

TEKNOLOGIRÅDETS
FOLKETINGSHØRING OM
PRIORITERING AF
AREALANVENDELSEN - HVILKE
PLANLÆGNINGSREDSKABER SKAL
I SPIL?

27. OKTOBER 2016



FONDEN TEKNOLOGI RÅDET
DANISH BOARD OF
TECHNOLOGY FOUNDATION

FÆLLES OM
SAMFUNDETS
UDVIKLING

FOLKETINGETS MILJØ- OG FØDEVAREUDVALG

STØTTET AF:

VELUX FONDEN



INDHOLDSFORTEGNELSE

INTRODUKTION.....	3
LONE SØDERKVIST KRISTENSEN.....	4
MARIANNE FISKER.....	7
KARSTEN L. WILLEBERG-NIELSEN.....	10
THYGE NYGAARD.....	13
JESPER PAGH.....	15
ESBEN MUNKSØRENSEN.....	17
MICHAEL KROGH	19
NOTER.....	21

Teknologirådet: Søren Gram, Gy Larsen & Nanna Finne Skovrup

Forside: Anne Mette Dixen, Susan Høyer Murphy

Layout: Nanna Finne Skovrup

Fonden Teknologirådet, Toldbodgade 12, 1253 København K, tekno@tekno.dk, www.tekno.dk

Alle skriftlige oplæg er skrevet af oplægsholderne selv.

Udgivet: Oktober 2016

Tryk: Jensen Print

INTRODUKTION

Teknologirådet og Aalborg Universitet samarbejder i 2014 – 2017 om projektet *"Prioritering af Fremtidens Arealanvendelse i Danmark"*. Projektet er støttet af VELUX FONDEN og skal skabe en bred offentlig debat om, hvordan Danmarks areal skal prioriteres i fremtiden.

Udgangspunktet for projektet er, at det danske landskab er presset fordi der er "kamp om pladsen": Der er et ønske om at udvide naturarealerne og give mere sammenhængende natur, landbrugsproduktionen ønskes opretholdt og visse steder intensivert, det er politisk besluttet at arealet med skov skal fordobles i løbet af en trægeneration, energipolitikken kræver produktion af biomasse, opstilling af vindmøller mm., infrastruktur – især til transport – udvides, byerne breder sig og bebyggelser dukker op i det åbne land, klimaforandringer medfører at havet æder sig ind på kysterne og områder inde i landet oversvømmes af kraftige regnskyl.

Landet bliver altså mindre samtidig med at flere gør krav på mere plads - kabalen går ikke op, der skal prioriteres, og hvem skal bestemme, hvordan det danske landskab skal se ud om 100 år?

Projektet involverer de mange aktører i en åben samtale om fordelingen af Danmarks areal på lang sigt dvs. en overordnet prioritering mellem de forskellige hensyn samt muligheder for synergier med "multifunktionelle landskaber". Projektet skal også foreslå nye redskaber til den fremtidige arealplanlægning.

Undervejs inddrages både aktører, borgere, eksperter og politikere i kommuner, regioner og Folketinget i en dialog, der omfatter workshops, borgertopmøde, Folketingshøringer, samt seminarer med Fremtidspanelet.

Projektet har indtil denne Folketingshøring afholdt et stort borgertopmøde i Odense med deltagelse af 250 borgere fra hele landet. Borgerne stemte om syv forskellige temaer om brug af arealerne i det åbne land. Resultaterne fra afstemningerne på borgertopmødet blev præsenteret og anvendt til at sætte dagsorden til den første Folketingshøring i april 2016. Folketingshøringen havde titlen: *'Multifunktionalitet i det danske landskab'*. Her havde politikerne fra projektets Fremtidspanel mulighed for at udspørge eksperterne indenfor de fremsatte temaer; skov, landbrug og værktøjer til multifunktionel planlægning.

Debatterne mellem politikerne og eksperterne gav input til et lukket seminar med Fremtidspanelet politikere. Her blev der diskuteret hvordan planlægningen kan tage højde for mere multifunktionel arealanvendelse i fremtiden.

Den anden Folketingshøring d. 27. oktober 2016 tager udgangspunkt i de temaer der blev debatteret på seminaret og til den første Folketingshøring. Høringen bliver efterfulgt af et lukket seminar for Fremtidspanelet i november 2016. Herefter vil styregruppen og Fremtidspanelet afklare projektets endelige anbefalinger, udarbejde en policy rapport, samt formidle projektets resultater. Projektet vil afholde en afsluttende konference i foråret 2017.

Læs mere om projektet på www.tekno.dk

FREMIDSPANEL:

Anni Matthiesen, Venstre
Christian Poll, Alternativet
Henrik Dahl, Liberal Alliance
Ida Auken, Radikale Venstre
Jens Henrik Thulesen Dahl, Dansk Folkeparti
Kirsten Brosbøl, Socialdemokratiet
Maria Reumert Gjerding, Enhedslisten
Mette Abildgaard, Det Konservative Folkeparti
Steen Gade, Socialistisk Folkeparti

STYREGRUPPE:

Anker Madsen, Friluftsrådet
Bruno Sander Nielsen, Landbrug & Fødevarer
Daniel Galland, Aalborg Universitet
Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet
Finn Arler, Aalborg Universitet
Gy Larsen, Teknologirådet
Lars Steffensen, Landdistrikternes Fællesråd
Lone Søderkvist Kristensen, Københavns Universitet
Michael Søgaard Jørgensen, Aalborg Universitet
Niels Østergård, Landinspektør, Adj. professor
Stine Lea Jacobi, Realdania
Søren Gram, Teknologirådet
Thyge Nygaard, Danmarks Naturfredningsforening

LONE SØDERKVIST KRISTENSEN

CV

Ph.d. og lektor i det åbne lands planlægning og forvaltning ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, København Universitet. Hun har gennem de sidste 20 år undervist og forsket i det åbne lands udvikling og forvaltning med hovedvægt på jordbrugslandskabet. I de senere år har forskningen haft fokus på udvikling og iværksættelse af nye former for planlægning i det åbne land og hun leder pt. et større program om indretning af fremtidens landskaber, hvor der samarbejdes med 11 kommuner. Hun er medforfatter til bogen *"Dialogbaseret planlægning i det åbne land - om strategier for kulturlandskabets fremtid"*, der handler om nye tilgange til planlægningen i det åbne land. Bogen udkom i 2015.

Bisidder professor Jørgen Primdahl

DET ÅBNE LANDS PLANLÆGNING – HVORDAN SKABER VI BEDRE BALANCE MELLEM AREALINTERESSERNE? ER DER BEHOV FOR NYTÆNKNING AF PLANLOVENS GRUNDPRINCIPPER?

OM UDVIKLINGEN I DET ÅBNE LAND – ER DER BEHOV FOR EN DIFFERENTIERET PLANLÆGNING AF LANDZONEN, NYE VIRKEMIDLER SAMT MERE SAMARBEJDE?

Siden planlovsbestemmelserne blev vedtaget i starten af 1970'erne, har det danske samfund og det åbne land i særdeleshed undergået store forandringer. For det første gør stadig flere arealinteresser krav på pladsen i det åbne land, inklusiv arealer til vedvarende energi, klima og biodiversitets formål. Dette udfordrer det primære erhverv, som beslaglægger godt 60 % af Danmarks areal og som i henhold til planlov har fortrinsret i det åbne land. For det andet har landbrugserhvervet ændret sig markant. Det flersidige familielandbrug er blevet erstattet af et industrialiseret monofunktionelt landbrug med en omfattende bygningsmasse og store markflader og maskiner. Som en følgevirkning er mindre landbrugs-ejendomme og landbrugsbygninger blevet tilovers og de er gjort anvendelige for anden anvendelse inklusiv hobbypræget landbrug, bosætning og andet erhverv i takt med, at landzonebestemmelserne er blevet liberaliseret for at imødekomme de nye behov. Mere naturprægede landbrugsarealer er desuden gået ud af

drift, fordi de ikke længere har et udnyttelsespotential for det industrialiserede landbrug. Dette betyder på den ene side, at produktionen er blevet koncentreret på færre og større bedrifter ofte med negative følger for natur og miljø, på den anden side at det professionelle landbrug har fået nye naboer med urbane værdier og behov og andre interesser end landbrug. For det tredje har landbrugets strukturelle udvikling, sammen med andre udviklingsfaktorer, resulteret i et fald i antallet af arbejdspladser i det åbne land og medvirket til, at mange landdistrikter lider under fraflytning og heraf følgende økonomisk stagnation. Modsat sker der en stigende urbanisering af landzonen omkring de større byer og det professionelle landbrug bliver i større eller mindre omfang fortrængt samtidig med at nye arealer bliver inddraget til by-vækst og infrastruktur. Disse udviklingstræk betyder tilsammen, at landzonen i stigende grad er blevet differentieret socialt, økonomisk og arealmæssigt.

Der er derfor relevant at stille spørgsmålstejn ved, om vi skal blive ved med at opfatte og behandle landzonen som én zone eller vi skal satse på en differentieret planlægning i det åbne land, der i højere grad aktivt kan guide udvikling i den retning, vi ønsker og der er behov/potentiale for i de forskellige dele af Danmark. En sådan planlægning kan bidrage til at sikre en mere nuanceret balance mellem de mange interesser og samtidig medvirke til at skabe et bedre samspil mellem funktionerne, hvor dette er muligt. Her er spørgsmålet så, hvem der skal bestemme, hvilken udvikling der er ønsket hvor? Et godt bud kunne være, at det skal ske lokalt gennem en dialogorienteret planlægning, under hensyn til overordnede og nationale interesser.

