

Fra rådet til tinget

TEKNOLOGIRÅDETS NYHEDSBREV TIL FOLKETINGET

Nr. 293 | november 2016

Anvendelsen af Danmarks areal i fremtiden:

Bedre værktøjskasse ønskes

For at skabe udvikling og varetage de mange forskellige interesser i det åbne land har kommunerne brug for stærkere redskaber til en planlægning, der bygger på dialog i lokalområderne og samordnes på landsplan

Hvilke planlægningsredskaber skal i spil for at kommunerne kan virkeliggøre en planlægning der skaber bedre udvikling i det åbne land, både for landbruget, naturen, miljøet og hele befolkningens interesser? Det var emnet for en høring i Folketinget den 27. oktober. Høringen var arrangeret af Teknologirådet med Miljø- og Fødevarerudvalget som vært.

Mange interesser skal forenes: Landbrugets udvikling, beskyttelse af miljøet, skovrejsning, sammenhængende naturområder med biologisk mangfoldighed, udvikling af landsbyerne, turisme, rekreation, fritidsaktiviteter, vindmøller, nye boliger, nye virksomheder...

Det store flertal af danskere ønsker en planlægning, der giver de mange funktioner plads side om side. Det kan lade sig gøre, hvis kommunerne får tilstrækkeligt stærke virkemidler, sagde høringens eksperter.

Opfordring til nytænkning

Lektor Lone Søderkvist Kristensen fra Københavns Universitets Institut for Geovidenskab og Naturfor-

valtning talte om behovet for en gennemgribende fornyelse af planlægningen.

Det aktuelle forslag til ændring af planloven drejer sig især om at lempe reglerne. "Det kan der være gode grunde til," sagde Lone Søderkvist Kristensen, "men man skal være opmærksom på, at det samtidig svækker kommunernes muligheder for at planlægge og koordinere i landzonen. Derved øges risikoen for nye konflikter."

Lone Søderkvist Kristensen lagde op til en dialog-baseret lokal helhedsplanlægning og en differentiering af planlovens landzonebestemmelser. "Måske skal vi planlægge for de mange interesser på en anden måde, med mere fokus på prioritering og samtænkning af de forskellige funktioner, mere fokus på helheden, mere fokus på handling og udvikling og mere fokus på samarbejde og samskabelse," sagde hun.

Væk fra lag-på-lag-planlægningen

I den traditionelle planlægning kortlægges man de forskellige interesser og tager stilling til, hvilken in-

Udgiver

Fonden

Teknologirådet

Toldbodgade 12

1253 København K

Tlf. +45 33 32 05 03

www.tekno.dk

tekno@tekno.dk

Abonnement

Nyhedsbrevet kan modtages pr. email.

Tilmelding på:

rtt@tekno.dk

Tidligere nyhedsbreve

findes på:

www.tekno.dk



Projektet
Prioritering af fremtidens
arealanvendelse i Danmark
støttes af:

VELUX FONDEN



Fra rådet til tinget

TEKNOLOGIRÅDETS NYHEDSBREV TIL FOLKETINGET

teresse der skal vinde i de områder, hvor de lapper over hinanden. Men i virkelighedens verden er der mange kommuneplaner, hvor interesserne ikke er afvejede. De ligger bare oven på hinanden som en lag-på-lag-planlægning, sagde Lone Søderkvist Kristensen. For eksempel landbrugsinteresser, naturinteresser, vindmøller, grundvandsbeskyttelse osv.

Hvert lag har sine regler, der siger, hvad man ikke må. I landbrugsområder må der ikke laves byudvikling, i naturområder skal naturen beskyttes, vindmøller skal have en vis afstand til beboelse osv. "Men de er ikke tænkt sammen til en helhed. Det er det, jeg efterspørger," sagde Lone Søderkvist Kristensen.

Landbrug med forskellige frihedsgrader

Projektleder Marianne Fisker fortalte om helhedsorienteret planlægning i Jammerbugt Kommune. "Halvdelen af kommunen er beskyttede naturarealer, men der kan drives landbrug overalt i kommunen – med forskellige frihedsgrader," sagde hun.

Kommunens landbrugsplanlægning tog udgangspunkt i en kortlægning af landskabernes karakter i hele kommunen – og derefter en værdikortlægning. På robust dyrkningsjord tildeles landbruget en høj grad af frihed, og der kan investeres i nye produktionsanlæg. Langs kysten spiller landbruget primært en rolle ved afgræsning og pleje af naturområder.

Den helhedsorienterede planlægning er gennemført i et tværfagligt samarbejde og bygger på tæt dialog med borgere og interesseorganisationer.

