

Helhedsorienteret planlægning efter kommunalreformen

Søren Hasling Pedersen
Aalborg Universitet 2009

Helhedsorienteret planlægning efter kommunalreformen

Afgangprojekt på landinspektøruddannelsens 10. semester

Fagområde: Land Management

Aalborg Universitet 2009

Udarbejdet af Søren Hasling Pedersen

Vejleder: Lars Ramhøj, Lektor ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Rapporten er afleveret den 19.06. 2009, trykt i tre eksemplarer. Den kan anskaffes på www.projekter.aau.dk eller på www.plan.aau.dk/~shpe05/Afgangprojekt. Indholdet er frit tilgængeligt. Omslagets baggrundsillustration er lavet af Mogens Jacobsen.

Synopsis

For at Danmark kan opfylde sine internationale forpligtelser med hensyn til at beskytte og forbedre tilstanden for natur og vandmiljø, er det nødvendigt, at arealforvaltningen i højere grad baseres på en fysik planlægning, der sikrer realisering gennem en integration af sektorinteresser, myndigheder og virkemidler. I modsætning hertil har den typiske regionplanlægning fokuseret på at være administrationsgrundlag for en reaktiv regulering af arealressourcerne. Med kommunalreformen i 2007 er hele ansvaret for planlægning og arealforvaltning blevet flyttet fra det regionale til det mere lokale niveau. På den baggrund søger projektet at belyse mulighederne for, at den fysiske planlægning fremover fokuserer mere på sektorintegration og realisering, end førhen. Den retlige ramme for kommunernes opgavevaretagelse og planlægning beskrives med den juridiske metode. Mulighederne inden for disse rammer beskrives desuden på grundlag af litteraturstudier, og de beskrevne muligheder vurderes og perspektiveres løbende i forhold til den seneste planlægning i en eksempelkommune, samt denne kommunes erfaringer med arealforvaltning. Kommuneplanen analyseres og der inddrages et interview. Det bliver vist, at eksempelkommunen i vid udstrækning har tilrettelagt sin planlægning for at udnytte alle de muligheder, som findes inden for de retlige rammer. Den største barriere for sektorintegration, realisering og lokalt orienteret planlægning synes dermed at være de økonomiske og arbejdsmæssige ressourcer i kommunen. *(Abstract in english on next page)*

Abstract

The fulfillment of international obligations to protection of nature and water environment demands that land management in Denmark is based on a spatial planning, that seeks to integrate purposes, participants and legal instruments. Contrary to these principles the typical spatial planning in rural areas has been focused on the administration of the reactive legal instruments. In 2007 the public sector in Denmark was reorganized and land management and spatial planning was moved to the local level. On that account the project examines the possibilities of integrated spatial planning and land management within the present public sector. The possibilities within the legal frame of spatial planning and land management are examined by studies of literature and law. These results are put to perspective by examinations of the latest spatial plan in a representative municipality. This also includes an interview. It is documented, that this municipality has exploited most of the possibilities within the legal frame. The most important barrier to integrated spatial planning is economic resources.

Indhold

| | |
|--|------------|
| Indledning | 7 |
| Kapitel 1. Det åbne lands forvaltning før og efter kommunalreformen | 11 |
| 1.1. Kapitlets indhold | 11 |
| 1.2. En ny myndighed i det åbne land | 11 |
| 1.3. Målsætninger og principper | 17 |
| 1.4. Generelle problemer og konkrete erfaringer i amternes forvaltning | 22 |
| 1.5. Opsamlende diskussion | 27 |
| Kapitel 2. Problemformulering og metode | 31 |
| 2.1. Kapitlets indhold | 31 |
| 2.2. Begrebsafklaring: Helhedsorienteret planlægning | 31 |
| 2.3. Projektets problemstilling | 32 |
| 2.4. Projektets metode | 35 |
| Kapitel 3. Rammer for varetagelsen af sektorinteresser | 41 |
| 3.1. Kapitlets indhold og analysens forudsætninger | 41 |
| 3.2. Rammer og virkemidler på tværs af sektorer | 44 |
| 3.3. Jordbrug | 46 |
| 3.4. Natur | 51 |
| 3.5. Vand | 58 |
| 3.6. Skovrejsning | 63 |
| 3.7. Friluftsliv | 66 |
| 3.8. Opsamling | 69 |
| Kapitel 4. Helhedsorienteret kommuneplanlægning | 73 |
| 4.1. Kapitlets indhold | 73 |
| 4.2. Baggrund for kommuneplanrevisionen | 74 |
| 4.3. Myndighedsstruktur | 79 |
| 4.4. Helhedsorienteret planlægning i praksis | 83 |
| 4.5. Fokus på helhedsorienteret planlægning | 85 |
| 4.6. Et helhedsorienteret tema i Kommuneplan 09 | 89 |
| 4.7. Fokus på realisering | 94 |
| Kapitel 5. Konklusion | 103 |
| Kilder | 107 |
| Litteratur | 107 |
| Bilag | 111 |

Forord

Afgangsprojektet er lavet på landinspektøruddannelsens 10. semester, som en projektenhed, der krediteres med 30 ECTS i henhold til studievejledningen (godkendt af L-studienævnet januar 2009). Der er arbejdet med projektet i perioden 2. februar til 19. juni, og studienævnet har godkendt, at den i studievejledningen fastsatte afleveringsdato er blevet overskredet med i alt 9 dage. Jeg takker for studienævnets og vejleders forståelse.

På uddannelsens overbygning har jeg fulgt specialiseringen i Arealforvaltning og Planlægning (Land Management), hvor jeg har deltaget i gruppeprojekter, der har handlet om kommunernes realisering af Natura 2000-planen gennem en aktiv forvaltning og dernæst om de natur- og miljøforbedrende tiltag ved private jordfordelinger under landdistriktsprogrammet. Jeg har desuden lavet et miniprojekt om de forvaltningsretlige problemstillinger i forbindelse med offentligretlige aftaler efter vandforsyningsloven. Det har været nærliggende for mig at vælge et emne for afgangsprojektet, der dels tager udgangspunkt i min betragtelige interesse for natur- og miljøforvaltning i det åbne land, og som dels tillader mig at anvende den viden og forståelse, jeg har opnået på de forudgående semestre. Emnet spænder derfor meget bredt over forskellige forvaltningsområder i det åbne land, og det har været tilstræbt at bevare det brede overblik over hele projektet og lave en grundig behandling af nogle tværgående problemstillinger. Hvis læseren har interesse for de mange andre spændende problemstillinger, der knytter sig til særskilte forvaltningsområder, kan jeg anbefale den litteratur, der er anvendt i projektet.

Gitte Ramhøj ved Park og Natur og Anne-Birgitte Skovmark ved Plan og Byg, Aalborg Kommune, Teknisk Forvaltning, har ved deltagelse i et interview stillet deres viden om kommunens planlægning samt deres erfaring med forvaltning i det åbne land til rådighed for projektet. Endvidere har Gustav Schaarup ved Park og Natur hjulpet med oplysninger og udlevering af geodata. Jeg skylder de tre medarbejdere og Aalborg Kommune en stor tak for hjælpen. Desuden vil jeg takke Kristian Nielsen for hans hjælp med korrekturlæsning og Mogens Jacobsen for hans tilladelse til, at jeg kan bruge hans billede som omslagsillustration.

I forbindelse med sin deltagelse i projektet har Gitte Ramhøj anbefalet, »at der forskes i virkemidler til udvikling af en helhedsorienteret planlægning i det åbne land, der sikrer samfundsøkonomiske interesser«. Dette projekt søger kun at belyse mulighederne for helhedsorienteret planlægning inden for rammerne af de eksisterende virkemidler og med udgangspunkt i Aalborg Kommunes intentioner med arealforvaltningen i det åbne land. Projektet kan således ikke bidrage til den forskning, der efterspørges, men til gengæld mener jeg, at indholdet kan belyse baggrunden for anbefalingen. Det er med min egen fulde tilslutning, at jeg hermed viderebringer og underbygger Gitte Ramhøjs anbefaling.

Der henvises til de anvendte kilder ved referencer til kildelisten bagest i rapporten. Referat af interview og farveillustrationer til Aalborg Kommunes planlægning findes som bilag til rapporten på hjemmesidadressen www.plan.aau.dk/~shpe05/Afgangsprojekt. De love og regler, der henvises til, kan findes på www.retsinformation.dk ved søgning på dokumenttype, årstal og nummer.

Søren Hasling Pedersen
Aalborg d. 19. juni 2009

Indledning

Beskyttelses- og benyttelsesinteresser i det åbne land

Et samfund i vækst indebærer en fortsat udvikling af byer, industri, infrastruktur og jordbrug, hvilket gør arealerne i det åbne land til en uundværlig ressource. Samtidig rummer det åbne land nogle naturhistoriske, kulturhistoriske og landskabelige værdier samt en drikkevandsressource, som samfundet har en fælles interesse i at beskytte. I nogle situationer er der en klar konflikt mellem benyttelsesinteresser og beskyttelsesinteresser, som f.eks. når byvæksten griber ind i de landskabelige værdier, eller når landbruget inddrager levesteder for planter og dyr eller forurener grundvandet. Kombinationen af skovbrug og drikkevandsbeskyttelse er et eksempel på, at der findes andre situationer, hvor beskyttelses- og benyttelsesinteresserne er fuldt forenelige. Endelig er der endnu andre situationer, hvor beskyttelsen ligefrem er betinget af en vis form for benyttelse, som det er tilfældet med de kulturskabte naturtyper, der er afhængige af en fortsat ekstensiv landbrugsdrift. De offentlige myndigheder har et ansvar for, at benyttelsen og beskyttelse af det åbne land sker på et bæredygtigt grundlag og i overensstemmelse med den afvejning af interesser, som er politisk vedtaget på fælleseuropæisk, nationalt, regionalt og lokalt niveau.

Arealforvaltning kort fortalt

I arealforvaltningen sker den egentlige varetagelse af benyttelses- og beskyttelsesinteresserne i det åbne land hovedsageligt gennem administration efter plan- og sektorlovgivningen i form af myndighedernes stillingtagen til begunstigende og bebyrdende afgørelser samt gennem myndighedernes udøvelse af en række beføjelser til aktiv forvaltning. Mens myndigheden har ret og pligt til at udøve en vist skøn i den konkrete sag, sker der samtidig en overordnet afvejning mellem beskyttelses- og benyttelsesinteresser ved tilvejebringelsen af det administrationsgrundlag, som i form af målsætninger, kriterier og retningslinier fastlægger den politiske og/eller videnskabelige ramme for myndighedsudøvelsen. Lovgivningen og den fysiske planlægning udgør de vigtigste dele af dette administrationsgrundlag.

Verdens bedste regionplanplan er blevet afskaffet

Hovedtrækkene i det beskrevne system har eksisteret siden den første landsdækkende planlægning blev indført i 1970'erne. Regionplanen har frem til 2007 været den eneste overordnede plan for det åbne land, og tilsammen kan de fjorten regionplaner siges at have udgjort en samlet plan for hele landet, der har beskrevet amternes politik på natur- og miljøområdet med hensyn til både den langsigtede udvikling og den daglige administration af sektorlovgivningen. Herunder har regionplanen sat rammerne i forhold til kommunernes ønsker for byvækst. I årenes løb har amterne opbygget et fagligt apparat, der har kunnet sikre et solidt fagligt fundament for denne planlægning. Tilblivelsen af regionplanen i én og samme proces sikrer, at alle sektorinteresser er afstemt i forhold til hinanden. Sektorinteresserne bliver ligeværdige, så et beskytteshensyn ikke varetages på bekostning af et andet eller dominerer uforholdsmæssigt. Dette er beskrevet som en særlig styrke i dansk planlægning.¹

¹ (Miljøministeriet. Landsplanafdelingen, 2004, s. 18 og 54-57)

Med kommunalreformen i 2007 er der blevet gennemført en omfattende omstrukturering af myndighederne og den sammenfattende planlægning efter planloven. Dermed er amterne blevet nedlagt, kommunerne blevet større og regionplanerne erstattet af ikke mindre end 98 kommuneplaner, der fremover hver især skal udgøre det samlende plandokument for land og by.

Kommunerne har fået en udfordring

Det er nu op til kommunerne at sikre, at regionplanens styrker videreføres i de kommende generationer af kommuneplaner. Samtidig med kommunesammenlægningerne er hovedparten af amternes natur- og miljøopgaver blevet placeret i kommunerne. Disse opgaver indebærer blandt andet en konkret resultatforpligtelse i forhold til deres ansvar for at gennemføre statens miljøkvalitetsplanlægning, hvilket er en konsekvens af den danske implementering af vandramme- og habitatdirektiverne. Dermed har kommunerne fået et stort ansvar for beskyttelses- og benyttelsesinteresserne i det åbne land.

Kommunalreformen giver nye muligheder

Selvom regionplanlægningen havde flere styrker, var der også svagheder ved det tidligere plansystem. Regionplanen kunne kritiseres for at være for omfattende og uoverskuelig, og den blev tilmed beskyldt for at være uden visioner. Dertil kommer, at planlægningsprocessen blev beskrevet som alt for tung.² Fremtidens planer for det åbne land udarbejdes på et langt mere lokalt niveau, hvor politikerne i kraft af de borgernære opgaver i den offentlige sektor har et bedre kendskab til hovedparten af befolkningens ønsker og behov, og hvor borgerne af samme grund har en vidtrækkende interesse for, om deres lokale politikere er både ansvarlige og visionære samt om de kan sikre en effektiv forvaltning. Betyder det, at regionplanens svagheder er blevet afskaffet sammen med amterne? Projektet søger på et afgrænset område at belyse de nye muligheder, som kommunalreformen har givet for at forbedre den fysiske planlægning og dermed varetagelsen af beskyttelses- og benyttelsesinteresser i det åbne land.

² (Miljøministeriet. Landsplanafdelingen, 2004, s. 58)



Kapitel 1

Det åbne lands forvaltning – før og efter kommunalreformen

1.1. Kapitlets indhold

Det følgende kapitel indeholder en række beskrivende analyser, der skal danne grundlag for at motivere og afgrænse den problemstilling, som resten af projektet søger at løse. I afsnit 1.2 beskrives hovedtrækkene i de forandringer i forhold til arealforvaltningen, der er sket med kommunalreformen, med hensyn til opgavefordelingen mellem offentlige myndigheder og inddelingen af administrative enheder. I samme afsnit beskrives nogle implikationer af disse forandringer i forhold til opgavevaretagelsen og herunder hvad den regering, der er ansvarlig for kommunalreformen, har forventet at opnå. I afsnit 1.3 beskrives nogle målsætninger og principper, der danner udgangspunkt for kommunernes udfordring med at tilpasse den traditionelle danske arealforvaltning til de krav, som blandt andet de fælleseuropæiske forpligtelser stiller. I afsnit 1.4 beskrives udgangspunktet for denne tilpasning, idet der redegøres for problemer og uudnyttede muligheder samt gode erfaringer, der knytter sig til arealforvaltningen i det åbne land før kommunalreformen. Kapitlet afsluttes i afsnit 1.5 med en opsamlende diskussion af mulighederne for at forbedre planlægningen og forvaltningen i det åbne land.

1.2. En ny myndighed i det åbne land

Ny fordeling af opgaver

Med kommunalreformen, der trådte i kraft i 2007, blev amterne nedlagt og der blev etableret nye større kommuner. Den sammenfattende planlægning kom alene til at bestå af lands- og kommuneplanlægningen, mens amternes beføjelser blev fordelt mellem staten og kommunerne. Frem til kommunalreformen kunne både amterne og kommunerne lave fysisk planlægning efter planloven for det åbne land, men dels som følge af planhierarkiet og dels som følge af amternes beføjelser efter sektorlovgivningen, var amterne den dominerende myndighed med hensyn til arealforvaltning i det åbne land. I det følgende redegøres der i oversigtlig form for, hvordan kommunernes planlægningskompetencer og øvrige beføjelser i forhold til det åbne lands forvaltning er blevet udvidet som følge af kommunalreformen.¹

Amternes regionplaner skulle indeholde arealudpegninger og retningslinier for varetagelsen af interesser vedrørende bl.a. byudvikling, jordbrug, skovrejsning, natur, vandmiljø, drikkevand og friluftsliv samt for VVM-pligtige anlæg. Desuden havde amterne i vidt omfang til opgave at gennemføre nationale

¹ Fremstillingen bygger til dels på (Olsen & Basse, 2006, s. 405-407) og desuden på relevant lovgivning. De gældende regler med relevans for projektets problemstilling behandles mere udførligt og med nøjagtig henvisning til love og bekendtgørelser i kapitel 3.

handlingsplaner, såsom Vandmiljøplan II mv. Amterne skulle virke for regionplanens gennemførelse ved administration efter bl.a. naturbeskyttelsesloven, vandløbsloven og miljøbeskyttelsesloven, samt gennem naturforvaltning. Særligt vedrørende gennemførelsen af vandressourceplanlægningen stod amterne for administration af MVJ-tilskud efter landdistriktsstøtteloven og havde beføjelser til at gennemføre indsatsplaner efter vandforsyningsloven. De havde desuden pligt til at afværge forringelse af levesteder i internationale naturbeskyttelsesområder gennem deres særlige beføjelser i disse områder.

Frem til kommunalreformen omfattede de påkrævede emner i kommuneplanen bl.a. bebyggelse, servicebetjening, trafik, infrastruktur og fritidsformål, så selvom kommuneplanen skulle omfatte hele kommunen, så omhandlede selve kommuneplanpligten helt overvejende nogle bymæssige formål. Mål og retningslinier for rekreative områder samt bebyggelse havde dog også relevans i forhold til det åbne land. Kommunerne har tillige en ret til at planlægge for andre emner, og derfor indeholdt hovedstrukturen typisk også et afsnit om landdistrikternes forhold med angivelse af prioriterede anvendelser til jordbrugsmæssige, fredningsmæssige eller rekreative formål samt lokalisering af særlige anlæg og virksomheder i det åbne land.² Denne planlægning skulle dog som følge af planhierarkiet ligge inden for bl.a. regionplanens rammer.

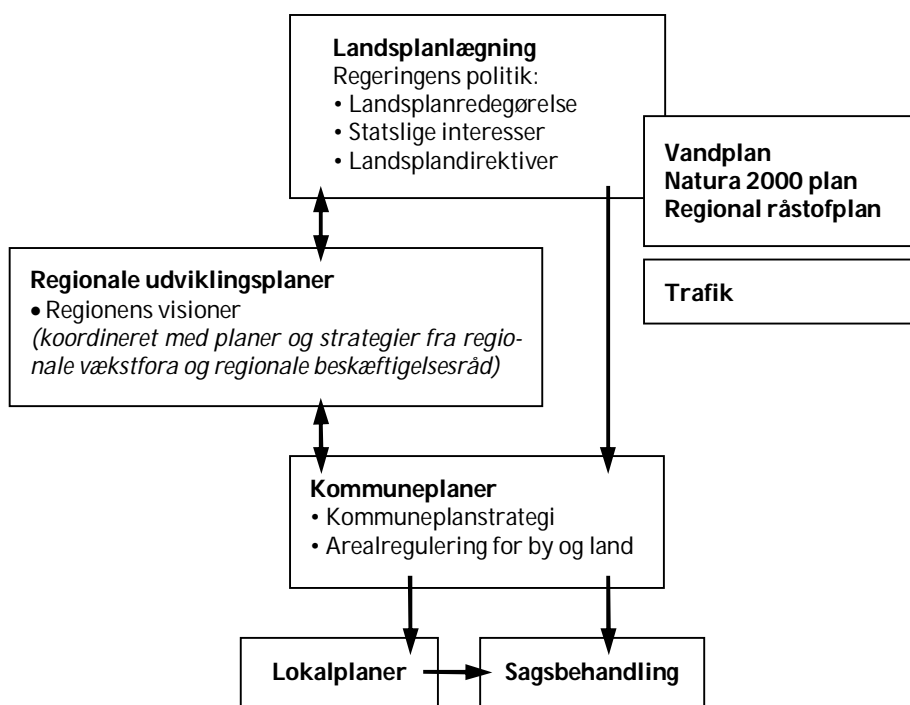
Kommunerne skulle virke for både regionplanens og kommuneplanens gennemførelse ved udøvelsen af deres administrative beføjelser. I det åbne land havde de navnlig beføjelser til at forhindre anlæg mv., som var i uoverensstemmelse med den planlagte arealanvendelse, gennem administration af landzonetilladelser, og de kunne desuden regulere bl.a. landbrugets miljøforhold gennem miljøgodkendelser og tilsyn mv. De var desuden vandløbsmyndighed for kommunale og private vandløb. Kommunernes mere proaktive beføjelser i det åbne land begrænsede sig til en ret til at lave og gennemføre indsatsplaner efter vandforsyningsloven foruden driftsopgaver for kommunalt ejede arealer og kommunale vandløb. Med hjemmel i kommunalfuldmagten kunne kommunerne endvidere varetage f.eks. rekreative interesser gennem økonomisk støtte og anlægsvirksomhed mv. Kommunernes lokalplankompetence har mindre betydning for forvaltningen af det åbne land, men den kan f.eks. bruges til at lave bindende planlægning for rekreative områder³.

Fra og med kommunalreformen er kommuneplanen den eneste sammenfattende plan og omfatter dermed mål og retningslinier samt arealudpegninger for de hidtidige emner i byerne såvel som for de emner i det åbne land, som førhen var omfattet af regionplanen, dog med undtagelse af råstofplanlægningen, som er overført til regionsrådene, og vandressourceplanlægningen, som er erstattet af en vandplan efter miljømålsloven, som staten udarbejder.⁴ Miljømålsloven pålægger tillige kommunerne at lave handleplaner, der sikrer udmøntningen af statens vand- og naturplaner. Selvom kommuneplanen er den eneste sammenfattende plan, er rammestyringen dog ikke sat ud af kraft, idet der fortsat gælder, at planen ikke må stride imod hverken den regionale udviklingsplan, landsplandirektiver eller vand- og naturplaner efter miljø-

² (Boeck, 2002, s. 135 og 137)

³ (Tophøj Sørensen, 2002)

⁴ Den pågældende ændring af planloven har indført en række nye punkter under de påkrævede emner, men disse er ment som en præcisering af, hvad der forstås ved bevaringsværdier i det åbne land, og betyder reelt ikke en udvidelse af kommuneplanpligten i forhold til regionplanens indhold, (LFF 93/2004, Almindelige bemærkninger afsnit 2.7 og bemærkning til § 1 nr. 14 ad. § 11 a nr. 13-16)



Boks 1: Plansystemet siden 2007. I forhold til det tidligere plansystem er regionplanen afskaffet, og der er indført en regional udviklingsplan, som skal indeholde en vision om regionens overordnede udvikling med hensyn til struktur, natur, miljø, erhverv inklusiv turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur, men som vil ikke indeholde præcise udpegninger. Trafikplanen udarbejdes af staten og omhandler jernbanetrafikken. Kommunerne planlægger for udviklingen i byerne og det åbne land under iagttagelse af de overordnede statslige sektorinteresser og regionsrådets visioner. Figuren er gengivet fra (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 8) med udeladelse af "Regionale vækstfora".

målsloven. Den nye vand- og naturplanlægning er ikke et element i kommunalreformen, men derimod en konsekvens af den danske implementering af vandramme- og habitatdirektiverne. Plansystemet efter 2007 er fremstillet skematisk i Boks 1. Landsplanlægningen i form af bl.a. landsplanredegørelse og statslig udmelding om interesser i kommuneplanlægning har samme betydning i forhold til kommuneplanen, som den førhen havde i forhold til regionplanen, idet miljøministeren for at varetage de overordnede interesser kan nedlægge veto mod kommuneplanforslag. De første kommuneplaner i det nye plansystem skal vedtages i 2009. Indtil da har regionplanerne virkning som landsplandirektiver.