Et andet centralt spørgsmål vedrører landbrugets undtagelse fra landzonebestemmelserne og dermed også retten til at allokere sig overalt i landzonen. De meget store intensive husdyrbrug har industrilignende karakter og et stort transport behov. Derfor er denne type landbrug ofte uforenelig med andre funktioner i det åbne land f.eks. bosætning/hobbylandbrug og naturbeskyttelse. Et centralt spørgsmål er derfor, om det i fremtiden skal være muligt, at forbyde lokalisering af store husdyrbrug i områder med særlige natur-, landskabs- og bosætningsinteresser.

Et tredje spørgsmål vedrører virkemidlerne til iværksættelse af planer. Inden for de nuværende planlovsrammer har kommunerne begrænsede virkemidler til rådighed. Dette skyldes bl.a. at planloven ikke gi-

ver mulighed for at lave retningslinjer for det åbne land, som er bindende overfor borgerne, men kun i forhold til kommunernes eget virke. Spørgsmålet er derfor, om der er behov for flere økonomiske og aktive virkemidler. Uden for planlovens regi er der siden slutningen af 1980'erne kommet en lang række nye virkemidler (bl.a. gennem landdistriktsprogrammet), der har til formål at tilskynde til en ændret arealanvendelse eller fastholde de ønskede arealanvendelser gennem diverse støtte- og tilskudsordninger, inklusiv midler til skovrejsning, naturgenopretning og natur- og landskabspleje. Det der kendetegner disse midler er, at de hovedsageligt er administreret af de statslige myndigheder og at de har haft varierende formål, prioritering, regelsæt og budgetter over tid. Dette har gjort det svært at skabe kontinuitet i ordningerne i forhold til målgruppen. Derudover er ordningerne i stigende grad målrettet international og nationale interesseområder, hvilket gør det svært for kommunerne, at bruge midlerne til at fremme kommunal og mere lokale mål.

Et fjerde spørgsmål omhandler den overordnede koordinering af arealanvendelse i Danmark. I dag administreres arealanvendelse af knap hundrede forskellige kommuner og i fremtiden med en relativ begrænset styring fra statens side (det nye planlovsforslag). Spørgsmålet er derfor, hvordan vi i fremtiden sikre et tværkommunalt samarbejde, der kan medvirke til at koordinere arealinteresserne, hvor de går på tværs af kommunegrænser samt minimere 'negativ' konkurrence mellem kommunerne.

Et femte spørgsmål er relateret til naturen og biodiversiteten i Danmark. I de senest års debat har biodiversiteten spillet en stadig større rolle og mange forskere har påpeget, at der er behov for at sikre biodiversiteten på dens egne præmisser, dvs. der er behov for arealer, hvor fremme af biodiversitet alene er målet. Det Grønne Danmarks Kort er det seneste officielle bud på, hvordan biodiversiteten og naturen fremmes. Et centralt spørgsmål er derfor hvordan det Grønne Danmarks Kort implementeres? Og hvordan naturen uden for det Grønne Danmarks Kort håndteres? I det intensive landbrugslandskab bliver markerne større og større og hermed forsvinder mange småbiotoper. Disse småbiotoper har ikke den store betydning for den 'fine biodiversitet'. Men de er af stor betydning for landskabets æstetiske kvaliteter og for muligheden for at opleve en 'hverdagsnatur' i det åbne land og dermed af betydning, hvis landskabet fortsat skal være attraktivt som et bosætningslandskab.

DEN EKISTERENDE PLANLÆGNING OG DENS GRUNDLÆGGENDE UDFORDRINGER - BAGGRUND

Grundprincipperne i planlovgivning, blev skabt i starten af 1970'erne og har, trods diverse ændringer af detailregelsættet, bestået frem til i dag.

Efter manges opfattelse har loven fungeret som en god ramme for udvikling af det danske areal og den er i perioder blevet kaldt verdens bedste planlov. Gennem de senere år er loven dog i højere grad blevet opfattet som en spændetrøje for den økonomiske vækst og udvikling. Det er baggrunden for, at der i dag er fremsat et nyt planlovsforslag, der har som mål, at liberalisere planlovens regelsæt. Med undtagelse af kystplanlægningen ændrer lovforslaget dog ikke ved lovens grundprincipper.

Grundprincipperne i planloven består af 3 dele. Ét, et **landzone-regelsæt** der deler Danmark op i 3 zoner: By- og byudviklingszoner, Sommerhusområder og Landzonen, med hvert deres tilknyttede bestemmelser. To, et krav om **planlægning for diverse interesser** i det åbne land inklusiv landbrug, skovrejsning, natur, geologi, kulturhistorie, rekreation, grundvand, klima mv. Tre, et krav om en **restriktiv planlægning i kystzonen** (vil ikke blive berørt i denne fremstilling). Planlovens bagvedliggende intentioner er at sikre en funktionel sammenhæng og en æstetisk kvalitet i vores fysiske omgivelser.

Hovedformålet med **landzonebestemmelserne** er, at kontrollere by-vækst og friholde det åbne land for spredt og u-planlagt bebyggelse samt forbeholde landzonen til de primære erhverv: landbrug, gartneri, skovbrug og fiskeri. I forhold til landzonen virker bestemmelserne ved, at arealanvendelsesændringer ikke må ske uden en forudgående landzonetilladelse (ændringer der vedrører den jordbrugsmæssige anvendelse er undtaget). Landzonen er således i princippet ikke en forbudszone, men en zone, hvor tilladelser kan bevilliges, når en række hensyn er afvejet og ændringen ikke strider mod landzonebestemmelsernes formål. Siden 1987 er landzonebestemmelserne løbende blevet liberaliseret for at imødekomme behov for anden anvendelse af tiloversblevne landbrugsbygninger. Dette har muliggjort, at stadig flere aktiviteter kan finde sted på landbrugsejendomme og i fremtiden også på andre ejendomme (når det nye planlovsforslag bliver vedtaget). På den ene side medvirker dette til en fortsat aktivitet i landområderne, på den anden side har det en række negative effekter i form af mere byggeri og transport

mv. Samtidig har liberaliseringerne forskellige regional og lokale implikationer. I de bynærområder er der for eksempel risiko for, at landområderne udvikler sig til egentlige erhvervsområder, fordi det er billigere at etablere erhverv her end i udlagte erhvervsområder.

Kravet om **planlægning for diverse interesser** i det åbne land indbefatter at, kommunerne kortlægger og udpeger arealer til de forskellige interesser og at der udarbejdes retningslinjer, der skal guide arealudviklingen i de forskellige interesseområder. Det primære formål med denne del af planlægningen er, at forebygge eller reducere arealkonflikter mellem modstridende arealanvendelser, men også at prioritere mål og midler. Samtidig muliggøres og legitimeres forskelle i sagsafgørelser i henhold til diverse sektorlovgivninger inklusiv planlovens landzonebestemmelser. Som nævnt i indledning er et grundlæggende problem ved denne planlægning, at kommunerne kun har få redskaber/virkemidler til rådighed til at opfylde de enkelte områdeudpegningers målsætninger. Et andet problem er, at planmetode baseres sig på en adskillelse af funktioner. Det kan være nødvendigt i nogle situationer, men i en tid hvor stadig flere funktioner gør krav på plads i det åbne land, er det relevant med en planlægning, der i højere grad har fokus på hvordan funktioner kan sameksistere.

DET NYE PLANLOVSFORSLAG OG FREMTIDENS BEHOV FOR PLANLÆGNING

Det planlovsforslag der pt er i høring berører kun i begrænset omfang de problemstillinger, der er rejst i dette oplæg. Hovedformålet med forslaget er at liberalisere planlovens bestemmelser så mere bliver muligt i landzonen uden tilladelse samt give kommunerne bedre muligheder for at planlægge i kystzonen og for byudvikling, for her i gennem at stimulere til vækst og udvikling. Der er alt mulig grund til at bekymre sig om den skævridding der pt. sker i Danmark og forsøge at skabe gode rammer for ny udvikling, men det forslag der fremlægges giver kun delvis bedre planrammer for kommunerne.

Med forslaget gives kommunerne på den ene side større frihed til at planlægge for byudvikling i og uden for kystzonen. På den anden siden fratager man kommunerne muligheden for at planlægge og prioritere i landzonen i og med at stadig flere aktiviteter tillades uden tilladelse. Hermed øges risikoen for konflikter mellem de forskellige interesser og dem der investere i det åbne land, både når det gælder investering i nye beboelse op til 500 m² eller investering i landbrug eller andet erhverv, hvor der ingen sikkerhed er i for-

