

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

Vild natur og Biodiversitet
Den 4. maj 2021

Kommissorium for lovgennemgang som opfølgning på natur- og biodiversitetspakken

Baggrund

Som led i aftalen om natur- og biodiversitetspakken igangsættes en gennemgang af den eksisterende lovgivning på natur- og biodiversitetsområdet.

Gennemgangen har til formål at sikre, at den gældende lovgivning ikke begrænser mulighederne for at fremme biodiversiteten, herunder realiseringen af natur- og biodiversitetspakken.

Lovgennemgangen har derfor overordnet fokus på at identificere dels barrierer ift. at fremme biodiversitet og naturinteresser, og dels løsninger der kan understøtte hensigtsmæssige rammer for realiseringen af natur- og biodiversitetsmål og forpligtelser og den fortsatte udvikling af naturen og biodiversiteten i Danmark.

Lovgennemgangen gennemføres fuldt under hensyntagen til de politiske og retlige forpligtelser i EU og det deraf afledte beskyttelsesniveau, som skal overholdes og evt. også styrkes. Det samme gælder ift. internationale forpligtelser i FN, som f.eks. de kommende globale naturmål og Verdensmålene, samt regionale konventioner. I det omfang de EU-retlige og internationale forpligtelser direkte eller indirekte omhandler natur- og biodiversitet, vil lovgennemgangen også fokusere på at identificere modeller, der kan sikre, at disse forpligtelser imødekommes og fremmes bedst muligt.

Aftalepartierne er enige om at drøfte den langsigtede udvikling på naturområdet med afsæt i forståelsespapiret og et konkret oplæg fra regeringen, herunder evt. lovgivningsmæssige tiltag på området.

Lovgennemgangen er emnemæssigt afgrænset som følge af den politiske aftales indholdsmæssige rækkevidde. Lovgennemgangen er derudover afgrænset til at omfatte områder, som henhører under Miljøministeriets ressort. Forslag, der falder uden for denne afgrænsning, og som derfor ikke vil indgå i lovgennemgangen, noteres i et selvstændigt bilag, som tilknyttes afrapporteringen af lovgennemgangen.

Kommissorium for lovgennemgang

Lovgennemgangen opdeles i to dele:

1. Gennemgang af de dele af lovgivningen, der inden for en kortere tidshorisont kan udmøntes i konkrete forslag, der bl.a. kan imødegå begrænsninger ift. at fremme biodiversitet og naturinteresser, herunder fokus på tiltag der kan imødegå negative incitamenter.
2. Analyser af øvrig lovgivning på natur- og biodiversitetsområdet, der på længere sigt kan sikre og styrke rammerne for at realisere natur- og biodiversitetspakken, herunder imødegå utilsigtede barrierer og begrænsninger for fremme af biodiversitet og naturinteresser i bredere forstand. Dette omfatter bl.a. naturzoner.

Ad 1) Afgrænset, kortsigtet gennemgang med konkrete forslag.

Gennemgangen skal have fokus på følgende emner:

a) *Skovloven.* Mulige barrierer og begrænsninger i skovloven for at fremme biodiversitet og understøtte adgang og friluftaktiviteter m.v. skal afdækkes. Der skal endvidere udarbejdes forslag til at håndtere disse barrierer og begrænsninger.

Som mulige barrierer og begrænsninger for at fremme biodiversitet kan navnlig nævnes lovens krav om højstammede træer, hugstmodenhed, foryngelsespligt, udmatrikulering af skovejendomme og forbud mod dyrehold, som også er nogle af de krav i skovloven, der fraviges i udkastet til lovforslag om nationalparker. I forlængelse heraf vil der f.eks. kunne gives øget mulighed for skovgræsning og etablering af lysåbne arealer. Endvidere vil der kunne ses på muligheden for at ophæve fredskovspligt af hensyn til gennemførelse af naturgenopretningsprojekter. Analysen vil både omfatte større og mindre projekter omfattet af skovloven.

Den restriktive praksis for at etablere anlæg og opføre bygninger kan udgøre en barriere for bl.a. flere og bedre støttepunkter til friluftslivet, lokale udviklingsmuligheder og faciliteter af hensyn til navnlig børns trafiksikre færden. Som eksempler, der kan ses nærmere på, kan nævnes belysning og belægning af (cykel)stier, opførelse af skure el.lign. til fx skoler, lokale udviklingsmuligheder og friluftsfaciliteter.

b) *Bedre adgangsforhold.* Regulering vedrørende adgangsforhold skal gennemgås for at se, om der er behov for ændringer, der kan gøre naturen mere tilgængelig (fx ved at stramme reglerne for, hvornår markveje og skov- og naturstier kan lukkes eller nedlægges), eller om der inden for de gældende regler er mulighed for tiltag, der kan gøre naturen mere tilgængelig. Analysen vil have fokus på at identificere og imødegå utilsigtede begrænsninger.