Fordelingen af amternes beføjelser mellem staten og kommunerne indebærer bl.a., at staten har overtaget ansvaret for miljøgodkendelser og retningslinier for de miljømæssigt tungeste VVM-pligtige anlæg samt den omtalte vand- og naturplanlægning efter miljømålsloven. Desuden er administrationen af tilskudsordninger med natur- og miljøformål efter landdistriktsstøtteleven samt de tilknyttede områdeudpegninger blevet overført til staten. Kommunerne har til gengæld overtaget hovedparten af de amtslige natur- og miljøopgaver i henhold til bl.a. miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven, vandløbsloven og vandforsyningsloven. Den teknisk omfattende miljøregulering af landbrugets driftsforhold er en vigtig opgave i forhold til flere sektorer i det åbne land, og rammerne for denne regulering er fastlagt i den nye husdyrbruglov, som trådte i kraft samtidig med kommunalreformen. Derudover har ikke mindst beføjelserne efter naturbeskyttelsesloven vedrørende bl.a. beskyttede naturtyper, adgangsregler, fredninger og naturforvaltning givet kommunerne nye muligheder for at virke for deres egen planlægning i det åbne land. Samtidig har kommunerne også fået hele ansvaret for at gennemføre statens vand-

og naturplanlægning samt hovedparten af vådområdeprojekterne under Vandmiljøplan II og Vandmiljøplan III. Kommunerne er dermed blevet den dominerende myndighed med hensyn til arealforvaltning i både byerne og det åbne land. Statens rolle i vand- og naturplanlægningen betyder på den anden side, at kommunernes råderum med hensyn til varetagelsen af opgaver i det åbne land er indskrænket på afgørende punkter i forhold til rammerne for amtets forvaltning. Tilsvarende er kommunens aktive handlemuligheder i et vist omfang begrænsede i kraft af, at de ikke ligesom amtet kan administrere land-distriktsstøtten.

Nye administrationsenheder

Med kommunalreformen er landets offentlige sektor blevet opdelt i 98 kommuner og fem regioner. Boks 2 forklarer de nye kommuners sammensætning og sammenligner deres størrelse med hhv. de gamle kommuner og amterne⁵. Desuden varetages en del af statens opgaver på planlægnings-, natur- og miljøområdet af syv miljøcentre, der er geografisk fordelt over hele landet. En sammenligning af amterne og kommuner viser, at der er sket en betydelig forandring i forhold til varetagelsen af opgaver i det åbne land, idet administrationsenheden for arealforvaltning er blevet mindre både med hensyn til areal og med hensyn til indbyggertal.

En konsekvens af forandringen har været, at de 14 amters natur- og miljømedarbejdere er blevet delt mellem staten og de 98 kommuner. En del af kommunernes nye opgaver har været uvante for de hidtidige kommunale medarbejdere dels med hensyn til opgavernes geografiske og tekniske omfang, og dels med hensyn til opgavernes tekniske indhold, som bl.a. kræver specialiseret naturvidenskabelig viden. Kommunerne fik vel at mærke tilført medarbejdere fra amterne, som havde erfaring inden for de pågældende opgaver, men det var problematisk, at disse medarbejdere var specialister med fokus på detaljer. Det kan illustreres med, at naturforvaltningen i en kommune f.eks. modtog amtets botaniker, som i sin nye stilling skulle dække både botanik, fugleliv og vandkvalitet, fordi de pågældende andre eksperter var flyttet til andre kommuner.⁶

Indsatsen for at realisere statens kommende vand- og naturplaner, for derved at leve op til landets internationale forpligtelser, er ligeledes en uvant opgave for kommunerne og herunder også for deres nye medarbejdere. Det skyldes ikke mindst, at de retlige rammer er udtryk for et miljøkvalitetsperspektiv, dvs. et krav om at tilvejebringe en bestemt miljø- og naturtilstand, der forudsætter en integreret forvaltning⁷. Det betyder, at forvaltningen skal være i stand til at anlægge et helhedsperspektiv i forhold til de pågældende miljø- eller naturressourcer. Samlingen af myndighedsopgaver i kommunerne kan sikre en vis grad af integration på tværs af sagsområder, idet de enkelte medarbejdere skal håndtere flere forskellige områder. Til gengæld kan de administrative grænser og små forvaltningsenheder være en barriere for yderligere integration dels på grund af et behov for tilstrækkelige faglige ressourcer, og dels fordi de fysiske grænser for natur- og vandkvalitet går på tværs af kommunegrænser. Helle Tegner Anker mener dermed, at det behov for integreret

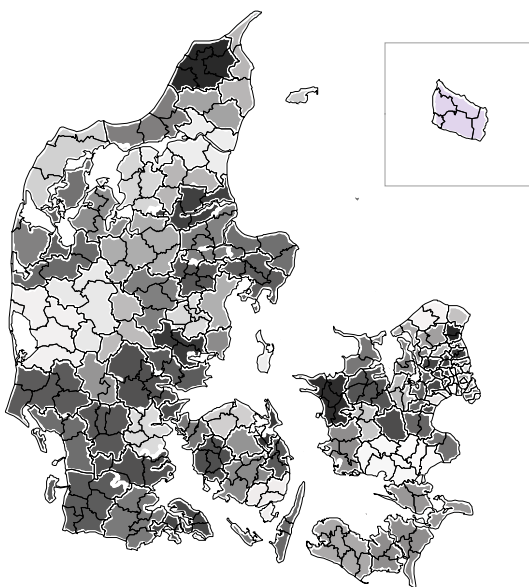
⁵ Oplysninger om kommunernes sammensætning og befolkningstal findes i (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005)

⁶ (Kring, 2007, s. 6)

⁷ Integrationsprincippet og miljøkvalitetsperspektivet beskrives mere uddybende i afsnit 1.3.

Boks 2: Kommunestruktur siden 2007

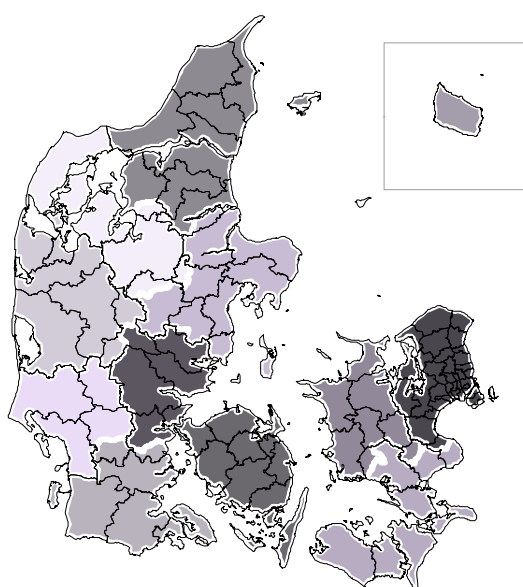
Nye og gamle kommuner



Fakta om de nye og gamle kommuner

- Der er dannet 98 kommuner af de 271 gamle.
- Heraf er de 65 sammenlagte, mens de 33 er uændrede. 11 af de gamle kommuner er blevet delt.
- Kommunernes gennemsnitlige areal er lidt mere end fordoblet.
- 7 kommuner er mindre end 20.000 indbyggere og har pligt til at indgå forpligtende samarbejder.

Amter og nye kommuner



Fakta om amterne og de nye kommuner

- De 14 gamle amters grænser går på tværs af den nye kommunestruktur.
- De 66 største kommuners areal er i gennemsnit en sjettedel af amternes areal, når det største og det mindste amt fraregnes.
- Trefjerdedele af kommunerne har 30.000-100.000 indbyggere, mens amterne havde fra 225.000 til 660.000 indbyggere.

forvaltning, som følger af de internationale forpligtelser, er blevet overset ved kommunalreformen.⁸

Kommunerne var allerede landzonemyndighed før kommunalreformen, og de skulle administrere tilladelser til byggeri mv. i landzonen med regionplanen som administrationsgrundlag og under opsyn af amterne. Inden for disse rammer kunne de afhængigt af ressourcer og politisk prioritering vælge selv at tilvejebringe et administrationsgrundlag i form af et tema om det åbne land i kommuneplanen. En undersøgelse⁹ i 2003 viste, at omkring halvdelen af kommunerne havde sat fokus på udviklingen i det åbne land i deres planstrategi. Idet undersøgelsen er beskrivende for den sidste kommuneplanrevision før kommunalreformen, må opgaven med fysisk planlægning i det åbne land i hvert fald for en del kommuners vedkommende også betragtes som en uvant opgave.

Det er beslægtet med kommunernes nye opgaver i det åbne land, at de også før kommunalreformen forvaltede grønne områder i byzone og sommerhusområder. I forhold til denne opgave er det blevet vurderet, at kommunerne sammenlignet med amterne generelt havde en styrke både i den strategiske fysiske planlægning og i den operative opgavestyning gennem helhedsorienterede styringssystemer for kvalitet, ressourcer og udbud. Amterne havde til

⁸ (Anker & Olsen, 2006, s. 34-35 og 252)

⁹ Spørgeskemaundersøgelse i 2003 omkring samarbejdet mellem amter og kommuner om det åbne land, som blev besvaret af den kommuneplanansvarlige i 130 kommuner. (Møller, Sørensen, & Jørgensen, 2004, s. 24)

gengæld deres styrke i målbeskrivelser for arealer og lokaliteter samt status-opgørelse og overvågning. På baggrund af denne vurdering kan det forventes, at de to forvaltningsområder og kulturer kan berige hinanden i de nye administrationsenheder.¹⁰

Miljøministerens forventninger

Kommunalreformens nye inddeling af den offentlige sektor, hvormed amterne blev nedlagt og kommunerne blev større, var overvejende begrundet af et ønske om bæredygtige enheder og øget decentralisering ved varetagelsen af de offentlige opgaver og services generelt, og med særlig vægt på velfærdsområdet.¹¹ Argumenterne om mere enkelhed og nærhed i forvaltning vedrører også den fysiske planlægning samt natur- og miljøforvaltningen. Det fremgår bl.a. af lovforslaget, der udmønter kommunalreformen i planloven, idet miljøministeren henviser til forligspartiernes ønske om,

»at den fysiske planlægning fremover bliver enklere og i højere grad kan baseres på inddragelse af borgere, virksomheder og interesseorganisationer i planlægningsprocessen.«¹²

I lovforslaget, der udmønter kommunalreformen i naturbeskyttelsesloven, fremhæves det ligeledes, at

»kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor.«¹³

Til gengæld omtales argumentet om mere bæredygtige forvaltningsenheder ikke i forarbejderne til hverken den ændrede planlov, naturbeskyttelseslov eller miljøbeskyttelseslov. I Strukturkommissionens betænkning henvises der ligefrem til, at den daværende struktur på natur- og miljøområdet efter Miljøministeriets vurdering i det store hele sikrede, at opgaverne blev varetaget på et fagligt bæredygtigt grundlag, på trods af at de små kommuner havde svært ved selvstændigt at opfylde kravene til faglig bæredygtighed. Under sin behandling af natur- og miljøopgaverne udelukker kommissionen ikke, at der kan være rationaliseringsgevinster ved større kommuner, men den taler ikke direkte for en nedlæggelse af amterne i den forbindelse. I forhold til den sammenfattende planlægning peger strukturkommissionen endvidere på en række forhold, som tilsiger, at der uanset størrelsen af kommunerne vil være behov for en regional planlægning i fremtiden¹⁴.

Folketingets beslutning i 2002 om at overføre landzonekompetencen fra amter til kommuner tyder på, at der også med hensyn til natur- og miljøområdet har været politisk flertal for at indskrænke amternes myndighedsansvar. Strukturkommissionens konklusioner kan imidlertid ikke underbygge, at det var mangler ved den fysiske planlægning eller natur- og miljøforvaltningen, som selvstændigt gav anledning til kommunalreformen. Dermed formodes det, at formålet med lovændringerne på disse områder frem for alt var, at der skulle tilrettelægges en myndighedsstruktur for planlægning samt natur- og

¹⁰ (Kring, 2007, s. 6-7 og 56)

¹¹ (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004)

¹² LFF 93/2004 (udmøntning af kommunalreformen), Almindelige bemærkninger, afsnit 1

¹³ LFF 83/2005 (udmøntning af kommunalreformen), Almindelige bemærkninger, afsnit 1

¹⁴ (Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Strukturkommissionen, 2004) afsnit 37.1 38.5 og 38.7.

miljøforvaltning, hvor amterne kunne udelades. Derimod havde lovændringerne nok i mindre grad til formål at skabe bestemte forbedringer i planlægningen samt natur- og miljøforvaltningen. Selv med dette forbehold er det ikke desto mindre relevant at se på de forventninger til den fremtidige sammenfattende planlægning og natur- og miljøforvaltning, som miljøministeren har tilkendegivet i forbindelse med kommunalreformen.

I lovforslaget til den ændrede planlov fremhæves det, at kommunerne selv skal tilvejebringe grundlaget for deres administration af landzonebestemmelserne og den sektorlovgivning, som de får kompetencer inden for, og i den forbindelse peger miljøministeren på følgende fordele:

»Kommunerne får med forslaget i langt højere grad end tidligere mulighed for at fastlægge målene for udviklingen i hele kommunen og for at detaljere disse i relation til deres administration af tilladelser, dispensationer og godkendelser i henhold til lovgivningen samt i forhold til handlingsplaner efter miljømålsloven, naturforvaltning, støtteordninger m.v. i det åbne land. Kommunalbestyrelsen kan således også anvende kommuneplanen til at fastlægge en mere detaljeret plan i et geografisk afgrænset område.«

Det fremhæves ligeledes i lovbemærkningen, at planlægningen af det åbne land fremover skal blive en integreret del af kommuneplanen, hvilket ifølge miljøministeren medfører følgende fordel:

»Dette giver planmyndigheden (kommunalbestyrelsen) mulighed for i højere grad at integrere natur- og miljøbeskyttelseshensyn med de øvrige planmæssige hensyn i den samlede arealanvendelse. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med kommunernes administration af landzonebestemmelserne.«¹⁵

Dette synspunkt uddybes med følgende bemærkning i Miljøministeriets "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009":

»Da kommunerne har overtaget ansvaret for planlægningen i både byerne og det åbne land, er der åbnet mulighed for andre prioriteringer og mere helhedsorienterede løsninger.« Samme sted understreges det også, »at kommunerne får et dobbeltansvar, idet hensynene til både benyttelse og beskyttelse skal afvejes i kommuneplanen.«¹⁶

På trods af, at det måske i mindre grad var et selvstændigt formål med ændringen af planloven, ser miljøministeren altså en række nye muligheder for, at kommunerne nu kan lave mere detaljeret og *helhedsorienteret* planlægning. Ved at fremhæve, at kommunerne tilmed har beføjelserne til at gennemføre kommuneplanen, antyder miljøministeren også en forventning om, at der fremover i selve planlægningen kan fokuseres mere på netop realisering. Det fremgår endvidere tydeligt, at forventningen om disse nye muligheder er særligt knyttet til forvaltningen af det åbne land.

1.3. Målsætninger og principper

Integreret planlægning og arealadministration

Det er ikke uden grund, at miljøministeren fremhæver netop de fremtidige muligheder for helhedsorienteret planlægning. I Landsplanredegørelse 2006 optræder det nemlig som ét af fem planlægningsmæssige pejlemærker, som

¹⁵ LFF 93/2004 (udmøntning af kommunalreformen), Almindelige bemærkninger, afsnit 2.7

¹⁶ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 10)

skal gælde for hele landet, at »den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret«¹⁷.

Uanset hvad miljøministeren selv måtte mene om helhedsorienteret planlægning og forvaltning, er det dog ikke et princip, der er skabt i dansk miljøpolitik. Begrebet "helhedsorienteret" er derimod direkte knyttet til udtrykket "integreret planlægning og arealadministration"¹⁸, som stammer fra Agenda 21-dokumentets¹⁹ kapitel 10. Det deraf følgende *integrationsprincip*, som er et centralt element i begrebet "bæredygtighed", består af tre former for integration. Den *horisontale integration* indebærer et krav om integration af økonomisk udvikling og miljøbeskyttelse, dvs. integration på tværs af sektorer samt integration mellem beskyttelses- og benyttelsesinteresser. Den *vertikale integration* indebærer, at der i reguleringen lægges vægt på koordinering mellem forskellige myndighedsniveauer samt på borgerinddragelse. Endelig er der *instrumental integration*, som betyder, at der skal sikres integration eller sammenhæng mellem forskellige virkemidler. I EU-retlig sammenhæng betyder integrationsprincippet en pligt for EU's institutioner til at integrere miljøhensyn i alle politikområder, hvilket er fastlagt ved EU-traktatens artikel 6.²⁰

Selvom medlemsstaterne ikke er direkte forpligtet af integrationsprincippet²¹, har det også betydning i det danske retssystem, og navnlig i planloven²². Ifølge § 1 tilsigter loven, »at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet«, hvilket i overensstemmelse med det horisontale integrationsprincip indebærer, at den sammenfattende planlægning skal afveje de samfundsøkonomiske interesser med de areal- og naturressourcemæssige interesser. Sektorlovgivning som f.eks. landbrugsloven og skovloven er i mindre grad karakteriseret ved helhedsvurderinger²³, men integrationsprincippet kommer alligevel klart til udtryk ved regler, der kræver inddragelse af miljøhensyn. Planloven udmærker sig ligeledes ved i vid udstrækning at være præget af vertikal integration i kraft af planhierarkiet og regler om offentlighedens inddragelse, samt af instrumental integration, idet det forudsættes, at planlægningen udmøntes gennem anvendelse af andre virkemidler.²⁴

På trods af planlovens tydelige mål om sektorintegration, er det dog i relation til det åbne lands forvaltning værd at bemærke, at landbruget på flere måder reguleres uafhængigt af den sammenfattende planlægning. For det første administreres landbrugsloven, der regulerer landbrugets strukturforhold, ikke på grundlag af den fysiske planlægning, og for det andet er landbrugets areal-

¹⁷ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006a, s. 5) Se også (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b)

¹⁸ Se f.eks. (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 7) og (Anker & Olsen, 2006, s. 33). Bemærk at planlovens kapitel 6a om Lokal Agenda 21 bl.a. bruger udtrykket »helhedsorienteret, tværfagligt og langsigtet« til at beskrive Agenda 21-programmets principper.

¹⁹ Agenda 21 er et handlingsprogram for bæredygtighed, som Danmark sammen med 180 andre lande vedtog på Rio-konferencen i 1992. (Boeck, 2002, s. 257)

²⁰ (Koester, 2006, s. 73), (Basse & Anker, 2006b, s. 116) og (Anker & Olsen, 2006, s. 33-34)

²¹ (Pagh, 2006, s. 221)

²² Lbkg. 1027/2008 om planlægning (i kraft: 01-01-2009)

²³ (Boeck, 2002, s. s. 42)

²⁴ (Basse & Anker, 2006b, s. 117)

anvendelse og driftsanlæg undtaget for regulering gennem landzonetilladelser og lokalplanlægning, som ellers også bygger på den fysiske planlægning.²⁵

For så vidt at "helhedsorienteret planlægning" er ensbetydende med "integreret forvaltning" i de tre former, som er beskrevet, synes dette krav i Landsplanredegørelsen ikke at tilføje nye forudsætninger for hverken kommuneplanens indhold, tilvejebringelse eller udmøntning, som ikke allerede er udtrykt gennem planloven. Redegørelsens beskrivelse af helhedsorienteret planlægning lægger navnlig vægt på, at der skal tænkes i helheder på tværs af by og land og på tværs af kommunegrænser, samt at der skal være dialog med Miljøministeriet om de overordnede interesser²⁶. Miljøministerens foranledning til at henvise til kravet om horisontal integration kan vel sagtens være, at kommunerne traditionelt har skullet varetage overvejende bymæssige interesser, og at ministeren derfor har fundet det passende at understrege deres nye ansvar for beskyttelsesinteresserne i det åbne land. Nedlæggelsen af amterne har utvivlsomt gjort det til en udfordring fortsat at koordinere reguleringen på nationalt og lokalt niveau, hvilket ligeledes kan have foranlediget miljøministeren til at understrege princippet om vertikal integration. Forventningerne til kommunalreformen, som er beskrevet i afsnittet ovenfor, viser, at miljøministeren også er opmærksom på realisering af planlægningen gennem den instrumentale integration²⁷. Dette emne omtales i det følgende afsnit.

Miljøkvalitetsperspektiv

De fremtidige muligheder for integreret planlægning og forvaltning, der også kan betegnes som "helhedsorienteret planlægning", er særligt relevante set i lyset af de krav, der følger af fælleseuropæiske forpligtelser. I afsnit 1.2 er det kort omtalt, at integreret forvaltning er en forudsætning for at imødekomme det miljøkvalitetsperspektiv, som forpligtelserne er udtryk for. I det følgende beskrives det med hovedvægt på naturbeskyttelsesområdet, hvordan miljøkvalitetsperspektivet har haft indflydelse på henholdsvis de danske rammer for arealforvaltning og miljøministerens udmeldinger til kommunerne.

Traditionelt har forvaltningen på naturbeskyttelsesområdet i vidt omfang været præget af at beskytte naturværdierne mod påvirkning fra nye eller ændrede aktiviteter gennem en reaktiv enkeltsagsbehandling. Myndighederne tager f.eks. stilling til dispensationer fra et generelt forbud mod tilstandsændringer på de beskyttede lokaliteter under iagttagelse af planlægningen for det åbne land. Indtil for få år siden har fredning og tilskud til naturgenopretning mv. været de eneste virkemidler, som myndigheden kunne tage i anvendelse for at regulere igangværende aktiviteter gennem en aktiv forvaltning.²⁸ Derfor har forventningerne om, hvorvidt regionplanens mål og retningslinier for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser blev realiseret som følge af "virke for"-bestemmelsen i planlovens § 12, nok overvejende været knyttet til, hvad der kunne opnås gennem den reaktive enkeltsagsbehandling. Dette stemmer overens med, at "virke for"-bestemmelsen bedst kan karakteriseres som en *ret* for amtet og kommunen til at vurdere skønsmæssige beføjelser i relation til

²⁵ Uddybes i afsnit 1.4

²⁶ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006a, s. 14)

²⁷ Se også (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006a, s. 15)

²⁸ (Anker, 2006c)

hhv. region- og kommuneplanen, mens *pligten* til at virke for planen er mindre veldefineret²⁹.

Med den danske implementering af vandramme- og habitatdirektiverne er der blevet indført vand- og naturplaner efter miljømålsloven³⁰, hvor miljøministeren bl.a. fastsætter bindende miljømål. Denne *miljøkvalitetsplanlægning* har i modsætning til region- og kommuneplaner en bindende retsvirkning for myndighederne. Det betyder, at myndighederne ikke kan fravige de fastsatte miljømål ved deres administration af tilladelser mv., og at de desuden er forpligtede til aktivt at gennemføre planerne ved at iværksætte særlige foranstaltninger. I handleplaner efter miljømålsloven skal kommunerne redegøre for, hvordan natur- og vandplanerne vil blive realiseret gennem en aktiv forvaltning. Vandramme- og habitatdirektiverne er udtryk for et udpræget miljøkvalitetsperspektiv, og den traditionelle overvejende reaktive natur- og miljøforvaltning har vist sig utilstrækkelig til at gennemføre de fastsatte mål³¹. Implementeringen har derfor endvidere medført nye proaktive virkemidler i form af aftale- og påbudshjemler³², som dog kun gælder for hhv. de internationale naturbeskyttelsesområder og områder, der er omfattet af en indsatsplan for drikkevandsbeskyttelse.

Navnlig med hensyn til naturbeskyttelse gælder de nye pligter og beføjelser som nævnt alene med henblik på beskyttelse af de internationale naturbeskyttelsesområder, mens de resterende arealer i det åbne land ikke er omfattet af nogen egentlig resultatforpligtelse eller pligt til aktiv forvaltning på baggrund i lovgivningen. I Miljøministeriets seneste "Oversigt over statslige interesser", gives der imidlertid klart udtryk for et ønske om, at kommunerne frivilligt påtager sig en lignende resultatforpligtelse uden for internationale naturbeskyttelsesområder. Det følger af oversigtens gengivelse af kommuneplankatalogets nr. 13 jf. planloven § 11 a stk. 1, hvor der ud over bestemmelsens ordlyd er tilføjet, at »kommuneplanen skal desuden indeholde retningslinier for varetagelsen og *etablering* af økologiske forbindelser, herunder for potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser«³³. Det, der kan lyde som et krav til kommunerne, lempes dog med en uddybende bemærkning om, at »kommunerne opfordres til at udbygge og supplere de økologiske forbindelser ud fra fastlagte kvalitetsmål for naturområderne samt for forbindelserne«. Det fremgår af oversigten, at opfordringerne er foranlediget af landets internationale forpligtelser til at beskytte naturen. Endvidere opfordres kommuner til at lave og gennemføre en såkaldt *naturkvalitetsplanlægning*, som vil være et nyttigt redskab i administrationen af naturområderne og ved gennemførelse af naturpleje og naturforvaltning. Denne opfordring hænger for øvrigt tæt sammen med det førnævnte princip om integreret forvaltning, idet et af de statslige mål, som kommunerne ifølge oversigten skal varetage, er:

»at fremme integrationen af naturbeskyttelsen i andre aktiviteter ved at opstille klare og entydige naturmål, som kan danne grundlag for en debat mellem borgere og

²⁹ (Boeck, 2002, s. 148)

³⁰ Lbkg. 1028/2008 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (i kraft: 01-01-2009)

³¹ (Anker, 2006c, s. 341) og (Anker, 2006e, s. 232-233)

³² Aftaler og påbud efter naturbeskyttelseslovens §§ 19 c-19f samt aftaler efter vandforsyningslovens § 13 d og påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a.