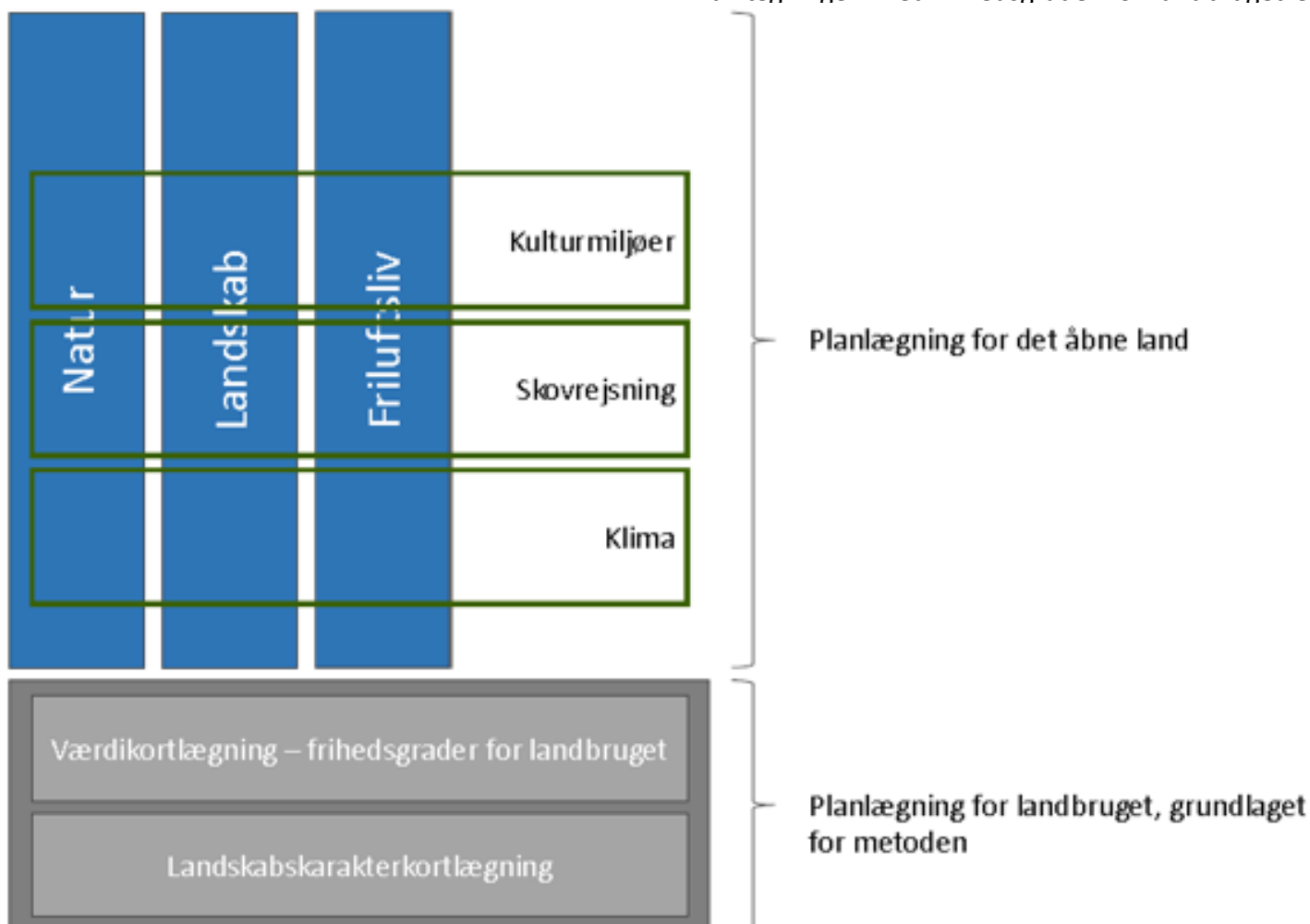
hold til deres investeringer. Endelig kan man fremhæve, at liberaliseringerne vil få størst betydning i landområderne tættest på byerne, hvor der er økonomi/finansielle muligheder i forhold til nye investeringer.

MARIANNE FISKER

CV

Indkøbs- og Importøkonom (1993)
Skov- og Landskabsingeniør (2005)
Projektleder Diplom (2015)
Master i Landskab og Planlægning (2017)
Selvstændig virksomhed (2005-2009)
Siden 2009 ansat i Vækst og Udviklingsafdelingen
Jammerbugt Kommune.
Projektleder på Naturforvaltning og planlægning i
igangværende projekter:
"Fremtidens Landskaber" Landskabet i kommune-
planlægningen (aktionsforskning med Københavns
Universitet, IGN).
"Bedre brug af det åbne land" Jordfordelingsprojek-
ter som skaber mere multifunktionel anvendelse af
vores fælles arealer (Collective Impact).
Medlem af landskabsekspertudvalget på Skov- og
Landskabsingeniøruddannelsen, KU
Bestyrelsesmedlem i Smag på Landskabet
Beskikket censor på Skov- og Landskabsingeniørud-
dannelsen

Bisidder Kell Agerbo, Civilingeniør i planlægning.



Figur: Jammerbugt Kommunes metode for planlægning i det åbne land (2016).

HELHEDSORIENTERET PLANLÆGNING MED HOLDBARE PRIORITERINGER I ÅBEN LAND PLAN- LÆGNING.

FRIHEDSGRADER

Jammerbugt Kommunes areal omfatter i dag ca. fifty fifty på arealer i omdrift og beskyttede naturarealer. På trods af den store andel af natur, der er planlagt for, kan alt bruges til landbrug i Jammerbugt Kom-
mune, dog med forskellige frihedsgrader. I projektet
"Jordbrugets Fremtid" under Diaplan udarbejdede
kommunen en landskabskarakterkortlægning, som
danner baggrunden for en værdikortlægning, hvor
landbrug, i områder med robust dyrkningsjord, fik høj
frihedsgrad og i områder med store naturværdier, fik
en lav frihedsgrad. Frihedsgraderne er indikator på
udviklingsmuligheder og ikke mindst en indikator for
investeringssikkerhed for forskellige producenter i
det åbne land. Værdikortlægningen er grundigt argu-
menteret med baggrund i naturgrundlaget og jord-
bund, hvorfor den giver mening i forhold til en fælles
forståelse for rammerne for udviklingsmulighederne
for erhverv og bosætning i det åbne land. Både land-
manden og turistaktøren kan se det fornuftige i fri-
hedsgraderne.

Planlægningen med frihedsgrader for landbruget er

udført i en tværfaglig proces. Når målet er en multifunktionel og helhedsorienteret planlægning, kan opgaven ikke udføres af enkelte fagpersoner og det er nødvendigt at inddrage alle relevante faggrupper. Derved opstår der konsensus mellem planlægningen og de multifunktionelle interesser, der er i det åbne land. Eksempelvis landbrug og natur **eller** natur og friluftsliv.

DIALOG SOM REDSKAB

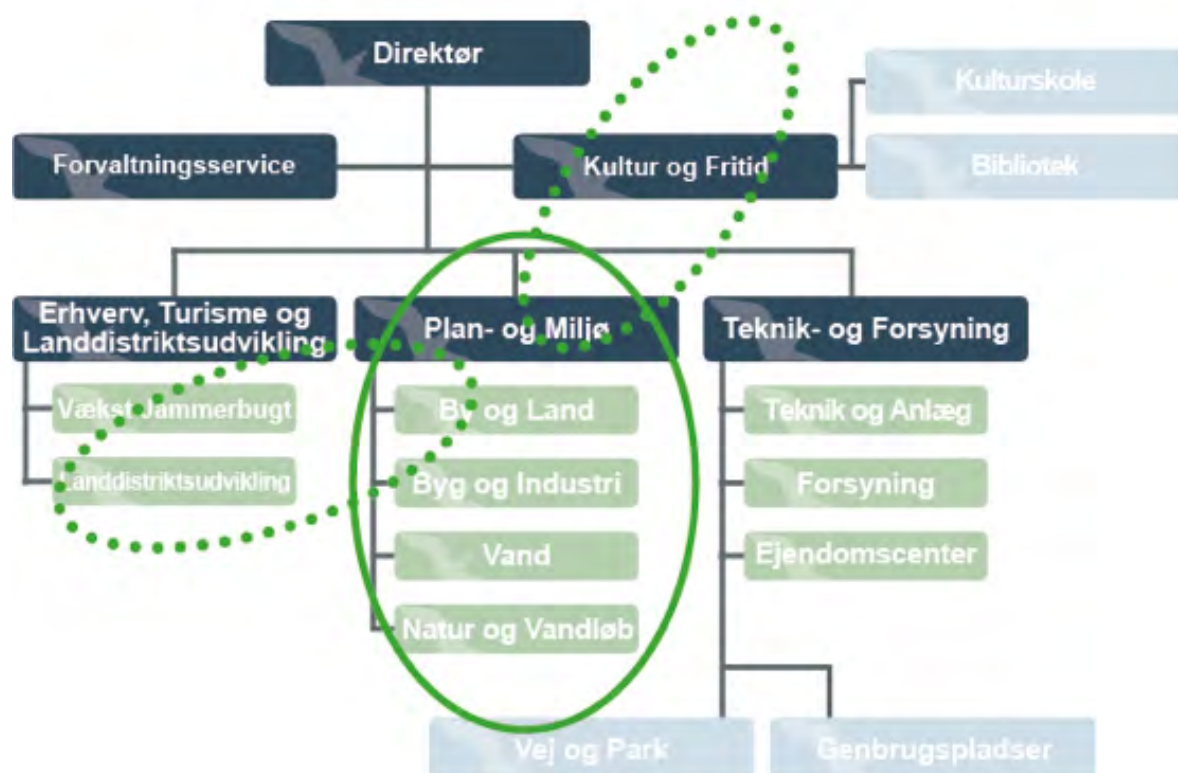
Frihedsgraderne i landbrugsplanlægningen er på mange måder vejledende og en ny måde at planlægge på, hvor der er fokus på nye metoder, end dem vi kender fra den traditionelle konflikthåndtering. I den nye dialogbaserede og udviklingsorienterede planlægning kan vi blive udfordret af manglende hjemmel i den nuværende lovgivning, hvor landbruget på mange måder har fortrinsret. Med den nuværende lovgivning kan vi nemlig regulere alt i det åbne land, på nær det, der er nødvendig for landbruget. Det være sig eksempelvis energi, friluftsliv, kulturmiljø og landskab. Landbrug reguleres i dag via husdyrloven, som ikke har indflydelse på eksempelvis beliggenhed af bedrifter, afgrødevalg eller bygninger i det åbne land, og det er værd at bemærke, at dette kun gælder landbrug med en animalsk produktion, da planteavlerne jo ikke er reguleret via husdyrloven. Landbruget kan derfor med nuværende lovgivning ikke reguleres i forhold til den helhedsorienterede tilgang med

planlægning af det åbne land. Der er i dag ingen krav om landzonetilladelser for landbrug. Et eksempel på, hvor der kan være behov for ændret lovgivning kan være i områder med lav frihedsgrad for landbrug, hvor natur, friluftsliv og landskaber, vægtes højere. Her vil et anlæg på en landbrugsejendom eller uhenigtsmæssigt afgrødevalg og dyrkning, kunne virke som en begrænsning for udviklingen i områder med høj turismepotentiale, eksempelvis langs havkysten, hvor åbne landskaber uden anlæg har en høj værdi.