Gennemgangen skal bl.a. omfatte reglerne om offentlighedens adgang til naturen i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 og den tilhørende bekendtgørelse om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen (Miljøministeriet) Tilsyns- og håndhævelsesspørgsmål skal også overvejes. Forskellige synspunkter, herunder natur- og landbrugsinteresser, skal inddrages i overvejelserne. Arbejdet kan baseres på eksisterende faglige analyser af gældende ret.

c) *Faunakriminalitet.* Gennemgang af de nuværende rammer for faunakriminalitet. En række nyere sager viser, at natur- og faunakriminalitet sker i mindre befærdede områder og derfor kun sjældent bliver opdaget og opklaret. Derudover er der ikke praksis for, at den gældende strafferamme på 2 år udnyttes, når domstolene afsiger domme i straffesager om faunakriminalitet. Gennemgangen vil have til formål at afdække bl.a. motivation, placering/hændelsessteder, strafudmåling og benyttelsen af muligheden for at frakende jagttegn, rammerne for efterforskning, tilsyn mv. På baggrund af fornævnte analyse udarbejdes forslag til egnede og effektive tiltag ift. at imødegå faunakriminalitet.

d) *Beskyttelse af enkeltstående træer.* Regler, der sikrer at beskytte enkeltstående træer, gennemgås med henblik på at beskrive og skabe overblik over de gældende muligheder for at frede træer mv. samt at identificere eventuelle mangler og begrænsninger, herunder ift. at fremme biodiversiteten og undgå utilsigtede begrænsninger. Analysen vil inkludere både offentlige og private arealer. På baggrund af analysen udarbejdes forslag til relevante udvidelser af beskyttelsen og forslag til forbedrende tiltag.

Biodiversitetsrådet: Biodiversitetsrådet inddrages løbende og kan f.eks. bidrage med viden og rådgivning om andre barrierer og udfordringer ift. de emner, som første del af lovgennemgangen angår. Der henvises i øvrigt til procesplanen.

Interessentinddragelse: Der vil være tale om en bred interessentinddragelse, som både vil omfatte relevante organisationer og foreninger, men også juridiske eksperter på området vil blive tilbudt at deltage. Forskellige interessenters synspunkter skal inddrages i overvejelserne fx ved afholdelse af interessentmøder, workshops, høringer og lignende. Der henvises i øvrigt til procesplanen.

Produkt: Gennemgangen skal munde ud i konkrete forslag til forbedringer. Hovedvægten lægges på forslag til ændring af love og bekendtgørelser, men det kan også være vejledninger, workshops, netværk, fokus på tilsyn og håndhævelse, bløde værktøjer som nudging, kampagner mv.

Ad 2) Analyser med et mere langsigtet perspektiv som oplæg til politisk drøftelse og beslutning om retning for den langsigtede udvikling.

Analyserne har overordnet til formål at identificere øvrige barrierer og begrænsninger ift. at skabe bedre rammevilkår for natur og biodiversitet i Danmark – både til lands og ift. den marine natur. Dette omfatter også friluftaktiviteter. På baggrund af analyserne udarbejdes egnede forslag til at håndtere de identificerede begrænsninger, forbedrende tiltag og initiativer til at udvide det gældende naturbeskyttelsesniveau.

Fase 2 vil omfatte en analyse af modeller for naturzoner. Af forståelsespapiret fremgår, at ”en biodiversitetspakke skal give biodiversiteten bedre vilkår i Danmark. Planen skal indeholde klare målsætninger for, hvor meget af Danmarks areal, der skal disponeres til natur som naturzoner (inkl. urørt skov og naturnationalparker), samt konkrete initiativer, der skal sikre, at målsætningerne nås.”

Der skal overvejes forskellige modeller for, hvad naturzoner kan være. Herunder skal der tages stilling til definitionen, formålet, behov for særlige regler, mål for størrelse og forhold til havmiljøet. Mulige modeller skal tages udgangspunkt i de naturområder, der udlægges ifm. natur- og biodiversitetspakken samt allerede udlagte områder. Modeller, der kan overvejes, kan fx være naturzoner som en samlet ramme for naturnationalparker og områder udlagt til urørt skov i både statsligt og privat regi. Det kan også omfatte naturfredninger, Natura 2000 og § 3 beskyttede områder og evt. med retligt ophæng i naturbeskyttelsesloven. Naturzoner kan også være nye arealer, som tillægges en særlig naturbeskyttelse, eller arealreservationer, der skrives ind i planloven (Indenrigs- og Boligministeriet) som en pendant til by- og landzoner.

