsesformer udgør forskellige tænkemåder, og de repræsenterer bestemte forestillinger af virkeligheden. Kommunikativ rationalitet tager afstand fra det individuelle udgangspunkt og søger ind i andre erkendelser af verden, end dem der er i den instrumentelle erkendelsesform, og baserer sig i stedet på intersubjektive relationer, der er medvirkende til at danne fælles forståelser (Habermas, J., 1981).

4.1.2 System og Livsverden

Habermas skelner mellem *livsverden* og *systemverden*, da der optræder forskellige erkendelsesformer. System og livsverdenen erstatter det ontologiske værensbegreb med dette konstitutionsteoretiske begrebsapparat (Habermas, 2011).

Systemet repræsenterer det politiske og administrative system, der er styret af styringsmedierne *penge* og *magt*. I systemverden er det den instrumentelle rationalitet som er den dominerende, og defineres som fornuften hos den individuelle aktør, hvor det mest effektive middel tages i brug for at opnå et givent mål. Samfundets øgede differentiering har gjort at systemet over tid er blevet mere selvregulerende, hvor kompleksitetsforøgelsen med faktorer som markedsøkonomi, statsbureaukrati og internationalisering er blevet delvist afkoblet fra individets livsverdens-basis, og styres nu under systemverdenen. Der er således indtrådt en anden handlingskoordinering, der foregår på baggrund af sproguafhængige styringsmedier (Habermas, 2011).

Livsverdensperspektivet dækker over det der ligger til grund for den kommunikative handlen, som indebærer kulturen, den sociale verden og personligheden.

[...] livsverdenen er konstitutiv for indbyrdes forståelse som sådan, mens de formale verdensbegreber udgør et referencesystem for det, hvorom indbyrdes forståelse er mulig: taler og tilhører kommer til indbyrdes forståelse ud fra deres fælles delte livsverden om noget i den objektive, sociale eller subjektive verden. (Habermas, 2011: 293).

Habermas udtaler altså, at livsverdenen som sprog og kultur udgør en måde, for hvordan deltagerne gennem kommunikation skaber betydning. Indholdet i livsverdenen er en form for afspejling, der hjælper aktørerne med at fortolke deres handlingssituationer.

4.1.3 Sammenfatning

Den instrumentelle erkendelse, er primært den der dominerer i dagens samfund, og som fortrænger de andre erkendelsesformer. Ifølge Habermas har dette været med til at forringe den offentlige debat og dermed skille offentlig politik fra borgerens hverdagsliv. Habermas forsøger at fremstille argumentet om, at moralske og æstetiske argumenter bør have lige så stor vægt som de tekniske og videnskabelige. Habermas bidrager altså med et bud på en ny handlingslogik, der skal supplere systemet således alle skal kunne komme til orde, og ingen skal kunne blive ekskluderet.

Habermas teori er en god ramme for dette speciale, da han beskæftiger sig med problematikken; om det enkelte menneske og dets placering i det moderne samfund. Det er ud fra den problemstilling, at specialet finder sin relevans, da Habermas giver et bud på det moderne demokratis problemstillinger og en løsning. Ligeledes har Habermas' teori om system- og livsverdenen taget fat i nogle af de kerneproblematikker, der er opstået i det moderne samfund, hvor individet på trods af frisættelse fra tidligere tankemønstre, stadig eksisterer i et system, hvor faktorer som penge, magt og mediedominans er med til at fratage individet dets egen kontrol over sin livsverden.

4.2 Bo Elling - Borgerne som modmagt i planlægningen

Forståelsen for måden hvorpå samfundet bliver opdelt i livs- og systemverden, skal findes i de tilknyttede og forskellige rationalitets- og handleformer for de forskellige aktører. Her menes, at de handler i forskellige kontekster, som er videre defineret af deres tilhørende rationalitetsformer. Aktører kan opdeles i fire grupper, som er henholdsvis bygherren/investorerne, eksperterne, forvalterne og ikke mindst borgerne (Elling, B. 2016:47).

Bygherren / investorer

- Denne gruppe er kendetegnet ved at indgå i en systemisk handlekoordinering dikteret af medier som penge, argumenterer resultatorienteret og gør brug af ekspertkulturen til at understøtte deres ønskede resultat. Derigennem kan deres handlen anskues, som et meget strategisk valg for at opnå et givent mål.

Ekspertene

- Ekspertene besidder viden og praksiserfaring indenfor det givne område, og agerer oftest som rådgivere for staten eller investorerne. Ekspertene skal rådgive beslutningstageren, som handler indenfor det politiske system, som er karakteriseret af forskellige imperativer. Der klassificeres dog to former for handlekoordinering for eksperter, nemlig som en systemisk aktør eller indenfor livsverden. Hvis de bliver brugt som en systemisk aktør, så instrumentaliseres deres ekspertise til det målorienterede. Hvorimod hvis eksperterne agerer indenfor livsverdenen, så er deres ekspertviden ikke instrumentaliseret på forhånd. Dog anskues de som deltager i planprocessen som borgere, men med rette kan man definere dem som mere kvalificerede borgere. Yderligere er de kendetegnet ved at handle gennem en gensidig forståelsesproces, hvor målet er kommunikativ rationalitet (ibid. 48-49).

Forvalterne

- Regeringen eller kommuner er således de politisk valgte beslutningstagere samt de tilhørende embedsmænd, der tilrettelægger hele planlægningen, og de definerer rammesætningen såvel som det økonomiske input. De indgår derfor i en systemisk handlekoordinering via mediet magt, og anvender argumenter der er resultatorienterede. Dette sker gennem en instrumentalisering af ekspertviden. Derved er de underlagt den systemiske verden, hvor hovedformålet er at opnå maksimal legitimitet for deres handlen, dvs. kognitiv-instrumental rationalitet overfor borgerne (Ibid. 47-48).

Borgerne

- Borgerne indgår i planlægningen grundet, at planlægningen udføres for eller af hensyn til dem, da det har konsekvenser for dem. Yderligere har de forskellige motiver og handler derfor i en sproglig handlekoordinering via offentlige medier – i dette tilfælde er det borgermøder m.m. Deres argumenter er ligeledes karakteriseret ved at være forståelsesorienterede og i nogle tilfælde gør de brug af ekspertkulturen i en kommunikativ handleform og tilhørende rationalitet (ibid. 48).

De fire aktører indgår derfor i hver deres rolle i planlægningen, med hver deres brug af rationalitet, handlen og ikke mindst argumenter. Her kan der opstå et spændingsfelt i planlægningen, da forskellige interesser og dagsordner skal indgå i planprocessen. I forhold til informationer er det derfor vigtigt at se på konteksten af ”*hvem bringer den ind, hvad bringes ind og hvor kommer det fra?*” (ibid. 49). Derefter kan man analysere imperativet, samt muligheden for maksimal legitimitet som de endelige beslutningstagere må stå til regnskab for.

4.2.1 Den kommunikative magt

I tråd med Habermas, så skelnes der mellem tre niveauer af magt, nemlig politisk indflydelse som udspringer fra ikke-institutionaliserede meningsdannende offentlighed, kommunikativ magt, som bliver skabt i institutionaliserede diskursive beslutningsprocesser og til sidst administrativ magt, som er den reelle udøvelse og magten i en given forvaltning (Elling, B. 2016:49).

Yderligere er borgenes rolle, som den eneste af aktørerne, ikke formålsbestemt i en handlekoordineret kontekst. Det er ene og alene borgerne, som kan forholde sig frit og kritisk til processens målsætninger. Disse holdninger indbefatter både etiske og æstetiske ytringer til selve planprocessen og dets målsætninger. Her adskiller borgere sig fra de tre andre aktører. F.eks. kan en bygherre argumentere etisk, i form af et givent projekts sociale- og eller miljømæssige bæredygtige fordele, men her argumenterer Elling, at netop disse aktørers argumenter vil ændre karakter og blive instrumentaliseret til et givent systemisk formål (Elling, B. 2016:49). Det vil sige, at selvom argumenter, som enten er etiske og æstetiske, ikke er formålsbestemt for borgere, som den eneste af de definerede aktører. Endvidere konkluderer Elling følgende: ”*Konklusionen er, at viden, information og argumentation med et etisk eller æstetisk rationale, som ikke kan reduceres til kognitiv-instrumentel rationalitet, kun kan bringes ind i planprocessen af borgerne.*” (ibid.)

I forlængelse af dette argument, mener Elling, at via en aktiv brug af borgerinddragelse, kan der opstå kommunikativ magt, hvoraf denne form for magt kan understøtte politisk legitimitet for en given politisk beslutning (Elling, B. 2016:50). Denne tankegang kan både anskues på det statslige niveau, såvel som det kommunale niveau. Selve argumentationen bag en given politisk beslutning, er afgørende for at opnå legitimitet. Derigennem kan de politiske beslutningstagere undgå at blive straffet politisk, f.eks. ved næste valg, hvis en beslutning ikke har formået at opnå stor nok politisk legitimitet. Dog står de politiske beslutningstagere overfor magtfulde økonomiske interesser, som kan

være udfordrende at modstå. Her vil den kommunikative proces skabe en modmagt til den økonomiske interesse, gennem borgerinddragelse. Her skal det selvfølgelig tilføjes, at staten i sidste ende, har den endelige beslutning, som både er i deres ret og pligt at udføre.

Under et planlægningsforløb har borgerne to muligheder. De kan give deres input til en given forslag/beslutning. Dertil kan det forekomme at borgerne er meget splittet på et område, men de kan også give et samlet input, hvis de er enige. Til slut, skal borgerne forholde sig til den politiske beslutning, som nu er blevet taget. Hvorvidt de ønsker at acceptere, afvise helt eller delvist en given politisk beslutning, er op til dem; det sidste kan ske gennem demonstrationer, aktioner og en fortsat offentlig debat. Den kommunikative magt, udspringer derfor som et resultat af selve den handlekoordinering som har fundet sted i en given planlægningsproces. Dertil skal denne form for magt ses som et modspil til den typiske form for magt, der udspringer fra statslige, ekspertise eller andre former for klassisk magtudøvelse (Elling, B. 2016:51-52).

4.2.2 Sammenfatning

Elling beskriver i sin teori om kommunikativ planlægning, hvilke roller der indgår i den offentlige planlægning. Yderligere forklarer han, hvordan de fire definerede aktører handler, og hvilket rationale der ligger bag. Slutteligt tilskynder han, at borgernes magt er essentiel, grundet de er de eneste aktører, hvis rationale ikke er formålsbestemt. Deri opstår en magt, som udspringer af at være ikke-instrumentaliseret og målorienteret, og som kan give et modspil til den klassiske top-down styrede tilgang. Ligeledes finder dette speciale, denne teori, som et godt udgangspunkt til forståelse af de dynamikker som foregår mellem planlægningens aktører. Vi var bekendte med teorien før påbegyndelsen af specialet, men det blev tydeliggjort igennem interviewene, at netop denne teori, indrammer og forklarer planlægningsprocesserne, aktørerne og deres handlen. Derfor anvendes denne teori løbende gennem analysen for at forklare og forstå planlægningsprocessens kompleksitet, og svare på, hvorfor modstanden er opstået, såvel som den underliggende undren, som blev beskrevet i forskningsfeltet.

Kapitel 5 – Analyse

Analysen er delt op i tre forskellige tematikker, der skal uddybe projektets analyserende arbejdsspørgsmål. Først og fremmest belyses lovgivningen og reguleringen i relation til NNP'erne, gennem retslige dokumenter, med henblik på at analysere rammerne, og vilkårene som er gældende. Dernæst bliver argumentationen bag NNP-projektet præsenteret og analyseret, for at finde de bagvedliggende politiske årsager til NNP'ernes placering og udformning. Slutteligt analyserer vi informanternes udtalelser vedrørende planprocessen og det konkrete arbejde i de nationale arbejdsgrupper, for at give et indblik i informanternes opfattelse deraf. Dette undersøger vi for at besvare problemformuleringen:

Hvad er baggrunden for den modstand, der ses mod de kommende naturnationalparker, der tilsigter mere vild natur, på trods af den brede almene opbakning til naturbeskyttelse i Danmark?