HELHEDSORIENTERET PLANLÆGNING

I projektet "Fremtidens Landskaber" er det overordnede formål at udvikle processer og værktøjer, der kan kvalificere arbejdet med Jammerbugt Kommunes kommuneplan. Fokus er rettet på en helhedsorienteret revidering af kommuneplanens temaer for det åbne land. Mere konkret er det målet gennem case-studier at kvalificere udpegninger for det åbne land i forhold til landskabsforudsætninger og konkrete ønsker om udpegninger for friluftsliv, natur og landskab. Lig fremgangsmåden ved landbrugsplanlægningen er udgangspunktet for metoden landskabskarakteranalysen og ikke mindst den store tværfaglige involvering på tværs af fagligheder i forvaltningen og blandt eksterne interessenter, herunder nabokommuner, SEGES og DN.

VÆKST OG UDVIKLINGSFORVALTNINGEN

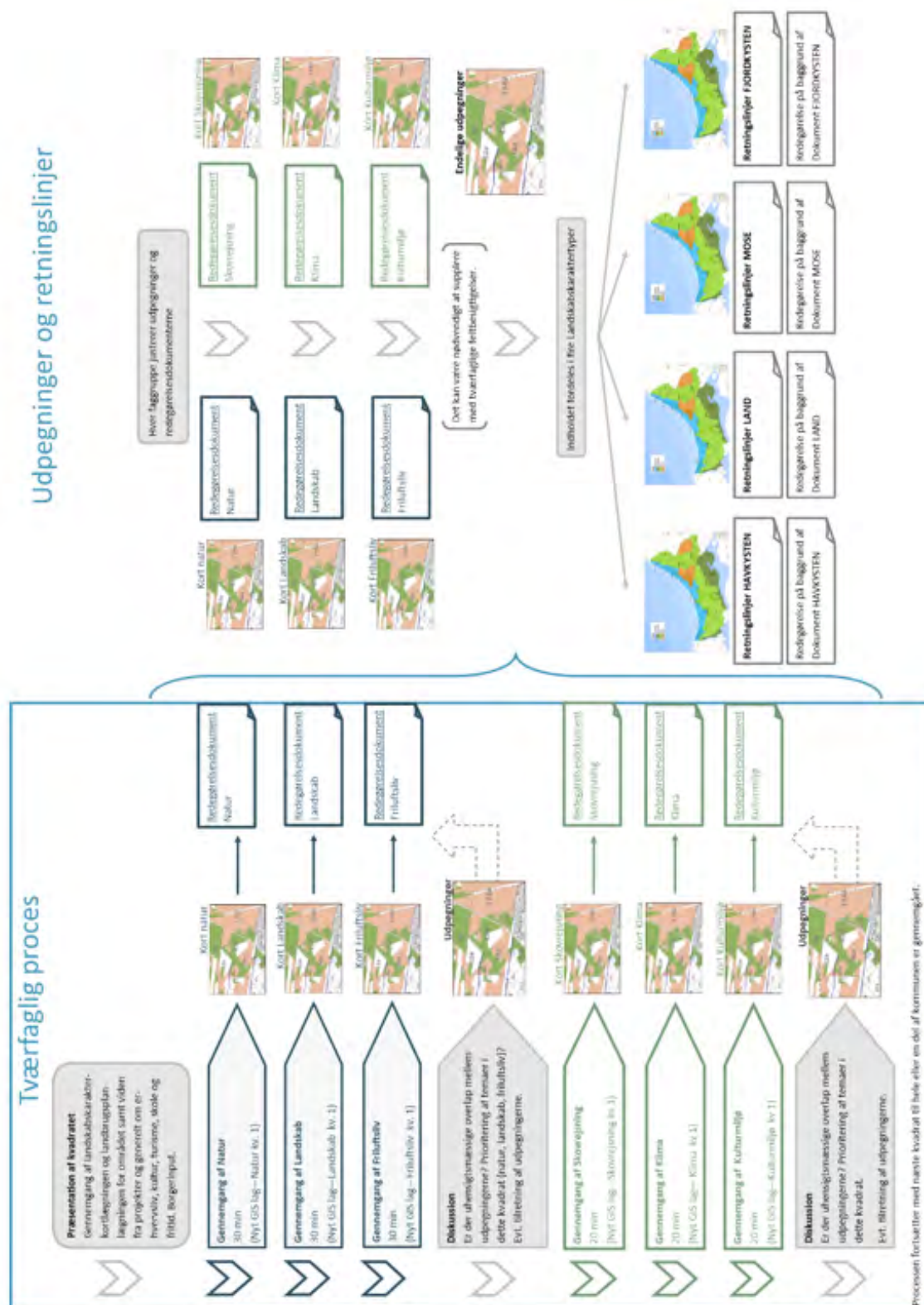


Figur: Tværfagligt samarbejde i planprocessen (2016).

Kommunen har udviklet en metode for dialog, hvor inddragelse af alle interessenter sikres og der tales et fælles sprog. Fælles sprog har skabt nye veje for samarbejder på tværs og en fælles forståelse for, hvad der er muligt indenfor de planlagte rammer. Et fælles sprog har åbnet op for nytænkende samarbejder mellem landbrug, DN og kommune om mere natur og øget adgang på store produktionslandbrug.

KONKLUSION

Åben land planlægning handler om mere end udpegninger og retningslinjer. Det handler om at skabe rammer for de mennesker, der bor, arbejder og har produktion derude. Planlægningen skal derfor tage hensyn til de multifunktionelle ønsker og behov. Der er en afhængighed mellem det åbne land og lokale bysamfund. Det er borgerne, der skaber udviklingen i det åbne land. Derfor skal vi i fremtiden have fokus på helheder, hvor landdistriktsudvikling og planlægning af det åbne land er to sider af samme sag.



Figur: Jammerbugt Kommunes proces for planlægning i det åbne land (2016).

KARSTEN L. WILLEBERG-NIELSEN

CV

Uddannet landinspektør, og er afdelings- og projektchef hos Mølbak Landinspektører A/S, der har kontorer i København, Roskilde, Køge og Næstved. Karsten beskæftiger sig med rådgivning i forbindelse med ejendomsdannelse og -forandringer med særlig fokus på areal- og rettighedsforhold. Karsten har tidligere været ansat i COWI A/S (2002 – 2015), hvor han bl.a. beskæftigede sig med ekspropriationsrådgivning og udviklingsprojekter i det åbne land. Tidligere har Karsten været embedsmand i tre forskellige ministerier (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i 2001 - 2002, Landbrugs- og Fiskeriministeriet i 1996 - 1998, og Boligministeriet i 1993 – 1996). I perioden 1998 - 2001 var Karsten ph.d.-stud. og forskningsassistent ved Miljøministeriet, Forskningscentret for Skov & Landskab/Aalborg Universitet, hvor han i 2000 studerede på universitet i Delft i Holland, for at undersøge den hollandske forvaltning, planlægning og regulering i det åbne land.

HOLLANDSKE "OMSTRUKTURERINGSPLANER" FOR DET ÅBNE LAND

I Holland bor der ca. 15 millioner mennesker og ligeså mange svin på et areal på størrelse med Danmark! Derfor er der en stærk offentlig regulering og planlægning af landbrugets miljøpåvirkning i det åbne land. I 2000 afstedkom den regionale husdyrkoncentration mange natur- og miljømæssige problemer, ligesom det gav Holland problemer med at overholde EU's nitratdirektiv. Samtidig var hollandsk landbrug ramt af svinepest, hvilket har bl.a. var baggrunden for, at det hollandske parlament i 2002 vedtog et helt nyt regelsæt for omstrukturering af lokale landbrugsområder i de mest husdyrintensive egne af landet.

REKONSTRUKTIONSLOVEN FOR KONCENTRATIONSOMRÅDER

Loven fastlægger rammerne for processen for de fysiske og økonomiske planers tilvejebringelse og implementering, og den beskriver det indhold, som de enkelte lokale omstillingsplaner skal bestå af. De lokale omstrukturingsprojekter har bl.a. til formål a) at forbedre den fysiske struktur for landbrug, således at veterinære risici som følge af en intensiv husdyrproduktion mindskes, b) at forbedre natur- og landskabskvalitet, samt c) at forbedre vand- og miljøkvalitet.

Der er tale om et omfattende og kompliceret regelsæt, og staten afsatte i alt ca. 360 millioner euro (svarende til ca. 2,7 mia. danske kr.) til tilvejebringelse og realisering af de lokale omstrukturingsplaner de følgende 12 år (til 2014). Dertil kom finansieringsbidrag fra provinserne, kommunerne, private interesseorganisationer osv.

ZONERING

Et vigtigt element i de lokale omstrukturingsplaner er en inddeling i områderne i forhold til en lang række faktorer som eksisterende og planlagte naturområder (grønne netværk), boligbebyggelse, infrastruktur osv. Omstrukturingsloven indeholder bl.a. følgende definitioner af de forskellige områdekategorier:

- Landbrugsudviklingsområde: Del af et rekonstruktionsområde, hvis primære formål er landbrugsproduktion, og hvor der skal åbnes mulighed for udvikling af intensivt landbrug, herunder mulighed for udvidelse af eksisterende bedrifter, investering og nyinvestering i intensivt dyrehold.
- Integrationsområde: Område inden for et rekonstruktionsområde, som er rettet mod integration af landbrug, bolig og natur, hvor investering eller udbredelse af intensivt dyrehold er muligt såfremt den fysiske kvalitet eller områdets funktion ikke derved tilsidesættes.
- Ekstensiveringsområde: Område inden for et rekonstruktionsområde, hvor de primære funktioner er bolig eller natur, og hvor investeringer i retning af intensivt dyrehold ikke er muligt eller ikke skal gøres muligt som følge af rekonstruktionsloven.
- Svinefrie zoner: Afgrænsede dele af et integrations- eller ekstensiveringsområde, som er fri for svinebrug eller som skal gøres fri af svinebrug inden for rammerne af rekonstruktionen.