³³ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 84) Fremhævnningen er tilføjet.

myndigheder, og som kan gøre det muligt for begge parter at indbygge naturmålene i deres aktiviteter og bidrage til en flersidig arealanvendelse.«³⁴

For så vidt at disse "naturmål" indebærer en målsætning om, at de skal realiseres, synes Miljøministeriets mål altså at forudsætte, at den helhedsorienterede planlægning fokuserer på denne realisering. I modsætning til naturplanen omfatter vandplanen alle forekomster af overfladevand og grundvand, så der er formentlig ikke den tilsvarende plads til yderligere frivillige kvalitetsmål for vandmiljøet. Når vandplanen er offentliggjort, vil det vise sig, i hvilken udstrækning kommunerne har råderum til selv at differentiere indsatsen for den krævede beskyttelse. Alt andet lige vil realiseringen af målene skulle baseres på en helhedsorienteret planlægning.

Flersidig arealanvendelse

Det forudgående citat fra "Oversigt over statslige interesser" fra 2006 nævner begrebet "flersidig arealanvendelse" som noget, der dels er et resultat af en integreret forvaltning, og dels er en forudsætning for, at diverse naturmål kan opfyldes. Undtagen i dette eksempel optræder udtrykket imidlertid kun sjældent i oversigten. Derimod anvendes udtrykket gentagne gange i den tidligere regerings Natur- og Miljøpolitisk redegørelse fra 1999, hvor "flersidig arealanvendelse" tillægges en central og afgørende betydning, som et mål for regeringens politik og amternes arealforvaltning.

Flersidig arealanvendelse betegner de situationer, hvor det er muligt at benytte det samme areal til flere formål, og står dermed i modsætning til arealkonkurrence, som betegner de situationer, hvor forskellige aktiviteter på samme areal udelukker hinanden. Behovet for flersidig arealanvendelse kommer af stadig flere arealkrav kombineret med en relativt sparsom arealressource og fortsatte natur- og miljøproblemer.³⁵

Følgende citater fra redegørelsen³⁶ viser, at der er en begrebsmæssig forbindelse til princippet om helhedsorienteret planlægning i kraft af, at begge begreber er knyttet til den horisontale og instrumentale del af integrationsprincippet:

»Bedre planlægning og øget integration af forskellige sektorhensyn kan [...] ofte mindske konflikterne, sikre kvaliteten og fremme flersidigheden i anvendelsen af det åbne land. [...] Regeringen vil arbejde for at [...] forbedre grundlaget for bedre planlægning, øget integration og flersidig arealanvendelse, så flere arealkrav kan opfyldes på det samme areal, og konflikter om anvendelsen af det åbne land kan forebygges.«

»Naturforvaltningen vil i de kommende år styrke den tværgående varetægtelse af natur-, friluft-, kultur- og landskabshensyn [og] fremme en flersidig anvendelse af Danmarks areal [...]. Amterne skal derfor som led i regionplanlægningen i de kommende år [...] foretage en samlet afvejning af de forskellige arealinteresser, så planlægningen og administration af tilskudsordninger som miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, naturgenopretning og skovrejsning målrettet kan anvendes til at fremme naturforvaltning.«

Redegørelsen knytter ikke direkte behovet for flersidig arealanvendelse til de også dengang gældende forpligtelser efter vandramme- og habitatdirektiverne. Der er heller ikke noget der taler for, at den resultatforpligtelse, der er knyttet til miljøkvalitetsperspektivet i disse direktiver, ikke vil kunne imødekommes på andre måder end ved flersidig arealanvendelse, f.eks. gennem en

³⁴ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 83)

³⁵ (Miljø- og Energiministeriet, 1999, s. 46 og 582)

³⁶ (Miljø- og Energiministeriet, 1999, s. 470 og 572)

konsekvent arealspecialisering med fokus på vandmiljø- og naturinteresser. Den tidligere regerings begrundelser for at ville fremme flersidig arealanvendelse taler imidlertid for, at det er en yderst relevant målsætning at forfølge i forbindelse med de øvrige bestræbelser på at opfylde de fælleseuropæiske forpligtelser.

1.4. Generelle problemer og konkrete erfaringer i amternes forvaltning

Plads til forbedring af det åbne lands planlægning

Selvom miljøministeren ser muligheder for mere helhedsorienteret og handlingsorienteret planlægning som følge af kommunalreformen, gives der i de undersøgte forarbejder og Miljøministeriets udmeldinger som nævnt ikke udtryk for, at de nye lovinitiativer er foranlediget af en egentlig utilfredshed med den hidtidige arealforvaltning. Andre med personlig erfaring eller faglig kompetence inden for arealforvaltning har til gengæld fundet anledning til at udtrykke kritik over for den fysiske planlægning og regulering i det åbne land, som fandt sted før kommunalreformen. I et temanummer af Byplan fra 1998 om det åbne lands forvaltning fortæller redaktøren, at landmændene er utilfredse med de løbende ændringer af reguleringen og de tilhørende arealudpegninger, mens planlæggerne ser afstanden mellem regionplanens overordnede retningslinier og enkeltsagsbehandlingen på ejendomsniveau som et problem, og desuden mener at kommunikationen mellem planlæggere, lodsejere og offentligheden generelt er utilfredsstillende³⁷. Denne kritik underbygges i et vist omfang af Marianne Jensen og Karsten L. Willeberg, der begge er fuldmægtige i Fødevareministeriet, samt af Mette Jeppesen, der selv var beskæftiget med regionplanlægning, og endvidere af Jørgen Primdahl m.fl. og Esben Munk Sørensen, der alle forsker i det åbne lands planlægning. Alle de nævnte personer følger desuden deres kritik op med forslag til, hvordan det åbne lands planlægning kan fornyes. Deres synspunkter, der er fremsat i perioden 1997-2004, gengives i det følgende, for derigennem at anskueliggøre, hvordan eventuelle nye muligheder, der følger af kommunalreformen, kan relateres til problemer ved den tidligere forvaltning af det åbne land.

Før kommunalreformen var regionplanen som bekendt den væsentligste planlægning i det åbne land, og en del af den fremsatte kritik handler om, at netop regionplanlægningen er for grovmasket og ikke i tilstrækkelig grad forholder sig til lokale hensyn samt muligheder og begrænsninger på ejendomsniveau. Det betyder ifølge Primdahl m.fl., at de værdier, der knytter sig til den lokale landskabsskala ikke behandles i planlægningen som en helhed og dermed overses.³⁸ Mens Primdahl m.fl. nok frem for alt koncentrerer sig om varetagelsen af landskabs- og naturinteresser, fokuserer Jensen m.fl. i højere grad på en mangelfuld varetagelse af jordbrugsinteresser i planlægningen. De påpeger, at jordbrugsområderne typisk er "restområderne i det åbne land" når sektorinteresser som natur, miljø, grundvandsbeskyttelse og kulturmiljø m.v. beskyttes gennem regionplanens beskyttelsesområder. De henviser endvidere til Agenda 21 som udgangspunktet for at gøre varetagelsen af jordbrugsinteresser mere synlige i den sammenfattende planlægning.³⁹

³⁷ (Jørgensen, 1998)

³⁸ (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 2004) se også (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 1998)

³⁹ (Jensen & Willeberg, 1998, s. 168)

Et specielt kritikpunkt, som også er relateret til den horisontale integration, handler om, at landbruget på flere områder reguleres uafhængigt af den sammenfattende planlægning. Regionplanen er ikke administrationsgrundlag i forhold til landbrugsloven, som dermed skal administreres ensartet, uanset i hvilket geografisk område eller på hvilket naturgrundlag sagsbehandlingen finder sted. Esben Munk Sørensen finder det problematisk, at der ikke er mulighed for gennem administration af landbrugsloven at påvirke landbrugets strukturudvikling hen imod en integration af struktur og miljø, som er tilpasset de lokale betingelser.⁴⁰ Endvidere finder Primdahl m.fl. det problematisk, at de daværende kommuneplaner samt lokalplanerne normalt heller ikke forholder sig til landbruget, som følge af planlovens undtagelsesbestemmelser. Det er begrundet af, for det første at kommunerne har fået landzonekompetencen, og for det andet at der er erfaringer for, at de stadigt større miljøsager i landbruget er vanskelige og ressourcetrækvende at behandle uden et detaljeret plangrundlag.⁴¹

En anden del af kritikken handler om problemer ved den instrumentale integration. Primdahl m.fl. oplever den mere aktive del af arealforvaltningen som opsplittet i et større antal mere eller mindre isolerede tilskudsordninger. De ser et behov for bedre koordination og integration af både de regler og ordninger, der gælder generelt, og de mange tiltag, der tages på ejendomsniveau på enten offentligt eller rent privat initiativ.⁴² Jeppesen opfatter ligeledes mulighederne for regulering i det åbne land som mangelfulde og svage, netop fordi virkemidlerne i form af bl.a. miljøgodkendelser, fredning og naturforvaltning samt generel beskyttelse skal spille sammen på tværs af sektorer og ved siden af regionplanen.⁴³

De forskellige personer, som står bag den kritik af det åbne lands forvaltning, der her er gengivet, kommer alle med forslag til, hvordan planlægningen kan fornyes, og de er påfaldende enige om, at mere lokalt orienteret områdeplanlægning kan være en løsning på flere af de problemer, der er fremhævet.

Jeppesen har gjort erfaringer med at udarbejde det, der i Frederiksborg Amt kaldes for "delområdeplaner", og som består i at amtet »i samarbejde kommunerne sammenkæder intentionerne i kommuneplaner og regionplan i et geografisk afgrænset område i en række konkrete projekter, der integrerer natur, kultur, vandmiljø og rekreation«. Hun påpeger, at gennemførelsen af disse projekter prioriteres højt.⁴⁴ Primdahl m.fl. fremhæver erfaringerne fra Frederiksborg Amt og giver udtryk for, at disse delområdeplaner i langt højere grad end regionplanen formår at koordinere sektorinteresserne på ejendomsniveau. De er desuden enige med Jeppesen i, at delområdeplanerne er udpræget handlingsorienterede, men fremhæver samtidig, at der er behov for bindende retningslinier i sårbare områder, hvilket bedst kan opfyldes med en ny form for "lokal åben-land-planlægning", som dog bør være mere overordnet og mindre detailregulerende, end de eksisterende lokalplaner i byzone.⁴⁵

⁴⁰ (Munk Sørensen, 1998)

⁴¹ (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 2004)

⁴² (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 2004)

⁴³ (Jeppesen, 1998)

⁴⁴ (Jeppesen, 1998)

⁴⁵ (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 2004)

Primdahl og hans kolleger på Landbohøjskolen har selv været involveret i et pilotprojekt i Vejle Amt, der kaldes "kollektiv naturplanlægning". Konceptet består i, at den eksisterende offentlige planlægning kombineres med de lokale landmænds, skovejeres og interesseorganisationers egne værdier og ønsker, hvorpå der udarbejdes en plan for det lokale jordbrugslandskab, som dels angiver de beskyttelsesværdige natur- og kulturværdier, og dels angiver konkrete forslag til, hvordan landskabet kan forbedres gennem fysiske tiltag. Bl.a. fordi den kollektive plan kan anvendes som fælles ramme, når en gruppe ejendomme ansøger om diverse tilskudsordninger, imødekommer den navnlig det anførte behov for bedre instrumental integration. Primdahl m.fl. omtaler ikke, hvorvidt den kollektive naturplan kan forenes med den føromtalte delområdeplanlægning, men det påpeges igen, at heller ikke denne type planlægning kan erstatte behovet for bindende offentligretlige retningslinier.⁴⁶

I lighed med disse synspunkter foreslår Jensen m.fl., at der tilvejebringes en lokal områdeplanlægning for landbruget, som er langt mere lokal-, helheds- og projektorienteret end regionplanen, og som bl.a. kan omfatte indsatsområder for drikkevandsbeskyttelse, projektområder til naturgenopretning og lignende. Det beskrives dog ikke, om det ønskes, at disse lokale områdeplaner skal være bindende for lodsejeren.⁴⁷

De beskrevne forslag til fornyelse af planlægningen i det åbne land, hvoraf de to bygger på konkrete erfaringer, er alle fremsat for at imødekomme dels et behov for bedre sektorintegration og dels et behov for bedre virkemiddelintegration. Forslagsstillerne har ikke eksplicit brugt en påstand om manglende myndighedskoordination eller borgerinddragelse som begrundelse, men ikke desto mindre giver de alle udtryk for, at det lokale initiativ og dialogen mellem myndigheder, lodsejere og interesseorganisationer er en væsentlig forudsætning for deres forslag om en mere lokalt orienteret områdeplanlægning i det åbne land.

Erfaringer fra helhedsorienterede projekter

Planlægningen og forvaltningen af det åbne land før kommunalreformen er blevet kritiseret for generelt ikke at være tilstrækkeligt helhedsorienteret og handlingsorienteret, men det har samtidig været muligt at fremdrage eksempler på planlægningsinitiativer, som viser at det kan lade sig gøre at imødegå denne kritik. Det er væsentligt at tage stilling til, hvorvidt den fremsatte kritik af planlægningen og forvaltningen i det åbne land er forårsaget af de muligheder, som de daværende retlige rammer har givet, og den daværende myndighedsstruktur har lagt op til, eller om kritikken i lige så høj grad skyldes nogle tendenser i den måde, hvorpå amter og kommuner typisk har valgt at udnytte deres beføjelser.

Frederiksborg Amts "delområdeplanlægning" og Vejle Amts "kollektiv naturplanlægning", er blevet fremhævet ovenfor netop med henblik på at underbygge de fremsatte forslag til fornyelse af planlægningen med konkrete eksempler. Der findes imidlertid adskillige andre eksempler på helhedsorienteret planlægning fra samme periode, og i et forskningsprojekt ved Skov og Landskab er en del af disse blevet beskrevet med henblik på at opsamle viden og erfaringer fra praksis om planlægningsmetoder samt processer omkring samarbejde og realisering. Denne eksempelsamling omfatter ni udvalgte ek-

⁴⁶ (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 2004) Se også (Primdahl, Jørgensen, & Stahlschmidt, 1998)

⁴⁷ (Jensen & Willeberg, 1998)

sempler på planlægnings- og forvaltningspraksis inden for både overordnede strategier samt regionplanlægning og forhandlingsbaserede naturprojekter for lokalområder, som alle rummer elementer af helhedsorienteret planlægning for det åbne land.⁴⁸

I eksempelsamlingen gives der udtryk for, at helhedsorienteret planlægning kun finder sted undtagelsesvist. Størstedelen af regionplanlægningen foretages med det mål at danne grundlag og ramme for myndighedernes administration af sektorlovgivningen, mens det som regel ikke vælges at fokusere på realisering og borgerinddragelse i selve planlægningsfasen. Selv de offentlige forvaltninger, der anvender helhedsorienteret planlægning, gør det i form af "et projekt", hvorimod det ikke betragtes som værende en del af den normale planlægningsproces.⁴⁹ Sammenholdt med de faktiske eksempler på planlægning, der er mere helhedsorienteret end normalt, viser denne iagttagelse, at de påpegede mangler ved det åbne lands planlægning og forvaltning ikke udelukkende skyldes nogle barrierer i den retlige ramme.

De ni eksempelprojekter er udvalgt i kraft af, at de har været mere helhedsorienterede end den typiske planlægning, men eksempelsamlingens sammenfatning af erfaringerne fra projekterne, giver alligevel udtryk for, at det kun i varierende grad er lykkedes at opnå de tilsigtede resultater med hensyn til hhv. integration af sektorinteresser, myndighedskoordination og borgerinddragelse samt realisering. En del af forklaringerne på de til tider manglende resultater handler om de valg, der er truffet mht. metoder og samarbejde. En anden del af forklaringerne er derimod knyttet til den retlige ramme i kraft af myndighedernes beføjelser og den indbyrdes sammenhæng i de eksisterende virkemidler. Erfaringerne gengives i det følgende, idet hovedvægten lægges på barrierer i den retlige ramme.

I de udvalgte eksempler på "overordnede strategier og regionplanlægning" er det som regel lykkedes i væsentligt omfang at opnå integration af alle relevante sektorinteresser på såvel det overordnede planlægningsniveau som på det forvaltningsmæssige, handlingsorienterede niveau. Det har til gengæld vist sig vanskeligt at realisere de flersidige intentioner, hvilket bl.a. skyldes, dels at amterne har manglet beføjelser og midler til at gennemføre den planlagte indsats, uden at lodsejernes frivillige medvirken er en betingelse, og dels »at de forhåndenværende støtteordninger er sektoriserede og uflexible i deres anvendelsesmuligheder«. Det skaber navnlig problemer for realiseringen af den helhedsorienterede regionplanlægning, at den generelle regulering ikke indeholder muligheder for mere fleksibel regulering i forbindelse med konkrete projekter, samt at tilskudsordningernes anvendelse samt forvaltning af landbrugsloven ikke er en integreret del af regionplanlægningen eller kan differentieres geografisk i overensstemmelse med denne planlægning.⁵⁰

Den sammenfattende bedømmelse af de udvalgte "natur- og miljøforvaltningsprojekter" på den anden side er, at integration af sektorinteresser generelt ikke har været særlig fremherskende. Ved disse projekter har der til gen-

⁴⁸ Projektet anvender en definition af "helhedsorienteret planlægning", som helt omfatter det integrationsprincip, der er beskrevet ovenfor, og som derudover indebærer, at mål og virkemidler »integreres, differentieres og målrettes gennem en lokalt baseret planlægning og forvaltning på ejendomsniveau med borgerinddragelse og lodsejerforhandlinger« (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 7)

⁴⁹ (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 8 og 10)

⁵⁰ (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 76, 78-79 og 82)

gæld ikke været problemer med realiseringen af målene, som kan tilskrives mangler i det eksisterende reguleringssystem. Forklaringen herpå vurderes at være, »at disse projekter som hovedregel er "designet" til udførelse under gældende lovgivning, regulering, støtteordninger og planlægningstraditioner«. Natur- og miljøforvaltningsprojekterne har dog også i flere tilfælde indebåret, at der er blevet udviklet nye metoder til at sammenfatte og realisere overordnede mål på ejendomsniveau. På trods af den generelle tilfredshed med realiseringen, påpeges der et behov for »at udvikle den fysiske planlægning som ramme for sådanne "helheds- og miljøaftaler på ejendomsniveau"«⁵¹

Netop fordi eksempelsamlingen sammenfatter erfaringerne adskilt for hhv. "overordnede strategier og regionplanlægning" og "natur- og miljøforvaltningsprojekter", tegner de beskrevne erfaringer et interessant mønster, der siger noget væsentligt om strukturen i den fysiske planlægning før kommunalreformen: For den overordnede planlægning gælder det generelt, at den tilsigtede sektorintegration har været vellykket på planlægningsniveauet, men at målene derimod har været vanskelige at realisere, hvorimod der for natur- og miljøforvaltningsprojekterne generelt gælder netop det modsatte. Der synes således ikke at være tilstrækkelig sammenhæng mellem det helhedsorienterede element i planlægningen og det handlingsorienterede element i forvaltningen.

I relation til dette synspunkt påpeges det i eksempelsamlingen, at natur- og miljøforvaltningsprojekterne vel at mærke har været i fuld overensstemmelse med de pågældende regionplaners områdeudpegninger og retningslinier, men at regionplanernes mål om helhedsorientering og sektorintegration til gengæld ikke har syntes at danne udgangspunkt og ramme for projekterne. Disse projekter har i højere grad taget udgangspunkt i lokalt engagement, og er som nævnt blevet udformet med henblik på at udnytte de gældende tilskudsordninger, hvorfor de har været bundet til sikring af et forholdsvis begrænset antal sektorinteresser. Det fremhæves som et fællestræk for hovedparten af de udvalgte eksempler, »at der ofte i realiseringsfasen kun opnås resultater på relativt snævert afgrænsede områder, på trods af tilsyneladende store planlægningsapparater og omfattende personalemæssigt ressourceforbrug«⁵², hvilket synes at være en konsekvens af den manglende sammenhæng mellem overordnet planlægning på den ene side og gennemførelse på den anden. Enkelte af de gennemgåede projekter herunder Frederiksborg Amts naturstrategi, har imidlertid vist, at der er gode forudsætninger for at realisere de overordnede mål vedrørende sektorintegration, når regionplanlægningen følges op af delområde- og handlingsplaner, der sammenkæder regionplanmålene for beskyttelses- og benyttelsesinteresser med den detaljerede og målrettede natur- og miljøforvaltningsindsats⁵³.

Eksemplensamlingen peger vel at mærke på, at der er opnået gode resultater på isolerede områder mht. prioritering af sektorinteresser, myndighedskoordination og borgerinddragelse samt realisering, hvilket i høj grad skyldes, at de pågældende forvaltninger har tænkt mere helhedsorienteret, end det er tilfældet i den typiske planlægning for det åbne land. Erfaringerne fra såvel de gode som de mindre gode eksempler, giver imidlertid fortsat indtryk af, at de daværende retlige rammer og den daværende myndighedsstruktur før kom-

⁵¹ (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 77 og 82-83)

⁵² (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 77, 79 og 83)

⁵³ (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 76 og 81)

munalreformen, langt fra har givet optimale muligheder for at lave helheds- og handlingsorienteret planlægning i det åbne land.

1.5. Opsamlende diskussion

De forudgående analyser har anskueliggjort, at der før kommunalreformen var nogle problemer ved det åbne lands forvaltning, som bl.a. bestod i, at den retlige ramme for myndighedsudøvelsen samt myndighedsstrukturen ikke gav optimale muligheder for at lave tilstrækkelig helhedsorienteret planlægning. Efter at denne kritik blev fremsat, er behovet for integreret planlægning og forvaltning kun blevet større som følge af, at kommunerne har pligt til at realisere de internationale miljømål, når statens vand- og naturplaner bliver vedtaget i udgangen af 2009. De opfordres desuden af miljøministeren til frivilligt at påtage sig resultatforpligtelser mht. naturbeskyttelse. Analyserne har givet indtryk af, at de ændringer af rammerne for arealforvaltning, der følger med kommunalreformen, kan relateres til netop mulighederne for helhedsorienteret planlægning og forvaltning. Disse iagttagelser sammenfattes mere uddybende i det følgende.

Den typiske regionplanlægning er blevet kritiseret for, at den overvejende har fokuseret på at skulle være administrationsgrundlag for den reaktive enkelt-sagsbehandling efter sektorlovgivningen, og ikke i tilstrækkelig grad har formået at varetage sektorintegration og realisering på ejendomsniveau. Ved de eksempler på planlægning og forvaltning, som har været mere helhedsorienterede end normalt, skyldes den manglende sektorintegration og realisering til dels, at tilskudsordninger samt regulering af landbrugets strukturforhold, arealanvendelse og driftsanlæg ikke kan administreres på grundlag af den sammenfattende planlægning. Dette har været medvirkende til, at konkrete handlingsorienterede projekter er blevet udformet med henblik på at udnytte eksisterende tilskuds- og reguleringsmuligheder, uden at de i tilstrækkelig grad har taget hensyn til den overordnede planlægnings mål om sektorintegration mv. De undertiden manglende resultater i eksemplerne på helhedsorienteret planlægning, kan også tilskrives valg af metoder og kommunikationsformer, samt at forvaltningen har været bundet af traditioner, men rammerne for planlægning samt regulering af navnlig landbrugets driftsforhold er tilsyneladende fortsat en betydelig del af forklaringen. Erfaringerne fra eksempler på helhedsorienteret planlægning synes i øvrigt kun at underbygge den generelle kritik, der er fremsat af fagfolk og forskere.