5.1 Lovgivningen og rammevilkårene, der omfatter naturnationalparkerne

Ved at de kommende naturnationalparker er planlagt til at blive placeret på statslige arealer, anser vi det som væsentlig at belyse de bagvedliggende årsager. Derfor gennemgås relevante reguleringer og lovgivninger da de beskriver rammerne og vilkårene for planlægningen, som kan have betydning for borgerne. Ligeledes præsenteres informanternes synspunkter på planernes udformning, hvor vi derfor vil besvare arbejdsspørgsmål 2: *Hvilken betydning har lovgivningen og beslutningen om at etablere naturnationalparkerne på statslige arealer haft for planprocessen?*

I Danmark har vi lovgivninger og reguleringer, der kræver borgerinddragelse i miljørelaterede projekters planprocesser. Lovene er en vigtig del af den danske planlægningsproces, som har et centralt fokus på inddragelse af borgere og interessenter i ændring af arealanvendelsen. Nedenstående love er derfor relevante for dette speciale at belyse, da vi i denne analyse ønsker at undersøge regeringens planproces nærmere, og herved den borgermodstand, der er opstået til naturnationalparkerne.

Først og fremmest er det vigtigt at fremhæve at Planloven, der siden 1973 har gjort det obligatorisk at inddrage borgerne i region, kommune- og lokalplanlægning. Siden er der kommet andre tiltag til som Vurdering af Virkninger på Miljøet (VVM) i 1989 og i 2004 Strategisk Miljøvurdering (SMV/MV) med obligatorisk borgerdeltagelse i henhold til EU-direktiverne 337/85/EØS og

42/2001/EU. Ligeledes indførte Aarhuskonventionen i 1998 samme krav og kriterier for borgerinddragelse, i alle beslutninger vedrørende miljøet (Elling, B. 2016:52). I 40 år har den del af den fysisk-rumlige planlægning altså været funderet i regelsæt i forhold til det deltagerorienterede planparadigme. Graden af legitimitet som den politiske beslutning kan opnå, vil afhænge af borgerinddragelsen, den faktiske deltagelse, det konkrete forløb, som planprocessen har været igennem og det konkrete resultat, herunder hvilken betydning borgerne tillægger den pågældende plan. NNP'erne vil i den grad berøre borgerne, og derfor er det væsentlig, at lovene, der omfatter inddragelse af offentligheden efter planlovens, aarhuskonventionen og VVM-bekendtgørelsens bestemmelser, følges. Det er derfor interessant for os at undersøge, hvad lovgivningen uddyber. Mere specifikt er VVM-lovgivningen skrevet ind som: *Bekendtgørelsen af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)*. Afsnit I beskrives formålet med lovgivningen med følgende: *Formål, anvendelsesområde m.v.* Kapitel 1:

Stk. 2. Formålet med en miljøvurdering er, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om planen, programmet eller projektet, tages hensyn til planers, programmers og projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna, jordbund, jordarealer, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser og arkitektonisk og arkæologisk arv, større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og ressourceeffektivitet og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer. (Miljøministeriet 2021b, LBK nr 1976 af 27/10/2021)

Især bemærker vi projekter, der er omfattet af § 16, Bilag 2: *d) Nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse*. Projekter der indgår i Bilag 2 skal i henhold til §16, VVM-screenses og må ikke påbegyndes før screeningen er godkendt af Miljøministeriet: *Et projekt omfattet af bilag 2 må ikke påbegyndes, før myndigheden, jf. § 17, skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 21. (§16, LBK nr 1976)*. Ifølge VVM-bekendtgørelsen, skal en miljøscreening af miljøkonsekvenser udarbejdes af bygherren, i dette tilfælde Naturstyrelsen. Efter screeningsansøgningen vedrørende Gribskov og Fussingø blev indsendt, vurderede Miljøstyrelsen følgende: *“Miljøstyrelsen har på baggrund af en screening vurderet, at projektet ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt og derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering. Afgørelsen er truffet efter § 21 i miljøvurderingsloven”* (Miljøministeriet, 2022a:1). Som det fremgår af afgørelsen af screeningen, mente Miljøstyrelsen at Naturstyrelsen ikke behøvede at udarbejde en miljøkonsekvensrapport (VVM) på baggrund af, at natur og miljø ikke vil blive påvirket negativt (Miljøministeriet 2022b, Miljøministeriet 2022c). Eftersom Naturstyrelsen fik

etableringsgodkendelse uden en VVM ledte dette til borgerklager og de to første naturnationalparker (Gribskov, Fussaingø) som havde fået politisk godkendelse, og var klar til etablering, er nu sat på pause med opsættende virkning (Eskildsen, 2022). Vi undrer os over afgørelsen fra Miljøministeriet, for som VVM-bekendtgørelsen dikterer, som følge af en afgørelse skal “§ 10. Myndigheden træffer afgørelse om, hvorvidt planer og programmer efter § 8, stk. 2, er omfattet af kravet om miljøvurdering. Ved afgørelsen skal myndigheden inddrage de relevante kriterier i bilag 3 og resultaterne af høringerne efter § 32” (Miljøministeriet, 2021b, LBK nr 1976). Vi vil senere i analysen bruge eksempler på argumentation fra Miljøministeriets afvisningen af en VVM.

Vi kan ikke gå ind og konkludere på, hvorvidt at projektområderne har haft brug for en VVM-redegørelse fra starten. Dog kan vi argumentere for, at dette er et tydeligt eksempel på konkret modstand til NNP’ernes planproces. Dette begrundes ud fra at de to første parker er sat på pause med opsættende virkning, grundet begge miljøscreeningers godkendelse for et etableringsgrundlag uden VVM.

I januar 2021 blev lovforslaget om etablering af naturnationalparker i Danmark sendt i høring. Loven blev vedtaget 3. juni 2021 og trådte i kraft 1. juli 2021. Den 28. april 2021 blev projektforslag for naturnationalparker Fussaingø og Gribskov sendt i offentlig høring frem til den 23. juni 2021 (Miljøministeriet, 2021a). Mere specifikt er naturnationalparkloven fra 2021 skrevet ind som lovforslag nr. L 229: “Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven” (Folketinget, 2020-21, L229). Det betyder at NNP-loven ikke er en særskilt lov, men en ændring i eksisterende love. Efter lovforslag nr. L 229 blev vedtaget, opstod der debat i offentligheden. Især er følgende ændringer af dyrevelfærdsloven, lov nr. 133 værd at bemærke. Her står således, at efter kapitel 4 i dyrevelfærdsloven tilføjes: “»Kapitel 4 a. Særlige bestemmelser om dyr, som udsættes i naturnationalparker” med følgende tilføjelse af:

“§ 20 a. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan for at imødekomme hensynet til natur og biodiversitet i en naturnationalpark omfattet af en tilladelse efter lov om naturbeskyttelse undtage bestemte dyrehold, der udsættes i en sådan naturnationalpark, og dyrenes afkom fra bestemmelserne i § 3 og § 9, stk. 1 og 2.”. (LBK nr 1597 af 08/07/2021, 2020/1 LSF 229).

I dyrevelfærdsloven §3 står der at: “Enhver, der holder dyr, skal sørge for, at de behandles omsorgsfuldt, herunder at de huses, fodres, vandes og passes under hensyntagen til deres fysiologiske, adfærdsmæssige og sundhedsmæssige behov i overensstemmelse med anerkendte

praktiske og videnskabelige erfaringer.” (LOV nr 133 af 25/02/2020, §3). Ved at ministeren kan dispensere for dyrevelfærdsloven §3 betyder dette, at dyr i nationalparker kan fritages fra tilskudsfordring. Ligeledes kan dyr dispenseres fra dyrevelfærdsloven §9: *“Enhver, der holder dyr, skal sørge for, at dyret tilses mindst en gang om dagen.”* (LOV nr 133 af 25/02/2020, §9), hvilket betyder at tilsyn ikke behøves at føres dagligt. På det sociale medie Facebook findes gruppen *Stop Vanrøgt Af Dyr Bag Hegn* med ca. 21.000 medlemmer, her er der på nuværende tidspunkt debatter omkring rewilding, naturpleje, helårsafgræsning m.m. grundet medlemmernes bekymring for dyrenes retssikkerhed i de kommende nationalparker grundet dispensationsmulighederne (Stop Vanrøgt Af Dyr Bag Hegn, 2023). Landmænd og andre dyreholdere har ageret indenfor dyreværnsloven siden starten af 1900-tallet, hvor loven efterfølgende er reguleret løbende. Derfor er en lovændring omkring dispensationsmuligheden for tilskudsordning og tilsyn en drastisk ændring, som har vækket en reaktion i offentligheden. Vi undrer os over, at regeringen med disse ændringer af loven, ikke har forudset eller reflekteret over den modstand det ville medføre? Dette er et eksempel på en negativ reaktion fra befolkningen, som allerede er startet før planprocessen og etableringen er startet. Vi argumenterer for, at dette er den første indikation på den modstand vi ser i dag, eftersom at der allerede startes en offentlig debat, som følge af lovændringen i relation til de kommende NNP'er. Lovforslag nr. L 229 foreslår ydermere ændring af naturbeskyttelsesloven, hvor der efter kapitel 8 indsættes:” *»Kapitel 8 a. Nationalparker Tilladelse*”. Blandt andet forskrives der i denne lovændring at:

“§61a, stk. 4. Miljøministeren kan uanset § 22, stk. 3, og § 23, stk. 2, efter stk. 1 tillade, at en nationalpark eller et område heri helt eller delvis indhegnes med henblik på helårsgræsning. Offentlighedens adgang til og fra nationalparken må dog ikke forhindres eller vanskeliggøres unødigt. Vildtets frie bevægelighed skal endvidere opretholdes i det videst mulige omfang.” (L.229).

Den fremtidige adgang til naturen fremgår derfor af lovforslag 229. I bekendtgørelsen af lov om naturbeskyttelse §1 skal: *“Loven 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.”*(§1). Ligeledes tilsigter loven særligt: *“3) at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet. (§1, Stk. 2). Der skal ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.”* (§1, Stk. 3.), (LBK nr 1986 af 27/10/2021). Det er op til fortolkning at forstå, hvad det konkret betyder at ministeren kan tillade at en nationalpark eller område helt eller delvis indhegnes, hvor det samtidig er værd at bemærke at offentlighedens adgang

ikke må forhindres eller vanskeliggøres unødigt. Da adgangen ikke fremgår mere tydeligt, har dette ligeledes skabt debat om den fremtidige adgang til de naturarealer som indhegnes.

Mange af punkterne til naturnationalparkerne fremgår som dispensationer, hvilket potentielt set kan skabe bureaukratiske udfordringer. Der er således ikke skabt et tydeligt grundlag for, hvordan de danske naturnationalparker skal etableres, afgrænses og drives ved kontinuerlig borgerinddragelse. I lovgivningen er der ikke forklaret, nævnt eller henvist til, hvordan inddragelse af borgere, foreninger og andre aktører af de kommende naturnationalparker skal udarbejdes. Planloven og de andre ovenstående reguleringer kræver obligatorisk inddragelse af borgere i planlægningen. Vi vil derfor undersøge nærmere inddragelsesperspektivet i planprocessen i de følgende analyseafsnit.

5.1.1 Hvorfor statslige arealer?

Danmark vil bidrage til EU's biodiversitetsstrategi om 30 % beskyttet natur, herunder 10 % strengt beskyttet natur. Ifølge biodiversitetsrådet kan højst 2,3 % af det danske landareal inklusive søer og vandløb i dag med stor sikkerhed betragtes som beskyttet. Arealerne omfatter de kommende naturnationalparker, statslig urørt skov og naturarealer ejet af naturfonde. Den vigtigste begrundelse for at disse arealer kan betegnes som beskyttet skyldes, at der er tale om naturarealer, hvor den samlede biodiversitet i forvejen er beskyttet, og hvor beskyttelsen forventes at leve op til alle kriterierne udledt fra EU's fem retningslinjer (Biodiversitetsrådet, 2022:140).