Fase 2 vil også kunne angå andre områder og udfordringer på Miljøministeriets område ift. at realisere Natur- og Biodiversitetspakken. Der kan f.eks. fokuseres på, hvordan biodiversiteten kan styrkes i det åbne land, herunder som følge af eventuelle begrænsninger i beskyttelsen af planter og arter. Det vil også kunne være relevant at inddrage andre af Miljøministeriets områder, herunder en analyse af positive og negative incitamentforhold forbundet med naturbeskyttelsesloven og Natura 2000-reguleringen.

Der kan også fokuseres på aspekter af den marine naturbeskyttelse, herunder på hvordan naturbeskyttelse på havet er reguleret i dag og eventuelle muligheder og begrænsninger ift. at ændre på denne regulering. Beskyttelse af havet sker i dag primært gennem implementering af EU- og international ret. Der kan således identificeres eventuel relevant national regulering med henblik på at beskytte havets biodiversitet.

Derudover kan fase 2 fokusere på forenkling og sammenskrivning af regler med henblik på at gøre dem lettere at forstå og administrere og sikre en mere ensartet anvendelse til gavn for borgere og virksomheder. Der kan også fokuseres på naturlovgivningens formålsbestemmelser med henblik på at sikre ensretning og tydeliggørelse af vigtigheden af at fremme biodiversitet og naturinteresser, herunder den positive betydning ift. erhvervslivet.

Analyserne kan bygge videre på eksisterende faglige analyser af gældende ret på natur- og biodiversitetsområdet og på anbefalinger fra ekspertpanelet vedrørende en fremtidig struktur for miljølovgivningen (lovkompasset). Analyserne kan baseres på nogle overordnede politiske principper som f.eks. kunne være forenkling, færre skøn, klarhed, ensartethed, nemt og billigt at administrere.

Det nærmere indhold og rammerne for fase 2 vil blive fastlagt under inddragelse af interessenterne og Biodiversitetsrådet, jf. nedenfor og notat om proces for lovgennemgangen.

Fase 2 og de langsigtede analyser vil sammen med et konkret regeringsoplæg danne grundlag for en drøftelse af den langsigtede udvikling på natur- og biodiversitetsområdet.

Biodiversitetsrådet: Biodiversitetsrådet har en central rolle. Rådet inddrages løbende og kan f.eks. bidrage med viden og rådgivning i opgaven med at afgrænse de problemstillinger, som lovgennemgangen skal omfatte, herunder bistår rådet med at identificere barrierer og udfordringer ift. at realisere natur- og biodiversitetspakken. Der henvises i øvrigt til procesplanen.

Interessentinddragelse: Forskellige interessenters synspunkter skal inddrages i overvejelserne fx ved afholdelse af interessentmøder, workshops og lignende. Der vil være tale om en bred interessentinddragelse, som både vil omfatte relevante organisationer og foreninger, men også juridiske eksperter på området vil blive tilbudt at deltage. Der henvises i øvrigt til procesplanen.

Produkt: Oplæg til politisk drøftelse og beslutning af fremtidig retning, herunder ift. behovet for yderligere pejlemærker og koblede indsatser for at styrke udviklingen i naturen og biodiversiteten.

Analyserne forventes at foreligge primo 2023.

Samlet produkt af lovgennemgang:

1. Konkrete forslag, der kan fremme realiseringen af natur- og biodiversitetspakken, herunder med særligt fokus på forhold, der kan spænde ben for forbedrende tiltag på biodiversitets- og naturområdet. Forslagene skal kunne realiseres på kort sigt efter politisk beslutning.
2. En rapport med analyser, der kan danne grundlag for politiske beslutninger om den fremtidige retning og udvikling af naturen og biodiversiteten, herunder restrukturering og effektivisering af lovkomplekset under fuld inddragelse af politiske og retslige forpligtigelser i EU, FN og regionale konventioner. Resultatet af analyserne vil bl.a. have til formål at imødegå barrierer og begrænsninger ift. at skabe bedre rammevilkår for natur og biodiversitet i Danmark – både til lands og ift. den marine natur. Derudover vil forslagene fokusere på tiltag, der mere generelt kan fremme biodiversiteten og naturinteresser.