Miljøministeren har en forventning om mere helhedsorienteret planlægning, som til dels er begrundet af, at kommunerne skal planlægge for både byerne og det åbne land. Den tidligere fordeling af planlægningskompetencen betød, at amtet planlagde for overordnede interesser inklusive natur, miljø og landskab, mens kommunerne kun planlagde selvstændigt for lokale bymæssige interesser. I betragtning heraf vil eventuelle nye muligheder for sektorintegration umiddelbart bestå i, at kommunen nu på egen hånd har ret til at prioritere f.eks. by-, turisme- eller erhvervsudvikling på bekostning af natur- eller landskabsværdier (dog under iagttagelse af statslige interesser). På den anden side giver de nye kompetencer også kommunerne mulighed for i højere grad at tage hensyn til det lokale behov for f.eks. friluftsfaciliteter ved planlægningen for det åbne land. Muligheden for en højere grad af sektorintegration afhænger altså i høj grad af, hvordan kommunerne vælger at varetage deres ansvar for beskyttelses- og benyttelsesinteresser, (samt i nogen grad af, hvordan miljøministeren vil vælge at anvende sin indsigelsesret mod kommunernes planlægning). Desuden er regionplanen blevet beskyldt for ikke at forholde sig til

nok til lokale værdier og hensyn. Det må formodes at have en vis betydning i forhold til dette problem, at kommuneplanen fremover omfatter et mindre geografisk område end det, regionplanen skulle omfatte.

Det giver også miljøministeren anledning til en forventning om mere helheds- og handlingsorienteret planlægning, at kommunerne fremover har mulighed for at tilrettelægge planlægningen for det åbne land i relation til deres administration af såvel den reaktive som den proaktive regulering efter sektorlovgivningen. Denne mulighed er åbenlys hvad angår administrationsgrundlaget for bl.a. landzonetilladelser, lokalplaner og indsatsplaner for drikkevandsbeskyttelse samt tiltag med hjemmel i kommunalfuldmagten, eftersom kommunerne førhen skulle administrere disse beføjelser i det åbne land på grundlag af amtets planlægning. Hvad angår administration af naturbeskyttelseslovens generelle beskyttelsesbestemmelser samt naturforvaltning og påbuds- og aftalebeføjelser såvel som de andre af amtets tidligere beføjelser i det åbne land, er det til gengæld ikke umiddelbart klart, at kommunerne har bedre eller for den sags skyld dårligere forudsætninger end amterne for at planlægge helhedsorienteret i forhold til administrationen af deres egne beføjelser. Miljøministerens forventning tager desuden ikke hensyn til, at det kommunale råderum i både planlægning og forvaltning er begrænset af statens vand- og naturplaner.

Det synes til gengæld nærliggende, at der er opstået muligheder for en højere grad af koordinering mellem virkemidler, idet bl.a. landzonetilladelser, miljøgodkendelser, naturforvaltning og generelle beskyttelsesbestemmelser nu administreres af én og samme myndighed, som kan koordinere sagsbehandlingen på tværs af sagsområder. I den forbindelse må et helhedsorienteret administrationsgrundlag formodes at kunne udfylde en vigtig funktion. Den væsentligste barriere for at koordinere virkemidlerne dels imellem hinanden og dels i forhold til regionplanen har hidtil været, at den generelle regulering samt tilskudsordningerne ikke har kunnet administreres differentieret på grundlag af den sammenfattende planlægning, og dette forholder selve kommunalreformen sig slet ikke til. Tværtimod har planmyndigheden mistet beføjelserne til at planlægge for og administrere diverse tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet. Det er dog fortsat muligt, at husdyrbrugsloven samt andre eventuelle ændringer af sektorlovgivningen i højere grad end tidligere kan give muligheder for virkemiddelintegration.

Vanetænkning i valget af metoder og kommunikationsformer har til en vis grad været medvirkende til et generelt manglende fokus på integration og realisering i planlægningen. Den gennemgribende omstrukturering af myndighederne er en uomgængelig anledning for alle såvel nye som gamle ansatte og politikere i kommunerne til at revidere deres arbejdsvaner samt deres holdninger til helhedsorienteret og handlingsorienteret planlægning. Denne forventning underbygges ikke mindst af de muligheder for synergi, som følger af, at amterne og kommunerne hver har haft deres styrker og svagheder i forhold til naturforvaltning i henholdsvis beskyttede naturområder i det åbne land og byernes grønne områder. Det kan f.eks. tænkes at være fremmende for et naturforvaltningsprojekt, at amterne har erfaring med at beskrive mål for naturtilstanden og anviser visioner for plejen, mens kommunerne har erfaring med at styre den projekterings- og anlægsvirksomhed, der normalt er forbundet med at etablere og vedligeholde en park. Sådanne eventuelle fordele er særligt relevante set i lyset af de ufravigelige krav om at tilvejebringe en bestemt miljø- eller naturtilstand, der følger af landets fælleseuropæiske forpligtelser. Det forholdsvis nye miljøkvalitetsperspektiv samt kravene til en vis saglighed i forvaltningen i øvrigt forudsætter imidlertid også, at der sikres et tilstrække-

ligt niveau af faglige ressourcer i den enkelte forvaltningsenhed, hvilket imidlertid ikke er blevet imødekommet med de omstruktureringer, der følger af kommunalreformen.

På baggrund af gode erfaringer fra enkelte amters praksis er det blevet anbefalet, at der i højere grad gøres brug af lokalt orienteret områdeplanlægning, og i den forbindelse er der også blevet efterlyst en mulighed for at fastsætte bindende retningslinier i jordbrugsområder. Den føromtalte mulighed for synergi imellem amternes og kommunernes erfaringer kan tænkes at danne grundlag for et tiltagende ønske om at kunne bruge lokalplanlignende instrumenter for at realisere mål om flersidig arealanvendelse for jordbrugsarealer. I relation til muligheden for bedre virkemiddelkoordination omtaler lovbetænkningen til planloven også muligheden for at bruge kommuneplanen til at fastlægge en detaljeret plan i et geografisk afgrænset område. Beføjelsen til at lave bindende retningslinier i såvel kommuneplanen som lokalplaner er dog ikke blevet udvidet med kommunalreformen.

Kommunalreformen har givet kommunerne mulighed for at planlægge på tværs af by og land og i et mindre geografisk område end før samt for at planlægge for administrationen af egne beføjelser i det åbne land, og de har endvidere fået anledning til at gøre op med gamle traditioner i planlægning og forvaltning samt til i højere grad end tidligere at koordinere udøvelsen af deres beføjelser indbyrdes og i forhold til plangrundlaget. Disse forhold antages i større eller mindre grad at have betydning for såvel kommunernes muligheder som deres tilbøjelighed og ikke mindst behov for at lave helhedsorienteret planlægning fremover i højere grad end det var tilfældet for amterne. De samme forhold kan ligeledes formodes at have indflydelse på, om der også fremover er behov for lokalt orienteret områdeplanlægning, som eventuelt også indebærer bindende retningslinier for jordbrugsarealer i det åbne land.



Kapitel 2

Problemformulering og metode

2.1. Kapitlets indhold

Projektets problemstilling tager udgangspunkt i mulighederne og behovet for helhedsorienteret planlægning i kommunerne. Betydningen af begrebet "helhedsorienteret planlægning" er ikke entydigt fastsat, selvom lovgivningen og indholdet i internationale aftaler giver en vejledning til at forstå, hvad det betyder. Som grundlag for problemstillingen og de efterfølgende analyser, redegøres der i afsnit 2.1 for de valg der er truffet med hensyn til denne begrebsafklaring. I afsnit 2.2 motiveres og afgrænses projektets problemstilling, og i afsnit 2.3 redegøres der for de metodiske overvejelser og valg, der er truffet med hensyn til løsning af problemstillingen.

2.2. Begrebsafklaring: Helhedsorienteret planlægning

Den lokale Agenda 21-strategi, som regionsråd og kommuner skal udarbejde efter planlovens § 33 a, skal bl.a. indeholde oplysninger om:

»hvordan der skal arbejdes helhedsorienteret, tværfagligt og langsigtet, og hvordan befolkningen, virksomheder, organisationer og foreninger vil blive inddraget i arbejdet.«

Begrebet "helhedsorienteret" er navnlig knyttet til det femte af de foreskrevne indsatsområder¹, der jf. stk. 3 nr. 5 består i at:

»fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold«, jf. stk. 3.

Ved Forskningscenteret for Skov og Landskab er det valgt at karakterisere helhedsorienteret planlægning som²:

»[...] en sammenfattende planlægning for det åbne land, der fremmer koordinering og realisering af mål og strategier for diverse sektorinteresser i et samspil mellem regionplanlægning og den lokale forvaltning«.

Det betyder konkret:

»En planlægning, der sikrer afvejning og koordinering af regionale sektorinteresser inden for jordbrugsproduktion, friluftsliv, natur- og miljøbeskyttelse, og som samtidig sigter mod at internationale, nationale og regionale mål og strategier, regionplanmæssige retningslinier og områdeudpegninger, støtteordninger osv. integreres, differentieres og målrettes gennem en lokalt baseret planlægning og forvaltning på ejendomsniveau med borgerinddragelse og lodsejerforhandlinger.«

Denne karakteristik tager tydeligvis udgangspunkt i Agenda 21-dokumentets målsætning om "integreret planlægning og arealadministration", der er ud-

¹ (Tophøj Sørensen, 2002, s. 27)

² (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 7)

trykt i integrationsprincippet med dets tre elementer af sektorintegration (horisontal), myndighedskoordination og borgerinddragelse (vertikal) og virkemiddelintegration (instrumental). Planlovens § 33 a afspejler ligeledes klart det horisontale og det vertikale integrationsprincip, og med udtrykket "samspil mellem beslutningerne" refereres der desuden til princippet om instrumental integration.

I afsnit 1.3 er der på grundlag af Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999 antydning af en tæt sammenhæng mellem begreberne "helhedsorienteret planlægning" og "flersidig arealanvendelse", som dog og ikke fremgår eksplicit af hverken redegørelsen, planlovens § 33 a eller Skov og Landskabs begrebsdefinition. Det er mest nøjagtigt at beskrive flersidig arealanvendelse som en overordnet politisk målsætning, som kun kan implementeres under forudsætning af, at planlægningen er helhedsorienteret. Med begrundelse i den begrebsmæssige forbindelse, vil "helhedsorienteret planlægning" imidlertid blive anvendt i dette projekt med en betydning, som foruden integrationsprincippet også omfatter "flersidig arealanvendelse". Den betydning af begrebet "helhedsorienteret planlægning", som projektet anvender, kan sammenfattes i følgende principper:

- Planlægningen sikrer afvejning og koordinering af sektorinteresser.
- Planlægning og forvaltning har flersidig arealanvendelse som et mål.
- Planlægningen fokuserer på realisering af målene.
- Planlægningen og realiseringen foretages i et samspil mellem myndigheder, således at internationale, nationale og regionale mål integreres i retningslinier og områdeudpegninger i den fysiske planlægning.
- Retningslinier, områdeudpegninger og støtteordninger differentieres og målrettes, således at planlægning og forvaltning er lokalt baseret på ejendomsniveau.
- Planlægning og forvaltning er baseret på borgerinddragelse og lods-ejerforhandlinger.

Sammenfatningen er en gengivelse af den karakteristiske af helhedsorienteret planlægning, som forskningen ved Skov- og Landskab tager udgangspunkt i, dog med den ikke uvæsentlige forskel, at det er undladt at nævne regionplanlægningen.

2.3. Projektets problemstilling

Motivering af problemstillingen

Fra og med kommunalreformen skal kommunerne tilvejebringe plangrundlaget for afvejning af benyttelses- og beskyttelsesinteresser i det åbne land, og de opfordres desuden af miljøministeren til frivilligt at påtage sig resultatforpligtelser mht. naturbeskyttelse ud over de forpligtelser, de har til at gennemføre statens vand- og naturplaner. Forvaltningen af det åbne land kan således karakteriseres ved, at den skal varetage både benyttelsesinteresser, beskyttelsesinteresser og naturgenopretning. Dette forudsætter en planlægning, der både sikrer afvejning og koordinering af sektorinteresser, og som danner grundlag for en målrettet og aktiv forvaltning, det vil sige en helhedsorienteret planlægning. Før kommunalreformen var der tilsyneladende ikke den fornødne sammenhæng mellem den sammenfattende planlægnings intentioner om sektorintegration på den ene side og de aktive tiltag i natur- og miljøforvaltningsprojekter på den anden side. Derfor er det relevant at tage stilling til, hvorvidt mulighederne for helhedsorienteret planlægning og forvaltning er blevet bedre som følge af den nye myndighedsstruktur og de seneste lovænd-

dringer med relevans for det åbne lands forvaltning. Det er et problem, som kan gøres til genstand for en grundigere undersøgelse. Der er fundet en række punkter, hvor de tidligere barrierer for helhedsorienteret planlægning kan relateres til de forandringer, der er sket med kommunalreformen, og det er et oplagt afsæt for projektets problemstilling at undersøge betydning af disse forandringer.

For det første skal kommunens planlægning og forvaltning fremover omfatte et geografisk område, der er større end kommunens tidligere udstrækning men samtidig langt mindre end de tidligere amter. Den typiske regionplanlægning har ikke forholdt sig nok til lokale værdier og hensyn på ejendomsniveau. Det er derimod et princip ved den helhedsorienterede planlægning, at den er lokalt baseret. Vil kommuneplanens mindre udstrækning betyde, at den i højere grad end regionplanen kan forholde sig til de lokale problemer og potentialer? Eller vil den derimod blive lige så overordnet som regionplanen var, fordi den skal omfatte et større område, end den skulle før? Der kan også være andre grunde til, at kommuneplanen fremover vil være mere eller mindre lokalt orienteret.

For det andet skal kommunerne nu tilvejebringe plangrundlaget for alle deres egne reguleringsbeføjelser i det åbne land, hvilket navnlig er en forandring i forhold til landzoneadministration, lokalplanlægning, indsatsplanlægning og kommunalt finansierede tiltag. Dertil kommer, at næsten alle beføjelser til at regulere aktiviteter i det åbne land er blevet samlet under én myndighed. Regionplanlægningen har typisk været fokuseret på, at skulle være administrationsgrundlag for den reaktive sagsbehandling, mens den helhedsorienterede planlægning derimod også fokuserer på, at målsætningerne skal realiseres gennem koordinering af virkemidler. Betyder samlingen af planlægnings- og reguleringsbeføjelser, at kommuneplanlægningen i højere grad end regionplanen vil være handlingsorienteret? Og hvilken betydning vil miljøkvalitetsperspektivet og den tilhørende resultatforpligtelse i statens vand- og naturplaner få i forhold til fokuseringen på realisering i den sammenfattende planlægning i det åbne land som helhed? Samtidig med den generelle samling af kompetencer på lokalt niveau, er planlægningen for og administrationen af landdistriktsstøtte blevet centraliseret. Hvilken betydning har dette i forhold til mulighederne for at gøre kommuneplanen handlingsorienteret?

For det tredje er forvaltningsmyndigheden i det åbne land blevet sammensat af medarbejdere fra de gamle kommuner og amterne med hver deres erfaringer, styrker og svagheder. Kan der mon opstå en synergi i de nye enheder, som på forskellig vis vil ændre forvaltningens holdning til helhedsorienteret planlægning, og hvordan vil det i så fald påvirke kommuneplanlægningen samt forvaltningens tilgang til at realisere den?

Endelig skal de regionale og lokale interesser og herunder beskyttelses- og benyttelsesinteresserne i det åbne land fremover varetages i én sammenfattende plan, som ikke er styret af en overordnet sammenfattende planlægning. Medfører det nye plansystem nye muligheder for at opnå integration af sektorinteresser i den sammenfattende planlægning, og hvordan vil de kommunale myndigheder i så fald udnytte disse muligheder med henblik på at varetage deres nye ansvar? Det er for øvrigt et princip for den helhedsorienterede planlægning, at den foretages i et samspil mellem myndigheder. Betyder det, at mulighederne for at lave helhedsorienteret planlægning er blevet ringere som følge af, at amterne er blevet nedlagt?

Problemafgrænsning

Den forudgående diskussion peger sammen med de øvrige analyser i kapitel 1 på, at de forandringer af myndighedsstrukturen og opgavefordelingen, der er sket med kommunalreformen, har betydning for en omfattende række forhold med relevans for arealforvaltningen i det åbne land. Det er også blevet anskueliggjort, at principperne for helhedsorienteret planlægning og forvaltning, som de er beskrevet i afsnit 2.2, vil kunne inddrages i både kommuneplanlægningen og den øvrige kommunale forvaltning for derved at imødekomme de krav, som bl.a. de fælleseuropæiske forpligtelser stiller til forvaltningen af det åbne land. Ved at sammenholde kommunalreformens ændringer med behovet for at gøre den sammenfattende planlægning mere helhedsorienteret, kan projektets problemstilling formuleres som følgende:

Er mulighederne for en helhedsorienteret kommuneplanlægning i det åbne land blevet bedre som følge af de ændringer i plansystemet og sektore Lovgivningen, der er sket med kommunalreformen? Hvilke barrierer kan der fortsat identificeres?

Såvel ændringerne i arealforvaltningens rammer som behovet for helhedsorienteret planlægning og forvaltning er vel at mærke særdeles relevante ikke bare i forhold til den sammenfattende planlægning efter planloven, men også i forhold til alle de særskilte forvaltningstiltag, der gøres for at realisere både kommuneplanen og statens miljøkvalitetsplanlægning. Navnlig naturgenopretning og drikkevandsbeskyttelse kan udgøre selvstændige helhedsorienterede projekter i et afgrænset område. Problemstillingen er imidlertid afgrænset til at omhandle kommuneplanen eller nærmere bestemt de emner i kommuneplanen, der vedrører det åbne land. Det ligger dog fortsat inden for projektets rammer, at undersøge, hvordan selve kommuneplanen fremover kan forholde sig til mere afgrænsede natur- og miljøforvaltningsprojekter inden for kommunen.

Det fremgår af diskussionen ovenfor, at kommunalreformen har betydning for mulighederne for at koordinere anvendelsen af de forskellige reguleringsbeføjelser. Dette spørgsmål ønskes undersøgt, men kun med udgangspunkt i kommuneplanens indhold. Dermed undersøges mulighederne for at fremme virkemiddelkoordination gennem kommuneplanens områdeudpegninger og retningslinier. Der tages derimod ikke stilling til, hvordan procedurerne og det interne administrationsgrundlag for enkeltsagsbehandlingen kan tilrettelægges med henblik på at opnå yderligere virkemiddelkoordination.

Det fremgår ligeledes af de forudgående analyser, at det som konsekvens af kommunalreformen er blevet mere udfordrende for kommunerne at sikre et tilstrækkeligt niveau af faglige ressourcer i forvaltningen. Denne udfordring må i høj grad antages at have betydning for kommunernes muligheder for at lave en helhedsorienteret kommuneplanlægning. Emnet ligger imidlertid uden for projektets fagområde og vil ikke blive gjort til genstand for en selvstændig analyse. I diskussionen ovenfor omtales desuden muligheden for, at kommunens holdning til helhedsorienteret planlægning vil blive påvirket af en eventuel synergieffekt i den nye sammensætning af medarbejdere med forskellig baggrund. Dette forhold er fremhævet for at begrunde relevansen af at undersøge kommunernes aktuelle interesse for helhedsorienterede planlægnings- og realiseringsværktøjer, og der vil ikke blive gjort mere ud af at undersøge selve denne baggrund for eventuelle nye holdninger i forvaltningen.

Både kravet om tilstrækkelige faglige ressourcer og den omstændighed, at de fysiske grænser for vandmiljø og natur går på tværs af kommunegrænser, betyder, at der er i nogle tilfælde er behov for eller krav om tværkommunale samarbejder. Et sådant samarbejde vil også vedrøre emner i kommuneplanen, og dermed være i berøring med projektets fagområde. Det vælges imidlertid at udelade emnet fra projektets problemstilling.

2.4. Projektets metode

Overordnede metodeovervejelser

Kommuneplanlægningen i det åbne land og den forvaltning, der sker på grundlag heraf, har til formål at gennemføre nogle politiske målsætninger. Projektets problemstilling søger med andre ord at belyse de nuværende muligheder for at opfylde målsætningerne for det åbne land gennem planlægning og administration. Til det formål er der behov for at opklare, hvilke aktuelle målsætninger, der er knyttet til forvaltningen af det åbne land i form af politiske udmeldinger fra nationale og kommunale myndigheder. I forhold til problemstillingen betragtes disse målsætninger dog som arbitrære, og dermed er det ikke et primært mål med projektet at belyse de konkrete problemer ved arealanvendelsen i det åbne land, som skal søges løst gennem arealforvaltningen.

Betydningen af de forandringer med hensyn til opgavefordeling og myndighedsstruktur, der er sket med kommunalreformen, søges ikke belyst gennem særskilte analyser af de enkelte forandringer, selvom problemstillingens ordlyd måske kan tolkes sådan. Selve den sammenligning af tidligere og nuværende muligheder for helhedsorienteret planlægning, som problemstillingen implicerer, sker derimod ved at undersøge de nuværende muligheder og sammenholde resultaterne med de forhold, der før kommunalreformen udgjorde henholdsvis muligheder og barrierer. Denne overordnede fremgangsmåde indebærer en tilbagevendende stillingtagen i forhold til de principper for helhedsorienteret planlægning, der i afsnit 2.2 sammenfatter den valgte betydning af begrebet.

Der er en række faktorer, som indskrænker kommunernes muligheder for at lave helhedsorienteret planlægning, og det er måske ikke engang dem alle, der er omtalt i kapitel 1. De væsentligste faktorer vurderes at omfatte for det første den retlige ramme for planlægningens indhold og tilvejebringelse samt forvaltningens myndighedsudøvelse og øvrige aktiviteter, for det andet den organisatoriske ramme for forvaltningen, og for det tredje de tilgængelige økonomiske og arbejdsmæssige ressourcer. Projektets fagområde indebærer, at hovedvægten i undersøgelserne lægges på den retlige ramme og dernæst i mindre omfang på den organisatoriske ramme, mens det helt udelades at undersøge den ressourcemæssige ramme.

Inden for rammerne af de indskrænkende faktorer har kommunerne fortsat et vidt råderum for at tilrettelægge planlægningens indhold og tilvejebringelse, som de finder det hensigtsmæssigt. På grundlag af forskning i arealforvaltning og planlægning foreligger der en del litteratur, som beskriver forvaltningsmyndighedens muligheder for at fremme en planlægning, der metodisk og indholdsmæssigt lever op til principperne for helhedsorienteret planlægning. Litteraturen beskriver samtidig de barrierer, som navnlig de retlige rammer sætter for den helhedsorienterede planlægning. En stor del af de relevante forskningsresultater bygger på analyser af plandokumenter og forvaltningspraksis samt på interviews og lignende med arealforvaltere og planlæggere.

De nuværende muligheder for helhedsorienteret planlægning søges blandt andet undersøgt ved at sammenholde de muligheder og barrierer, der er beskrevet i forhold til de retlige rammer, der gjaldt før kommunalreformen, med de rammer, der er gældende i dag. Resultaterne af denne fremgangsmåde kan betegnes som generelle og teoretiske i den forstand, at de muligheder og barrierer, der beskrives, gælder for alle danske kommuner.

Som nævnt er der en række andre forhold end de retlige og organisatoriske rammer for planlægning og forvaltning, der også må antages at have betydning for kommunernes muligheder for helhedsorienteret planlægning. Alle disse faktorer må forventes at indgå i et kompliceret samspil, der i større eller mindre grad påvirker den enkelte faktors betydning i forhold til mulighederne for helhedsorienteret planlægning. For at anskueliggøre den faktiske betydning af de retlige og organisatoriske faktorer og dermed gyldigheden af de generelle og teoretiske resultater, der opnås ved den fremgangsmåde, som er beskrevet ovenfor, ønskes det at gribe projektets problemstilling an fra en anden side samtidigt. Det gøres ved at undersøge, om kommunernes seneste kommuneplanlægning faktisk lever op til de principper for helhedsorienteret planlægning, som de generelle resultater tager udgangspunkt i. Denne undersøgelse begrænses til at omfatte en enkelt kommune.