Vi har undersøgt de forskellige arealers status som er udpeget til naturnationalparkerne og fundet ud af at eksempelvis naturnationalpark Gribskov, vil ligge i allerede eksisterende Natura 2000-område nr. 133, "Gribskov, Esrum Sø, Esrum Å og Snævret skov". Natura 2000-området består af habitatområderne nr. H117 "Gribskov", nr. H190 "Esrum Sø, Esrum Å og Snævret Skov" og fuglebeskyttelsesområde nr. F108 "Gribskov" (Naturstyrelsen, u.d.b). Dette Natura 2000-område i Gribskov fylder 100 % af arealet, hvilket vil sige at naturnationalparken vil være placeret på allerede beskyttet areal. Vi undrer os over, at regeringen har valgt netop allerede beskyttede områder, til at etablerer NNP'erne, og undersøgte derfor dette nærmere. Det fremgår dog af biodiversitetsrådet at:

Hovedparten af de 16,1 % af Danmarks landareal med eksisterende beskyttelsesordninger ikke umiddelbart kan tælle med i 30%-målet. I alt kan 4,7 % ikke tælle med, fordi arealerne ikke har et reelt naturindhold på grund af skovbrug, landbrug samt infrastruktur og bebyggelse. De resterende 11,4 % af Danmarks areal vurderes at have et vist naturindhold. I forhold til 30%-målet kan disse arealer overordnet set opdeles i tre kategorier: De ca. 2,3 % af det danske landareal, inklusive søer og vandløb,

der med stor sikkerhed kan leve op til 30%-målet. De ca. 5,3 % af Danmarks areal, som kræver en individuel vurdering af, om områdernes samlede biodiversitet beskyttes, forvaltes og overvåges i tilstrækkelig grad. m.m. De yderligere 3,8 % af Danmarks areal, opfylder kravene til langvarig beskyttelse - se yderligere om private § 3-arealer nedenfor. De 3,8 % udgør, sammen med de 4,7 % i alt 8,5 % af landarealet, der er omfattet af beskyttelsesordninger, men ikke kan regnes for beskyttet jf. 30%-målet. (Biodiversitetsrådet, 2022:107).

På ovenstående citat vurderer biodiversitetsrådet at de beskyttelsesordninger vi har i Danmark i form af §3- arealer, fredninger, Natura 2000 og naturbeskyttelsesloven er mindre beskyttende end nationalparkerne, da der stadig kan forekomme produktion i form af skovproduktion, jagt m.m. på arealerne. Engelbreth bekræfter ligeledes dette med at: *“Der er ingen beskyttelse af naturen i Danmark”* (Engelbreth, R. 2023:1). Dette er en anden måde at anskue naturbeskyttelse end ministeriet hidtil har gjort. Udover kravene til arealernes anvendelse stiller EU blandt andet krav om, at der ved strengt beskyttet natur, skal være en forudsætning om at efterlade naturlige processer uforstyrret fra menneskeligt pres og trusler mod områdets samlede økologiske struktur og funktion (EU, 2022:19).

I EU-kriterier nævnes også at:

In addition, strictly protected areas may also be areas in which active management sustains or enhances natural processes, such as semi-natural grasslands or some peatlands. In these cases, management activities should be limited to those necessary for the restoration and/or conservation of the habitats and species for whose protection the area has been designated. For example, mowing/grazing of grasslands would be considered compatible with strict protection if it is limited to the intensity needed for optimising the conservation value of the grasslands in question (Europa-Kommisionen, 2022:19)

Med dette menes, at der skal ske en aktiv opretholdende forvaltning, der fremmer de naturlige processer såsom græsning. I EU's biodiversitetsstrategi skal medlemsstaterne også bidrage til at leve op til de planer og målsætninger som er lavet for Natura 2000. Derfor kan NNP'erne i højere grad, være med til at opfylde Natura 2000-planernes målsætninger og konkrete elementer. Dermed bidrager det til at opfylde EU's kriterier for beskyttet natur og potentielt også opfylde kravene om strengt beskyttet natur. NNP'erne er altså placeret på arealer der kan underlægges beskyttelse af internationale standarder. Derfor er NNP'erne et skridt i den rigtige retning, hvis målet om 30 % beskyttet, herunder 10 % strengt beskyttet natur skal opfyldes. Dog er det væsentligt for dette speciale at reflektere over at Natura 2000, spænder fra 8 % i Danmark til 38 % Slovenien, hvilket gør Danmark til en bundskraber mht. naturbeskyttelsen i EU, men dette fortæller også noget om, at de arealer der er tilgængelig til at opfylde målene sammenlignet med andre lande, er begrænsede. Hvis vi i Danmark skal leve op til EU's kriterier omkring beskyttede arealer, kan vi på baggrund af EU's krav, kriterier

og målsætninger for beskyttet natur, aldrig formå at leve op til målet om 30 % beskyttet natur, da vi har så lidt natur der rent faktisk kan beskyttes.

Men hvor bliver landbruget af i denne sammenhæng? Dette sætter vi spørgsmålstegn ved, eftersom landbruget optager størstedelen af pladsen i arealanvendelsen i Danmark. Biodiversitetsrådet vurderer ligeledes at der skal afsættes markant mere plads til naturen i Danmark, hvis tabet af Danmarks biodiversitet skal vendes til fremgang, hvor det kræver at arealer, der i øjeblikket anvendes til bl.a. landbrug, skovbrug og fiskeri, målrettet og permanent omlægges til natur (Biodiversitetsrådet, 2022:13). Wermelin udtrykker at beslutningen er truffet på baggrund af et fagligt grundlag, men nævner blandt andet også at landbruget er en af årsagerne til biodiversitetskrisen, hvortil hun siger følgende:

“Dog har de i ministeriet trukket på forskellige kompetencer og anbefalinger fra eksempelvis IPBES ekspertudtalelser som henviser til at biodiversiteten der ønskes med projektet allerede, er i skovene, derfor er der allerede noget at bygge videre på. (...) biodiversiteten på lavbundjorde er det en anden type projekt.” (Wermelin, L. 2023:2)

Wermelin fortæller, at områderne er valgt grundet at den biodiversitet ‘de ønsker’ allerede er i skovene og ikke i landbruget. Vi sætter spørgsmålstegn ved om Wermelin blot snakker bort fra de problematikker landbruget medfører på biodiversiteten, og dermed undgår regeringen at begive sig ud i den tidskrævende og dyre proces det ville tage at omlægge landbrugsdriften. Initiativet til omlægning af landbrugsdrift til natur er altså derfor en anden agenda end NNP’erne. Olesen bidrager til denne pointe ved at påpege, at vi skal se det i en større sammenhæng:

”Vi skal se det her helt oppe i helikopter fordi vi bor lige i sådan en lavlandsapendiks, hvis vi kigger ud i Europa fx Sverige og Tyskland så har de jo naturgivne forhold, hvor de har masser af plads til biodiversiteten. Hvis nu nationalstaten Danmark ikke eksisterede, så ville vi blive nedprioriteret i biodiversitetssammenhæng fordi vi har en geologi som gør os ideelle til at producere fødevarer og træ i bæredygtighedens navn. Så I skal se det i en større sammenhæng, når I nu kommer til at snakke naturlov og 30 % og 10 % mål så er det jo fra EU’ side, som en hensigt erklæring og en gennemsnits betragtning fra EU som helhed. Så kan det være lidt træls at vores naturlov og geologi siger at vi skal levere på noget andet.” (Olesen, R. 2023:1)

Olesen nævner ligeledes at det kan blive en udfordring for Danmark at leve op til målet, da vores geologi begrænser mulighederne. Derfor ligger der en udfordring i at staten skal kunne nå at bidrage til 30 % målet inden 2030, men at kravene ikke stemmer overens med den arealanvendelse vi har nu. Som Ejrnæs udtaler, så er: *Det åbenbart et stort skridt i et landbrugsland, som Danmark, at beslutte, at naturen skal have førsteret nogle steder.* (Ejrnæs, R. 2023:3). Derfor opstår der en konflikt, i og

med vi har så begrænset areal, der rent faktisk kan beskyttes ifølge EU-kriterierne. Vi lever i en tid, hvor landet historisk set er præget af menneskelige aktiviteter i form af landbrug og fritidsaktiviteter m.m. Det vil kræve mange år før naturen i et landbrugsområde, vil have en gunstig nok karakter til at kunne gå ind under beskyttet natur. Dette anskuer vi som værende en af årsagerne til, at de statsejede arealer er valgt, og som Wermelin også udtaler så:

“Fremgår landbrugsarealer ikke som en del af det fordi det tager for lang tid. Der skal tempo på og derfor går det hurtigere i allerede eksisterende skov da det kan være en lang proces med at gå ud og opkøbe arealer.” (Wermelin, L. 2023:2).

Ligeledes nævnte Wermelin at:

”Ideen om vild natur/urørt skov udspringer på baggrund af inspiration af Rune Engelbreth, hvortil vi stillede os selv det spørgsmål om: hvordan kan vi gøre noget der ikke tager 100 vis af år? Det går hurtigere der hvor der allerede er natur.” (Wermelin, L. 2023:2).

Det skal ifølge Wermelin gå stærkt, men hvorfor skal det gå stærkt? Engelbreth fremhæver også at vi har travlt, hvis naturen skal få plads og har i sin bog: *Vildere Vidder i dansk natur* beskrevet detaljeret, hvordan en NNP kunne se ud:

“Jeg havde lavet det på statens arealer, hvor der minimum er 1000 ha som kunne leve op til det her med beskyttet natur og med et godt naturindhold. Det skal begynde hvor naturværdien er mindst ringe. Man kan komme i gang med det, med det samme.” (Engelbreth, R. 2023:1).

Citatet besvarer vores underen omkring valget om at etablere NNP’erne på allerede statslige beskyttede områder. Det vil ifølge Engelbreth og Wermelin gavne naturen mest, at placere NNP’erne på disse områder, hvor de også mener at målet vil opnås hurtigere på denne måde. Derudover udtaler Wermelin i citaterne at beslutningerne er taget ud fra faglige vurderinger. Engelbreth udtaler bl.a. Han har været med til at bidrage til beslutningen:

“I 2017 beskriver vi konceptet, hvor politikerne til min overraskelse tog det til sig. Det ene parti efter det andet snakkede om naturparker, NNP osv. Og i 2019 blev de begejstret for bogen jeg udkom med, som viste hvor NNP’erne kunne placeres og som gik mere i detaljen. Så kom det i regeringsgrundet efterfølgende. Derfor har min involvering været at finde på konceptet og ordet, men det primært givet af forskere.” (Engelbreth, R. 2023:1).

Engelbreth optræder her i planprocessen som ekspert, men agerer som borger. Ekspert er den gruppe som har til formål at bidrage med rådgivning, hvor Engelbreth har en dobbeltrolle, hvor han både optræder som ekspert men agere i andre sammenhænge også som borger. De politiske beslutningstagere handler indenfor det politiske system, og søger derfor for at opnå en målsætning

som i denne kontekst er mere beskyttet natur og dermed opnå legitimitet, hvilket de gør ved at lytte til eksperter som ved noget om de biologiske processer. Wermelin nævner ikke umiddelbart borgerne som en del af beslutningen og Ejrnæs udtaler ligeledes sin skeptisk for at inddrage dem:

“Så jeg mener egentlig, at på den måde er det lidt en pseudodagsorden, der er blevet stillet op omkring, at uuuh, man har glemt at høre folk, og uuuh, man skal også huske at komme folk i møde, og indgå kompromis, og jeg tænker, hvorfor skal man det? Vi laver jo fysisk planlægning i det her land på så mange punkter. Vi laver infrastruktur og motorveje, og vi laver byggerier, som har samfundsgavnlig formål, og det er der altid nogle lokale borgere, der er sure over, fordi det er lige der, hvor deres udsigt lå, så bliver der larm i deres baghave og sådan noget. Sådan er det bare, og så tænker jeg også, at man skal se sådan en national infrastruktur for biodiversitet, at det kan da godt være at der er nogen, der bliver sure over, men altså, det er bare ærgerligt.” (Ejrnæs, 2023:4-5).

Dette er en interessant udmelding fra Ejrnæs, eftersom den er i overensstemmelse med Planlovens centrale formål, som skal:

Sikre at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker 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 (LBK nr 1157 af 01/07/2020).

Vi anerkender, at naturen ikke udelukkende skal baseres ud fra borgernes holdninger og følelser. Men vi vil samtidig argumentere for, at en direkte udelukkelse af lokale borgere i planlægningen, kan få en stor rolle i modstanden. Habermas italesætter, at det er den instrumentelle erkendelse, som primært er den der dominerer i dagens samfund, og at andre erkendelser bør have lige så stor del i planlægningen. Habermas fremstiller argumentet om, at moralske og æstetiske argumenter bør have lige så store vægt som de tekniske og videnskabelige. Denne pointe mener vi, er væsentlig at tage i betragtning når der kigges på borgernes inddragelse og indflydelse i planprocessen. Der er ingen faggrupper der har eneret til bestemmelse, og det argumenterer vi for, heller ikke skal være gældende her. Yderligere argumenterer vi for, at det er altafgørende ikke at se bort for lovgivningen i planprocesser, selvom den kan anskues som en planproces for naturen. Det vigtigt at få borgernes opbakning, ellers vil der opstå modstand fra start.