Formålet med de svinefrie zoner var at skabe en slags "brandbælter" mellem svinebrugene for at mindske risikoen for udbredelse af husdyrsygdomme, jf. lovens formål. Til at nedlægge eller flytte eksisterende svinebrug inden for de udlagte svinefrie områder blev der bl.a. tilvejebragt en række økonomiske ophørs- og "ophugst-ordninger", hvor landmanden f.eks. kan få tilladelse til at opføre en bolig mod nedrivning af staldbygningerne.

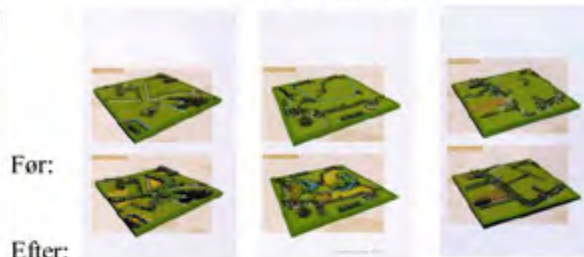
1) Analyser



2) Zonering



3) Scenarier



4) Udviklings- og temaplaner



5) Svinefri zoner



6) Økonomiplaner



Uddrag fra pilot-omstrukturingsplan for området Vallei Zuidwest i provinsen Noord-Brabant, Holland. Eksempler på indholdet af planen, som omfatter 1) analyser af de eksisterende forhold i landbrugsområdet i grafik og tekst, 2) zonering i integrations-, ekstensiverings- og intensiveringsområder, 3) scenarier for forskellige arealudviklinger, 4) udviklings- og temaplaner (f.eks. natur, erhverv, vand osv.), samt 5) svinefri zoner. Og implementeringen af planen er "sat på skinner" ved at planen også indeholder 6) økonomiske handlingsplaner, der angiver omkostningerne forbundet med de planlagte ændringer/foranstaltninger, hvilke parter der skal medfinansiere de enkelte elementer af planen osv.

SAMSPIL MED (LOKAL-)PLANER FOR DET ÅBNE LAND

Når rekonstruktionsplanerne blev vedtaget er kommunerne samtidig forpligtet til at revidere deres lokalplaner for det åbne land, hvor der bl.a. fastlægges byggefeltet på de enkelte landbrugsejendomme, i overensstemmelse med rekonstruktionsplanen. I Holland er bindende lokalplaner for landzonen ligeså detaljerede og omfattende som i byerne – ud fra en filosofi om, at det er i det åbne land, at der er det

største forandrings- og udviklingspotentiale, hvorfor det set fra samfundets side også er der, hvor der er det største planlægningsmæssige behov (hvilket er helt omvendt i forhold til Danmark, hvor bebyggelser og anlæg til jordbrugsmæssig anvendelse som udgangspunkt er undtaget fra lokalplanlægning (jf. planlovens § 15, stk. 5) og dermed alene er reguleret af planlovens landzoneregler, medmindre der er tale om husdyrbrug, der kræver miljøgodkendelse eller – tilladelse).

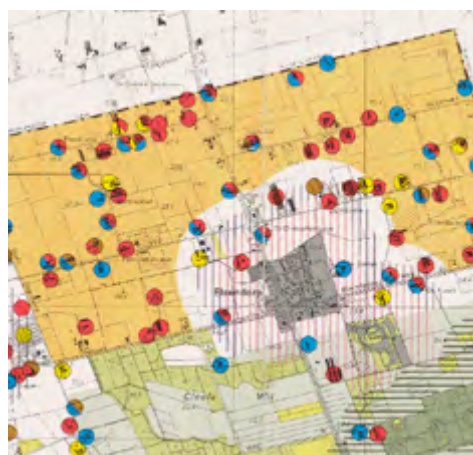
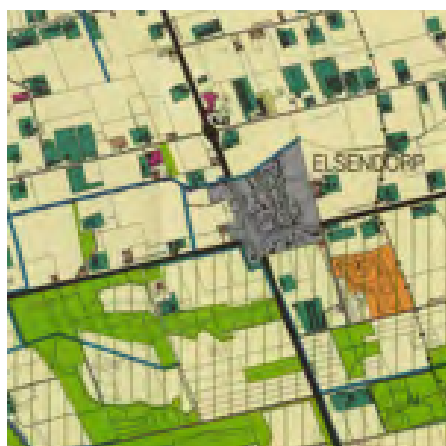


Illustration af byggefeltet fra hhv. lokalplan (bestemmingsplan) og rekonstruktionsplan for et område ved Eisendorp, der var del af rekonstruktionsplanen for Gemert-Bakel i provinsen Noord-Brabant, Holland.

REKONSTRUKTIONS-PROCESSEN

For hvert område nedsættes en lokal rekonstruktionskommission, der består af repræsentanter fra ministerier (ofte fra regionale enheder), provinsen, kommunen, vandforening, landbrug, natur- og landskab, miljø og rekreative interesser. Rekonstruktionskommissionen er ansvarlig for udarbejdelse og implementering af den lokale omstrukturingsplan. Der er således ikke tale om en plan, der udarbejdes af en offentlig myndighed, men en plan, der udarbejdes og implementeres i et lokalt offentlig-privat partnerskab. Der arbejdedes med en realiseringstidshorisont på 12 år, hvilket forekommer hensigtsmæssigt i forhold til de store fysiske og sociale omstillinger, der var på tale.

INTEGRERET LANDDISTRIKTSPOLITIK

Ud over de landbrugsstrukturelle, miljø- og naturmæssige samt husdyrsygdomsforebyggende formål, er omstrukturingsprojekterne deciderede sociale omstillingsprojekter. Omstrukturingsplanerne handler således i høj grad om små, lokale "landbo-reformer", idet de i mange tilfælde små og urentable husdyrproduktioner søges omstillet til mere økonomisk og miljømæssigt bæredygtige funktioner ved – med udgangspunkt i omstrukturingsplanen - at motivere, forhandle og kompensere landbofamilierne i forhold til alternative job- og indtjeningsmuligheder, gårdbutikker, økologisk jordbrug, landbo-turisme osv. De lokale landbrugsorganisationer og landbofamilier danner selv interne rådgivningskorps og erfa-grupper, der kan understøtte landmændene i beslutningerne – bl.a. ydes der økonomisk rådgivning i forbindelse med overvejelser om ind- eller omstilling af produktionen. De lokale omstrukturingsprojekter havde således et helhedssigte. De skulle sikre en hensigtsmæssig udvikling i lokalområdet i forhold til både produktion, natur, miljø, bolig, rekreation osv.

Thyge Nygaard

CV

Landbrugspolitisk seniorrådgiver i Danmarks Naturfredningsforening

Uddannet Cand agro 1988. Tidligere beskæftigelse i Slagelseegnens landboforening, DLG og Sjællandske Familielandbrug. Ansat i DN siden 2008. Arbejder primært med landbrugspolitik og landbrugets påvirkning af miljø, natur og landskab. Har bl.a. været medlem af husdyrreguleringsudvalget (2010-11), Pilotprojektet om målrettet arealregulering under Miljøstyrelsen (2013) samt flere arbejdsgrupper under Natur- og landbrugskommissionen. Repræsenterer DN i Collective Impact gruppen Det Åbne Land som Dobbelt Ressource og i styregruppen til Teknologirådets projekt om prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark.

LANDBRUGET FÅR IKKE INVESTERINGSSIKKERHED UDEN BEDRE PLANLÆGNING

Planlovens landzoneregler har siden indførelsen sikret jordbrugserhvervet fortrinsret i det åbne land. Denne fortrinsret har med god grund omfattet både arealanvendelse og ret til erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri af produktionsbygninger og med de begrænsninger det tidligere har været omkring størrelse på landbrugsejendomme, regler for afstand mellem ejendomme og loft over størrelsen på husdyrbrug, har den fri allokationsret generelt været uproblematisk. Men i dag er alle de tidligere begrænsninger omkring størrelse af landbrugsejendomme ophævet og der er sket en voldsom udvikling i landbrugets strukturforhold, blot siden den nuværende husdyrbrugslov blev indført i 2008. Godt nok er der kommet regler for eksempelvis ammoniakdeposition i kvælstoffølsomme naturområder, og en afgang ved Natur- og miljøklagenævnet har afgjort, at fritliggende byggeri ikke kan etableres hvis det er i modstrid med kommunens landskabelige beskyttelse, men det ændrer ikke ved at den fri allokationsret stadig eksisterer uanset størrelsen på et byggeri. I realiteten er de store moderne husdyrproduktionsanlæg, især for malkekvæg store industrianlæg hvor det bebyggede areal omfatter flere ha og som medfører en voldsom trafik i lokalområdet. På dette punkt er lovgivningen ganske enkelt utidssvarende og efterlader mange beboere i det åbne land i en nærmest retsløs tilstand, især når det kommer til gener som følge af trafik. Som reglerne er i dag, kan kommunen kun regulere trafikken fra et husdyrbrug ved at angive hvilke trans-

portveje, der bør anvendes, men det er ikke muligt for f.eks. lokale beboere, som vil få mange hundrede store landbrugstransporter uden for deres ejendom hvert år, at klage over den trafik der følger med et moderne landbrug. Af en nylig miljøgodkendelse fra Esbjerg Kommune, af en kvægproduktion på 670 DE, godt 500 malkekøer, fremgår det at der vil årligt vil være ca. 1.600 transportere, hovedsagligt med grovfoder, udbringning af gylle og levering af gylle til biogas. Samtidig har bedriften sine marker på syv forskellige lokaliteter, hvorfor der især i perioder med markarbejde, vil forekomme en særdeles voldsom trafik, vel at mærke på små veje der på ingen måde er bygget til dagens endog meget store landbrugsmaskiner. Derfor er landbrugstrafik i dag, i langt højere grad end tidligere "plager som lugt og fluer, anledning til store gener for en lokalbefolkning.