"I processen fik vi opbygget en fælles forståelse. Både turistaktørerne og landbruget nikkede ja," sagde Marianne Fisker. De kommunale politikere har også været tæt inddraget i hele processen, tilføjede hun på spørgsmål fra Jens Henrik Thulesen Dahl (DF).

Fordelen ved denne form for planlægning er, at den baner vej for en differentieret anvendelse af arealerne og fremmer den lokalt forankrede udvikling. Udfordringen er, at kommunerne kan regulere alt andet end landbrugets dispositionsret.

"Man kan skrive i planen, at det ville være rigtig dumt at lokalisere et stort svinebrug ude i de sårbare kystområder. Men man kan ikke forhindre det med kommuneplanen. Det er den store udfordring," sagde Lone Søderkvist Kristensen i et svar til Kirsten Brosbøl (S).

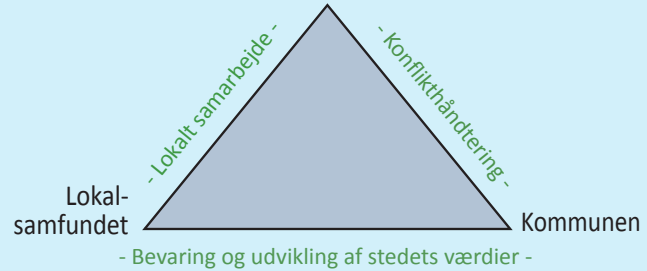
Erfaringer fra Holland

Landinspektør Karsten L. Willeberg-Nielsen fra Mølbak Landinspektør A/S fortalte om implementeringen af de store forandringer, der er gennemført i Holland for at løse problemerne med kvælstofudledning, husdyrsygdomme og konflikt mellem by og land. Rekonstruktionsloven definerer tre forskellige områder:

Planlægning i det åbne land

Tre dimensioner

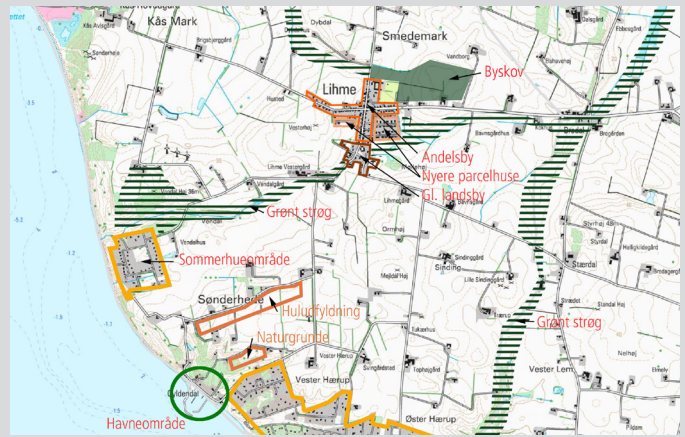
Ejerens egen forvaltning



Dialogbaseret planlægning

Indtil nu har planlægningen mest håndteret de konflikter, der kan opstå, når stadig flere interesser skal have plads i det åbne land (trekantens højre side). "Mit budskab er, at vi måske skal lave mere af den slags planlægning, hvor kommunen i dialog med lokalsamfundet formulerer planer for bevaring og udvikling af stedets værdier (trekantens bund)," sagde Lone Søderkvist Kristensen på høringen

Eksemplet herunder er fra Lihme sogn ved Skive. Sammen med de mennesker, der bor på egnen, er der lavet en helhedsplan som tænker landbyens behov sammen med landskabet. Landsbyen bliver grøn med stier og byskov, grønne korridorer skaber sammenhængende naturarealer med forbindelse til det enestående kystlandskab ved Limfjorden. Der er også forslag til et nyt boligområde i det åbne land.



- 1) Områder for landbrugsudvikling, hvor samfundet investerer aktivt i, at landbruget kan udvikle sig og producere mere.
- 2) Integrationsområder, hvor flere funktioner skal sameksistere og landbruget i højere grad målrettes mod miljø- og naturbeskyttelse.
- 3) Ekstensiveringsområder, hvor landbrug nedlægges eller omlægges til naturnær drift.

Omstruktureringerne er gennemført ved opkøb af jord, jordfordeling, lokalplaner, lokale aftaler og massive investeringer. Staten har finansieret en

Fra rådet til tinget

TEKNOLOGIRÅDETS NYHEDSBREV TIL FOLKETINGET

tredjedel, resten af de i alt ca. 7 milliarder kr. er rejst gennem offentligt-private partnerskaber. Fonde og private virksomheder som f.eks. mejerier og sælgere af landbrugsmaskiner har medfinansieret de dele af planerne, som gav særlig mening for dem. Nogle steder er der bygget særlige veje til landbrugstrafik ved siden af de almindelige landeveje. Mange landbrugsbygninger er taget i brug til andre formål.