Tiden har også haft en betydning for flere af vores informanternes opfattelse af planprocessen:

“Der er ingen tvivl om at det havde en effekt, for hun havde så travlt ministeren, med at få det her godkendt inden at der blev valg. Det var ingen tvivl om, at det her var en mærkesag for ministeren og måske også for regeringen, det skal jeg ikke gøre mig klog på, men det var det i hvert fald for hende. Så de har skyndt sig alt det de kunne til sidst, inden at valget blev afholdt.” (Gade, M. 2023:6).

“Altså, nu var det jo den forrige regering, kan man sige, og vi kan jo se, at der i løbet af det sidste år er sket noget i forhold til, hvor meget der bliver trykket på for at få gennemført det her, hvor meget regeringen også selv gør i at være på banen i forhold til det.” (Roslyng, S. 2023:10)

“Man har gjort det uintelligent, hvis man gerne ville fremme biodiversiteten. Det blev sådan en "feel good" afladshandling, vil jeg have lov til at kalde det. Uden at jeg tænker sådan. Det er fordi vi er utålmodige som mennesker, vi vil have at vi skal se resultaterne i morgen. Når vi nu er vant til arbejde med skovbrug, så er vi vant til at acceptere, at det du arbejder med, det ser du ikke resultatet af, det er din efterfølger der kommer til at se det. Det er selvfølgelig en mental omstilling, fra den verden vi ellers lever i. Men vi skal udruste os med mere tålmodighed når vi arbejder med danske skovforvaltning.” (Olesen, R. 2023:5)

De ovenstående citater, indikere at det ikke blot er en positiv udmelding at NNP-projekterne skal gå hurtigt. Grundet at projektet skal gå stærkt, når borgerne ikke at se et tydelig formål ved NNP'erne, til at de vil acceptere ændringerne de vil medføre. Vi vurderer i den henseende, at en VVM-redegørelse kunne have givet borgerne muligheden for at tilkendegive argumenter og give en større gennemsigtighed på projekt, samt at fastlægge en offentlig inddragelsesproces. VVM bidrager ligeledes med at fremstille status for området før og efter, hvilket havde givet en forklaring på, hvorfor naturnationalparkerne er en nødvendighed. Dette lader til at skabe utilfredshed blandt vores informanter, hvor der bliver sæt spørgsmålstejn til projekts formål. Målet om 30 % beskyttet natur inden 2030 er sat, og derfor skal den politiske beslutningen træffes, da de har både retten og pligten til det. Hvis regeringen ikke havde truffet nogen beslutning om at fremme naturbeskyttelsen, havde det omvendt ført til mangel på legitimitet. Vi argumenterer for at Wermelin og regeringen handlet ud fra en instrumentaliseret målsætning når de primært har lyttet til eksperterne. Borgerinddragelse er en tidskrævende, uforudsigelig og krævende proces og der har derfor ikke været tid nok til at foretage en borgerinddragelse som er gået i dybden, eftersom de første to NNP'er allerede skulle stå klar i 2022. Dermed opstår problemet da målet skal opnås indenfor en konkret tidsramme, og derfor anser planlægningsmyndigheden borgerne som en usikkerhedsfaktor der evt. kan stå i vejen for at nå målet. Vi argumenterer for en mistanke om at planlægningen har været forhastet. NNP'en i Gribskov skulle etableres i 2022, men er endnu ikke realiseret grundet klager fra borgere. Regeringsgrundlaget 2022 er ligeledes omskrevet så *“Der skal etableres lokale bestyrelser med relevant deltagelse”* (Regeringen, 2023:34). Derfor argumenterer vi for, at tidsselementet har spillet en rolle, som har vanskeliggjort en planproces som er langsigtet, eftersom borgerne ifølge Elling er de aktører der besidder alle rationalitetens aspekter. Derfor vil de være den gruppe der i sidste instans vil være mest

orienteret mod langsigtede og helhedsorienterede løsninger i forhold til planlægningen (Elling, B. 2016:55).

5.1.2 Den folkelige opbakning til naturnationalparkerne

Debatten om NNP'erne har fyldt meget, hvor både interesseorganisationer og offentligheden fremstiller deres skepsis, men hvordan hænger dette sammen med de undersøgelser der viser, at der er opbakning til NNP'erne? I forløbet om etableringen af naturnationalparkerne, er der udarbejdet forskellige undersøgelser som tidligere nævnt jf. afsnit 1.4.

Da vi interviewede Wermelin, spurgte vi om det var kommet bag på hende, at så mange borgere er skeptiske eller direkte imod. Her svarede hun at: *“det vil hun gerne udfordre, da undersøgelser fra blandt andet KU og DN viser, at der er kæmpe opbakning til NNP”*. (Wermelin, L. 2023:2). Wermelin argumenterer for, at størstedelen af befolkningen er positive overfor en naturnationalpark. Ejrnæs henviser ligeledes til samme undersøgelse som argument: *“ (...) jeg mener, der er empirisk grundlag for at sige med stor sikkerhed, at langt hovedparten af Danmarks befolkning er tilhængere af det her. (...) det viser gentagende opinionsundersøgelser, hvor man har spurgt befolkningen.”* (Ejrnæs, R. 2023:4) Engelbreth argumenterer ligeledes at; *“Modstanden er ikke stor, undersøgelser viser at 75 % er for. Det er overraskende at politikere tvivler.”* (Engelbreth, R. 2023:3). Vi synes at undersøgelsen fra KU er interessant for dette speciale, da en af konklusionerne bl.a. er at:

“Et solidt flertal af befolkningen havde en overordnet positiv eller meget positiv holdning til naturnationalparker (sammenlagt 75%), og stort set alle havde en holdning. Det kunne bl.a. konstateres, at personer bosiddende på landet/i landsby var mere negative end personer med bopæl i hovedstadsområdet. Færrest negative sås blandt de yngre (15-30 årige). Blandt ryttere, jægere og mountainbikere var der relativt flere med negativ holdning, og blandt motionsløbere, ornitologer og personer med interesse for botanik var der relativt flere med positiv holdning end blandt dem, der ikke tilhørte disse grupper. (Jensen, F.S. et.al., 2022:5)

Ornitologer og botanikere var mest positivt stemt overfor tiltaget, hvor der derimod sås størst modstand blandt ryttere, jægere og mountainbikere. Andre grupper som bruger skovene, havde i overvejende grad en negativ holdning til projektet. Dog fremgår det i rapporten, at over halvdelen af respondenterne, havde enten lidt eller ingen kendskab til NNP'erne. Så på trods af, at folk var overvejende positive overfor en naturnationalpark i Danmark, havde de begrænset kendskab til konceptet. Blandt dem, der havde noget til stort kendskab, var størstedelen ældre, og var enten jægere, lystfiskere, og motionsløbere m.m. Det vil sige, at dem med højt kendskab, havde større

sandsynlighed for at være modstandere eller kritiske overfor NNP'erne. Ligeledes var personerne i undersøgelsen bosiddende på landet/i landsby mere negative end personer med bopæl i hovedstadsområdet (Jensen, F.S. et.al., 2022:5).

Undersøgelsen af KU er kritiseret af flere af vores informanter, Olesen nævner bl.a.: “(...) Hvis man nu tog de spørgsmål man stiller folk. Vil du gerne have mere vild natur i Danmark? I er bekendt med noget der hedder ikke-testen? Hvis du nu laver den her ikke-test på det spørgsmål, var det så et relevant spørgsmål. Der er sgu da ikke nogen der ikke vil have mere vild natur” (Olesen, R. 2023:8).

Olesens pointe er her at spørgsmålene i spørgeskemaundersøgelsen ikke er uddybet eller forklaret i en detaljeret grad således at borgeren ikke er bekendt med de utilsigtede konsekvenser “ (...) og så bliver det pseudo-svar du får.” (Olesen, R. 2023:8). Det kommer ligeledes ikke som en overraskelse for Larsen, at de adspurgte i undersøgelsen gerne vil passe på naturen (Larsen, T. 2023:5). Ifølge Elling indgår de planlæggende myndigheder, altså forvalterne og de politiske valgte beslutningstagere i en systemisk handlekoordinering via mediet magt, hvor de argumenterer resultatorienteret, ved at anvende ekspertkulturerne til i denne sammenhæng at fremme deres ønskede resultater. De instrumentaliserer ekspertviden og er således også underlagt et systemisk imperativ, om opnåelse af maksimal legitimitet i deres beslutninger, som sigter på kognitiv-instrumentel rationalitet (Elling, B. 2016:47). Derfor kan denne undersøgelse fra KU om 75 % folkelig opbakning bruges, som et argument til at understøtte regeringens beslutning om NNP, hvilket fremmer deres legitimitet og troværdighed.

5.1.3 Delkonklusion

Beslutningen om at etablere naturnationalparkerne på statsligejede arealer, har vi klarlagt flere forskellige årsager til. Først og fremmest har Danmark med deres biodiversitetspakke, konkrete målsætninger der skal opnås både inde for EU-og DK-regi. Tidsperspektivet vurderer vi spiller en væsentlig rolle, da projektet hurtigere kan stables på benene, når staten selv er ejere af arealerne, hvor der i forvejen er biodiversitet at bygge videre på. Arealerne indeholder natur og biodiversitet som jf. eksperterne vil blive genetableret og beskyttet med NNP'erne. At projektet er gået hurtigt, er dog ikke udelukkende positivt for alle. Borgmesteren og brugerne af lokalområderne mener at årsagen til det er gået hurtigt, er at egne mål skulle nå at opnås. Ved at udarbejde en VVM-redegørelse, havde formålet fremgået tydeligere.

Endvidere argumenterer vi for, at undersøgelsen ikke repræsenterer de lokale borgeres og brugeres opbakning til NNP'erne, eftersom størstedelen har lidt til ingen kendskab til dem. Modstand til projekter opstår, oftest når en borger har en tilknytning til projektområdet. Elling påpeger, at borgerne har forskellige motiver til at involvere sig i en planlægning, grundet den kan have konsekvenser for dem. Derved skal planlægningen udføres for eller af hensyn til de berørte borgere (Elling, B. 2016:9). Hvis regeringen og fagfolk i planlægningen ikke anerkender, den skepsis der forekommer for de berørte borgere i NNP-projektet, men blot ser en bred almen opbakning på baggrund af denne undersøgelse, argumenterer vi for, at der opstår en problematik. Her affejer regeringen de lokale borgeres stemme, hvilket skaber en modstand til projektet.

5.2 Informanternes opfattelse af planprocessen

Efter vi nu har belyst, nogle af de argumenter som er blevet anvendt, henimod etableringen af naturnationalparkerne, ses det relevant at undersøge speciallets informanternes oplevelse af selve planlægningsforløbet. Dette vil gøres ved at besvare arbejdsspørgsmål 3: *Hvordan har eksperternes, interesseorganisationernes og kommunernes opfattelse været omkring deres indflydelse i planprocessen?*

Til at starte med spurgte vi Wermelin indtil, hvad hensigten var, med den allerede italesatte inddragelse. Hertil svarede hun, at der var oprettet en række følgegrupper. Helt konkret blev der nedsat en national videnskabelig arbejdsgruppe som bestod af en række professorer, lektorer og andre relevante aktører indenfor området. Derudover blev der nedsat endnu en national arbejdsgruppe for interessenter, der bestod af relevante organisationer som repræsenterede alt fra lokale brugere, til andre relevante organisationer. Slutteligt er der blevet oprettet lokale projektgrupper, hvoraf repræsentanter for kommunerne og lokale forvaltninger er repræsenteret (Miljøministeriet, u.d.). Alle grupperne blev oprettet i 3-4. Kvartal i 2020, hvorefter Gribskov NNP fik godkendt etableringsgrundlag i slutningen af 2021, det vil sige at arbejdet i grupperne, har forløbet i knap et år inden etablering (Naturstyrelsen u.d.c). I relation til arbejdet og forløbet til disse arbejdsgrupper, adspurgte vi Wermelin indtil indflydelsen af grupperne, hvortil hun svarede at de skulle bidrage med input til projektet NNP'erne (Wermelin, L. 2023:3).