Nu er det ikke fordi problemet har været erkendt. I 2011 blev planloven bl.a. ændret, så kommunerne fremover skulle udarbejde retningslinjer for lokalisering af store husdyrbrug, men da disse retningslinjer alene er vejledende, har det ikke haft nogen målbar effekt. Derfor var det også en anbefaling fra Natur- og Landbrugskommissionen i 2013, at udpegningen af områder til lokalisering af store husdyrbrug bør indsnævres til klart og snævert afgrænsede områder for særligt store, koncentrerede husdyrproduktioner og at der skabes hjemmel i planloven til at lokalplanlægge for disse produktionsanlæg. Sagt på en anden måde: Store industrielle husdyrbrug bør ikke have fri allokationsret.

Selv om der således er vægtige anbefalinger om at indskrænke den fri allokationsret for store husdyrbrug, er der ikke nogen tegn på at der er politisk vilje til at tage dette skridt og det kan vel ikke afvises at dette hænger sammen med at landbrugserhvervet ikke ønsker denne ret ophævet, da det vil betyde at mange landmænd i fremtiden ikke vil få mulighed for at etablere store husdyrproduktioner. Min påstand vil her være, at det på længere sigt vil skade landbruget og det muligheder for produktion, hvis man ikke tør tage opgøret med den fri allokationsret. I forvejen er retten udhulet, f.eks. ved afstandskrav til ammoniakfølsom natur og i visse bynære områder ses at der opstår en form for afstandskrav til advokater bosat i det åbne land, mest tydeligt i Nordsjælland. Mange kommuner har også problemer i forhold til vejvedligeholdelse da de fleste gamle sogneveje slet ikke er bygget til de meget store maskiner der i dag bruges i landbruget. Der eksisterer i dag også en udbredt frygt blandt mange landmænd for at etableringen af ny natur på sigt vil betyde begrænsninger for ens

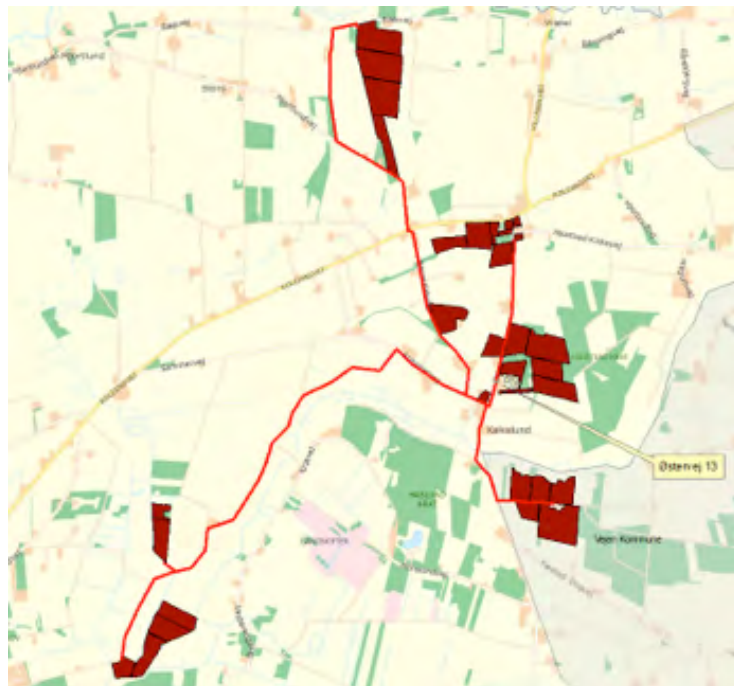
egen eller naboens muligheder for at udvide sin produktion og denne usikkerhed breder sig også til de institutioner der skal finansiere udvidelserne. Og så er der de konflikter der allerede er i dag, især som tidligere omtalt i forbindelse med trafik. Alle disse forhold kan sammenfattes i begrebet: Mangel på investeringssikkerhed.

Påstanden er, at der for alvor ikke kan løses op for den gordiske knude, før der bliver taget et opgør

med landbrugets fri allokeringsret af husdyrbyggeri. En gordisk knude, som på en gang hindrer etablering af ny natur, forhindrer investeringssikkerhed for landbruget, udfordrer kommunerne på vedligeholdelse af veje og giver lokale konflikter og landskabelige udfordringer, som kan stå i vejen for at der landdistrikterne kan gøres mere attraktive for bosætning og andre økonomiske aktiviteter.

Transporttype	Antal
Afhentning af dyr	24
Afhentning af mælk	182
Indlevering af foder/korn	24
Transport af grovfoder	350
Dieselolie	11
Udbringning af gylle	557
Biogas	398
Fast møg	60
Diverse sækkevarer	12
Døde dyr	12
Renovation	26
I alt	1.656

Årlige transporter for kvægbrug på 670 DE. Én transport er én ud- og hjemkørsel



Angivelse af transportveje og udbringningsarealer for kvægbrug på 670 DE

JESPER PAGH

CV

Uddannet arkitekt fra Kunstakademiets Arkitektskole i 2002 og direktør i Arkitektforeningen – arkitekternes uafhængige standsforening i Danmark med ca. 7000 medlemmer fordelt over hele landet. Arkitektforeningen er en politisk organisation, som arbejder for at styrke medlemmernes viden og kompetencer og udvikle fagets kultur og vilkår for derigennem at bidrage til kvaliteten af vore fælles byer, bygninger, landskab og miljø. Inden sin ansættelse i Arkitektforeningen var Jesper Pagh redaktør på fagtidsskrifterne *Arkitekten* og *Arkitektur DK* samt det tværfaglige, samfundsdebatende magasin *Twentyfirst* – alle udgivet af Arkitektens Forlag. Pagh har desuden undervist på Kunstakademiets Arkitektskole og på Roskilde Universitets Institut for miljø, samfund og rumlig forandring (ENSPAC).

HVILKE REDSKABER MANGLER FOR AT HÅNDTERE DE AKTUELLE UDFORDRINGER I DET ÅBNE LAND?

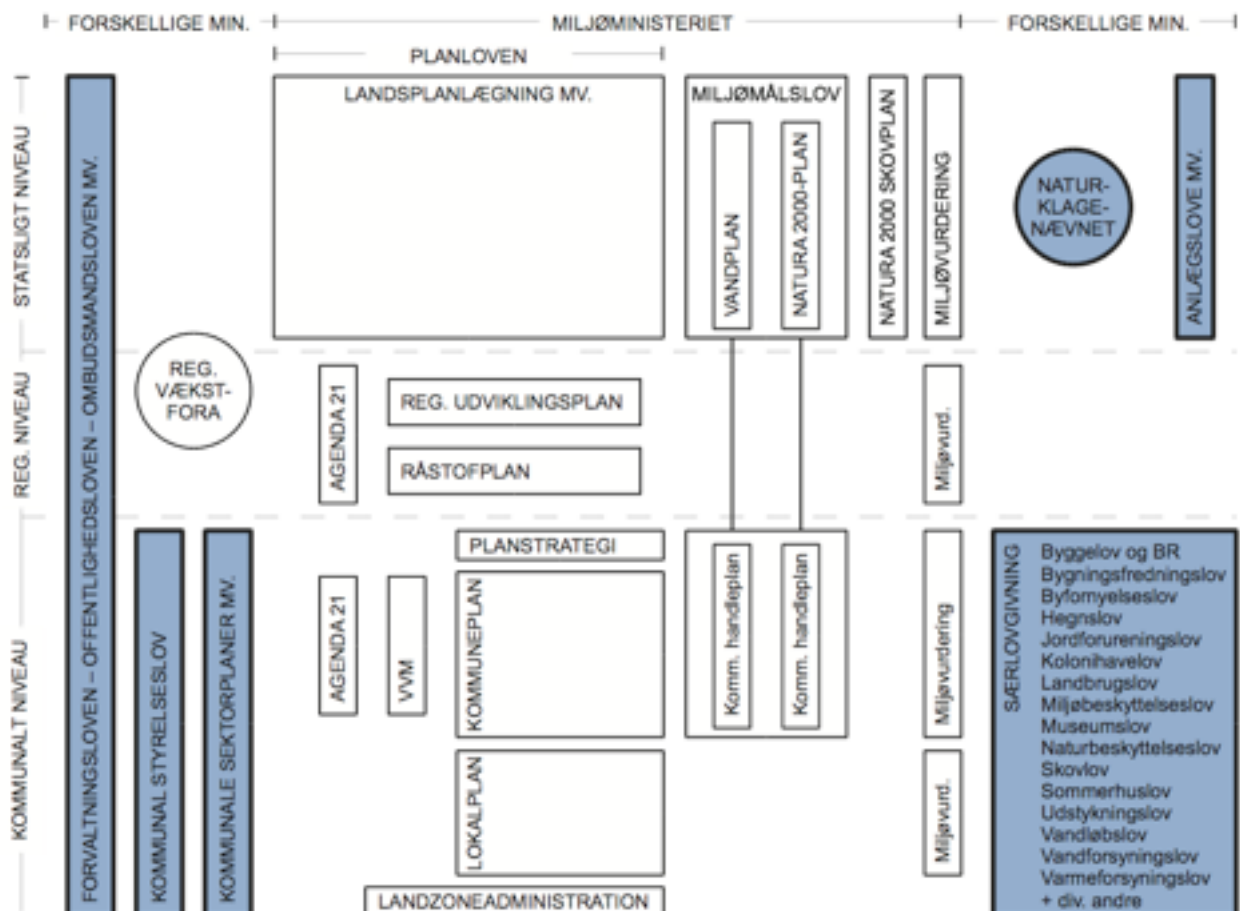
Allerede i 1957 boede ca. halvdelen af Danmarks befolkning i byer. Siden da er udviklingen kun gået i én retning, og de seneste 20-25 år har vi for alvor set en

ganske omfattende urbanisering. Denne urbanisering har i høj grad bidraget til den store polarisering mellem land og by, som i forskellige afskygninger skinner igennem i stort set enhver diskussion om udvikling og planlægning i Danmark – ikke mindst i de seneste års diskussioner om ændringer af planloven.