I Danmark er problemerne ikke så store, som de var blevet i Holland, men nogle steder er der tilsvarende udfordringer. "Vi bliver nødt til at differentiere vores lovgivning om arealanvendelsen og udvikle en tilsvarende tradition for lokal planlægning af det åbne land med konkret finansiering af planerne," mente Karsten L. Willeberg-Nielsen.

Store landbrug kan poppe op overalt

Danmarks Naturfredningsforenings landbrugspolitiske rådgiver, Thyge Nygaard, slog et slag for at begrænse landbrugets frie allokeringer.

"Da begrebet landzone blev til i 1970 var der 140.000 landbrug, mest små brug med blandet husdyrhold. Nu er der 40.000, deraf kun knap 10.000 fuldtidsbedrifter. Der er ingen øvre grænse for størrelsen af landbrugene og deres produktionsbygninger. En bedrift med 500 malkekøer har 1.600 transportere til og fra om året. Markerne ligger spredt, og i nogle perioder er der meget store maskiner døgnnet rundt på veje, der ikke er bygget til det. Landsbyerne er i dag overvejende beboet af folk uden tilknytning til landbruget. De lever med risikoen for, at et stort landbrug kan poppe op overalt. Folk må leve med støjen, deres huse bliver usælgelige, og der er ingen hjælp at hente politisk."

"Se realiteterne i øjnene. Kom i gang med at udpege afgrænsede arealer til de store industrielle

husdyrbrug og skab hjemmel i planloven for at lokalplanlægge disse store industrielle produktionsanlæg," lød opfordringen fra Thyge Nygaard.

Debat om lokale løsninger

I den efterfølgende debat bad Jens Henrik Thulesen Dahl (DF) eksperterne om at uddybe forholdet mellem central styring og lokal implementering.

Karsten L. Willeberg-Nielsen sagde, at det kun er lovrammen, der er topstyret i Holland. Inden for rammen er det lokale komitéer, der står for både den fysiske planlægning, implementeringen og finansieringen.

Lone Søderkvist Kristensen fortalte, at f.eks. forslaget om en trampesti omkring landsbyen Lihme godt kan gennemføres af de lokale, som kender hinanden, men når landmændene skal afgive mere jord, f.eks. til grønne korridorer, mangler lokalsamfundet og kommunen virkemidler, så landmændene kan få økonomisk kompensation.

Hollands problemer havde vokset sig store

Kirsten Brosbøl (S) og Anni Matthiesen (V) påpegede, at den hollandske model er meget dyr. Hvor meget har man været nødt til at betale i kompensation til landmændene, og hvordan er fødevarereproduktionen blevet påvirket, spurgte Anni Matthiesen.

Problemerne i Holland havde vokset sig meget store, sagde både professor Jørgen Primdahl, Karsten L. Willeberg-Nielsen og Bruno Sander, Landbrug & Fødevarer. "Desuden er befolkningstætheden meget stor, så man erkendte, at det ville koste så mange penge at indrette landskabet sådan, at det står mål med samfundets ønsker," sagde Karsten L. Willeberg-Nielsen. Svineproduktionen er faldet med 25 procent, men i intensiveringsområderne ser man

Udgiver

Fonden

Teknologirådet

Toldbodgade 12

1253 København K

Tlf. +45 33 32 05 03

www.tekno.dk

tekno@tekno.dk

Abonnement

Nyhedsbrevet kan

modtages pr. email.

Tilmelding på:

rtt@tekno.dk

Tidligere nyhedsbreve

findes på:

www.tekno.dk



nu en vækst i lokalt producerede og lokalt brandede mærkevarer. Andre har omlagt til naturnær drift kombineret med aktiviteter for børn, ældre, misbrugere mv. Cirka halvdelen af udgifterne i et bestemt område var kompensation til landmænd, men det omfatter støtte til nye produktioner, tilføjede han.

Zonering ad bagdøren

Steen Gade (SF) rettede opmærksomheden mod den nye målrettede miljøregulering af landbruget, som skal indføres fra 2018. Landbrugets udledninger skal ikke mere reguleres efter antallet af dyr og markernes størrelse, men efter miljømål: Hvad kan miljøet tåle i det område, hvor bedriften ligger?

”Der vil være områder, hvor landmændene får at vide, at de ikke mere må gøre som de plejer og måske må flytte produktion til et andet sted. Det er zonering ad en anden vej. Det er ubegavet, hvis vi ikke får det til at hænge sammen med den bevidste planlægning,” sagde Steen Gade.