Ifølge Elling, bidrager disse arbejdsgrupper med deres viden og praksiserfaring, som skal understøtte beslutningstagningen for den politiske forvaltning. I planlægningen vil de forskellige aktører, bidrage

med deres rationalitet, handlen og argumenter. Dette skaber et spændingsfelt i planprocessen, da der her optræder forskellige interesser og dagsordener. Med dette teoretiske udgangspunkt taget i betragtning, undersøgte vi nærmere forløbet med arbejdsgrupperne, for at se om der med NNP'erne er opstået et spændingsfelt, som har haft indflydelse på den modstand, der er forekommet. Afslutningsvis vil vi i dette afsnit, undersøge to af de lokale kommuners opfattelser og rolle i projekterne, gennem interviews med to borgmestre fra henholdsvis Gribskov Kommune og Jammerbugt Kommune. Hermed ønsker vi at få et indblik i den lokale respons, som har været på NNP-projektet.

5.2.1 Den nationale interessentgruppe

For den nationale interessentarbejdsgruppe har flere af vores informanter haft en mere kritisk opfattelse af forløbet. Dette opsummerer Roslyng ved at sige følgende:

”(...) politisk er vi jo egentlig blevet mødt med forståelse, men der er ikke nogen, der er kommet med en løsning på, hvordan det skal gøres. Så ja, jeg tror, det er sådan lidt, det er nemt nok at få forståelse for, at der er de her problemstillinger, men derfra til at nå til, hvordan løser man dem konkret (...)” (Roslyng, S. 2023:10).

Denne opfattelse delte Larsen, hvor han ligeledes mente, at forløbet var kendetegnet af, at de respektive organisationer, kun delte deres holdninger og bekymringer til projektet (Larsen, T. 2023:3). Dertil havde vores informanter en opfattelse af at blive mødt med forståelse, men fik ikke klart svar på nogle af de problemstillinger de præsenterede under møderne i interessentgruppen. Friluftrådet havde f.eks. en målsætning om at forslå regeringen, at inddrage lokalbefolkningen i højere grad, for at sikre lokal forankring, og som samtidigt er organisationens overordnede formål; at varetage den brede interesse for befolkningen, som Torp lagde vægt på (Torp, F. 2023:1). Friluftrådet er en paraplyorganisation, der varetager mange forskellige medlemmers og organisationers interesse, derfor argumenterer vi for, at Torps dagsorden er at få en større inddragelse af lokalbefolkningen, for at få sine medlemmer repræsenteret i forløbet. Derigennem tilskynder Friluftrådet en højere grad af kommunikativ magt, da borgerne er den eneste, som netop kan give et frit og kritisk input til planprocessen. Et eksempel på en af de gennemgående bekymringer, som blev italesat overfor regeringen, lød således:

”Jamen, jeg har jo siddet til møde med Lea Wermelin, sammen med min formand og sammen med DIF, med deres konsulent, bestyrelsesformand og direktør, og hvor de direkte adspurgte, hvad er det problemet med hegnene er? Er det de høje hegn, eller de lave hegn? Og jeg siger, det er ikke hegnene. Det er

simpelthen det uafklarede spørgsmål om sikkerhed og ansvar for den organiserede idræt.” (Larsen, T. 2023:16)

Bekymringer der tager udgangspunkt i borgernes sikkerhed, i dette tilfælde brugerne af området, er blevet tilkendegjort til regeringen. Det var en gennemgående respons, fra flere af informanterne der har kommenteret på forløbet i interessentarbejdsgruppen, at der ikke blev givet et reelt svar på deres henvendelser, men kun at der blev lyttet til dem.

Regeringen har fra start af, lagt vægt på at adgangen til NNP’erne ikke skal fratages befolkningen. Dette begrundes ud fra deres planer om at etablere indgange og låger i hegnene omkring parken, på den måde vil der ifølge regeringen være rig mulighed for at opleve naturen på nært hold. På Miljøministeriets hjemmeside kan der findes besvarelser på spørgsmål fra befolkningen, som også omhandler menneskets adgang til NNP’erne. Eksempelvis bliver følgende spørgsmål stillet: *”begrænser I ikke adgangen til naturen ved at sætte hegn op om hele området?”* (Naturstyrelsen, u.d.) hvortil Naturstyrelsen bl.a. besvarer: *”Naternationalparkerne kan blive afgrænset af hegn for at holde dyrene inde og sikre græsningstryk, men det er vigtigt at understrege, at hegnet ikke skal holde mennesker ude. Tværtimod vil der blive etableret en lang række indgange til naternationalparken”* (Naturstyrelsen, u.d.). Dette understøtter regeringens syn på, at adgangen ikke fratages mennesket, så længe der er indgange til NNP’erne. Gennem specialets empiriindsamling, er vi stødt på andre holdninger til adgangen, som vi argumenterer for, ikke blot omhandler den fysiske adgang til området.

I DGI's generelle bemærkninger der blev tilsendt Naturstyrelsen i takt med udpegelsen af naternationalparkerne, blev *den reelle adgang* brugt op til flere gange: *”Offentlighedens adgang til naternationalparkerne skal sikres og fastholdes. Dette er afgørende for DGI. Det gælder ikke kun de lovmæssige rammer for adgang, men i særdeleshed den reelle adgang.”* (Miljø- og Fødevarerudvalget, 2021:1). Her påpeger DGI, at adgangen ikke blot omhandler lovgivning, der tillader fysisk adgang, men en reel adgang der indebærer mere. Dette stillede vi os nysgerrige overfor, under vores interview med Roslyng som uddybede følgende:

”Nå, men det handler jo om det her med, at en ting er, at alle har lov, men hvis de vilkår, man har lov til at gå derind på, gør, at man er usikker om sit ansvar, eller man er utrygt ved at gå derind, eller den aktivitet, som man vil lave, som man har lov til at lave, den faktisk ikke kan lade sig gøre” (Roslyng, S. 2023:9)

Roslyng italesætter, at der er en forskel på at have lov til at tilgå området, men en anden ting er at føle sig sikker i at tilgå området. Her omhandler adgangen ikke blot det fysiske aspekt, men et sikkerhedsaspekt, som han mener ikke er udarbejdet tilstrækkeligt på nuværende tidspunkt. I bilag 3 i VVM-bekendtgørelsen, fremgår det af et af kriterierne, at der skal tages hensyn til potentielle “*farer for menneskers sundhed og miljøet (f.eks. På grund af ulykker)*” (Miljøministeriet 2021a, LBK nr 1976). Dertil stiller vi os undrende overfor Miljøstyrelsen bagvedliggende argumentation for Fussingø NNP-projektet, som lyder således:

Miljøstyrelsen vurderer samlet set ikke, at udsætningen af store græssere vil medføre en væsentlig påvirkning på friluftslivet, idet der er tale om et stort areal med mange stisystemer, også forefindes områder til dyr, uden for stisystemerne og den generelle erfaring fra andre steder med kombination af friluftsliv og dyr viser, at der kun sjældent opstår utrygge situationer. (Miljøministeriet, 2022d:29)

Den konklusion var ligeledes gældende for Gribskov, hvor Miljøministeriet vurderer at udsætningen af store dyr, ikke vil have en væsentlig effekt på friluftslivet (Miljøministeriet, 2022a:25). Denne bekymring fra Roslyng stemmer ikke overens, med de vurderinger Miljøministeriet har gjort sig omkring dette sikkerhedsaspekt.

Larsen havde ligeledes et stort fokus på netop denne problematik. Han talte ind i ansvarets rolle bag hegnet, ved at bringe et eksempel op, omkring en træner og en elev, som kom ud for en ulykke med et kvæg, hvor han hertil retorisk spørger: “*Kan den her træner så blive stillet til ansvar? Har den her træner et særligt ansvar? Og hvordan ser man på det? Og svaret er jo, at der er adgang på eget ansvar.*” (Larsen, T. 2023:6). Roslyng og Larsen forsøger at belyse et dilemma i deres eksempler på ovenstående scenarier; Hvordan skal mennesket handle i kontakt med store græssere og hvem får ansvaret hvis det går galt? Så længe disse spørgsmål ikke er besvaret af regeringen, vil der ikke være en tryk, sikker eller reel adgang til NNP’erne. Naturnationalparkerne er derfor adgang på eget ansvar, hvilket informanterne fra DGI mener kommer til at skabe store udfordringer for brugerne af området. Vi vurderer, at der ses en uklarhed i planlægningen omkring ansvarsfordelingen inde i NNP’erne, da Regeringen ikke har konkrete svar eller løsninger på akkurat disse aspekter (Roslyng, S. 2023:9). Vi argumenterer for at udformningen af en konkret VVM, havde opstillet scenarier som havde givet en tryghed for interesseorganisationerne, de lokale og brugerne af områderne.

Larsens eksempel med en træner og et barn i en NNP, argumenterer vi for, bunder i moralske og etiske værdier og erkendelser, som udspringer fra livsverdenen. Borgerne handler ikke ud fra

målorienterede målsætninger og har derfor ikke intentioner om at opnå magt eller penge. Inddragelse af borgere i planprocessen kunne derimod bidrage til at inkorporere de moralske og etiske erkendelser i planlægningen. Gennem dialog og argumenter med borgere kunne de etiske anskuelser og værdier træde frem fra borgernes fornuft. Hvis det udelukkende blev besluttet af aktører i systemverden, ville ansvarsfordelingen blive repræsenteret ud fra det politiske og administrative system, hvilket ikke er ideelt. Som vi tidligere har påpeget, bør borgerne indgå i planlægningen, da det lovgivningsmæssigt er obligatorisk, og da projekterne har interesse og konsekvenser for dem. Dette scenarie, er eksempel på, hvordan ansvarsfordelingen kan få store konsekvenser for borgernes adgang og tryghed til området.

En af årsagerne til at, man ikke havde fået et svar omkring sikkerhed, var ifølge informanterne, at beslutningen var truffet på forhånd, dette opsummerer Roslyng ved at sige således:

”Jeg ved egentlig ikke helt, hvor vi skal starte, fordi da de arbejdsgrupper bliver nedsat, er der allerede fastlagt nogle præmisser i forhold til de her nationalparker, og så er det fint at indkalde en national arbejdsgruppe, som skal være bidragsyder, men de når ikke, altså de faglige drøftelser, som der kunne være omkring relevansen og konsekvenserne, ikke mindst ved at have hegn og store græssere, det er det, det drejer sig om jo.” (Roslyng, S. 2023:1-2)

Beslutningen var altså truffet, og der var derfor ikke råderum, til at give input til projekt, derfor var ønsker og indflydelse på naturen fraværende. Svaret fra de planlæggende myndigheder, i dette tilfælde Naturstyrelsen som stod for møderne, var at beslutningen var truffet, og derfor ikke kunne diskuteres (Larsen, T. 2023:1, Torp, F. 2023:3). Dette undrede vores informanter sig over, hvad årsagen til deres arbejde i gruppen egentlig så skulle bibringe. For som Wermelin påpegede, så var formålet at give inputs, men når kontroversielle elementer som hegning og store græssere allerede var truffet på forhånd, hvad var så meningen med arbejdet i interessentgruppen. Dette kan være en indikation på, at regeringen har haft alt for travlt, og inddragelse samt høringer har været pseudoarbejde.