KL og flere politiske partier har blikket fast rettet mod planloven som én af hovedårsagerne til den manglende økonomiske vækst uden for de større byområder. Det er imidlertid ikke planloven, der er skyld i den manglende udvikling i landdistrikterne; planloven og den koordinerede planlægning er tværtimod det bedste redskab vi har til at skabe udvikling i hele landet.

Det er et omfattende sammenfald af omstændigheder, som har ledt os til den nuværende situation, men ikke et *tilfældigt* sammenfald af omstændigheder, og ikke noget, der i sig selv har med planloven at gøre. Én af disse omstændigheder er en af de største ændringer af det administrative danmarkskort i nyere tid – strukturreformen i 2007. Den medførte en lang række ændringer, som ikke for alvor reflekteres i det nuværende plansystem, herunder at amterne mangler, som koordinerende instans over for kommunernes individuelle og konkurrerende planlægning og prioritering af arealanvendelsen (se illustrationen).

Sammenhæng med øvrig sektorplanlægning og sektorlovgivning



Strukturreformen har bidraget til, at der i dag er læn- gere end nogensinde før fra land til by. Hele områder af landet er efterladt uden offentlige institutioner el- ler infrastruktur af betydning, uden arbejdspladser, uden detailhandel – nogle steder med naturen som eneste tilbageværende ressource. Samtidig har man- ge af vore byer har oplevet, at deres betydning har ændret sig fuldstændig. Nogle byer lykkedes med at blive hoved- eller sekundære byer i de nye kommu- ner, andre finder nye strategier til at overleve, men det vil ikke lykkes for alle. Selv byer med flere tusin- de indbyggere i dag, vil i løbet af relativt få år skulle finde helt andre måder at være byer på, end vi har kendt hidtil.

For mange kommuner og landspolitikere synes det indlysende svar at være at give kommunerne større frihed til at planlægge deres egen udvikling. Dette kan da også umiddelbart synes logisk og tillokkende, og det ofte gentagne argument om at man lokalt ved bedst er svært at tale imod. Med de lempelser af *re- guleringen* af kommunernes planlægning, som man sigter imod i disse år følger imidlertid også en svæk- kelse af *koordineringen*, og det medfører en række uhensigtsmæssigheder i arealanvendelsen, investe- ringssikkerheden og som en følge deraf den mulige realisering af planerne.

De foregående 25 års succesfulde udvikling af særligt København skyldes en stærk, koordineret strategisk planlægning, og vil vi ændre på de foregående årti- ers store udviklings- og planlægningsmæssige fokus, er det grundlæggende værktøj akkurat det samme: Politiske prioriteringer fulgt op af dygtig gennemført planlægning som kan skabe langsigtet sikkerhed for andre aktører, herunder virksomheder og andre pri- vate investorer.

Den modernisering af planloven, som nu er under- vejs, er på mange måder en forbedring af den eksis- terende, men den er også i høj grad en lappeløsning, som helt mangler det overordnede, koordinerende lands- og regionalplanlægningsmæssige perspektiv, som er helt nødvendigt, hvis kommunerne i fremti- den skal have det bedste ud af deres nye muligheder, hvor det er helt afgørende at sikre at kommunerne har et solidt grundlag for at koordinere frem for en oplevet nødvendighed af at måtte konkurrere.

ESBEN MUNK SØRENSEN

CV

Landinspektør, PhD.

Forskningsophold i Holland. Forskningsprofessor ved Center for Skov og landskab, lektor og professor ved Aalborg Universitet. Har gennem årene deltaget i en lang række nationale og internationale forskningsprojekter om det åbne land, landbrugsudvikling og udgivet et betydeligt antal publikationer om disse emner. Hans forskning har koncentreret sig om landbrugets ejendomsudvikling og reguleringen heraf samt Fysisk Planlægning samt Geografiske Informations Systemer og Digital Forvaltning, Esben Munk Sørensen har været medlem af det Rådgivende Udvalg for Jordfordeling frem til 2002, Wilhjem- udvalgets arbejdsgruppe for landbrug og er medlem af Miljøministerens Rådgivende Udvalg for Geografiske Informations Systemer.

DET GRØNNE DANMARKSKORT OG MANGLENDE REDSKABER TIL IMPLEMENTERING AF AREALPRIORITERING.

Det Grønne Danmarkskort vil med den forestående ændring af Planloven spille en central rolle for Statens og Kommunernes indsats for at skabe mere, bedre og sammenhængende natur.

Denne indsats for mere og bedre natur vil være arealforbrugende og vil betyde at andre arealinteresser end naturens vil skulle tilpasse sig eller helt nedprioriteres i de områder, hvor der skal gøres en forstærket indsats for bedre, større og mere sammenhængende natur.

Det Grønne Danmarkskort skal bestå af 4 elementer:

- Natura 2000 områder på landjorden, som allerede eksisterer i kraft af eksisterende lovgivning.
- Eksisterende værdifulde naturområder udenfor Natura 2000 områderne.
- Nye naturområder som kan udvide eller skabe sammenhængende mellem eksisterende naturområder, inklusiv Natura 2000 områderne og
- Natur områder som samtidigt bidrager til andre formål som klimatilpasning, klimaforebyggelse, et bedre vandmiljø eller rekreation.

Arealprioriteringsopgaven ligger hos kommunerne.

Disse skal på baggrund af statslige udmeldinger og egne kommunale prioriteringer i Kommuneplanen foretage den arealudpegning, som fastlægger den fremtidige arealanvendelse – og dermed, hvor skal naturen være, sikres og udbygges. Det drejer sig om beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser.

Opgaven for kommunerne er at udpege de eksisterende og potentielle naturområder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort, og kommunerne skal prioritere sin naturindsats, som led i arbejdet med det Grønne Danmarkskort.

I høringsudgaven af forslaget til ændring af Planloven anføres om det Grønne Danmarkskort at udpegningsen af potentielle naturområder ikke i sig selv må føre til nye krav til landbruget om naturbeskyttelse og heller ikke på sigt kan føre til begrænsninger ift udnyttelse af mulighederne for landbrugsejendomme, som fx ny bebyggelse eller udvidelse af husdyrbrug.

I virkelighedens verden ude i landskabet er denne situation ikke hensigtsmæssig. Hverken for kommunerne der står med arealprioriteringsopgaven men uden mulighed for at kunne afvise ekspansionsønsker i de "grønne områder". Her mangler kommunen et "værktøj": Ej heller er situationen hensigtsmæssig for den traditionelt ekspanderende landbrugsbedrift i de "grønne områder". Dens ejer ønsker at kunne investere stedbestemt – bygninger, jordkøb og husdyr - i robuste og investeringssikre landbrugsområder. Det vil i det mindste långiverne forlange.

Når det grønne Danmarkskort skal være platformen for at få mere natur i det danske landskab bør kommunernes planfaglige værktøjskasse derfor styrkes mht. til at kunne "udflytte" intensiv landbrugsdrift ud af eksisterende og potentielle naturområder og dermed aktivt påvirke og regulere lokaliseringen af landbrugsproduktionens udvidelser af husdyr og nye bygninger.

En styrket mulighed for kommunerne til at begrænse ekspansion af landbrugserhvervet i "De grønne områder" behøver ikke at være forbud eller restriktioner.

Det bør og kan derimod være en kommunal forpligtelse til at formidle udflytning af landbrugsbedrifters ekspansion til de robuste landbrugsområder, som i kommuneplanens arealprioritering er forbeholdt

jordbrugserhvervets udvikling.

Kommunerne kan i dag formidle og medvirke til skovrejsning, minivådområder, grundvandsbeskyttelse, men forbedring af biodiversiteten i både eksisterende og nye naturområder kræver at indsatsen i naturforvaltningen foretages sammenhængende, så de enkelte projektindsatser ikke kun får begrænset værdi.

Det grønne Danmarkskort er en planlægningsmulighed for mere sammenhængende natur, men det er nødvendigt at kommunernes handlemuligheder forbedres. Det grønne Danmarkskort giver grundlaget for en mere målrettet indsats, men det skal følges op med bedre realiseringsværktøjer til brug for kommunerne.

Her bliver forhandlingsplanlægning med engangserstatninger og jordfordeling igen aktuelt for at skabe den nye og lokalt fastlagte balance mellem natur og landbrug. I de områder, hvor den landbrugsmæssige arealanvendelse skal nedprioriteres kan det intensive landbrug "købes ud" og gives erstatningsarealer andre steder. Tilsvarende kan ophør af landbrugsdrift eller mere ekstensive landbrugsanvendelse gennemføres med tilsvarende forhandlingsprocesser, hvor arealerne samles og afhændes til ejere som ønsker at gennemføre en naturplejende arealanvendelse eller have naturpleje som driftsgren.

I forbindelse med naturforbedring og nye naturområder kan det være opgaven for at gennemføre flere ekstensiverende ådals-projekter. Planlægningsmetoden er her igen ejendomsudformende jordfordeling til at gennemføre vådområdeprojekter, hvor vandstanden hæves på nogle arealer og den berørte landbrugsproduktion og dens ejere tilbydes erstatningsarealer på andre og bedre boniterede landbrugsjord.