Eksempelkommunen vil blive undersøgt for det første med henblik på at afklare, hvorvidt der politisk og i forvaltningen er en målsætning om, at planlægningen skal være helhedsorienteret, for det andet for at påvise hvilke konkrete planlægningstiltag, der er lavet for at opfylde denne målsætning, og for det tredje for at belyse, hvorvidt disse tiltag har haft den tilsigtede effekt på kommuneplanens indhold. Kommunens plandokumenter vil blive analyseret både kvalitativt og kvantitativt. De generelle resultater fra undersøgelsen af den retlige og organisatoriske ramme vil desuden blive perspektiveret på baggrund af eksempelkommunens erfaringer med arealforvaltning og planlægning. Både denne perspektivering og den kvalitative analyse af planlægningen indebærer, at der gennemføres et interview med et antal medarbejdere i kommunen.

Eksempelkommunen

Det er valgt at bruge Aalborg Kommune som eksempelkommune. Kommunen har i modsætning til de fleste andre kommuner gjort erfaringer med at udarbejde og gennemføre tematisk og projektorienteret planlægning i det åbne land, hvoraf en del af denne indsats kan beskrives som helhedsorienteret. Dette uddybes i afsnit 4.4. Det er en fordel i forhold til løsningen af projektets problemstilling, idet der er grundlag for at sammenligne de nuværende intentioner og muligheder for arealforvaltning med erfaringerne fra den hidtidige forvaltningsindsats inden for kommunens geografiske område. Det samme udbytte ville ellers forudsætte omfattende analyser af den forudgående planlægning og forvaltningsindsats i det amt, som eksempelkommunen tidligere var en del af. Baggrunden for, at den gamle Aalborg Kommune har påtaget sig et forholdsvist stort ansvar for forvaltning i det åbne land, er blandt andet, at den også før kommunesammenlægningen var én af landet største kommuner. I projektets konklusion vil der blive taget stilling til, hvad det betyder i forhold til løsningen af projektets problemstilling, at den valgte eksempelkommune på den måde adskiller sig fra de fleste andre kommuner.

Analysemetoder

Ovenfor er det begrundet, at det for at løse projektets problemstilling er relevant at undersøge henholdsvis de nationale og lokale politiske målsætninger for det åbne land og de retlige og organisatoriske rammer for arealforvaltningen. Det er endvidere valgt at inddrage planlægning og hidtidige erfaringer fra en eksempelkommune i en række analyser. Analysemetoderne beskrives i det følgende.

De nationale og lokale politiske målsætninger for det åbne land er konkret formuleret i landsplanlægningen og kommuneplanlægningen, som derfor vil blive inddraget i flere af projektets analyser. Plandokumenterne anvendes under iagttagelse af deres retsvirkning efter planloven, som beskrives mere uddybende i de pågældende afsnit i rapporten.

Den gældende ret, der fastlægger rammerne for helhedsorienteret planlægning, søges fastlagt på grundlag af love og andre regler samt forarbejder til lovene i form af lovforslag med bemærkninger og under iagttagelse af den juridiske metode. I analyserne inddrages også faglig litteratur og redaktionelle noter til lovene³. Retspraksis og administrativ praksis er også en uomgængelig kilde ved bestemmelsen af gældende ret, men bl.a. på grund af projektets brede problemstilling er der ikke fundet anledning til at inddrage konkrete domme, kendelser og administrative afgørelser. Til gengæld anvendes faglitteraturen i tillid til, at dens fortolkninger af gældende ret bygger på alle relevante retskilder.

Som beskrevet ovenfor er kommuneplanen et vigtigt grundlag for projektets analyser. Forslag til Kommuneplan 09 for Aalborg Kommune er vedtaget af kommunalbestyrelsen og offentliggjort i tilstrækkelig tid før afslutningen af projektarbejdet, til at det har kunnet inddrages i en række analyser. De kvalitative analyser af kommuneplanforslaget inddrager hovedstrukturen og udvalgte retningslinier samt en række oplysninger om forslaget indhold og tilvejebringelse, der er blevet indhentet i forbindelse med et interview. De kvantitative analyser inddrager kommuneplanens områdeudpegninger. Disse områdeudpegninger indgår sammen med udpegninger, der foretages af statslige myndigheder, i GIS-analyser, der er nærmere beskrevet i de respektive afsnit i rapporten. Nogle af disse analyser er kvantitative i den forstand, at de tilvejebringer numeriske resultater, mens resultaterne fra andre kvantitative analyser alene bygger på besigtigelse af tematiske kort.

Umiddelbart før offentliggørelsen af kommuneplanforslaget, er der gennemført et interview med deltagelse af to medarbejdere fra kommunens tekniske forvaltning, som begge har været involverede i den seneste kommuneplanrevision. Interviewspørgsmålene er stillet med udgangspunkt i en tidlig skitse af projektets problemstilling. Projektets endelige problemstilling jf. afsnit 2.3 er i forhold til interviewets udgangspunkt af forskellige grunde blevet tilpasset i fornødent omfang, og i den forbindelse er der også taget hensyn til resultatet af interviewet. En udskrift af interviewet, som der citeres fra i projektet, er vedlagt som elektronisk bilag til rapporten.

³ Thomson Online – Karnov

Rapportens opbygning

Projektets problemstilling løses gennem en række analyser, hvis overordnede formål og metoder er beskrevet ovenfor. Analysernes formål og metode beskrives desuden mere uddybende i de respektive kapitler. Selvom projektets problemstilling går på tværs af en række sektoropgaver i det åbne land, er det fundet hensigtsmæssigt af hensyn til overskueligheden, at beskrive de nationale målsætninger og retlige rammer for opgavevaretagelsen i særskilte afsnit for hver af de relevante sektorinteresser. Disse afsnit er samlet i kapitel 3. Analyserne laves for at skabe et grundlag af viden, som projektets efterfølgende analyser kan baseres på. Dette grundlag består blandt andet i en typologisering af relevante områdeudpegninger, ud fra deres funktion og tilknyttede reguleringsmuligheder. Analyserne i kapitlet bygger på landplanlægningen og retskilderne samt på relevant litteratur. Problemstillingen søges dernæst løst i kapitlerne 4, og der konkluderes sammenfattende i kapitel 5.



Kapitel 3

Rammer for varetagelsen af sektorinteresser

3.1. Kapitlets indhold og analysens forudsætninger

Formål og metode

Kommuneplanen er grundlag for varetagelsen af sektorinteresser i det åbne land, men hvad ligger der mere bestemt i denne opgavevaretagelse? Opgaven er for det første bestemt af de overordnede og de mere specifikke målsætninger for udviklingen i det åbne land. Disse målsætninger kan være mere eller mindre forpligtende for kommunen, og opgaven er dermed for det andet bestemt af, i hvilken grad kommunen har frihed til selv at konkretisere de nationale og regionale mål i forhold til de lokale fysiske og politiske forhold samt til at prioritere realiseringen af dem. Alt hvad kommunen gør for at styre udviklingen kræver lovhjælp, og dette krav gælder i særlig grad, når borgerens rådighed og handlemuligheder indskrænkes af kommunens afgørelser. Derfor er opgavevaretagelsen for det tredje bestemt af de konkrete virkemidler, som forvaltningen har til rådighed i kraft af beføjelser til at anvende juridiske og økonomiske styringsmidler. Analyserne i dette kapitel undersøger i hovedtræk disse rammer for kommunens opgavevaretagelse i det åbne land. Formålet er at danne et grundlag for de efterfølgende analyser i projektet, og analyserne i dette kapitel målrettes og afgrænses i henhold til dette formål. For det første behandler analyserne kun en række udvalgte sektorer, og baggrunden for valget af sektorer uddybes nedfor. For det andet målrettes analyserne i forhold til, at projektets problemstilling handler om kommuneplanens funktion som grundlag for opgavevaretagelsen. I den forbindelse spiller områdeudpegninger efter både planloven og sektorlovgivningen en betydelig rolle. Nedenfor uddybes målet med analyserne med udgangspunkt i en generel karakteristik af områdeudpegninger.

Det overordnede mål med analyserne er fortsat at undersøge de rammer for kommunens opgavevaretagelse, der udgøres af nationale mål og deres varierende forpligtende karakter samt af de virkemidler, der er til rådighed. De nationale mål undersøges helt overvejende på baggrund af landsplanlægningen med udgangspunkt i "Oversigt over statslige interesser" samt endvidere på baggrund af sektorlovgivningens formålsbestemmelser. Hvor det findes relevant at uddybe den faglige baggrund for målsætningerne inddrages der anden litteratur og navnlig udvalgsarbejder. Det er dog ikke det hovedsagelige formål at pege på bestemte problemer og anviser løsninger inden for de enkelte sektorer.

Kommunernes råderum i opgavevaretagelsen er bestemt af krav til forvaltningen med varierende virkning, samt af de beføjelser, der er fastsat i lovgivningen. Dette råderum undersøges ved analyser af retskilderne under iagttagelse af den juridiske metode, og herunder ved inddragelse af forvaltningsretlig litteratur. Formålet med at beskrive virkemidlerne er at lave en overordnet karakteristik af opgavevaretagelsen inden for de udvalgte sektorer, og analy-

sens detaljeringsgrad afspejler dette formål. Det betyder også, at det er udeladt at beskrive en række beføjelser, som dog alligevel er relevante for opgavevaretagelsen. I henhold til projektets fagområde fokuseres beskrivelsen af virkemidler på regulering af rådighed over og aktiviteter på private ejendomme, og dermed beskrives kommunens drifts- og tilsynsopgaver ikke.

Analyserne er beskrevet i et særskilt afsnit for hver af de udvalgte sektorer. Landsplanlægningen og dens retsvirkning samt virkemidler efter planloven og landdistriktsstøtteleven er dog beskrevet i et indledende afsnit, fordi disse emner er relevante for flere af sektorerne. Hvert af de efterfølgende afsnit indeholder en opsamling i henhold til det mål for analysen, der er uddybet med underafnittet om områdeudpegninger nedenfor. Der tages endvidere kortfattet stilling til, hvorvidt målsætningerne for den pågældende sektor tillader eller lægger op til en integration med andre sektorinteresser. Kapitlet afsluttes med en opsamling af resultaterne, hvor der fokuseres på en samlet karakteristik af områdeudpegningerne og deres betydning i forhold til mulighederne for helhedsorienteret kommuneplanlægning.

Udvalgte sektorer

Analysen af de retlige rammer for helhedsorienteret kommuneplanlægning begrænses til en række udvalgte sektorer. Det fremgår ikke af begrebsafklaringen i afsnit 2.2, at den helhedsorienterede planlægning i det åbne land kun vedkommer bestemte sektorinteresser, og som udgangspunkt er alle emner i kommuneplankataloget jf. planlovens § 11 a relevante i forhold til projektets problemstilling. Det er imidlertid givet af selve sektorinteressernes natur, at nogle sektorer er mere relevante end andre i forhold til helhedsorienteret planlægning, og navnlig når målet er flersidig arealanvendelse. Analysen omfatter for det første sektorerne *natur*, *vand* og *friluftsliv*, fordi de overordnede interesser for disse sektorer generelt indebærer et mål om at forbedre tilstanden eller kvaliteten. Dernæst omfatter analysen *jordbrug*, fordi den helhedsorienterede realisering af målene for de førstnævnte sektorer i vid udstrækning skal finde sted på jordbrugsarealer som følge af princippet om sektorintegration og målet om flersidig arealanvendelse. Endelig omfatter analysen også *skovrejsning*, som er relevante at integrere med *friluftsliv*, *natur* og *grundvand*. Andre emner i kommuneplankataloget kunne også være relevante at inddrage i analysen, men det vurderes, at de udvalgte sektorer er et tilstrækkeligt grundlag for at belyse projektets problemstilling i denne og de efterfølgende analyser. Med det beskrevne valg af sektorer er der samtidig truffet et valg om, at analyserne fokuserer på regulering af landbrugets arealanvendelse med henblik på implementering af målene for de øvrige sektorer. Dette valg har navnlig betydning for, hvilke virkemidler der beskrives i analyserne.

Områdeudpegninger

Der er fastsat en række områdeudpegninger i kommuneplankataloget jf. planlovens § 11 a, mens andre udpegninger følger af sektorlovgivningen. Områdeudpegningerne i den fysiske planlægning for det åbne land er beskrevet som et konkret rummeligt udtryk for de gældende natur- og miljøpolitiske målsætninger¹. Dermed spiller udpegningerne en væsentlig rolle for varetagelsen af sektorinteresser i det åbne land, men kun i det omfang deres formål bliver implementeret enten gennem den reaktive sagsbehandling eller ved konkrete handlinger. I det følgende beskrives nogle egenskaber ved de forskellige ud-

¹ (Andersen & Madsen, 2001, s. 294)

pegninger, som adskiller dem fra hinanden og har betydning for deres implementering.

De relevante virkemidler og målopfyldelsen ved implementeringen skal vurderes ud fra områdeudpegningernes særegne funktion. Generelt kan der være tale om tre forskellige funktioner. Én type udpegninger skal *afgrænse områder med særlige forudsætninger*, som f.eks. særlig sårbarhed eller særlige beskyttelsesværdier. En anden type udpegning er udtryk for en *prioritering af økonomiske ressourcer*, som f.eks. en geografisk differentiering af tilskudsmidler. Den tredje og sidste type udpegning laves med henblik på at *skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling*, f.eks. ved udpegning af byudviklingsområder og økologiske forbindelser.²

Den førstnævnte type betegnes som en *reaktiv* udpegning, mens de to sidste samlet kan betegnes som *proaktive*. Denne karakteristik tager udgangspunkt dels i udpegningens funktion og dels i de virkemidler, der er relevante i forhold til denne funktion. Reaktive virkemidler omfatter tilladelser, dispensationer og godkendelser. De kan bruges til at forhindre fremtidige aktiviteter eller ændringer af arealanvendelsen, der er uønskede i henhold til den fysiske planlægning og de pågældende loves formål. De proaktive virkemidler omfatter f.eks. aftaler og ekspropriation samt visse forbud og påbud. De kan bruges til at regulere igangværende lovlige aktiviteter. Andre forbud og påbud kan bedst karakteriseres som håndhævelsesinstrumenter, der er knyttet til den reaktive regulering.³ Mens virkemidlerne kan beskrives forholdsvis bestemt som enten proaktive eller reaktive, er det samme ikke i tilsvarende grad muligt for områdeudpegningerne, dels fordi de kan have flere af de nævnte funktioner, og dels fordi der i konsekvens heraf som regel er knyttet både reaktive og proaktive virkemidler til en udpegning.

For det andet har det betydning for implementeringen, om udpegningerne foretages på *nationalt, regionalt* eller mere *lokalt* niveau. Netop fordi udpegningerne repræsenterer en prioritering af indsatsen for at opfylde diverse politiske mål, har det direkte konsekvenser, om der er tale om en grovmasket udpegning af store områder eller en mere detaljeret udpegning. I værste fald vil regionale udpegninger resultere i en regional arealspecialisering.⁴

For det tredje er det afgørende, om kompetencen til at udpege områderne og beføjelserne til at implementere dem er placeret hos den samme myndighed. Der kan skelnes mellem *interne* udpegninger, der foretages i medfør af planloven, og *eksterne* udpegninger, der foretages i medfør af sektorlovgivningen.⁵ Kommunen har langt de fleste reguleringsbeføjelser, men en betydelig del af de eksterne udpegninger foretages af statslige myndigheder.

Som nævnt er områdeudpegningerne generelt beskrevet som et rummeligt udtryk for de natur- og miljøpolitiske målsætninger, men denne karakteristik gælder kun indirekte for en række af udpegningerne i det åbne land, idet de helt overvejende foretages på et *fagligt* frem for et *politisk* grundlag. Det faglige grundlag kan f.eks. bestå i en naturvidenskabelig vurdering af, om en bestemt lokalitet er omfattet af den generelle beskyttelse af visse naturtyper, el-

² (Anker, Caspersen, Hasler, & Primdahl, 2000, s. 11)

³ Denne typologisering af virkemidler er beskrevet mere uddybende i (Mortensen, Kristiansen, Hansen, & Pedersen, 2008, s. 36-49) og bygger (Basse & Olsen, 2006, s. 424-425) og (Basse & Anker, 2006a, s. 24 og 36-39).

⁴ (Anker, Caspersen, Hasler, & Primdahl, 2000, s. 22)

⁵ (Anker, Caspersen, Hasler, & Primdahl, 2000, s. 26)

ler om et grundvandsområde er sårbart over for næringsstofforurening. Denne kategorisering har bl.a. betydning for hvilke hensyn, der skal lægges til grund i den enkeltsagsbehandling, der sker på grundlag af områdeudpegningerne.

I analysen af rammer for varetagelsen af udvalgte sektorinteresser fokuseres der bl.a. på at beskrive diverse områdeudpegninger med udgangspunkt i de forskellige egenskaber, som er opregnet her.

3.2. Rammer og virkemidler på tværs af sektorer

Landsplanlægning og rammestyring

Kommunalreformen har ikke ændret på hovedtrækkene i den måde, hvorpå landsplanlægningen hidtil er indgået i det fysiske plansystem, men med udmøntning af kommunalreformen i planloven er nogle af de hidtidige principper blevet lovfæstede. Miljøministeren har fortsat efter planlovens⁶ § 2 stk. 2 pligt til at udarbejde en landsplanredegørelse, der i overordnede synspunkter behandler forskellige aktuelle planlægningstemaer. I stedet for at være formelt henvendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg skal landsplanredegørelsen fremover være rettet mod regionsråd og kommunalbestyrelser til brug for deres planlægning, hvilket svarer til den hidtidige praksis. Den detaljerede styring over for kommunernes fysiske planlægning vil dog ikke ske gennem landsplanredegørelsen⁷, men derimod gennem bl.a. "Oversigt over statslige interesser"⁸, som miljøministeren skal udarbejde hvert fjerde år i forbindelse med kommuneplanrevisionen jf. planlovens § 2 a. Bestemmelsen blev indført i planloven med udmøntning af kommunalreformen, men den svarer til den hidtidige praksis, hvor miljøministeren har udsendt en udmelding om de statslige rammer for regionplanlægningen. Oversigten skal ligesom den hidtidige udmelding til regionplanrevisionen give »et overblik over de interesser og hensyn, som stammer fra politisk vedtagne beslutninger i form af lovgivning, handlingsplaner, sektorplaner, landsplanbeslutninger samt aftaler indgået mellem stat og amter«. Den indeholder dels nogle konkrete krav⁹, som kan danne grundlag for statslige indsigelser mod kommuneplanforslag, og dels en række opfordringer omkring det grundlag og de vurderinger, som kommunen bruger som forudsætning for planens udformning.¹⁰

Miljøministerens muligheder for at styre kommuneplanlægningen gennem bindende forskrifter består i beføjelserne efter § 3 til at udstede landsplandirektiver jf. stk. 1 eller i særlige tilfælde at overtage kommunens beføjelser jf. stk. 5 (call-in), samt en pligt efter § 29 til at fremsætte indsigelse mod kommuneplanforslag, der strider mod overordnede interesser, medmindre forhold

⁶ Lbkg. 1027/2008 om planlægning (i kraft: 01-01-2009)

⁷ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 3. Det påpeges i bemærkningen, at statslige indsigelser over for kommuneplanlægningen ikke alene kan ske på baggrund af landsplanredegørelsen.

⁸ Senest "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009", se (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b)

⁹ Naturklagenævnet har i 1998 fastslået, at den statslige udmelding til regionplanrevisionen ikke retligt forpligter de kommunale myndigheder, fordi den netop ikke er fastsat som landsplandirektiv efter planlovens § 3. (Anker & Steen, 2001, s. 55) LFF 93/2004 omtaler ikke, at retsvirkningen af "Oversigt over statslige interesser" vil blive ændret som følge af, at den er blevet lovfæstet.

¹⁰ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 4.

det er af underordnet betydning. En indsigelse medfører jf. § 28, at kommuneplanforslaget ikke kan vedtages, før miljøministeren har godkendt det. Før kommunalreformen havde miljøministeren en ret, men ikke en pligt, til at gøre indsigelse mod regionplanforslag, og dermed har staten ifølge lovbemærkningerne fået en mere aktiv rolle for at sikre overordnede planhensyn¹¹. Miljøministeren kan desuden fastsætte retningslinier for kommunens planlægning og øvrige forvaltning gennem bekendtgørelser og cirkulærer samt gennem vejledninger, der imidlertid ikke er bindende¹². Andre ministre herunder fødevarerministeren kan ligeledes udstede regler og administrative forskrifter med relevans for kommunens planlægning og arealforvaltning.

Det skal bemærkes, at de statslige interesser opdateres med landsplandirektiver og nye regler mv. De følgende analyser inddrager kun oversigten samt i et mindre omfang de dokumenter, som oversigten henviser til. Det er kun i det omfang, bekendtgørelser og cirkulærer er blevet ændrede siden oversigtens offentliggørelse, at de seneste opdateringer af statslige interesser inddrages i analysen.

Reguleringsmuligheder i planloven

Planloven indeholder nogle beføjelser, der giver kommunen mulighed for at regulere grundejerens fremtidige aktiviteter eller ekspropriere privat ejendom med det formål at sikre gennemførelsen af den sammenfattende planlægning. Da disse virkemidler ikke er særskilt knyttet til varetagelsen af bestemte sektorinteresser, beskrives de overordnet i det følgende.

Kommunen kan udarbejde en lokalplan for et afgrænset område med bestemmelser om bl.a. områdets anvendelse og herunder anvendelse til offentlige formål, samt om ejendomsforhold, vej- og stiforhold, bebyggelsens beliggenhed, omfang, udformning og anvendelse. For ubebyggede arealer kan lokalplanen endvidere indeholde bestemmelser om udformning, anvendelse og vedligeholdelse og herunder om terrænregulering, hegnsforhold og beplantning, jf. lokalplankataloget i planlovens § 15 stk. 2. Der er dog den væsentlige undtagelse, at lokalplaner i landzone uden for landsbyer, der fastlægger et areal til jordbrugsmæssig anvendelse, ikke må indeholde bestemmelser om ejendomsforhold, bebyggelsens beliggenhed, anvendelsen af de enkelte bygninger eller udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, jf. § 15 stk. 5. Lokalplanen er bindende for grundejeren på den måde, at der ikke må etableres forhold, som er i strid med bestemmelserne, medmindre der gives dispensation, jf. § 18. Kommunen kan desuden nedlægge forbud mod, at der etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan, forudsat at der inden for et år tilvejebringes en lokalplan for området, jf. § 14. En lokalplan må ikke stride imod kommuneplanen, jf. § 13, så med henblik på at kunne anvende denne reguleringsbeføjelse i en konkret situation, kan det være nødvendigt for kommunen at tilvejebringe et kommuneplantillæg efter § 23 c.

Kommunen har endvidere ret til at ekspropriere hele eller dele af en ejendom, når det er nødvendigt for at virkeliggøre en lokalplan, jf. § 47. På den anden side har grundejeren ret til at forlange sin ejendom eller dele af den overtaget, hvis en lokalplan har forbeholdt området til offentlige formål, jf. § 48.

¹¹ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 32 og 33.

¹² Om retsvirkningen af bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, se (Berg, 2002, s. 36-37)

Udstykning, ny bebyggelse, større udbygninger og ændret anvendelse af arealer og bygninger i landzonen kræver tilladelse fra kommunen efter § 35, medmindre det pågældende projekt er erhvervsmæssigt nødvendigt for ejendommens jordbrugsdrift, jf. § 36 stk. 1. Undtagelsesbestemmelsen omfatter desuden opførelsen af en medhjælperbolig på landbrugsejendomme, samt ibrugtagning af overflødiggjorte landbrugsbygninger til bolig eller erhverv og herunder byggeri til udvidelse af en sådan virksomhed, jf. § 36 stk. 1 nr. 12 og 13 og § 37. Kommunen skal dog give tilladelse til erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri, herunder en medhjælperbolig, der opføres uden tilknytning til den eksisterende bebyggelse, med vilkår om byggeriets beliggenhed og udformning, jf. § 36 stk. 2. En lokalplan for arealer i landzone kan erstatte kravet om landzonetilladelse, jf. § 15 stk. 4.