Denne antagelse blev bekræftet igennem alle interviews med informanterne der kommenterede på forløbet i interessentgruppen. Hvilket rejste spørgsmålet om, hvilken reel indflydelse de havde på udmøntningen af NNP'erne. I forlængelse af dette, kommenterer Larsen følgende omkring arbejdet i interessentgruppen: ”Der blev ikke besluttet noget som helst. (...) Men det er jo svært i en interessentgruppe at kvalificere noget, der er besluttet. Det er der, hvor inddragelsen bliver sær.” (Larsen, T. 2023:3). Både Larsen, Roslyng og Torp stillede spørgsmålstegn til inddragelsens

indflydelse på planprocessen, da de ikke har kunne gennemskue indflydelsen fra den nationale interessentarbejdsgruppe. De havde en følelse af, at der blev givet en overordnet meningsudveksling, men der forekom ikke yderligere resultater end dette. Engelbreth nævner i samme tråd, at der under møderne ikke har været stor nok faglighedsudveksling og at *“Vi sidder så i grupperne og skændes og bliver ikke enige.”* (Engelbreth, R. 2023:2) Han mener, at formålet om naturbeskyttelse pludselig tilsidesættes til formål for andre hensyn. Derfor mener han inddragelse udelukkende har ført til at *“så man kan sige man har varetaget interessenterne.”* (ibid.) Alt i alt, var der en opfattelse af, at den politiske beslutning var truffet, og der derfor ikke var plads til at få indflydelse på hovedelementerne i NNP’erne, og derfor endte det blot som en diskussion om interessevaretagelse. Som Roslyng også pointerer, så har: *“ (...) man har kørt noget proces for at sige, at der har været inddragelse, men den reelle inddragelse har været så om så.”* (Roslyng, S. 2023:3). Eftersom at præmissen omkring hegn og udsætning af store græssende dyr er lagt fra start, sætter informanterne derved spørgsmålstejn ved deres arbejde i forløbet har skabt indflydelse. Overordnet set, har regeringen inddraget, men indflydelsen på selve elementerne i NNP’erne har været minimal, eller ikke eksisterende ifølge informanterne. Borgerinddragelsen har i denne forbindelse en legitimerende effekt, der på den ene side muliggør vanskelige beslutninger, men vi ser også at borgernes interesser ofte til sidestilles fordi et flertal af borgere alligevel bakker op om planerne. Derfor er denne form for inddragelse af interessenter blot en måde at give borgerne en tilsyneladende indflydelse på (Elling, B. 2016:53). Regeringen er underlagt den systemiske verden, og er derfor formålsbestemte, og indgår i en systemisk handlekoordinering, som er resultatorienteret og styret af mediet magt og penge. Hovedformålet for regeringen er at opnå maksimal legitimitet gennem deres handlen. Vi argumenterer gennem vores informanternes udtalelser for at legitimitet ikke opnås, da borgerne ikke tillægges indflydelse, men blot inddrages og informeres.

5.2.2 Den videnskabelige arbejdsgruppe

Forud for den politiske aftale om nationalparkerne, har der selvfølgelig været en del politiske kompromisser. I den henseende, satte Ejrnæs spørgsmålstejn ved de anbefalinger som har været italesat i den videnskabelige arbejdsgruppe:

”En anden gennemgående anbefaling har været, at vildsvin er en nøgleart i danske økosystemer, og der er helt lukket for vildsvin. Det er ikke engang noget, de har været interesseret i at diskutere. Det er jo landbruget, der har fået lov til at bestemme, hvilke dyr der skal være i nationalparkerne på det punkt. Så har der ikke været helt enighed om, hvor mange dyr og hvilke dyr, der skal ud i de forskellige steder.” (Ejrnæs, R. 2023:3).

I forlængelse af dette, uddyber Ejrnæs lidt om den diskussion, der har været i den videnskabelige arbejdsgruppe, hvoraf han forklarer om en diskrepans i det videnskabelige miljø, hvoraf risikoen ved nogle større dyr var til debat. Yderligere indikerer Ejrnæs, at landbruget har været med til at definere rammesætningerne, i dette tilfælde valget af store græssere til NNP-projektet. Det vil sige, at landbruget har defineret hvilken slags vild natur, der kan eksistere i NNP'erne. Ejrnæs sætter altså spørgsmålstegn ved om regeringen beskytter interesser, i dette tilfælde landbruget.

Diskussionerne om indholdet af natur og dyr har, ligesom i interessentgruppen, ikke ført til nogle konkrete beslutninger. Deraf undrede vi os over, hvad Ejrnæs følte han havde bidraget med til projektet, hvor han sagde følgende:

”Men i starten blev jeg i hvert fald inviteret til at være med, og min oplevelse af det er nok, at det er lidt en blanding af, at det her embedsværk, som jo kørte møderne, altså Naturstyrelsens embedsværk, som kørte møderne, de har dels haft et behov for at have noget rygdækning for nogle af de planer og beslutninger, de skulle lave. (...) de har jo nok både haft et behov for lige at være helt sikre på, at de stod fornuftigt fagligt, men det er også mit indtryk, at de også brugte det lidt som sådan et stempelkontor, altså sådan et sted, hvor man skal bruge legitimitet til sin politiske beslutning, og den får man så fra sådan en faggruppe. Når faggruppen er så bredt sammensat, så kan man også meget let få faglig begrundelse for næsten hvad som helst.” (Ejrnæs, R. 2023:1).

Herigennem kan vi anskue, hvordan Naturstyrelsen som bygherre, har anvendt eksperter til at understøtte rammesætningen for NNP'erne. Det er værd at diskutere, om der er blevet lagt mere vægt på den videnskabelige arbejdsgruppes legitimering af regeringens formål, fremfor at lægge vægt på berørte eller interesserede borgere i planprocessen. Dette understøttes ved at de faglige vurderinger, er kommet efter præmissen er lagt, eftersom at den kun her, kan bruges som en legitimerende faktor. Derved bliver eksperterne for staten, i dette tilfælde Ejrnæs, brugt til at legitimere regeringens rammer, som allerede var fastsat fra start. Dog var der uenighed i den videnskabelige arbejdsgruppe omkring valget af større græssere, hvoraf risikoen blev diskuteret. Overordnet set, var Ejrnæs positivt stemt overfor NNP'erne, men havde ikke en opfattelse af, at havde haft en reel indflydelse på udmøntningen af dem. Hans indtryk var, at man stort set havde defineret rammerne for NNP'erne (Ejrnæs, R. 2023:2-4).

5.2.3 De lokale kommuner i planforløbet

Udover at have igangsat de nationale arbejdsgrupper, spurgte vi Wermelin indtil, hvordan den lokale inddragelse i form af kommunerne havde forløbet. Her fortalte hun at der havde været en dialog med

de forskellige borgmestre (Wermelin, L. 2023:2). For Bent Hansen som er borgmester i Gribskov Kommune, kom det lidt som en overraskelse, da der ifølge ham ikke var rettet en direkte henvendelse fra regeringen, hvorefter han udtaler følgende:

“Men reelt set, har vi jo ikke haft nogen indflydelse på det i kommunen. Det har vi ikke. Vi har tiltusket os, og selv indgivet høringsvar. Og så har det skabt den debat. Og det er meget drevet af borgerne. Lad os sige det som det er. Det er da dem, der har fået oplyst om, at der er noget galt her.” (Hansen, B. 2023:8)

Ovenstående citat fra Hansen bekræfter, at der ses en utilfredshed fra nogle lokale borgere i Gribskov Kommune. Det har udmøntet sig gennem høringsvar og startet debatten omkring NNP-projektet. Hansen påpeger, at debatten primært er blevet drevet af borgerne, som en reaktion mod regeringens udspil. Her ser vi ifølge Elling, et eksempel på at borgerne har brugt en kommunikativ magt, som et modspil til den statslige magtudøvelse. Dette er derfor et eksempel på et modspil fra borgerne, som en reaktion af de beslutninger der blev taget af regeringen.

Ligesom Hansen havde Mogens Gade fra Jammerbugt Kommune, en klar forventning om, at der ville blive inddraget lokalt. Dog forklarede han, hvordan Wermelin havde ringet ham op, og sagt hvor indgangen skulle placeres (Gade, M. 2023:6). Dette faldt ikke i god jord for borgmesteren, da han allerede havde en klar idé, i samspil med den lokale Naturstyrelse, hvor indgangen kunne placeres. Dette resulterede i følgende udtalelse:

”jeg lovede hende også kamp til stregen, da hun ringede til mig og sagde, nu må du jo så gå ind for det her, og jeg sagde nej, det gør jeg godt nok ikke. Så der har ikke været dialog, der har været meningsudveksling. Så hun får modstand, det får hun hele vejen hjem. Det er ikke en trussel, det er et løfte.” (Gade, M. 2023:6).

Her har vi et konkret eksempel på, en utilfreds borgmester, grundet regeringens valg i at ikke inddrage i små beslutninger, som hverken drejer sig om hegning eller store græssere. Selvom det ikke længere er Wermelin som er minister på området, var han positivt stemt overfor de samtaler, der allerede havde forgået mellem ham og den nuværende miljøminister Magnus Heunicke. Endvidere uddybede Gade hans kritik mod Wermelins håndtering af sagen således:

”Hun har jo fuldstændig manglende respekt for, hvordan det politiske system det fungerer. Det har hun jo vist hele vejen igennem. Vi har aldrig nogensinde haft en dialog. Vi har udvekslet synspunkter, og det er det, der har været problemet, at vi aldrig nogensinde har været inde og diskutere ting. Vi har fået lov til at fortælle hvad vi synes, og så har hun fortalt hvad hun gerne vil realisere, og det er jo der, vi har manglet den der interaktion, som der har været... (...) Man har en dialog på det faglige niveau, og så finder man ud af at skabe nogle løsninger i fællesskab.” (Gade, M. 2023:1-2)

Mangel på diskussion og reel indflydelse på udmøntningen, har ligeledes været et manglende element ifølge begge borgmestrene (Hansen, B. 2023:9). Dog har der været forsøg i Jammerbugt Kommune, i at forankre en naturnationalpark lokalt, hvorefter der har været møder mellem projektlederen fra Naturstyrelsen, den lokale skovridder m.m. Der har dialogen været god ifølge Gade, og det undrede ham derfor gevaldigt, at man ikke byggede videre eller drog erfaringer fra det arbejde der allerede var udarbejdet lokalt. Dertil kommenterede Gade:

”Jeg tænker, at hvis man havde kørt den proces som vi startede, og gøre den endnu bredere, jamen så havde den givet meget større accept, og man havde sikkert været i mål, med noget der havde været pænt accepteret i dag. Jo, det giver modstand når folk føler, at det hele bliver trukket ned over hovedet. (...) der er bare processer der er afgørende for hvordan man kommer frem til nogle mål.” (Gade, M. 2023:8-9).

Som Gade formulerer det, føler de, at projektet er trukket ned over hovedet på dem. Og han mener, det er en af årsagerne til, at det har skabt den modstand, vi ser lokalt. Ifølge Elling, skal borgerne have muligheden for at deltage i sproglige handlekoordinering, men dette har ikke været tilfældet i dette NNP-projekt. I disse eksempler har borgernes handling foregået gennem opråb til kommunerne. Denne modstand har derfor resulteret i, at begge borgmestrene sendte et hørings svar til regeringen. Gade udtalte således: *”Vi sendte et brev til ham, med det officielle hørings svar for Jammerbugt Kommune og underbyggede det. Og det gør vi jo igen, vi ligger op til dialog, og det vil vi gerne have med politiske niveau, med regeringen / folketinget.”* (Gade, M. 2023:3). Yderligere kommenterede Hansen, at et enigt byråd, indgav et hørings svar som sagde nej til hegn, på baggrund af den modstand, som borgerne havde tilkendegivet til Gribskov kommune (Hansen, B. 2023:1-2).

5.2.4 Delkonklusion

Opsummerende set, kan vi konkludere at denne planlægningsproces for NNP’erne, har været kendetegnet af en række elementer. Først og fremmest havde hverken nogle i den nationale interessentgruppe eller den videnskabelige arbejdsgruppe, følt at de havde nogen indflydelse på selve udformningen af NNP’erne (Larsen, T. 2023:3, Roslyng, S. 2023:3, 11, Torp, F. 2023:5, Ejrnæs, R. 2023:1). Dernæst opfattede informanterne, at arbejdet i arbejdsgrupperne var for at kunne sætte et ´flueben´ ved inddragelse. Dette på trods af, at der ifølge Wermelin, var en intention om at inddrage relevante aktører og deres inputs (Wermelin, L. 2023:3). Derfor har de planlæggende myndigheder forsømt arbejdsgruppernes, de selv har nedsat, reelle indflydelse og ekspertise til projektet. Eftersom at præmissen for NNP-projektet var fastsat, kan der stilles spørgsmål ved, hvorvidt formålet med

arbejdsgrupperne udelukkende har været en legitimerende faktor for regeringens formål og rammesætning. Alle informanter har formuleret en kritik til forløbet, men derigennem også forskellige opfattelser, af hvordan selve indholdet af NNP'erne bør være. Lokalt set, havde både Gade og Hansen en forventning om, at være blevet inddraget mere i processen, og er er klar på dialog og inddragelse fremadrettet.