Denne fremgangsmåde vil også kunne anvendes i forbindelse med skabelsen af mere sammenhængende naturområder. Dårlige eller svage naturarealer kan gøres bedre og her bør den kommunale værktøjskasse suppleres med mulighed for at skabe erstatningsnatur til afløsning for naturarealer på andre lokaliteter. Herved kan man samle og forbedre naturarealer til erstatning for andre isoleret beliggende og svage naturarealer. Dette princip kendes fra fredskovsplikten i skovforvaltningen og kunne overføres til naturforvaltningen, som et redskab til at flytte og doble op med faktor to eller tre til vederlagsarealer med bedre natur som mål.

Den politiske udfordring bliver at give kommunerne

stærkere virkemidler når det Grønne Danmarkskort skal være platform for planlægning og forhandlingsløsninger om mere og bedre natur. Og for kommunerne bliver det at styrke sin kompetencer og den politiske vilje til at indgå i disse forhandlingsbaserede løsninger, hvor man på ejendomsniveau køber, sælger og bytter jord for at skabe mere plads til natur i de "grønne områder" og et mere produktivt og velarrenderet landbrug i andre områder.



Skabelse af bedre og mere sammenhængende natur kan ske via Det Grønne Danmarkskort, hvis kommunerne får bedre planlægnings- og forhandlingsredskaber.

MICHAEL KROGH

CV

Center for Plan og Miljø, Næstved Kommune.

Primære arbejdsopgaver: Natura 2000 – udarbejdelse af handleplaner og implementering af disse, EU Life projekter, Vådrområdeprojekter under vandplanen, Kommuneplanlægning, natur- og fortidsmindepleje, projektleder for 6 skovrejsningsprojekter omkring Næstved, erstatningsnatur og faunapassager ifm. vej- og jernbaneprojekter, friluftsliv og stier, administration af Naturbeskyttelsesloven, Natura 2000 og Museumsloven.

Har tidligere været ansat i Storstrøms Amt, Nordjyllands Amt og AMU-center Sandmosen i Nordjylland.

Master i landdistriktsudvikling og landskabsforvaltning fra Københavns universitet, 2007

Pædagogikum fra Statens Erhvervspædagogiske Læreuddannelse, 1996

Agronom fra Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole, 1991

AREALANVENDELSEN PÅ ¼-DEL AF DANMARKS LANDAREAL

Støtteordningerne til skovrejsning og naturpleje berører, eller kommer til at berøre, arealanvendelsen på ca. ¼-del af Danmarks landareal, når man ser bort fra veje, byer og lignende. Der mangler at blive rejst 11 % skov. Natura 2000-områderne dækker ca. 8 % af det danske landareal. §3 natur (uden søer og vandhuller) udgør 4 % af landarealet uden for Natura 2000.

SKOVREJSNING - FIN ORDNING, MEN VI NÅR IKKE I MÅL!

Skovrejsningsordningen til privat skovrejsning fungerer i princippet fint, selv om den jævnligt laves om. Ordningen er imidlertid udsat for svingende politiske bevillinger. Med de seneste ca. 30 års hastighed for privat skovrejsning, når man ikke de politiske mål om en fordobling af skovarealet i 2090 – det vil kræve, at der rejses dobbelt så meget privat skov pr. år.

I kommuneplanerne indgår udpegning af områder, hvor skovrejsning er ønsket og uønsket, restområderne betegnes som neutralområder. Privat skovrejsning har indtil 2015 været styret af denne udpegning, idet man fik højt tilskud i skovrejsningsområderne og et lavere tilskud i neutralområderne. Det høje tilskud i skovrejsningsområderne har betydet, at ny skov overvejende blev placeret her.

En del kommuner har, på statens opfordring, gennemført en landskabskarakterkortlægning, hvori man

bl.a. har vurderet de forskellige delområders landskabelige sårbarhed over for skovrejsning. Landskabsvurderingerne har efterfølgende givet anledning til en justering af udpegningen for skovrejsningsområderne - et arbejde som er delvist spildt idet positivområder og neutralområder ikke længere indgår som et støtte-kriterium. Tilskudsordningens fokus blev i 2016 ændret med en revision af ordningen, så hovedformålet i dag er at reducere kvælstof fra landbruget. Tilskuddet styres således i dag af de statslige vandområdeplaner, hvor størst tilskud gives til de områder i landet, hvor der skal ske en kvælstofreduktion (Delvandoplande) dvs. i hovedparten af Danmark.

Kommunerne er i øjeblikket midt i kommuneplanprocessen, men mange er ikke opmærksomme på at de ikke skal bruge ressourcer på udpegninger af positivområder, da dette ikke fremgår af Statens udmeldinger om de statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017.

Ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning burde ordningen ud over kvælstofreduktion, grundvandsbeskyttelse og klimatilpasning kunne understøtte Danmarks målsætninger indenfor biodiversitet, folkesundhed og friluftsliv. Men det kræver en helhedsplanlægning for skovrejsning.

KONKLUSION: Skovrejsningsordningen virker, men skovrejsningen sker for langsomt. Ordningen bør løfte flere samfundsmæssige interesser end den gør i dag. Staten bør udvise rettidig omhu i forhold til at orientere kommunerne om ændringer der har indflydelse på kommuneplanlægningen.

PLEJE+ MODELLEN

Naturpleje i forbindelse med de lysåbne naturtyper såsom enge, overdrev og heder er i dag primært baseret på en frivillig tilskudsordning "Tilskud til pleje af græs- og naturarealer" under Landdistriktsprogrammet. Ordningen er den største finansieringskilde til naturpleje i Danmark og skal bl.a. løfte implementeringen af Natura 2000-direktiverne og biodiversitet-målene.

Ordningen er gennem årene blevet mere og mere målrettet Natura 2000-områderne, selv om ca. 50 % af vores natur ligger uden for disse områder. Det er blevet meget tydeligt, at ordningen ikke har den ønskede effekt på bl.a. biodiversiteten. En nationalt styret ordning, som har en "one size fits all" tilgang, kan ikke opfylde lokale behov for at målrette og styre naturplejen samt skabe lokal forankring og dialog.

Selv om det ville være bekvemt, så har en strandeng og en hede ikke de samme plejebestand, ligesom de forskellige arter også har forskellige behov.

Der er imidlertid en løsningsmodel, som tilgodeser nogle af manglerne i den eksisterende ordning, og som samtidigt er administrativ håndterbar. "Pleje+"-modellen blev udviklet i 2013 af en embedsmandsgruppe fra bl.a. Naturerhvervstyrelsen, Naturstyrelsen og KL/kommunerne, men blev ikke implementeret. Udviklingen af modellen er bl.a. baseret på erfaringerne med tilsvarende ordninger i vores nabolande. Den overordnede model bygger på en basisordning, som ligner den vi har i dag, og en ny overbygningsmodel

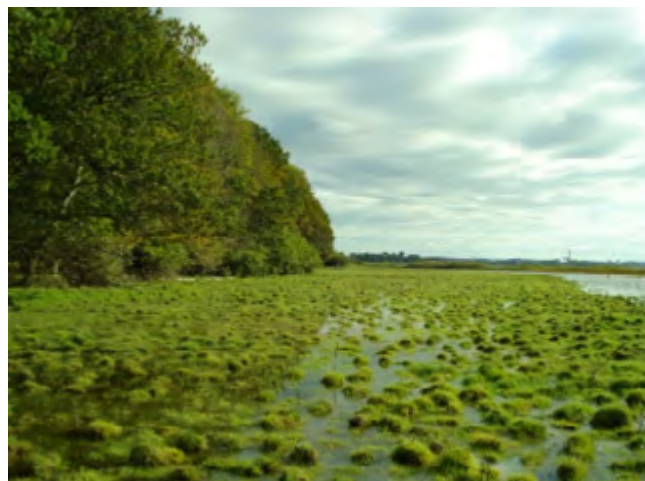


Lokalt tilpassede aftaler vil ud over en målretning af ordningen (øge effekten) kunne gøre tilskudsordningen mere attraktiv gennem et ekstra økonomisk incitament som følge af de særlige krav til driften af arealet. Dialog om en lokal aftale vil gøre det mere klart for den enkelte landmand, hvorfor et konkret areal skal plejes, hvordan det skal plejes og hvilke krav der skal overholdes. En øget forståelse for aftalen hos den enkelte landmand vil formentlig også mindske antallet af overtrædelsessager.

For at opnå den lokale målretning, som er udgangspunktet for hele "Pleje+" modellen, er der nødt til at

"Pleje +" som kan søges, hvis lodsejeren har særligt værdifulde naturarealer og accepterer, at der stilles særlige krav til driften af arealet som understøtter biodiversiteten eller målene i Natura 2000-handleplanerne. De særligt værdifulde naturarealer er i denne sammenhæng udpeget habitatnatur og §3 udenfor Natura 2000 med en HNV-score>5.

I dag er det meget vanskeligt at målrette de indsatser som kommunerne og lodsejerne skal løfte for at opfylde Natura 2000-handleplanerne, fordi kommunerne er fuldstændigt koblet af de aftaler, der laves mellem landmanden og NaturErhvervstyrelsen.



"ONE SIZE FITS ALL" ?

– den sjældne natur er sjælden bl.a. fordi den stiller krav til driften.

Foto: Ferskeng ved Susåen, strandeng ved Borgnakke skov og strandoverdrev ved Stejlebanke, Næstved Kommune.

være faglig ekspertise, som kvalitetssikrer løsningen på lokalt niveau. For de lysåbne privatejede arealer i Natura 2000 er det kommunerne, som sikre at Natura 2000 planerne gennemføres og dem som kortlægger og er myndighed på §3 området.

KONKLUSION: Der er behov for at målrette plejen og tilskudsordningen, også uden for Natura 2000, så den bedre understøtter biodiversiteten baseret på lokal kommunal viden og samtidigt giver landmanden det nødvendige økonomiske incitament til at søge ordningen.

NOTER:



FONDEN TEKNOLOGI RÅDET
DANISH BOARD OF
TECHNOLOGY FOUNDATION

FÆLLES OM
SAMFUNDETS
UDVIKLING