Landdistriktsstøtte

En del af de økonomiske virkemidler, der er rettet mod varetagelse af natur, miljø- og jordbrugsinteresser, medfinansieres af EU. EU's landbrugspolitik gennemføres gennem en markedsdel i form af egentlig landbrugsstøtte og en landdistriktsdel i form af tilskudsordninger til strukturudvikling i landbruget og andre sektorer.¹³ Landdistriktsdelen indeholder en række virkemidler til bl.a. natur- og miljøbeskyttelse i form af tilskudsordninger. Med kommunalreformen er administrationen blevet overført fra amtet til FødevarerErhverv¹⁴. Disse virkemidler er fortsat interessante i forhold til kommunernes opgavevaretagelse, dels fordi nogle af tilskudsordningerne er geografisk differentierede og derfor i et vist omfang kan danne grundlag for den fysiske planlægning, og dels fordi de i øvrigt er en vigtig forudsætning for realiseringen af kommunens planlægning. Tilskudsordningerne er beskrevet i landdistriktsprogrammet¹⁵ samt i forskellige bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i landdistriktsloven¹⁶.

I de følgende afsnit redegøres der for de specifikke tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet, der er relevante i forhold til de udvalgte sektorer. For ordningerne vedr. naturpleje og vådområder er det en betingelse for tilskud, at arealet er beliggende inden for *særligt følsomme landbrugsområder* (SFL-område). Frem til 2007 er SFL-områder blevet udpeget og revideret af amtet efter FødevarerErhvervs retningslinier jf. MVJ-bekendtgørelsen¹⁷ § 10. Det har vel at mærke ikke været en del af regionplanen. Denne udpegning er fortsat gældende og revideres fremover af FødevarerErhverv, jf. "bekendtgørelse om tilskud til pleje af græs- og naturarealer"¹⁸ §§ 4 og 7.

3.3. Jordbrug

Jordbrugserhvervene omfatter landbrug, skovbrug og gartneri. Landbrugets strukturudvikling, som til dels er nødvendiggjort af markedsforhold, betyder, at en rentabel landbrugsbedrift typisk er afhængig af fortsatte muligheder for

¹³ (Anker, 2006b, s. 169)

¹⁴ FødevarerErhverv er et direktorat under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

¹⁵ Senest "Det danske landdistriktsprogram 2007-2013" (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2008)

¹⁶ L 316/2007 om udvikling af landdistrikterne (i kraft: 01-01-2009)

¹⁷ Bkg 140/2005 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (historisk)

¹⁸ Bkg. 592/2007 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer.

at inddrage yderligere landbrugsjord under bedriften og for at udvide drifts- anlæggenes kapacitet. Jordbrugsmæssige interesser handler dermed for det første om rentabilitet med hensyn til den aktuelle drift og for det andet om investeringssikkerhed af hensyn til udviklingsmulighederne. Rentabel jordbrugsdrift på en given lokalitet er afhængig af, at der er egnede jordbundsforhold og muligheder for vanding og afvanding samt adgang til energiforsyning. Miljøregulering af landbruget medfører visse begrænsninger af retten til at udlede næringsstoffer, sprøjtemidler og generende lugte samt til at inddrage nye arealer til dyrkning og driftsanlæg. Da disse begrænsninger til dels varierer med den lokale forekomst af beskyttelsesværdier samt tilstedende bosætning, afhænger rentabiliteten for en landbrugsbedrift endvidere af de rettigheder, der knytter sig til den aktuelle lokalisering, mens investeringssikkerheden afhænger af de rettigheder og de bosætningsmuligheder, der knytter sig til de omkringliggende arealer.

Overordnede mål

De statslige interesser handler for det første om beskyttelse af særligt værdifulde landbrugsjorder, idet det er et mål »at der bevares tilstrækkelige arealer til at sikre et bæredygtigt jordbrug, der fortsat kan producere fødevarer mv., både til hjemmemarkedet og til eksport«. Målet indebærer, at forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål ikke må blive større end højst nødvendigt, og at der skal tages særlige hensyn til varetagelse af jordbrugsinteresserne, når der sker inddragelse af landbrugsjord¹⁹. Det er endvidere et mål, »at arealer udlagt til jordbrugsdrift i størst muligt omfang friholdes for andre aktiviteter, der direkte eller indirekte kan sætte begrænsninger for nærområdets produktionsvirksomheder og deres fremtidige udviklingsmuligheder«.

De statslige interesser handler for det andet om lokalisering af husdyrbrug, som ifølge målene skal ske »med henblik på at undgå konflikter til naboer og til natur- og landskabsværdier«. Det uddybes, at dette hensyn ikke mindst har til formål at varetage landbrugserhvervets udviklingsmuligheder, jf. hensynet til investeringssikkerhed. Det påpeges i den forbindelse, at der skal findes plads til 1-2 mio. m² nyt landbrugsbyggeri årligt i de kommende 10 år.

Det er kun de statslige mål, som vedrører selve de jordbrugsmæssige interesser, der er gengivet her. Oversigtens afsnit om jordbrug fremhæver desuden i nogle overordnede vendinger, at jordbruget skal bidrage til bevaring af det åbne lands natur- og landskabsværdier, og at planlægningen skal sikre den bedst mulige lokalisering af intensivt landbrug i forhold til naboer og varetagelsen af natur- og drikkevandsinteresser.²⁰

Planlægning og områdeudpegninger samt krav til kommunernes forvaltning

Kommuneplanen skal indeholde retningslinier for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegning og sikring af "særligt værdifulde landbrugsområder", jf. planlovens § 11 a nr. 10. Kommuneplanens retningslinier for de jordbrugsmæssige interesser skal baseres på en analyse af

¹⁹ De særlige hensyn ved inddragelse af landbrugsjord fremgår af cirk. 35/2005, der omtales nedfor.

²⁰ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 69-70)

jordbrugserhvervene, som kommunen i samarbejde med statsforvaltningen²¹ udarbejder hvert fjerde år, jf. landbrugslovens²² § 3. Jordbrugsanalysen indeholder en række konkrete oplysninger om jordbrugserhvervet med hensyn til produktion, ejendoms- og bedriftsstruktur, investeringer, jordbundsforhold, vanding og afvanding samt en beskrivelse af erhvervets regionale og lokale betydning med hensyn til bosætning og beskæftigelse samt betydningen for natur- og landskabsbevaring. På baggrund heraf foretages en kortlægning og afgrænsning af "særligt værdifulde landbrugsområder", jf. § 3 i landbrugsplanlægningsbekendtgørelsen²³. Jordbrugsanalysen og retningslinierne i kommuneplanen udgør tilsammen landbrugsplanlægningen, som danner udgangspunkt for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser ved lokalplanlægningen og ved konkrete projekters iværksættelse²⁴. Landbrugsplanlægningen udarbejdes i henhold til både planloven og landbrugsloven, og da disse loves formål bl.a. omfatter varetagelsen af landskabs- og natur- og miljøhensyn, betyder planlovens § 11 a nr. 10 ikke nødvendigvis, at landbrugsplanlægningen alene skal sigte mod at varetage jordbrugsmæssige interesser²⁵.

Med udmøntning af kommunalreformen i planloven er det endvidere blevet præciseret, at der i kommuneplanen kan udpeges arealer til lokalisering af landbrugets driftsbygninger inden for særligt værdifulde landbrugsområder, jf. § 11 b stk. 2.²⁶ Ifølge lovbemærkningerne kan kommunen dels have til hensigt at varetage hensynet til landskab, natur og bosætning med udpegningen, men præciseringen i loven tilsigter ligeledes, at kommunalbestyrelserne vil varetage landbrugets investeringssikkerhed, ved at imødegå konflikter med disse hensyn.²⁷

Samtidig med det krav om at virke for landbrugsplanlægningens gennemførelse, der følger af planlovens § 12, er der desuden med et cirkulære²⁸ fastsat krav om, at kommunerne skal varetage jordbrugsinteresser i planlægningen og ved vurdering af offentlige og private projekter. Ud over dette generelle krav fastsætter cirkulæret en række hensyn, der skal lægges vægt på, når landbrugsjorder skal overgå til ikke-jordbrugsmæssige formål, og som bl.a. indebærer, at de bedst egnede landbrugsjorder søges bevaret som større samlede jordbrugsområder, og »at der i videst muligt omfang tages hensyn til de berørte landbrugsejendomme, til struktur- og arronderingsforhold i det lokale nærområde, til behov for arealer til udbringning af husdyrgødning og til fore-

²¹ Statsforvaltningen har en afdeling i hver af de fem regioner. De er sekretariat for jordbrugskommissionerne.

²² Lbkg. 1202/2007 om landbrugsejendomme (i kraft: 01-07-2007)

²³ Bkg. 823/2002. Se også cirk. 35/2005 § 3 og (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 72)

²⁴ Ifølge landbrugsplanlægningsbekendtgørelsen § 1 stk. 3 gælder: »Jordbrugsanalysen og retningslinierne i regionplanen, der tilsammen udgør landbrugsplanlægningen, danner udgangspunkt for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser ved kommune- og lokalplanlægningen og ved konkrete projekters iværksættelse«. Udlægningen af landbrugsplanlægningens nuværende bestanddele og betydning bygger på en antagelse.

²⁵ (Anker, 1996, s. 250)

²⁶ Ifølge lovbemærkningerne skal udpegningen danne grundlag for vurdering af landzonetilladelser til landbrugsbyggeri, der antager industriel karakter. Se næste afsnit om indarbejdelsen af landzonebestemmelserne i husdyrbrugloven.

²⁷ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 14 ad. § 11 a nr. 10 og § 11 b stk. 2

²⁸ Cirk. 35/2005

tagne bygnings- og kulturtekniske investeringer i jordbruget», jf. § 4. Det er endvidere et krav til kommuneplanlægningen, at der, når jordbrug skal indgå sammen med andre interesser, herunder bl.a. natur- og miljøhensyn mv., skal lægges vægt på, at der ikke sker forringelser i området struktur- og arronderingsforhold eller i mulighederne for at vedligeholde og udvikle produktionsmulighederne for jordbrugserhvervet, jf. § 5. Der skal på samme måde tages hensyn til eventuel jordbrugsmæssig udnyttelse ved planer og projekter, f.eks. indsatsplaner vedrørende drikkevandsbeskyttelse, vådområdeprojekter, offentlig skovrejsning, naturforvaltningsprojekter, fredninger, friluftstrategier mv., jf. § 8.

Interesseafvejning ved regulering

En del af varetagelsen af landbrugets interesser sker gennem landbrugslovens regler om bl.a. erhvervelse og ejendomsstørrelse mv.. Kommunen har ingen beføjelser efter landbrugsloven²⁹, og landbrugsplanlægningen skal heller ikke indeholde retningslinier for administration af landbrugsloven. Derfor undersøges reguleringsmulighederne i landbrugsloven ikke i det følgende. Beføjelserne efter landbrugsloven ligger hos jordbrugskommissionen, som før kommunalreformen var tæt knyttet til amtet, men som fremover er nedsat på regionniveau af fødevareministeren³⁰.

Det gælder dog fortsat, at gennemførelsen af landbrugsplanlægningen skal tage udgangspunkt i landbrugsloven og dens formål, hvilket forudsætter et samarbejde mellem planmyndigheden, jordbrugskommissionen, FødevareErhverv og landbruget³¹. Dette samarbejde virker bl.a. ved, at jordbrugskommissionen, for at varetage de jordbrugsmæssige interesser, fremsætter bemærkninger til kommune- og lokalplanforslag samt til andre planer og offentlige og private projekter, jf. bl.a. § 11 i cirkulære 35/2004, og ved at FødevareErhverv eventuelt efter indstilling fra jordbrugskommissionen anmoder miljøministeren om at gøre indsigelse mod kommuneplanforslaget. Efter cirkulærets § 12 har FødevareErhverv desuden ret til selv at gøre indsigelse mod lokalplanforslag for at varetage de jordbrugsmæssige interesser, jf. også planlovens § 29 stk. 3. Desuden er det jordbrugskommissionen, der har kompetence til at give tilladelser og dispensationer efter landbrugslovens bestemmelser bl.a. vedrørende ophævelse af landbrugspligten, hvilket også fordrer et vist samarbejde med planmyndigheden.

De jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder kan i betydeligt omfang afbødes gennem en jordfordeling, hvilket også er nævnt i jordfordelingslovens³² formål jf. § 1 nr. 2 og 4. Kommunen har ingen kompetencer i forhold til jordfordelingsloven, men mulighederne for at gennemføre jordfordeling i forbindelse med natur- og miljøprojekter er et oplagt grundlag for det førnævnte samarbejde med jordbrugskommissionen, FødevareErhverv og landbruget. Ved jordfordeling i forbindelse med na-

²⁹ Kommunerne har dog bestemte opgaver med tilsyn og kontrol af overholdelsen af landbrugslovens regler, jf. "Vejledning nr. 34/2005 om kommunalbestyrelsernes medvirken ved administration af lov om landbrugsejendomme".

³⁰ (Olsen & Basse, 2006, s. 370-371) Konsekvenser for den helhedsorienterede planlægning af denne ændring af myndighedsstrukturen omtales i afsnit 4.3.

³¹ (Anker, 1996, s. 251 og 294) Gengivelsen forudsætter, at der med udtrykket "de landboretlige myndigheder" menes jordbrugskommissionen og FødevareErhverv.

³² L 535/2005 om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. (i kraft: 01-01-2009)

tur- og miljøprojekter dækkes udgifterne til planlægning gennem en tilskudsordning under landdistriktsprogrammet³³.

Som det fremgår ovenfor handler en betydelig del af landbrugets interesser om, at de særligt værdifulde landbrugsområder sikres mod at blive inddraget til anden anvendelse og i øvrigt friholdes for begrænsende aktiviteter. Kommunen har mulighed for og pligt til at tage hensyn til disse interesser ved vurdering af landzonetilladelse og udarbejdelse af lokalplaner og VVM-retningslinier for nye anlæg og aktiviteter i det åbne land³⁴.

Det følger direkte af vandløbslovens³⁵ formål jf. § 1 samt dræningsretten jf. § 3, at kommunen skal varetage landbrugsmæssige interesser ved udarbejdelsen af regulativer for private og offentlige vandløb efter § 12 og § 15 og ved administration af tilladelser til bl.a. vandløbsregulering efter lovens kapitel 6. Det følger ligeledes af vandforsyningslovens³⁶ formål jf. § 1-2, at der ved administration af loven, herunder tilladelser til vandindvinding med henblik på til markvanding efter § 20, skal lægges vægt på såvel erhvervsinteresser som natur- og miljøinteresser. Mens vandløbsloven og vandforsyningsloven indeholder *målsætningsregler*, der omfatter jordbrugsinteresser, er dette ikke tilfældet for bl.a. naturbeskyttelsesloven³⁷ og husdyrbrugloven³⁸. Det er dog ikke ensbetydende med, at der ikke skal foretages en interesseafvejning i forhold til de økonomiske interesser, for dels er målsætningsreglerne som regel en opregning af de hensyn, der som *minimum* skal varetages, og dels skal der i overensstemmelse med bl.a. proportionalitetsprincippet ske en rimelig hensyntagen til, hvad der er økonomisk overkommeligt, og hvad der er samfundsmæssigt nødvendigt.³⁹ Gennem begunstigende afgørelser efter den natur- og miljøbeskyttende lovgivning kan kommunen dermed tilgodese en række interesser, der er knyttet direkte til landbrugsdriften. Det gælder f.eks. dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 med henblik på at ændre tilstanden af beskyttede naturtyper eller vandløb. Væsentlige jordbrugsinteresser kan ikke alene begrunde en dispensation fra § 3-beskyttelsen⁴⁰, men i kraft af proportionalitetsprincippet kan det ikke udelukkes, at en begrænset naturmæssig interesse over for betydelige jordbrugsinteresser godt kan begrunde en dispensation.

Nyanlæg eller udvidelse af anlæg til husdyrbrug reguleres gennem husdyrbruglovens bestemmelser om tilladelser og godkendelser af husdyrbrug og udbringningsarealer efter §§ 10-12 og 16 og herunder gennem regler om vilkår for anlæggets placering og indretning mv. Husdyrbruglovens formål jf. § 1 opregner en række natur-, miljø- og landskabsmæssige hensyn, men det nævner ikke erhvervsøkonomiske interesser. På grundlag af synspunkterne vedr.

³³ Jf. bkg. 78/2008 om tilskud til natur- og miljøprojekter. Bekendtgørelsen omtales i afsnit 3.5.

³⁴ Kravet om landzonetilladelse følger af planlovens § 35. Se evt. (Vejledning om landzoneadministration Planloven §§ 34-38, afsnit 1.2.3). Retten og pligten til at udarbejde lokalplan følger af planlovens § 35 stk. 1-2. Kravet om VVM-retningslinier følger af planlovens §§ 11 g-11 h.

³⁵ Lbkg. 1043/2008 om vandløb (i kraft: 01-01-2009)

³⁶ Lbkg. 1026/2008 om vandforsyning mv. (i kraft: 01-01-2009)

³⁷ Lbkg. 1042/2008 om naturbeskyttelse (i kraft: 01-01-2009)

³⁸ Lbkg. 1572/2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (i kraft: 01-01-2009)

³⁹ (Anker, 1996, s. 34)

⁴⁰ (Anker, 2006c, s. 369)

målsætningsregler ovenfor er det givet, at landbrugets interesser skal tilgodeses i en vis grad gennem administration af husdyrbrugloven.

Kommunen har altså mulighed for at virke for gennemførelsen af de "særligt værdifulde landbrugsområder" gennem administrationen af en række reaktive virkemidler. Der er desuden ikke grundlag for at antage, at kommunen på nogen måde har pligt til benytte sig af en aktiv forvaltning alene med henblik på at "realisere" retningslinierne for varetagelse af jordbrugsmæssige interesser. Jordfordeling i forbindelse med natur- og miljøprojekter kan dog betragtes som en proaktiv indsats, som til dels har til formål at sikre landbrugsinteresser, hvilket for øvrigt kan være en forudsætning for gennemførelsen af projektets egentlige formål.

Sammenfatning

I flere situationer kan en vis form for landbrugsdrift indgå i flersidig arealanvendelse. De statslige mål og udstedte regler stiller konkrete krav om varetagelse af landbrugets interesser ved bl.a. natur- og miljøprojekter, og navnlig formuleringen om, at »arealer udlagt til jordbrugsdrift i størst muligt omfang friholdes for andre aktiviteter, der direkte eller indirekte kan sætte begrænsninger for nærområdets produktionsvirksomheder og deres fremtidige udviklingsmuligheder«, synes umiddelbart at være en væsentlig begrænsning af mulighederne for flersidig arealanvendelse. Dette gælder ikke mindst, fordi de landboretlige myndigheder har en udstrakt adgang til at styre kommunens forvaltning dels gennem deres indirekte indsigelsesret mod planlægningen og dels gennem deres administration af dispensationer mv. efter landbrugsloven. I betragtning af både planlovens og landbrugslovens formål samt synspunkterne omkring interesseafvejning i reguleringen, synes den beskrevne hensyntagen til landbrugets interesser imidlertid ikke at udelukke, at der kan finde en flersidig arealanvendelse sted på jordbrugsarealer. Kravene til varetagelse af jordbrugsmæssige interesser kan derimod betragtes som et kontant udgangspunkt for, at planlægningen netop skal være sammenfattende og koordinere forskellige sektorinteresser, hvilket ikke mindst har betydning, når der inddrages landbrugsjord til formål, der er uforenelige med landbrugsdrift. I den forbindelse har det også betydning, at interesseafvejningen i planlægningen finder sted på et fagligt oplyst grundlag i form af jordbrugsanalysen, der udarbejdes i samarbejde med institutioner, der ikke skal varetage de samme lokale interesser som kommunalbestyrelsen.

3.4. Natur

Naturbeskyttelsesinteresser handler om at opretholde velfungerende økosystemer som vilkår for dyrs og planters overlevelse og udvikling. Samfundets interesse i at beskytte naturen skyldes dels, at vores egne levevilkår afhænger af velfungerende økosystemer, dels at vi efterspørger rekreative og naturhistoriske oplevelser, og dels at vi føler en moralsk forpligtelse til at opretholde den biologiske mangfoldighed. Denne flerhed af samfundsinteresser medfører, at fastlæggelsen af, hvilke arter, naturtyper og lokaliteter i øvrigt der ønskes beskyttet, ikke alene sker med udgangspunkt i samfundets normer, men også på grundlag af en videnskabelig vurdering. Alle anlæg og aktiviteter i det åbne land påvirker naturen, men bl.a. fordi en stor del af landets særlige naturværdier i høj grad er et resultat af menneskelig påvirkning, ønskes der ikke en fuldstændig adskillelse mellem benyttelsesinteresser og områder med uberørt natur.

Overordnede mål og udfordringer

De statslige mål handler om, at økosystemer og levesteder for hjemmehørende planter og dyr skal forbedres og genskabes, dels ved at den eksisterende natur beskyttes, og dels ved at der skabes mere plads og større sammenhæng i og mellem naturområder, bl.a. gennem etablering af økologiske forbindelser. Der tales for en flersidig arealanvendelse, der fremmer integration af naturbeskyttelsen i andre aktiviteter, men derudover giver selve målene i "Oversigt over statslige interesser" ikke nogen anvisning af prioriteringen mellem beskyttelses- og benyttelsesinteresser. Til gengæld opfordres kommunerne til at identificere arealer med potentielle naturkvaliteter og til at opstille klare og entydige naturmål, som bl.a. kan danne grundlag for at prioritere udbygning af de økologiske forbindelser og etablering af større sammenhængende naturområder gennem ekstensivering af landbrugsdriften.⁴¹ Det er forholdsvis nyt, at der kræves en aktiv indsats for at etablere og forbedre det samlede naturnetværk, idet denne udvidelse først blev indført i 2001 med "Statslig udmelding til regionplanrevision"⁴². Udvidelsen kan bl.a. forklares med, at Danmark er forpligtet af EU's målsætning om at standse tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed frem mod 2010, hvilket bl.a. kommer til udtryk i habitatdirektivet. Rammerne om planlægningen for naturbeskyttelse tilsigter en koordinering med planlægningen for beskyttelse af vandmiljøet med henblik på at fremme sammenhængen i arbejdet med vand- og naturkvalitet. Det er begrundet af et væsentligt sammenfald både mellem de fælleseuropæiske forpligtelser og de arealer, hvor der kræves en indsats.⁴³

En betydelig del af landets naturværdier er knyttet til landbrugsområder, men en stigende intensivering og specialisering af driften har medført en reduktion af naturindholdet i dyrkede områder. Det er endvidere et problem for dyre- og plantelivet, at de eksisterende naturområder, er for små og for opsplittede, at de forurenes med næringsstoffer og pesticider fra landbrugsdriften, og at visse naturtyper ødelægges som følge af dræning. Særligt for de lysåbne naturtyper er det på den anden side et problem, at landbrugsdriften er ophørt, fordi græsning og høslet ikke længere er rentabelt, og arealer dermed trues af tilgroning.⁴⁴

Planlægning og områdeudpegninger samt krav til kommunernes forvaltning

Naturbeskyttelsesinteresser er omfattet af både miljøkvalitetsplanlægning efter miljømålsloven og sammenfattende planlægning efter planloven. Derudover er der knyttet områdeudpegninger til den generelle beskyttelse af naturtyper mv. efter naturbeskyttelsesloven samt til et enkelt af de økonomiske realiseringsinstrumenter efter landdistriktsloven.⁴⁵

De internationale naturbeskyttelsesområder er udpeget i habitatbekendtgørelsen⁴⁶ med henblik på at sikre gunstig bevaringsstatus for de naturtyper

⁴¹ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 83)

⁴² (Andersen, Madsen, & Höll, 2003)

⁴³ LFF 15/2003. Almindelige bemærkninger afsnit 1

⁴⁴ (Wilhelmudvalget. Skov- og Naturstyrelsen, 2001, s. 16-28)

⁴⁵ Fredning efter naturbeskyttelseslovens kapitel 6 indebærer også områdeudpegning, men det betragtes i denne forbindelse mest som et realiseringsinstrument, og behandles derfor i næste underafsnit.