(Billede 8, Skovvandring i Gribskov, T.U., 24 september)

Kapitel 6 - Diskussion

Som der blev redegjort for tidligere i afsnit 2.1, er rewilding-begrebet blevet debatteret på forskelligvis af både forskere og offentligheden. Derfor vil vi i dette afsnit diskutere arbejdsspørgsmål 4: *Hvornår er noget vild og hvad betyder rewilding?* Sætningen om at der *ønskes mere vild natur* i naturnationalparkerne nævnes gentagende gange, men hvad er vild natur?

Den 4. maj 2023 var der åbent samråd i folketinget om *dispensationsmuligheden fra dyrevelfærdsloven i naturnationalparkerne*. Miljøminister Magnus Heunicke udtalte da han i samråd skulle forklare, hvorfor der skal være dispensationsmulighed i NNP'erne at:

“Dyrene skal holdes med begrænset indblanding fra mennesker, for dyrene i naturnationalparkerne vil ikke være tamdyr i den klassiske forstand, i og med det er hensigten at de skal leve året rundt på meget store områder. Men dyrene betragtes ikke som vilde dyr, der bare skal passe sig selv. For det er sådan når der sættes hegn op om området så følger der forsat et ansvar med, for at dyrene for nok at æde og nok at drikke og de altid kan søge ly og læ.” (Folketinget, 2023:6.55-7.30)

Denne udtagelse fik os til at stille spørgsmålet: Er dyrene vilde eller er de ikke? Miljøministerens beskrivelse af, hvilken rolle dyrene har, forklares utydeligt i ovenstående citat. På ene side skal dyrene klare sig selv, men på den anden side skal mennesket sørge for at dyrene får nok mad og drikke bag hegnene. Hvordan er dette så foreneligt med Ejrnæs udtalelse om at: (...) *formålet med de store græssende dyr, det er at føre naturen tilbage, eller frem til en tilstand, hvor de naturlige processer, og økosystemerne kan være selvforvaltende.*” (Ejrnæs, R. 2023:7-8), det sætter vi spørgsmålstejn ved. Naturen i NNP'erne er stadigvæk under kontrol selvom det ifølge Ejrnæs ikke er formålet. Kan vi på baggrund af regeringens udmeldinger overhovedet længere kalde det vild natur når dyr skal passes og kontrolleres?

Måden regeringen vil opnå mere *vildere natur* på er gennem forvaltningsmodellen rewilding, som vi gennem vores empiriindsamling stødt på flere forskellige fortolkninger af. Eksempelvis bakker DGI op: “ (...) *vi køber fuldstændig præmissen om, at vi har brug for at lave noget mere natur og også sikre bedre biodiversitet, og vi bakker også op om, at der skal være naturnationalparker (...)*” (Roslyng, S. 2023:4). DGI sætter dog spørgsmålstejn ved effekterne af forvaltningsmetoden: “ (...) *man kan se, at den ikke er baseret på et fyldestgørende beslutningsgrundlag, så bliver det svære at respektere den politiske beslutning*” (Larsen, T. 2023:12). Gade tilslutter sig ligeledes undren over

det bagvedliggende faglige beslutningsgrundlag ved at kommenterer følgende: *“Og det har været en af vores tanker, at fagligheden ikke har været ordentligt drøftet (...)”* (Gade, M. 2023:1).

Denne holdning udfordres af Engelbreth, da vi under interviewet spurgte ind til hans holdning om rewilding. Først og fremmest kunne der mærkes en frustration fra Engelbreth da vi nævnte ordet rewilding, hvor han starter med at sige: *“Jeg ryger op i det røde felt”* (Engelbreth, R. 2023:1). Engelbreth mener at ordet er blevet misforstået, og mener at definitionen af ordet er ligegyldigt, da det er indholdet og formålet som burde være det primære fokus. Slutteligt kommenterer han på den kritik, der har foreligget om et manglende evidensgrundlag ved at sige følgende: *“ (...) at i naturvidenskaben, er det langt mere udfordrende at få et evidensgrundlag, grundet at naturen og dets processer varierer fra økosystem til økosystem, og derved ikke kan være 100 % evidensgrundlag”* (Engelbreth, R. 2023:2). Det er derfor værd at diskutere, hvorvidt rewilding er blevet en form for fortolkningsfrit ord i offentligheden og i debatten, eftersom at det bliver defineret så forskelligt af vores informanter. Hvor nogle ser det som den foretrukne løsning, ser andre det som et mangelfuldt begreb.

Ordet rewilding er set ud fra et genealogisk synspunkt et simpelt ord, men er også et eksempel på, hvordan et videnskabeligt udtryk meget hurtigt kan indgå i videnskabelig og aktivistisk diskurs, og dermed blive omdrejningspunktet for store og komplekse debatter (Jørgensen, D. 2014:5). Et sted i Danmark, hvor forvaltningsmetoden allerede anvendes uden dispensation for dyrevelfærdsloven, er i Molslaboratoriet. Molslaboratoriet har været debatteret meget, grundet etiske og moralske overvejelser mht. dyrene. Wermelin nævner: *“at der har været eksempler på forkert information (...) Molslaboratoriet har også været med til at skabe debat, da forkert information er kommet ud”* (Wermelin, L. 2023: 2). Wermelin bekræfter vores antagelse om utydelig kommunikation omkring rewilding. Ved at knytte ordet ‘laboratorie’ til rewilding medvirker dette til at projekterne bliver forbundet med eksperimenter for naturen, hvilket vi anskuer som en af årsagerne til modstand og skepsis til konceptet. Hvis borgernes opfattelse af konceptet er forskellige eller ser meget afvigende løsninger, opnås maksimal legitimitet hos beslutningstagerne ikke. Derfor kan tydelig argumentation omkring projektets formål blive afgørende for, hvorvidt der kan opnås legitimitet i tilstrækkeligt omfang, så at de politiske beslutningstagere ikke straffes, på den ene eller anden måde.

Det værd at diskutere om regeringen tager en politisk risiko, ved at baserer NNP'ernes forvaltningsmodel ud fra konceptet rewilding, med formålet om at skabe *vildere natur*. Det begrunder vi ud fra at der kan ses en tydelig usikkerhed ved regeringens definition af konceptet samt specialets samtlige informanter, som har deltaget i de forskellige arbejdsgrupper i planprocessen. Hvis der ikke kan ses en overensstemmelse mellem de aktører som har arbejdet tættest med NNP'erne, hvordan kan vi så forvente at der vil være det blandt befolkningen?

Kapitel 7 – Konklusion

Vi har med dette speciale ønsket at undersøge: *Hvad er baggrunden for den modstand, der ses mod de kommende naturnationalparker, der tilsigter naturbeskyttelse gennem mere vild natur, på trods af den brede almene opbakning til naturbeskyttelse i Danmark?*

Naturnationalparkerne skal etableres på en række offentlige statsejede arealer, hvilket betyder at dette er et omfattende projekt, som vil berøre mange borgere, brugere og andre interessenter af områderne. Derfor vurderer vi først og fremmest, at det er væsentligt, at lovene, der omfatter inddragelse af offentligheden efter planlovens, Aarhuskonventionen og VVM-bekendtgørelsens bestemmelser følges, for at undgå modstand fra befolkningen. Med udgangspunkt i dette, kan vi på baggrund af Miljøministeriets afgørelse om, at det ikke har været nødvendigt at udarbejde en VVM, konkludere at dette har ført til at borgerne har sat sig mod projektet. Vi vurderer at disse klager om den manglende VVM, er et tydeligt eksempel på offentlighedens modstand og skepsis til den konkrete planproces.

Vi kan konkludere på baggrund af lovforslag nr. L 229: *“Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven”* (Folketinget, 2020-21, L229), at der bl.a. ikke er skabt et tydeligt grundlag for, hvordan de danske naturnationalparker skal etableres, afgrænses og drives ved kontinuerlig borgerinddragelse. Ændringen af eksempelvis dyrevelfærdsloven til dispensationer, har været årsag til modstand, grundet borgernes bekymringer for dyrenes levevilkår. Derfor ser vi ændringen af lovgivningen som et element, der har skabt debat grundet dets bureaukratiske henseende og utydelige formål.

Naturnationalparkerne bidrager til at opfylde EU's kriterier for beskyttet natur, og potentielt også opfylde kravene om strengt beskyttet natur. Derfor er NNP'erne et skridt i den rigtige retning, hvis målet om 30 % beskyttet natur skal opfyldes. Dog kan vi konkludere, at Danmark ikke vil kunne bidrage betydeligt til EU's kriterier om beskyttet natur inden 2030, da vi har begrænset arealer, der rent faktisk kan beskyttes. Af den grund, har Danmark travlt, hvis disse målsætninger skal opfyldes, således at tabet af arter kan gå fra nedgang til fremgang. Vi ser her et spændingsfelt, hvor planlægningen bygger på instrumentelle erkendelser, og derfor overser vigtigheden i at give sig tid til at inddrage og give reel indflydelse på planprocessen. Vi anerkender, at biodiversiteten skal reddes og opretholdes, hvilket størstedelen af borgere, kommunerne såvel som interesseorganisationer er

enige i. Derfor vurderer vi, at der ses et stort potentiale for muligt samarbejde på tværs af de forskellige interesser i samfundet.

I forlængelse heraf, i den tilhørende inddragelsesproces til naturnationalparkerne, som udmøntede sig i de nationale videnskabelige- interessent- og lokalearbejdsgrupper, kan vi konkludere følgende: At ingen af specialalets informanter, havde en opfattelse af at have haft en reel indflydelse på udformningen eller indholdet af NNP'erne. Inddragelsesprocessen blev opfattet som et inddragelsesforløb, der skulle legitimere processen og derigennem NNP-projektet. For som der blev italesat af flere informanter, så var præmissen for projektet lagt fra start. Lokalt set, delte de to borgmestre ligeledes denne anskuelse af, at forløbet ikke har været inddragende. Samlet set har planprocessen været opfattet som forhastet, da vi anskuer, at regeringen har skyndt NNP-projektet, uden hensigt eller formål til at bibringe reel indflydelse fra berørte aktører. Det er dette spændingsfelt som vi vurderer, har dannet grundlag for den modstand, der er forekommet. Et eksempel, hvor det politiske arbejde adskilles fra borgernes hverdag, er adgangen til de kommende NNP'er. Miljøministeriet har vurderet, at de ikke fratager mennesket adgang til de kommende naturnationalparker, grundet indgange og låger i hegnene, men dette afspejler ikke samme holdning fra to af Danmarks største foreninger for friluft- og idrætslivet. Gennem vores analyse kan vi konkludere at adgangen ikke blot omhandler den fysiske adgang, men nærmere omhandler sikkerheden og ansvaret i områderne. Vi konkluderer derfor, at det er afgørende, at bekymringerne fra borgere og foreningerne bliver inddraget i planprocessen, hvis projektet skal tilsigte reel lokal forankring i projektet.

Vi anerkender, at det er ny regeringen, der har fået til opgave at realisere de kommende naturnationalparker. I den forbindelse er vi opmærksomme på, at der i det seneste regeringsgrundlag, er udarbejdet nye planer for inddragelse af lokalsamfundet. Dette speciale har ønsket at undersøge årsagen til den eksisterende modstand til naturnationalparkerne, og vi har derfor haft fokus på, hvad der er sket førhen i planprocessen, fremfor hvad den nye regering vil inddrage i den fremadrettede.

Vi anerkender, at national planlægning af *vild natur* i Danmark er et nyt koncept. Derfor vurderer vi, at det kræver et samspil af de mange forskellige kompetencer, offentligheden besidder. Især borgerne mener vi, kan få en unik rolle i planlægningen, da de kan bidrage med rationalitetens etiske og æstetiske aspekter, som de eneste aktører i samfundet. Vi ser det som essentielt, at planlægning ikke udelukkende baseres på instrumentelle rationaler, så projektet bliver forankret lokalt såvel som nationalt.

Kapitel 8 – Litteraturliste

Almlund, P., (2019), *Konkrete udspil for ukonkrete udslip: politisk kommunikation om klima i 2009 og 2019*, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitet. Nummer 3 | Årgang 22 | 2019.

Andersen, H. et al., (2017), *Samfundsvidenskabelige metoder*, Syddansk Universitetsforlag. 3. udgave.