Eksperterne var enige. ”Vi risikerer at lave et helt nyt forvaltningssystem, der ikke er forankret i landdistrikternes ejerstruktur, de mennesker, der bor der og hele samspillet mellem by og land,” sagde Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet.

”Vi skal virkelig passe på. Vi er i gang med at tabe den samordnende fysiske planlægning på gulvet, hvis der ikke er sammenhæng mellem planloven og sektorlovgivningen på miljøområdet” tilføjede Lone Søderkvist Kristensen.

Det bedste redskab, vi har

I høringens anden runde sagde Arkitektforeningens direktør, Jesper Pagh, at den sammenfattende fysiske planlægning er det bedste redskab, vi har, til at prioritere arealanvendelsen og sikre vækst og udvikling i hele Danmark. Men der er behov for en grundlæggende gentænkning af hele plansystemet, fortsatte han. Ikke kun loven, men også administration og praksis.

Mønstrene for erhverv og bosætning har udviklet sig, uden at planlægningen er fulgt med. Og systemet er blevet så indviklet og uoverskueligt, at det skaber en usikkerhed, der forringer retssikkerheden, den demokratiske indflydelse og investeringssikkerheden, sagde han. Han advarede mod opdeling i adskilte sektorsystemer uden sammenfattende planlægning. I et svar til Steen Gade (SF) tilføjede han, at staten bør tage et større ansvar for at prioritere og koordinere den tværkommunale planlægning.

Grønt Danmarkskort uden virkemidler

Det grønne Danmarkskort er en meget interessant del af det nye planlovsforslag, sagde professor Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet. Udpegning

gen af de værdifulde naturområder og grønne korridorer imellem dem vil give kommunerne et bedre grundlag at agere på.

Men man har solgt projektet til kommunerne uden at de har noget i værktøjskassen, fortsatte han. De har ingen mulighed for at afvise ønsker om investeringer i intensivt landbrug i de områder, der bliver udpeget som del af det grønne Danmarkskort, påpegede han.

For at virkeliggøre intentionerne skal kommunerne spille en meget aktiv rolle i jordformidling. De skal opkøbe strategiske ejendomme, etablere jordpuljer og spille sammen med offentlige og private fonde om at få jord taget ud af drift i de grønne områder og finde nye ejere til den- og etablere udflytning til andre områder for dem, der ønsker det.

”Jeg vil bede politikerne tænke alvorligt over, hvordan de kan imødekomme ønskerne om, at kommunerne får disse muligheder, så de kan lave varige, holdbare løsninger,” sagde han.

Esben Munk Sørensen sagde også, at de foreslåede lempelser af begrænsningerne for etablering af boliger og erhverv i landzone kan udvikle sig til lidt af en gyser, hvis kreditinstitutionerne gerne vil give lån til formålet i Nordsjælland tæt på byområder, men ikke i yderområderne.

Mere målrettede støtteordninger

Kommunerne savner indflydelse på de nationale støtteordninger, sagde naturmedarbejder Michael Krogh, Næstved Kommune.

Hans første eksempel var skovrejsning. Kommunerne udpeger de områder, hvor man ønsker mere skov og de områder, hvor man ikke ønsker skov. I de neutrale områder må man gerne plante skov, men man kan ikke få den højeste sats i tilskud.

Støtteordningen styres af NaturErhvervsstyrelsen, og den har ændret hovedformålet til kvælstofreduktion. Dermed er den kommunale planlægning sat ud af kraft, sagde Michael Krogh. ”Fint nok med kvælstofreduktion, grundvandsbeskyttelse og klimatilpasning. Men hvad med de andre mål, folkesundhed, friluftsliv og biodiversitet,” spurgte han. Desuden er bevillingerne stærkt svingende, tilføjede han.

Det andet eksempel var naturpleje. Kommunerne udpeger de steder, der skal beskyttes efter paragraf 3 i naturbeskyttelsesloven og laver handleplanerne for Natura 2000 områderne. Kommunerne har den faglige viden, den lokale ekspertise og er myndighed på området. ”Vi opfordrer landmændene til at bruge naturplejeordningerne, men vi har ingen mulighed for at målrette dem,” sagde Michael Krogh. ”Staten ønsker enkle ordninger, der kan det hele, men strandenge og heder stiller ikke samme krav til pleje og drift. Resultatet er, at vi ikke kommer i mål

Udgiver

Fonden

Teknologirådet

Toldbodgade 12

1253 København K

Tlf. +45 33 32 05 03

www.tekno.dk

tekno@tekno.dk

Abonnement

Nyhedsbrevet kan modtages pr. email.