⁴⁶ Bkg. 408/2007

samt dyre- og plantearter, der er omfattet af EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv. Udpegningen er sket på baggrund af viden om udbredelsen og bevaringstilstanden for de beskyttede arter, men der er desuden lagt vægt på, at arealerne bør være sammenhængende og følge erkendbare træk i landskabet, samt at der overordnet sikres en hensigtsmæssig arrondering. Det forekommer derfor ofte, at udpegningerne omfatter arealer, som kan indgå i den almindelige landbrugsdrift, idet de ikke indeholder beskyttelsesværdige naturtyper og levesteder.⁴⁷ Kun hvis der fremkommer nye oplysninger om udpegningsgrundlaget, kan Miljøministeren ændre i udpegningen, jf. miljømålsloven⁴⁸ § 36 stk. 2⁴⁹. De internationale naturbeskyttelsesområder har betydning, dels i kraft af miljømålslovens regler om naturplaner mv. samt naturbeskyttelseslovens gennemførelsesbestemmelser, og dels i kraft af habitatbekendtgørelsens bestemmelser om administration efter sektorlovgivningen.

Habitatbekendtgørelsen fastsætter, at der ikke må planlægges for anlæg og aktiviteter, der kan medføre betydelige forringelser eller forstyrrelser for de beskyttede arter og deres levesteder i henhold til habitatdirektivets definition på gunstig bevaringsstatus. Dernæst opregner bekendtgørelsen en række specifikke tilladelser, dispensationer og godkendelser efter planloven, husdyrbrugloven, naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven m.fl., som ikke må gives, hvis det kan medføre betydelige forringelser eller forstyrrelser for de beskyttede arter. Reglerne gælder for anlæg og aktiviteter, der kan påvirke levesteder og arter i de internationale naturbeskyttelsesområder, også selvom de finder sted uden for disse områder.

Miljøministeren udarbejder en naturplan⁵⁰ for de internationale naturbeskyttelsesområder⁵¹, hvori der på baggrund af en basisanalyse fastsættes mål for naturtilstanden i de enkelte delområder, jf. miljømålsloven §§ 37-42. I henhold til habitatdirektivet, er det målet at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for alle beskyttede naturtyper og arter. Kommunen skal ud fra retningslinier i naturplanens indsatsprogram udarbejde en handleplan, der for nærmere angivne lokaliteter og naturtyper mv. konkretiserer og prioriterer den forvaltningsindsats, som kommunen vil iværksætte for at gennemføre naturplanen, jf. § 37 a og § 46 a. Handleplanerne skal være generelle og ikke specifikt foregribe, hvilke aftaler eller afgørelser der eventuelt skal træffes i forhold til den enkelte lodsejer⁵². Kommunen skal sikre gennemførelse af en vedtaget handleplan jf. § 46 a stk. 4, og den er desuden bundet af naturplanen og handleplaner ved udøvelse af sine beføjelser efter lovgivningen, jf. § 48.

Kommuneplanen skal jf. planlovens § 11 a nr. 13 indeholde retningslinier for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne. Retningslinierne omfatter for det første beliggenheden af eksisterende naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, hvormed der menes internationale naturbeskyttelsesområder, § 3-beskyttede områder, klitfredede områder og områder der er fredet ef-

⁴⁷ LFF 146/2004, bemærkninger til § 1 nr. 11

⁴⁸ Lbkg. 1028/2008 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (i kraft: 01-01-2009)

⁴⁹ Se også note til bestemmelsen i (Thomson Online – Karnov)

⁵⁰ I miljømålsloven kaldet en "Natura 2000-plan".

⁵¹ Miljømålsloven gælder ikke for skovbevoksede fredskovspligtige arealer i internationale naturbeskyttelsesområder, der til gengæld er omfattet af skovlovens bestemmelser om en Natura 2000-skovplan, som miljøministeren udarbejder og gennemfører.

⁵² LFF 92/2005/1 bemærkning til § 1 nr. 45 ad § 46 a-§ 46 e

ter kapitel 6 i naturbeskyttelsesloven. Retningslinierne omfatter endvidere økologiske forbindelser, som altså ikke nødvendigvis er omfattet af de nævnte bestemmelser for særlige naturbeskyttelsesinteresser. Endelig omfatter retningslinierne også potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser, som er områder, hvor det er muligt at genskabe levesteder for planter og dyr, bl.a. for at forbedre sammenhæng i og forbindelser mellem naturområderne.⁵³ Disse retningslinier må, ligesom resten af kommuneplanen, ikke stride imod naturplanen og handleplaner efter miljømålsloven, jf. planloven § 11 stk. 4 nr. 4. Det er præciseret som et krav i "Oversigt over statslige interesser", at naturområderne skal udgøre et netværk.

Mens naturplanlægning efter miljømålsloven sker efter rent videnskabelige kriterier, er der ved kommuneplanens områdeudpegninger og retningslinier også plads til at lægge politiske afvejninger til grund, som det er meningen med den sammenfattende planlægning. Navnlig udpegningen af de generelt beskyttede naturområder sker imidlertid efter en rent videnskabelig vurdering af, om et areal falder ind under de naturtyper, der er opregnet i naturbeskyttelseslovens § 3. Den føromtalt naturkvalitetsplanlægning, som kommunerne opfordres til at videreføre fra amterne, er en metode, som er baseret på opdeling af naturområder efter deres kvalitet samt udpegning af arealer med potentielle naturkvaliteter og økologiske forbindelser⁵⁴. Med opfordringen stilles der tillige en forventning om, at kommuneplanens varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser i vid udstrækning bygger på et videnskabeligt grundlag.

Reguleringsmuligheder

Lige som der er særskilt planlægning for internationale naturbeskyttelsesområder, er der også særskilte reguleringsbeføjelser i disse områder. De virkemidler, der er relevante for naturbeskyttelsen i det åbne land generelt, har dog fortsat også betydning inden for internationale naturbeskyttelsesområder.

En række naturtyper er generelt beskyttet gennem et forbud mod tilstandsændringer efter naturbeskyttelseslovens § 3. Efter husdyrbrugloven er der endvidere forbud mod at etablere anlæg til tilladelses- eller godkendelsespligtige husdyrbrug i nærheden af en række sårbare naturtyper, jf. § 7. Mens der i særlige tilfælde kan dispenseres fra § 3-beskyttelsen jf. naturbeskyttelseslovens § 65 stk.3, er der ingen dispensationsmulighed fra husdyrbruglovens afstandskrav. Den reaktive varetagelse af naturbeskyttelse ved husdyrbrug skal ske gennem vurdering af tilladelser og godkendelse samt fastsættelse af vilkår til anlæggets indretning og beliggenhed mv.⁵⁵, jf. husdyrbrugloven § 19 nr. 2, § 23 og § 27. Kommunen kan desuden varetage naturbeskyttelsen ved en reaktiv sagsbehandling gennem bl.a. landzonetilladelser, tilladelser til vandløbsregulering efter vandløbslovens § 17 og miljøgodkendelser af forurenende virksomheder efter miljøbeskyttelseslovens⁵⁶ § 33. Endelig giver en lokalplan, der udlægger et område i landzone til f.eks. offentlige formål, mulighed for i vid udstrækning at fastsætte bestemmelser for området anvendelse mv., med henblik på naturbeskyttelse. Da lokalplanen ikke medfører nogen handlepligt

⁵³ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 14 ad. § 11 a nr. 13

⁵⁴ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 14 ad. § 11 a nr. 13

⁵⁵ Vilkårene skal bl.a. sikre, at en udvidelse af eksisterende husdyrbrug i nærheden af de sårbare naturtyper nævnt i § 7 slet ikke medfører øget ammoniakfordampning, jf. § 21.

⁵⁶ Lbkg. 1757/2006 om miljøbeskyttelse (i kraft: 14-06-2009)

for grundejerne, men til gengæld indebærer en dispensationsadgang, må denne regulering overvejende betegnes som reaktiv.

Uden for internationale naturbeskyttelsesområder består kommunens proaktive virkemidler til bevaring, pleje og genopretning af naturområder navnlig i indgåelse af frivillige aftaler om erhvervelse af ejendom eller om forpligtelser for grundejeren, der tinglyses, mod kompensation efter naturbeskyttelseslovens §§ 55 stk. 1 nr. 2 og 3 og stk. 3. Særligt for private vandløb skal kommunen under hensyntagen til dræningsretten fastsætte bestemmelser om vedligeholdelsen jf. § 15 og kan desuden mod erstatning gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige for at genskabe en tilfredsstillende naturkvalitet, jf. § 37 a. Det er ikke alle virksomheder, der kræver miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, og kommunen kan mod erstatning udstede påbud over for disse virksomheder for at forhindre væsentlig forurening, jf. § 41-42. Endelig er der et proaktivt element knyttet til en lokalplan med et indhold som beskrevet ovenfor, idet kommunen kan nedlægge forbud efter planlovens § 14 mod aktiviteter, der kan hindres ved en sådan lokalplan. Både den reaktive og proaktive brug af lokalplanlægning i forbindelse med naturbeskyttelse er dog væsentligt begrænset af, at den ikke gælder for arealer, der fortsat skal anvendes til jordbrugsformål.

Både statens og kommunens ret til at ekspropriere fast ejendom med henblik på naturbevaring mv. uden for internationale naturbeskyttelsesområder er ret begrænset. Det skal ses i lyset af, at fredning efter den fastsatte procedure i naturbeskyttelseslovens kapitel 6 giver fredningsnævnet udstrakte muligheder for at varetage naturbeskyttelsen gennem et ekspropriationslignende indgreb i den eksisterende arealanvendelse. Fredninger på land har et fremtrædende regionalt element, som er bibeholdt efter kommunalreformen, idet der er nedsat 2-3 fredningsnævn for hver region, jf. § 35⁵⁷. Kommunen kan stille forslag om fredning til fredningsnævnet jf. § 36, og kommunens anbefaling er desuden en forudsætning for gennemførelsen af projekter, hvor den selv har et ansvar for gennemførelsen, jf. § 38 a. Den har desuden beføjelse til at nedlægge forbud mod aktiviteter, der strider imod en påtænkt fredning⁵⁸, jf. § 34. Miljøministeren har ret til at ekspropriere for bl.a. at gennemføre naturbeskyttelsesforanstaltning i en kommuneplan eller lokalplan, jf. naturbeskyttelseslovens § 60, men beføjelsen er kun beregnet for undtagelsessituationer⁵⁹. Særligt i forbindelse med vådområdeprojekter, som beskrives i næste afsnit, har kommunen også en ekspropriationsbeføjelse. I det omfang, naturbeskyttelsesinteresser kan varetages gennem en lokalplan i landzonen, er det også relevant, at kommunen efter planlovens § 47 kan ekspropriere for at gennemføre planen.

I internationale naturbeskyttelsesområder har kommunen langt mere vidtgående beføjelser til at afværge forringelser af de beskyttede naturtyper og til at iværksætte foranstaltninger for at forbedre naturtypernes tilstand. Kommunen kan indgå aftale med ejeren om de nødvendige foranstaltninger og skal om nødvendigt udstede påbud om samme, jf. naturbeskyttelseslovens §§ 19 c og 19 d-f. Disse proaktive virkemidler skal bl.a. bruges i forlængelse af en reaktiv behandling af grundejerens forudgående anmeldelse af en række angiv-

⁵⁷ (Anker, 2006c, s. 347)

⁵⁸ Beføjelsen anvendes relativt sjældent (Anker, 2006c, s. 412), og den antages at have mere karakter af et håndhævelsesinstrument end et egentligt proaktivt virkemiddel.

⁵⁹ (Anker, 2006c, s. 423)

ne aktiviteter, jf. § 19 a. Anmeldeordningen supplerer den reaktive regulering efter lovens § 3, idet de angivne aktiviteter, enten ikke kan betragtes som tilstandsændringer, eller ikke berører de § 3-beskyttede naturtyper. Kommunen har endvidere ret til at ekspropriere, når det er nødvendigt for at gennemføre naturplanen, jf. § 60 stk. 3.⁶⁰

En række tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet, der i forskellig grad varetager både naturbeskyttelse og beskyttelse af vandmiljøet, beskrives i det følgende, mens tilskudsordninger i forbindelse med vådområder dog først omtales i næste afsnit. Der ydes tilskud til planlægning⁶¹ og investeringer i forbindelse med natur- og miljøprojekter, der tjener til beskyttelse, etablering og genopretning af natur eller miljø på landbrugs- eller naturarealer, samt til etablering af græsningsselskaber. Tilskuddet dækker alle udgifter⁶². Der ydes endvidere tilskud til ekstensiv drift og pleje af arealer under en jordbrugsbedrift. Tilskud gives som faste beløb pr. ha i fem år, og det er en betingelse, at arealet har en vis størrelse og er beliggende i SFL-område.⁶³ Der gives desuden et tilskud til braklagte randzoner på 10-20 meter langs vandløb og søer, som ligeledes udbetales med et fast beløb pr. ha i fem år.⁶⁴ Endelig gives der også tilskud til etablering og udskiftning af læhegn og andre beplantninger, som bidrager til at bevare og fremme bl.a. naturværdier og herunder at udbygge økologiske forbindelser og småbiotoper. Disse projekter støttes med op til 60 pct. af anlægsudgifterne⁶⁵.

Alle de nævnte tilskudsordninger uddeles inden for rammerne af finansloven, og ansøgninger prioriteres af Fødevarerhverv⁶⁶ efter fastsatte kriterier i de pågældende bekendtgørelser. "Tilskud til natur- og miljøprojekter" samt "tilskud til landskabs- og biotopforbedrende beplantninger" prioriteres bl.a. ud fra ordningernes formål og projektets samlede udgifter, mens "tilskud til braklagte randzoner" alene fordeles ud fra rækkefølgen for modtagelse af ansøgninger og sekundært efter størrelsen af det ansøgte areal⁶⁷. "Tilskud til pleje af græs- og naturarealer" adskiller sig fra de øvrige ordninger ved for det første at være betinget af SFL-udpegning og for det andet ved, at ansøgningerne prioriteres på grundlag af endnu en områdeudpegning. På baggrund af en faglig vurdering af Skov- og Naturstyrelsen udpeger Fødevarerhverv "særligt værdifulde og svært tilgængelige græs- og naturarealer", som dels giver mulighed for forhøjet tilskudsbeløb og dels indgår i prioriteringen, idet arealer i internationale naturbeskyttelsesområder kommer først, og særligt værdifulde og svært tilgængelige græs- og naturarealer samt arealer med beskyttede natur-

⁶⁰ De relevante virkemidler for en aktiv forvaltning i internationale naturbeskyttelsesområder er grundigt beskrevet i (Mortensen, Kristiansen, Hansen, & Pedersen, 2008).

⁶¹ Herunder planlægning af jordfordeling.

⁶² Bkg. 78/2008 om tilskud til natur- og miljøprojekter, jf. §§ 1 og 7-9.

⁶³ Bkg. 592/2007 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer, jf. §§ 1, 11, 12 nr. 1 og 6 og § 26.

⁶⁴ Bkg. 591/2007 om tilskud til braklagte randzoner langs vandløb og søer, jf. §§ 1, 8, 9, 20.

⁶⁵ Bkg. 972/2007 om tilskud til landskabs- og biotopforbedrende beplantninger, jf. §§ 1, 7 og 18.

⁶⁶ For "tilskud til natur- og miljøprojekter" samt "tilskud til landskabs- og biotopforbedrende beplantninger" sker det efter indstilling fra et rådgivende udvalg med repræsentanter fra diverse interesseorganisationer.

⁶⁷ Jf. bkg. 78/2008 § 5, bkg. 972/2007 § 5 og bkg. 591/2007 § 7.

typer efter naturbeskyttelseslovens § 3 kommer derefter i nævnte rækkefølge⁶⁸.

Sammenfatning

Intensiv landbrugsdrift påvirker naturen negativt på forskellige måder. Tilstanden for en vigtig del af landets værdifulde naturtyper er samtidig afhængig af en fortsat ekstensiv landbrugsdrift, og derfor er flersidig arealanvendelse med en integration af naturinteresser i landbruget en forudsætning for, at planlægningen for naturbeskyttelse kan realiseres. En ekstensivering af landbrugsdriften, i det mindste på udvalgte arealer, vil desuden komme alle naturtyper til gode. I mange tilfælde vil interesserne vedrørende natur og vandmiljø kunne tilgodeses gennem de samme tiltag, så på det punkt er sektorintegration også oplagt. Selvom etablering af vådområder kan medvirke til at forbedre vilkårene for visse naturtyper og dyrearter, er dette tiltag dog samtidig et eksempel på, at indsatsen for beskyttelse af vandmiljøet kan være til skade for andre eksisterende naturværdier.

Internationale naturbeskyttelsesområder har for det første som funktion at *afgrænse områder med særlige forudsætninger*, og i kraft af statens miljøkvalitetsplanlægning har de dernæst i lige så høj grad til formål at *skabe kvalitet og sammenhæng i den fremtidige udvikling*. Den dobbelte funktion betyder, at områdeudpegningen kan betegnes som både proaktiv og reaktiv, hvilket også afspejles i de tilknyttede virkemidler. En eventuel ændring af områdernes afgrænsning skal udelukkende baseres på en faglig vurdering af den aktuelle forekomst af naturtyper mv., men det kan ikke udelukkes, at ønsket om, at der foretages en sådan undersøgelse, kan være begrundet af lokale politiske hensyn.

De særligt værdifulde naturområder fremgår af kommuneplanen, men de bygger kun delvist på en selvstændigt foretaget udpegning, idet det er fastlagt med bl.a. lovbemærkningerne, at de skal omfatte internationale naturbeskyttelsesområder samt fredede og klitfredede områder. Områdeudpegningen omfatter samtidig de generelt beskyttede naturtyper og eksisterende økologiske forbindelser, der begge udpeges efter en faglig vurdering. Den samlede områdeudpegning har som funktion at *afgrænse område med særlige forudsætninger*, og den kan dermed karakteriseres som reaktiv. De særligt værdifulde naturområder vil samtidig være en proaktiv udpegning i det omfang, de omfattes af den naturkvalitetsplanlægning med fastsatte kvalitetsmål, som kommunerne opfordres til at lave og gennemføre. Da der ofte kræves en aktiv plejeindsats for at opretholde tilstanden af eksisterende naturværdier, adskiller denne områdeudpegning sig således fra de fleste øvrige udpegninger, der afgrænser områder med særlige forudsætninger, idet disse som oftest kun er reaktive.

Kommuneplanens udpegning af potentielle naturområder og økologiske forbindelser har derimod i udpræget grad som funktion at *skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling*. Selve potentialet for naturgenopretning kræver naturligvis en faglig vurdering, men netop fordi udpegningen indgår i den sammenfattende planlægning, antages der også at være plads til politiske begrundelser. Både de reaktive og de proaktive virkemidler er relevante i forhold til udpegningen.

Kommunens egne proaktive beføjelser til at realisere planlægningen uden for internationale naturbeskyttelsesområder, hvilke altså ikke omfatter fredning,

⁶⁸ Bkg. 592/2007 § 10 og bilag 1.

er helt overvejende afhængige af frivillig medvirken fra lodsejere, når der ses bort fra lokalplanlægning og de muligheder, der er knyttet til vandløb. Tilskudsmulighederne i landdistriktsprogrammet er også relevante, men deres anvendelighed er begrænset, dels af fastsatte bestemmelser om tilskudsbetingelserne, dels af, at de administreres af en anden myndighed. En del af disse tilskudsordninger er desuden i højere grad end kommunale tilskud afhængige af grundejerens velvilje, idet der ikke er garanti for, at alle omkostninger og tab dækkes, og desuden fordi aftalerne skal fornys hvert femte år. SFL-betingelsen er en yderligere begrænsning af den ene tilskudsordnings anvendelighed, og dermed også en forudsætning, som kommunen kan vælge at indtage i sine egne områdeudpegninger.

Lokalplanen er fundet relevant som et både proaktivt og reaktivt virkemiddel, men det er med det væsentlige forbehold, at den ikke kan omfatte jordbrugsarealer. Dermed er lokalplaner heller ikke et oplagt virkemiddel til at realisere et mål om flersidig arealanvendelse.

3.5. Vand

I Danmark dækkes behovet for drikkevand samt vand til brug i husholdninger og erhverv helt overvejende ved indvinding af det grundvand, som dannes under landbrugsarealer. Vandressourcens kvalitet og kvantitet er derfor sårbar over for landbrugets og andre erhvervs aktiviteter i det åbne land. Overfladevand, der omfatter vandløb, søer og vådområder foruden fjorde og kystvande, tjener en funktion dels som mål for friluftaktiviteter og dels som recipient for affaldsstoffer, og det har desuden samfundsmæssig betydning som økosystemer og landskabelementer. Overfladevandets økologiske tilstand er sårbar over for såvel den beskrevne benyttelse som andre aktiviteter i det åbne land. Ud over tilpasning af især landbrugets aktiviteter kan vandmiljøet også sikres ved bevaring og etablering af vådområder på lavbundsarealer, idet de har en rensende effekt på det vand, der strømmer derfra. Da grundvand og overfladevand til dels er omfattet af samme tværgående lovgivning på både fælleseuropæisk og nationalt niveau, behandles de to emner i samme afsnit.

Overordnede mål og udfordringer

De statslige interesser vedrørende grundvand og overfladevand er tæt knyttet til EU's vandrammedirektiv, som Danmark er forpligtet til at gennemføre. Ifølge vandrammedirektivet skal vandmiljøet sikres ved, at tilstanden for vandøkosystemer beskyttes og forbedres, ved at der sker langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer, og ved at der laves specifikke foranstaltninger for vedvarende at reducere og udfase udledningen af farlige stoffer. Det overordnede formål med vandrammedirektivet er således at sikre beskyttelsen af vandressourcen gennem en integreret forvaltning. Vandrammedirektivet fastsætter en række overordnede miljømål for de enkelte vandområders kvalitet og stiller desuden nogle mere specifikke miljøkvalitetskrav i forhold til målelige parametre for vandkvaliteten. Hvor tilstanden i overfladevand eller grundvand allerede er forringet, skal der foretages forbedringer, således at alle vandforekomster senest i 2015 har opnået mindst en "god tilstand".⁶⁹

⁶⁹ LFF 15/2003, Almindelige bemærkninger, afsnit 1.2 og (Anker, 2006a, s. 424)

Genopretning af vådområder er et middel til at opfylde vandrammedirektivets mål, og i "Oversigt over statslige interesser" er der som mål angivet en årlig størrelse af arealer, der skal genoprettes under Vandmiljøplan II og III.⁷⁰

De gældende rammer for regulering af landbrugets arealanvendelse med henblik på grundvandsbeskyttelse tager udgangspunkt i, at der er behov for en geografisk differentieret regulering af gødningsanvendelsen, som i særligt følsomme områder indebærer restriktioner, der er mere indskrænkende end de generelle regler for landbruget. Rammerne for planlægningen skal sikre en koordineret og helhedsorienteret beskyttelsesstrategi, der er tilpasset forureningskilderne i hvert enkelt område, og som danner grundlag for en prioritering af indsatsen.⁷¹

Planlægning og områdeudpegninger samt krav til kommunens forvaltning

Vandmiljøet som helhed er omfattet af statens vandplan og kommunale handleplaner efter miljømålsloven. Områder til genopretning af vådområder samt anvendelsen af vandløb, søer og kystvande er desuden omfattet af retningslinier i kommuneplanen.

Som vanddistriktsmyndighed for hele landet udarbejder miljøministeren en vandplan for en periode på 6 år, der skal give det samlede overblik over vanddistriktets tilstand, miljømål og indsatsprogram. På baggrund af en basisanalyse udpeges bl.a. områder med drikkevandsforekomster, badeområder og næringsstoffølsomme områder, jf. miljømålsloven §§ 2-8. Der udpeges desuden områder med drikkevandsinteresser eller særlige drikkevandsinteresser og følsomme indvindingsområder samt indsatsområder, hvor der på baggrund af en vurdering af arealanvendelsen, forureningstrusler og den naturlige beskyttelse af vandressourcerne, findes behov for en særlig beskyttelsesindsats, jf. § 8 a. Vandplanen fastsætter miljømål for alle vandforekomster, som skal afspejle den nuværende og den ønskede tilstand, og miljømålsloven angiver det generelle mål, at forringelser af vandmiljøets tilstand skal forebygges, og at alt overfladevand og grundvand senest i 2015 skal have opnået en god tilstand, jf. §§ 10-12. Der er kun meget begrænset mulighed for at fastsætte lempede miljømål. Miljøministeren udarbejder et indsatsprogram, der dels er administrationsgrundlag for tilladelser og andre afgørelser, dels udpeger og prioriterer indsatsområder, og dels indeholder de nødvendige supplerende foranstaltninger, der skal gennemføres, med henblik på at beskytte, forbedre og restaurere alle vandforekomster, jf. § 25. De aktive eller genoprettende foranstaltninger i indsatsprogrammet kan bl.a. være indsatsplaner, skovrejsning og genopretning af vådområder.⁷²

Kommunerne udarbejder handleplaner, der skal redegøre nærmere for, hvordan vandplanen og dens indsatsprogram vil blive realiseret inden for kommunens geografiske område, jf. miljømålsloven § 31 a. Eftersom indsatsprogrammet skal angive alle de nødvendige foranstaltninger, kan handleplanerne kun blive et supplement til vandplanen, som f.eks. indeholder en prioritering af flere af de lokale foranstaltninger.⁷³ Kommunerne skal sikre gennemførel-

⁷⁰ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 79)

⁷¹ LFF 56/1998. Ændringer i vandløbsloven bygger på Drikkevandsudvalgets betænkning.