Berlingske, (2018), *Socialdemokratiet vil have vilde naturparker*, https://www.berlingske.dk/politik/socialdemokratiet-vil-have-vilde-naturparker?fbclid=IwAR3IFqjKE0dTYiIaKpSf13Lg1J5PMGV7u7I3NhM133EEed_xlA9nN7vr0r8, [3/3-2023]

Bevar De Danske Skove, (u.d.), *om os*, <https://bevardedanskeskove.dk/aboutus/> [2/16-2023]

Biodiversitetsrådet, (2022). *Fra tab til fremgang - beskyttet natur i Danmark i et internationalt perspektiv*. <https://legacy.alinget.dk/misc/Biodiversitetetsraadet-2022-Fra-tab-til-fremgang-Beskyttet-natur-i-Danmark-i-et-internationalt-perspektiv-291122.pdf>

Byrnak-Storm N. et.al., (2022), *Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater*, Roskilde Universitet.

Danmarks nationalparker, (u.d.), *Hvorfor nationalparker*, <https://danmarksnationalparker.dk/hvorfor-nationalparker/>, [30/5-2023]

Danmarks Naturfredningsforening, (2020a), *Ny undersøgelse: Danskerne vil have mere vild natur*, <https://www.dn.dk/nyheder/ny-undersogelse-danskerne-vil-have-mere-vild-natur/> [25/4-2023]

Danmarks Naturfredningsforening, (2020b). *51.090 danskere vil have mere og vildere natur*. <https://www.dn.dk/nyheder/51-090-danskerne-vil-have-mere-og-vildere-natur/> [25/4-2023]

Danmarks Naturfredningsforening, (u.d.), Spørgsmål & svar om naturnationalparker, <https://www.dn.dk/vi-arbejder-for/biodiversitet/naturnationalparker/sporgsmal-svar-om-naturnationalparker/>, [29/5-2023]

Danmarks Naturfredningsforening, Verdensnaturfonden, (2020), *Biodiversitetsbarometer – Vurdering af Danmarks indsats for biodiversitet 2018-2020*. <https://wwf.dk/wp-content/uploads/2020/10/20201013-biodiversitetsbarometer-2020-finalf-1.pdf>

Det Europæiske Råd, (2022), *Rådet godkender konklusioner med henblik på FN's biodiversitetstopmøde i Montreal (COP15)*, <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2022/10/24/council-approves-conclusions-for-un-biodiversity-summit-in-montreal-cop15/>, [3/12-2023]

Ejrnæs, R., Nygaard, B., Kjær, C., Baattrup-Pedersen, A., Brunbjerg, A. K., Clausen, K., Fløjgaard, C., Hansen, J.L.S., Hansen, M.D.D., Holm, T.E., Johnsen, T.J., Johansson, L.S., Moeslund, J.E., Sterup, J., Hansen R.R., Strandberg, B., Søndergaard, M. & Wiberg-Larsen, P. 2021. *Danmarks biodiversitet 2020 – Tilstand og udvikling*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 270 s. - Videnskabelig rapport nr. 465. <http://dce2.au.dk/pub/SR465.pdf>

Elling, B., (2016), *Borgerne som modmagt i planlægningen*, DANSK SOCIOLOGI • Nr. 2/27. årg. 2016

Engelbreth, R. (2017). *Vildere vidder i dansk natur*. Forlaget Dana.

Engelbreth, R. (2020). *Danmarks genforvildede natur*. Forlaget Dana.

Enhedslisten, (2019), *Fra naturkrise til vildere og rigere natur, Enhedslisten plan for genopretning af naturen i Danmark*, <https://enhedslisten.dk/wp-content/uploads/2019/05/Fra-naturkrise-til-vild-og-rig-natur-Enhedslisten-plan-for-genopretning....pdf>

Eskildsen, P.E., (2022), *Forening klagede: Nu står arbejdet med at indhegne naturnationalparkerne Gribskov og Fussingø stille*, <https://www.magasinetolt.dk/blog/forening->

[klagede-nu-staar-arbejdet-med-at-indhegne-naturnationalparkerne-gribskov-og-fussingoe-stille/](#)
[25/4-2023]

Europa-Kommissionen, (2020), *MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380>, [25/5-2023]

Europa-Kommissionen, (2022), *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Criteria and guidance for protected areas designations*, https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-01/SWD_guidance_protected_areas.pdf

Fløjgaard, C., Bladt, J. & Ejrnæs, R. 2017. *Naturpleje og arealstørrelser med særligt fokus på Natura 2000 områderne*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 58 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 228.
[Htp://dce2.au.dk/pub/SR228.pdf](http://dce2.au.dk/pub/SR228.pdf)

Fløjgaard, C., Buttenschøn, R.M., Byriel, F.B., Clausen, K.K., Gottlieb, L., Kanstrup, N., Strandberg, B. & Ejrnæs, R. 2021. *Biodiversitetseffekter af rewilding*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 124 s. - Videnskabelig rapport nr. 425
<http://dce2.au.dk/pub/SR425.pdf>

FN, (2015), *FN's verdensmål for bæredygtig udvikling*, <https://www.verdensmaalene.dk/>, [12/4-2023].

Folketinget, (2015), *Forslag til folketingsbeslutning om etablering af Naturnationalpark Gribskov & Esrum Sø*. Beslutningsforslag nr. B 103. [enhedslisten-nnp-forslag.pdf](#)

Folketinget, (2020-21), *Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven*, https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/1229/20201_1229_som_vedtaget.p

[df](#) [22/3-2023]

Folketinget, (2023), *Åbent samråd om dispensationsmulighed fra dyrevelfærdsloven i naturnationalparkerne*, <https://www.ft.dk/udvalg/udvalgene/MOF/kalender/64147/samraad.htm>, [24/5-2023]

Folketinget, (u.d.), *Lea wermelin (S)*, <https://www.ft.dk/medlemmer/mf/l/lea-wermelin> [16/2-2023]

Gade, M.G., (u.d.), *Mogens Christen Gade*, <https://jammerbugt.venstre.dk/mogens-christen-gade.html> [2/16-2023]

Glistrup, A., (2022), *Nordsjællandsk modstand mod naturnationalparker*, <https://blb.dk/2022/11/nordsjaellandsk-modstand-mod-naturnationalparker/> [24/5-2023]

Habermas, J., (1981), *Teorien om den kommunikative handlen*, Aalborg Universitetsforlag.

Habermas, J., (2011), *Teorien om den kommunikative handlen*. Aalborg Universitetsforlag.

Hansen, B. (u.d.), *Bent Hansen borgmesterkandidat Gribskov*, <https://benthansen.venstre.dk/>, [2/16-2023]

Henriksen, C., (2022), *Modstandere fortsætter kamp mod naturnationalpark*, <https://www.tv2nord.dk/folketingsvalg-2022/modstandere-fortsætter-kamp-mod-naturnationalpark> [24/5-2023]

<https://mst.dk/media/243509/21-afgoerelse-vedr-etablering-af-naturnationalpark-gribskov.pdf> [26/5-2023]

Jaquet, N., (2022), *Borgere vil demonstrere mod mulig naturnationalpark*, <https://www.tv2kosmopol.dk/gribskov/borgere-vil-demonstrere-mod-mulig-naturnationalpark> [24/-2023]

Jensen, F. S., Gamborg, C., & Sandøe, P. (2022). *Befolkningens syn på naturnationalparker – Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse*. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport Nr. oktober 2022

Jensen, J. M. (2021). Lovforslag om naturnationalparker afviser jagt. Danmarks Jægerforbund. Besøgt 09.03.2022, <https://www.jaegerforbundet.dk/om-dj/djmedier/nyhedsarkiv/2021/lovforslag-om-naturnationalparker-afviser-jagt/>

Jørgensen, D., (2015), *Rethinking rewilding*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718514002504>, [3/3-2023]

Kibler, K., Cook, G., Chambers, L., Donnelly, M., Hawthorne, T., Rivera, F., & Walters, L. (2018). *Integrating sense of place into ecosystem restoration: a novel approach to achieve synergistic social- ecological impact*. Ecology and Society, 23(4), 25-.

Kristensen, C. J. et.al., (2016), *Metoder i samfundsvidenskaberne*. (1. udgave.). Samfundslitteratur. Frederiksberg.

Miljø- og Fødevarerudvalget, (2021), *DGI's bemærkninger til udkast til bruttoliste med de 21 forslag til placeringer af op til ti naturnationalparker og tilhørende vurderinger*, <https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/mof/bilag/106/2490434.pdf>

Miljøministeriet, (2020a). *Aftale om naturnationalparker i Danmark*, <https://mim.dk/media/230109/aftale-om-naturnationalparker-i-danmark.pdf>

Miljøministeriet, (2020b), *Fakta om urørt skov*, https://mim.dk/media/217329/faktaark_om_uroert_skov.pdf

Miljøministeriet, (2020c), *Fakta om naturnationalparker*, <https://mim.dk/natur/naturnationalparker/fakta-om-naturnationalparker/>, [30/5-2023]

Miljøministeriet, (2021a), *Bredt flertal vedtager lovgivning for Danmarks nye naturnationalparker*, <https://mim.dk/nyheder/2021/jun/lovforslag-nnp-vedtages/?fbclid=IwAR3Z8KyjDcY-YDnNuTiiXESl6hQ7-31cStvQOnWirrIPhvcOYv8RA-f1vtU>, [21/3-2023]

Miljøministeriet, (2021b), *Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), LBK nr 1976 af 27/10/2021* <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/1976#ide1dedf7c-1fea-4215-87fc-9026a31933d1> [16/5-2023]

Miljøministeriet, (2022a), *Afgørelse vedrørende etablering af naturnationalpark Gribskov*, <https://mst.dk/service/annoncering/annoncearkiv/2022/maj/afgoerelse-om-at-etablering-af-naturnationalpark-gribskov-ikke-er-omfattet-af-krav-om-miljoevurdering/> [31/5-2023]

Miljøministeriet, (2022b), *Afgørelse om, at etablering af Naturnationalpark Fussingø ikke er omfattet af krav om miljøvurdering*, <https://mst.dk/service/annoncering/annoncearkiv/2022/aug/afgoerelse-om-at-etablering-af-naturnationalpark-fussingoe-ikke-er-omfattet-af-krav-om-miljoevurdering/>, [23/5-2023]

Miljøministeriet, (2022c), *Afgørelse om, at etablering af Naturnationalpark Gribskov ikke er omfattet af krav om miljøvurdering*, <https://mst.dk/service/annoncering/annoncearkiv/2022/maj/afgoerelse-om-at-etablering-af-naturnationalpark-gribskov-ikke-er-omfattet-af-krav-om-miljoevurdering/>, [23/5-2023]

Miljøministeriet, (2022d), *Afgørelse om, at Naturnationalpark Fussingø ikke er omfattet af krav om miljøvurdering*, <https://mst.dk/media/246545/21-afgoerelse-vedr-naturnationalpark-fussingoe-afgoerelse-om-ikke-miljoevurderingspligt.pdf>

Miljøministeriet, (u.d.), *Organisering af arbejdet med naturnationalparker*, https://mim.dk/natur/naturnationalparker/organisering/?fbclid=IwAR0LOP7IV7beGF0f4W4tcB4iWsdF9WITQvOrc_In-8hILu30yVdQdSg4D8, [10/5-2023]

Naturstyrelsen, (u.d.a), *Naturnationalparkerne i Danmark*,
<https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalparker/>, [16/5-2023]

Naturstyrelsen, (u.d.b), *Gribskov*, <https://naturstyrelsen.dk/drift-og-pleje/driftsplanlaegning/nordsjaelland/omraadeplaner/gribskov/?fbclid=IwAR2jUsikvFAYpDuFxCzF7ggKMWVgvG3lsLc7N3xrXgbG6IGWrTTfbhBOkrq>, [29/5-2023]

Naturstyrelsen, (u.d.c), *Naturnationalpark Gribskov*,
<https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalpark-gribskov/>, [29/5-2023]

Niras, (2016). *EKSEMPELPROJEKT OM NATURNATIONALPARKER*,
https://www.dn.dk/media/8767/dn-projekt-naturnationalparker-inkl-bilag-1-og-2-final_11-08-16.pdf

Regeringen, (2022), *Regeringsgrundlag 2022 – Ansvar for Danmark*,
<https://www.stm.dk/media/11783/regeringsgrundlag-2022.pdf>

Stop Vanrøgt Af Dyr Bag Hegn, (2023), <https://www.facebook.com/groups/375685486805881>,
[29/5-2023]

Thomsen, K., (2000), *Dansk skovnatur — vildsomme skovlandskaber i fremtidens Danmark* for Verdensnaturfonden WWF.