Tilmelding på:

rtt@tekno.dk

Tidligere nyhedsbreve

findes på:

www.tekno.dk

Fra rådet til tinget

TEKNOLOGIRÅDETS NYHEDSBREV TIL FOLKETINGET

med biodiversiteten. Og vi får et stort antal overtrædelsessager, fordi landmændene ikke forstår aftalerne.”

Anni Matthiesen (V) spurgte hvor langt han ville gå i retning af at overlade ansvaret for fordeling af pengene til kommunerne.

”En løsning kunne være, at man deler ordningen i en centralt styret basismodel og en målrettet pleje-plus-model der giver landmændene kompensation for en lokalt tilpasset naturpleje. Det, jeg efterlyser, er, at vi kan bruge landdistriktsmidlerne til at målrette og kvalitetssikre indsatsen og tilgodese de lokale behov, så løsningerne bliver holdbare på den lange bane,” sagde Michael Krogh.

Offentlige jordejere

Søren Egge Rasmussen (EL) konstaterede, at det er nemmest at sikre arealanvendelsen, hvis man selv ejer jorden. ”Aarhus Kommune har lang tradition for at være en stor jordejer og Samsø Kommune har lavet en jordbrugerfond for at fremme økologien. Man kunne gøre noget tilsvarende for at fremme naturen,” sagde han.

Steen Gade gjorde opmærksom på, at det offentlige aldrig har ejet så meget jord som nu. Det skyl-

des at Finansiell Stabilitet på grund af finanskrisen er blevet ejer af store dele af dansk landbrugsjord.

”De jorde burde straks screenes for ådale, lavbundsområder og andet, så de kunne blive taget ud af drift og tilbudt til naturfondene og andre,” sagde Esben Munk Sørensen.

Multifunktionel værktøjskasse

Esben Munk Sørensen sammenfattede sit syn på kommunernes virkemidler således: ”Giv kommunerne en multifunktionel værktøjskasse. De skal kunne forhandle om ejendomstransaktioner med et kommunalt jordbrugsnævn i baghånden og en statslig jordfond eller naturfondene som samarbejdspartner. De skal også have mulighed for at udbetale engangserstatninger til lodsejere, der ønsker at forblive på ejendommen med restriktion om naturligt. Og for det tredje skal aftalerne om naturpleje ud i en mere målrettet geografisk selektivitet. Hvis planlæggerne har de tre værktøjer med ud, kan de lave individuelle aftaler, der passer til det, der kan forhandles på plads i lokalområdet.”

Fremtidens Danmark

Projektet Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark støttes af VELUX FONDEN og udføres af Teknologirådet i samarbejde med Aalborg Universitet. Formålet er at skabe bred debat om, hvordan anvendelsen af Danmarks areal skal prioriteres og planlægges i fremtiden.

Projektet har frembragt en større baggrundsanalyse og afholdt workshops med eksperter, interessenter og politikere. I januar blev problemerne lagt frem for 250 repræsentativt udvalgte danskere på et ’borgertopmøde’. Borgernes stillingtagen og to seminarer har dannet baggrund for to høringer i Folketinget. Projektet afsluttes i 2017 med offentliggørelse af konklusioner og anbefalinger.

Den politiske følgegruppe, ’fremtidspanelet’, har deltaget i hele projektet. Gruppens medlemmer er 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 og Steen Gade, Socialistisk Folkeparti.

Læs mere om projektet på www.tekno.dk

Udgiver

Fonden

Teknologirådet

Toldbodgade 12

1253 København K

Tlf. +45 33 32 05 03

www.tekno.dk

tekno@tekno.dk

Abonnement

Nyhedsbrevet kan modtages pr. email.

Tilmelding på:

rtt@tekno.dk

Tidligere nyhedsbreve

findes på:

www.tekno.dk

Dette nummer af Fra rådet til tinget er skrevet og redigeret af journalist Ebbe Sønderris. Kontakt:

Projektleder Gy Larsen, gl@tekno.dk, tlf. 30 78 51 66

De sidste fem numre af Fra rådet til tinget:

Nr. 292: Borgerinddragelse i klimatilpasning

Nr. 291: Folketingshøring om multifunktionalitet i det danske landskab

Nr. 290: Bedre samspil, mere planlægning

Nr. 289: Er Danmark blevet for lille?

Nr. 288: Bekæmpelse af madspild

Fra rådet til tinget kan frit kopieres til egen brug og videresendes til interesserede. Der må kun citeres med kildeangivelse og kun links til visninger på måder, der fører hen til Teknologirådets hjemmeside.