⁷² (Anker, 2006a, s. 458-463)

⁷³ Dette planniveau blev indført med kommunalreformen og indgik således ikke i det system for vandplanlægning, som oprindeligt blev fastlagt med miljømålsloven. Det

sen af indsatsprogrammet og handleplanen, og de er desuden bundet af vandplanen og handleplanen ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. § 3 stk. 2. Dette præciseres i §§ 25 stk. 2 og 31 a stk. 2 med et krav om, at indsatsprogrammets og handleplanens foranstaltninger skal være iværksat inden 2013.

Særligt med henblik på grundvandsbeskyttelse, pålægger vandforsyningsloven kommunerne at udarbejde en indsatsplan for hvert af de indsatsområder, der er fastsat og prioriteret i vandplanen, jf. § 13. Indsatsplanen skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forurenings-trusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer, og den skal indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinier og tidsplan for indsatsen til at opnå denne beskyttelse, jf. stk. 2 og 3. Kommunen har desuden inden for rammerne af vandplanen ret til at vedtage en indsatsplan for et område, hvis retningslinierne eller prioriteringen i vandplanen findes utilstrækkelige til at sikre kommunens interesser, jf. § 13 a. Indsatsplaner er først og fremmest et realiseringsinstrument i forhold til vandplanlægningen, idet de udgør et administrationsgrundlag for tilladelser mv. og desuden er en betingelse for særlige beføjelser i indsatsområder.

Kommuneplanen skal jf. planlovens § 11 a nr. 12 indeholde retningslinier for lavbundsarealer, herunder beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder. Formålet er dels, at områder til genopretning af vådområder udpeges på grundlag af den sammenfattende planlægning, og dels at disse områder kan sikres mod byggeri og anlæg, som kan forhindre genopretning. Ifølge vandmiljøhandlingsplanerne skal genopretning af vådområder ske på grundlag af frivillig medvirken fra lodsejerne, og det er derfor nødvendigt at udpege et væsentligt større areal, hvor det er muligt at genoprette vådområder, end det areal, der er målet for vandmiljøhandlingsplanerne⁷⁴. I "Oversigt over statslige interesser" påpeges det, at regionplanernes retningslinier som hovedregel skal opretholdes, men at udpegningen kan ændres for områder, der er blevet genoprettet eller har vist sig umulige at genoprette. Revisionen skal dog sigte mod, at udpegningens størrelse forbliver uændret.

Mens hele planlægningen for vandkvaliteten er overført til staten skal kommuneplanen fortsat i lighed med regionplanerne indeholde retningslinier for anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, jf. planloven § 11 a nr. 17 inden for rammerne af vandplanen. Retningslinierne kan vedrøre rekreativ anvendelse.

Statens vandplan er frem for alt et grundlag for anvendelsen af de reguleringsmuligheder, der beskrives i næste underafsnit, men den udgør samtidig en række forudsætninger for kommuneplanens øvrige emner. Som eksempler på emner, hvor der skal tages hensyn til vandplanen, nævner "Oversigt over statslige interesser" bl.a. byudvikling, virksomheder med særlige beliggenhedskrav, jordbrugsmæssige interesser, skovrejsningsområder og naturområder.⁷⁵

Reguleringsmuligheder

Beskyttelse af grundvand og overfladevand tager helt overvejende udgangspunkt i regulering af landbrugets aktiviteter gennem husdyrgodkendelser

kan forventes, at snitfladen mellem indsatsprogrammer og handleplaner ikke bliver helt klar. (Anker, 2006a, s. 464)

⁷⁴ Note til Lbkg. 1027/2008, § 11 a nr. 12 i (Thomson Online – Karnov)

⁷⁵ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 19)

samt gennemførelse af indsatsplaner og etablering af vådområder gennem ekstensivering af landbrugsjord. Andre forureningskilder er ligeledes omfattet af generel regulering og reaktiv forvaltning efter bl.a. miljøbeskyttelsesloven og jordforureningsloven⁷⁶, men i det følgende fokuseres der på miljøregulering af landbruget.

Der er ikke fastsat særlige godkendelsesbestemmelser for husdyrbrug i indsatsområder, men kommunen skal vurdere ansøgninger om tilladelse og godkendelse og stille vilkår i overensstemmelse med vandplanen i kraft af miljømålslovens § 3 stk. 2, og i øvrigt under hensyntagen grundvandsforekomsternes sårbarhed i kraft af husdyrbruglovens § 19 nr. 2., § 23 nr. 2 og § 29 stk. 2.⁷⁷ Den reaktive regulering efter vandløbsloven, som er omtalt i forbindelse med naturbeskyttelse i forrige afsnit, er ligeledes relevant i forhold til opnåelse af vandplanens kvalitetsmål. Desuden sker der en reaktiv regulering efter vandforsyningsloven gennem vurdering af tilladelser til vandindvinding til bl.a. markvanding, efter §§ 18, 20 og 21. En sådan tilladelse gælder i 15 år⁷⁸, og der er ret til at få den fornyet, medmindre der er væsentlige hensyn til bl.a. natur- og miljøbeskyttelse eller hensigtsmæssig udnyttelse af vandforekomsten, der taler imod, jf. § 22 stk. 1 og 2. Omfattende eller langvarig sænkning af grundvandstanden kræver tilladelse efter vandforsyningslovens §§ 26 stk. 1 og 2, men dræning af dyrkningsarealer er ikke omfattet af denne regulering, jf. stk. 4.⁷⁹

Indsatsplaner er ikke bindende for grundejeren og kan dermed ikke fastsætte restriktioner for arealanvendelsen. De er derimod administrationsgrundlag for den reaktive sagsbehandling, som til dels er beskrevet ovenfor, samt frem for alt et grundlag og en forudsætning for anvendelsen af de proaktive virkemidler, der er knyttet til indsatsområder. Med vandforsyningslovens § 13 d er der fastsat en udtrykkelig lovhjemmel for kommunen til mod compensation at indgå aftale med grundejeren om restriktioner i arealanvendelsen eller om overtagelse af ejendommen med henblik på at gennemføre en vedtaget indsatsplan⁸⁰. Det er i endnu højere grad en særlig beføjelse i indsatsområder, at kommunen mod erstatning kan udstede påbud om dyrkningsrestriktioner eller andre foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte grundvandet mod forurening med nitrat og pesticider, jf. miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Foruden betingelsen om en indsatsplan er det en forudsætning for påbud, at der ikke kan opnås aftale.

Kommunerne har kun ansvaret for vådområdeprojekter, der er mindre end 100 ha, hvilket gælder både færdiggørelsen af de projekter, som amterne har iværksat, og nye projekter, mens Skov- og Naturstyrelsen har ansvaret for øv-

⁷⁶ Lbkg. 282/2007 om forurennet jord (i kraft: 01-07-2008)

⁷⁷ Der er bl.a. som følge af vandmiljø- og pesticidhandlingsplanerne i udstrakt omfang fastsat en generel regulering af landbrugets anvendelse af gødning og pesticider gennem bl.a. husdyrgødningsbekendtgørelsen (bkg. 814/2006) og lov om kemiske stoffer (Lbkg. 1755/2006). I tilladelser og godkendelser efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrbrugloven kan der fastsættes vilkår, som er mere vidtgående end de generelle regler, jf. bkg. 814/2006 § 2. Se dog om interesseafvejning ved regulering af landbruget i afsnit 3.3.

⁷⁸ Dog efter 10 år, hvis der er tale om overfladevand.

⁷⁹ Jf. også dræningsretten efter vandløbslovens § 3 stk. 1.

⁸⁰ Sådanne aftaler vil formodentlig også være lovlige uden en udtrykkelig lovhjemmel. (Drikkevandsudvalget, 1998, s. 225)

rige projekter, jf. "bekendtgørelse om genopretning af vådområder"⁸¹ § 1. Udpegningen af lavbundsarealer i kommuneplanen er et forholdsvist bindende grundlag for en reaktiv forvaltning, idet det er fastsat med et cirkulære⁸², at der ikke må gives landzonetilladelse til byggeri og anlæg, som kan forhindre genopretningen af et vådområde. Dernæst er udpegningen en forudsætning for, at staten finansierer nye projekter, jf. "bekendtgørelse om genopretning af vådområder" § 2 nr. 1. Endelig er udpegningen også et grundlag og en betingelse for anvendelsen af de beføjelser efter naturbeskyttelsesloven, som miljøministeren har overdraget til kommunerne med vådområdebekendtgørelsen,⁸³ hvorefter kommunerne med henblik på genopretning af vådområder kan købe, sælge og ekspropriere fast ejendom og pålægge ejendomme forskøbsret samt tinglyse aftaler, jf. § 1.⁸⁴ Det skal bemærkes, at kommunen når som helst kan ændre udpegningen af lavbundsarealer med et kommuneplantillæg efter planloven § 23 c. Der ydes tilskud under landdistriktsprogrammet til anlæg af vådområder, forudsat at projektet er beliggende i SFL-område. Tilskuddet dækker alle udgifter⁸⁵. Ved udpegningen af lavbundsarealer under Vandmiljøplan II blev områderne samtidig udpeget som SFL-områder⁸⁶, og det antages, at dette sammenfald er videreført ved revisioner af hhv. lavbundsarealer og SFL-områder. Der gives endvidere et tilskud til fastholdelse og pleje af vådområder, der udbetales med et fast årligt beløb i en periode på 20 år, på betingelse af, at tilsagnsbetingelserne tinglyses på ejendommene. Ansøgninger prioriteres af Fødevarerhverv på grundlag af miljø- og naturmæssige formål⁸⁷.

De tilskudsordninger til natur- og miljøprojekter, pleje af græs- og naturarealer og etablering af braklagte randzoner, som er omtalt ovenfor i forbindelse med naturbeskyttelse, er også relevante virkemidler i forhold til beskyttelse af både overfladevand og grundvand.

Sammenfatning

Drikkevandsinteresser er i et vist omfang i konflikt med landbrugsinteresser, men eftersom det hverken er realistisk eller nødvendigt at bringe al landbrugsdrift på arealer med drikkevandsinteresser til ophør, er det mere oplagt at fremme en flersidig arealanvendelse hvor "dyrkning af grundvand" og landbrugsdrift forenes. Målene om genopretning af vådområder og forøgelse af landets skovareal⁸⁸ er samtidig fuldt foreneligt med grundvandsbeskyttelse. Beskyttelse af overfladevand kan ligeledes være i konflikt med intensiv landbrugsdrift, og navnlig fordi vandrammedirektivets krav om god økologisk tilstand gælder for samtlige vandforekomster, er en integration af sektorinteresser også nødvendig på dette område. Dette illustrerer til dels, hvordan vandrammedirektivet forudsætter en integreret forvaltning.

⁸¹ Bkg. 1347/2006.

⁸² Cirk. 132/1998. Der henvises til cirkulæret i "Oversigt over statslige interesser".

⁸³ Bkg. 1348/2006

⁸⁴ De pågældende beføjelser efter naturbeskyttelseslovens §§ 55 stk. 1-3, 57 stk. 1, 59 og 60 stk. 1 og 3 tilhører miljøministeren, som kan overføre bemyndigelsen til kommunen efter § 60 a.

⁸⁵ Bkg. 604/2007 om tilskud til anlæg af vådområder, jf. §§ 6, 7 og 16.

⁸⁶ Vejl. 133/1998 om regionplanlægning og landzoneadministration for lavbundsarealer, der er potentielt egnede som vådområder.

⁸⁷ Bkg. 605/2007 om tilskud til fastholdelse og pleje af vådområder, jf. §§ 1, 5, 6 og 27.

⁸⁸ Se afsnit 3.7.

Planlægningen for vandmiljøet og de tilhørende områdeudpegninger er helt overvejende statens ansvar. Kommunerne har vel at mærke ansvaret for at udarbejde handleplaner og indsatsplaner, men denne planlægning indebærer ikke selvstændige områdeudpegninger, og skal for øvrigt ske inden for rammerne af vandplanen. Kommunerne skal også udpege lavbundsarealer, men der er ikke lagt op til nogen omfattende revision af denne områdeudpegning, som for øvrigt også skal ske inden for vandplanens rammer.

At vandrammedirektivets krav gælder for alle vandforekomster betyder også, at den primære funktion for områdeudpegningerne i vandplanen er at *afgrænse område med særlige forudsætninger*, nemlig områder med grundvandsinteresser og herunder de særligt sårbare områder, og desuden alle forekomster af vandløb, søer og vådområder. Denne udpegning er for det første administrationsgrundlag for en reaktiv regulering af arealanvendelse, anlæg og udnyttelse af vandressourcen. Der udpeges endvidere indsatsområder, og eftersom deres afgræsning bl.a. baseres på forureningstrusler sammenholdt med den naturlige beskyttelse, kan deres funktion også beskrives som en *afgræsning af områder med særlige forudsætninger*. I disse områder udarbejdes der en indsatsplan, som dels er et detaljeret grundlag for en reaktiv sagsbehandling, og som dels er et grundlag for anvendelsen af de proaktive virkemidler. Udpegningen af lavbundsarealer baseres vel at mærke på en vurdering af potentialet for genopretning af et vådområde, men da der netop er tale om en særlig forudsætning, der skal udnyttes og ikke blot beskyttes, må funktionen være at *skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling*. Denne udpegning har ligeledes en række både reaktive og proaktive virkemidler tilknyttet. I kraft af det forudsatte sammenfald med SFL-områder, har lavbundsarealer tilmed en indirekte funktion som en *prioritering af økonomiske ressourcer*. Denne funktion kan for øvrigt tilskrives SFL-områder generelt.

Vandplanlægningen sker på et udpræget fagligt grundlag. Udpegningen af lavbundsarealer skal imidlertid koordineres med den sammenfattende planlægning, hvilket indebærer en politisk stillingtagen til selve lokaliseringen af vådområdeprojekter. Vandplanlægningen er for øvrigt et udpræget tilfælde af, at planlægning og implementering er adskilt mellem forskellige myndigheder. Det må på den anden side betragtes som fremmede for implementeringen, at kommunerne har en lovfæstet forpligtelse til ikke bare at rette sig efter udpegningerne ved den reaktive forvaltning men også til at realisere fastsatte kvalitetsmål gennem en aktiv forvaltning.

3.6. Skovrejsning

En forøgelse af landets skovareal kommer samfundet til gode på flere måder, idet træproduktionen kan forøges, friluftslivet og den biologiske mangfoldighed kan tilgodeses og grundvandet kan beskyttes mod mere skadelige aktiviteter på arealerne. Da skovrejsning imidlertid er ressourcekrævende, har samfundet en interesse i, at beliggenheden af ny skov prioriteres i forhold til at tilgode de nævnte formål bedst muligt. Desuden betyder hensynet til anden arealanvendelse samt natur-, kultur- og landskabsværdier, at skovrejsning ikke er ønsket overalt i det åbne land.

Overordnede mål og muligheder

Det er statens mål, at skovarealer skal øges fra en tiendedel til en fjerdedel af landets areal i løbet af et århundrede, hvilket konkret indebærer, at der rejses skov på et nærmere angivet areal frem mod 2015. Det er endvidere et mål, at bynær skov og grundvandsbeskyttelse fremmes med skovrejsningen. Endelig

fremhæves det, at hensyn til landskab og naturbeskyttelse kan varetages gennem skovrejsningsprojekter, der integrerer ikke-træbevoksede arealer i skovområdet.⁸⁹

Planlægning og områdeudpegninger samt krav til kommunernes forvaltning

Kommuneplanen skal efter planlovens § 11 a nr. 11 indeholde retningslinier for beliggenheden af "skovrejsningsområder" og "negativområder", hvor skovtilplantning er uønsket. Områder i det åbne land, som ikke omfattes af disse retningslinier betegnes "neutralområder". Udpegningen skal ske ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning⁹⁰, og det tillades dermed i høj grad, at der lægges politiske afvejninger til grund. Der vil kunne dyrkes skov på hovedparten af landets areal, kun med undtagelse af vandlidende områder,⁹¹ så der synes i øvrigt ikke at være behov for at støtte udpegningerne på et naturvidenskabeligt grundlag. Det fremgår af "Oversigt over statslige interesser", at eksisterende skovrejsningsområder, som er udpeget til sikring af væsentlige grundvandsinteresser, skal fastholdes, indtil de statslige vandplaner foreligger i 2009. Det anbefales endvidere af hensyn til naturbeskyttelsesinteresser, at skovrejsning koordineres med det grønne netværk, samt af hensyn til friluftinteresser, at skovrejsningsområder udpeges i nærheden af store og små byer. Det kræves i oversigten, at regionplanernes negativområder som udgangspunkt skal fastholdes, og der opfordres endvidere til, at der tages hensyn til fuglebeskyttelsesområder og områder med natur-, landskabs- og kulturhistoriske værdier. Der skal desuden tages hensyn til områder med koncentreret husdyrhold, hvor der er behov for tillægsjord for at opnå harmoni mellem areal og antal husdyr. Det er påkrævet, at den samlede udstrækning af skovrejsningsarealer som minimum fastholdes, selvom de nævnte hensyn medfører reduktioner i de eksisterende udpegninger.

Reguleringsmuligheder

Planlægningen for skovrejsning tjener to funktioner, idet udpegningerne dels er grundlag for en reaktiv sagsbehandling efter landzonebestemmelserne og landbrugsjordsloven og dels er grundlag for en prioritering af økonomiske midler til privat og offentlig skovrejsning.

Det kræver landzonetilladelse at tilplante eller rydde et areal med skov, medmindre det sker med henblik på erhvervsmæssig skovdrift, jf. planloven § 36 stk. 1 nr. 4. Planlægningen for skovrejsning er koordineret med kommuneplanens øvrige emner, herunder landskabsinteresser, jordbrugsinteresser og naturbeskyttelse samt statens vandplan, og hele den sammenfattende planlægning antages at danne grundlag for vurderingen af en ansøgning om landzone-tilladelse til skovplantning. Skovplantning og rydning er desuden omfattet af kravet om VVM-screening, jf. bilag 2 i VVM-bekendtgørelsen⁹².

Negativområderne spiller en særlig rolle, idet der efter "bekendtgørelse om jordressourcens anvendelse til dyrkning og natur"⁹³ er forbud mod skovtilplantning i disse områder, medmindre særlige forhold taler for, at kommu-

⁸⁹ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 75)

⁹⁰ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 14 ad. § 11 a nr. 11

⁹¹ (Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen, 2007, s. 7)

⁹² Bkg. 1335/2006

⁹³ Bkg. 460/2005, udstedt med hjemmel i lbkg. 191/2009 (landbrugsjordsloven)

nen⁹⁴ giver dispensation, jf. § 9. Dermed er det kun udpegningen af negativ-områder, der medfører direkte restriktioner for grundejernes aktiviteter. Naturbeskyttelseslovens generelle forbud mod tilstandsændringer og den tilhørende dispensationsadgang gælder også for skovrejsning.

Tilskud til skovrejsning finansieres af staten og administreres af Skov- og Naturstyrelsen. Der kan ydes tilskud til anlæg og pleje af skov på alle private landbrugsarealer, men den førnævnte dispensation er dog en betingelse i negativområder, jf. skovrejsningsbekendtgørelsens⁹⁵ § 2 og § 5 stk. 2. Kommuneplanens skovrejsningsområder har alligevel betydning, idet der i disse områder foruden dækning af udgifter til anlæg og drift kan ydes kompensation i op til ti år for tabt indkomst som følge af skovrejsning, jf. § 2 og § 5 stk. 3. Planlægningen er desuden grundlag for Skov- og Naturstyrelsens prioritering af ansøgninger, idet arealer i skovrejsningsområde og indsatsområde for drikkevandsbeskyttelse kommer først. Desuden prioriteres skovarealer på mere end 10 ha samt bynære skove også højere.⁹⁶ Det er lige så væsentligt, at statslig skovrejsning primært finder sted i skovrejsningsområder⁹⁷.

Det er en betingelse for tilskud til skovrejsning, at arealet bliver fredskovspligtigt, jf. bekendtgørelsens § 5 stk. 1. Fredskovspligt tinglyses på ejendommen, og den kan kun ophæves af miljøministeren, når særlige grunde taler for det, jf. skovloven⁹⁸ §§ 5-6. Dermed kan der i modsætning til de fleste tilskudsordninger efter landdistriktsloven sikres en varig realisering af planlægningen gennem tilskud til skovrejsning. I den forbindelse skal det også bemærkes, at skovdrift hører under jordbrugsmæssig anvendelse, og at en lokalplan som følge af § 15 stk. 5 derfor ikke kan fastlægge, at et areal skal anvendes som skov⁹⁹. Selvom miljøministerens generelt har adgang til at ekspropriere for at fremme naturbeskyttelseslovens formål, må denne beføjelse ikke bruges til at fremme statslig skovrejsning, jf. § 60 stk. 1 og 2. Det er begrundet med, at det aldrig vil være af afgørende betydning, at en bestemt ejendom indgår i et skovrejsningsprojekt¹⁰⁰.

Sammenfatning

Skovarealet ønskes forøget for at tilgodese interesser vedrørende naturbeskyttelse, grundvandsbeskyttelse, friluftsliv og landskaber, så selvom der samtidig er en selvstændig erhvervsinteresse tilknyttet, kan skovrejsning i høj grad siges at være et middel til at opfylde målene for andre sektorinteresser. Dermed er flersidig arealanvendelse næsten en selvfølge ved skovrejsning, men det forudsætter dog, at der fokuseres på dette mål ved udpegningen af skovrejsningsområder i den sammenfattende planlægning. I forhold til de tre generelle funktioner med områdeudpegninger, kan skovrejsningsområder for

⁹⁴ Det bygger på en antagelse om, at kommunen har overtaget denne kompetence. Se evt. (Olsen & Basse, 2006, s. 407)

⁹⁵ Bkg. 1316/2006, udstedt med hjemmel i (skovloven)

⁹⁶ (Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen, 2008, s. 16)

⁹⁷ (Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen, 1999)

⁹⁸ Lbkg. 1044/2008 om skove (i kraft: 01-01-2009)

⁹⁹ Ifølge landbrugsjordsloven hører "anvendelse som skov" ind under "jordbrugsmæssig anvendelse", jf. § 4. Begrænsningen af lokalplanretten i landzone efter planlovens § 15 stk. 5 forudsættes ikke at være betinget af, at et areal fastlægges til *erhvervsmæssig udnyttelse* som skov.

¹⁰⁰ (Anker, 2006c, s. 425)

det første betegnes som en *prioritering af økonomiske ressourcer*, men samlet set kan formålet med positiv- og negativområderne også være at *skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling*. Den sidste funktion underbygges ikke mindst af mulighederne for at koordinere skovrejsning med det økologiske netværk, en eventuel friluftsstrategi eller vandplanlægningen samt af hensynet til at undgå konflikter med bl.a. natur- og landskabsinteresser og landbrugets strukturbetingede arealbehov.

Skovrejsningsområder må overvejende betegnes som en proaktiv områdeudpegning, men realiseringen er vel at mærke helt afhængig af frivillig deltagelse fra grundejere eller staten. Der er desuden det forbehold ved kommunens proaktive anvendelse af udpegningen, at den ikke selv administrerer tilskudsmidlerne. Det er måske kun et principielt problem, idet Skov- og Naturstyrelsens kriterier for prioritering i høj grad synes at leve op til de mål, som kommunerne kan forventes at ville varetage med planlægningen. Hvis kommunerne på grundlag af en detaljeret helhedsplan har mere specifikke ønsker for rækkefølgen af områder, der tilplantes med skov, kan de imidlertid ikke blive tilgodeset alene på grundlag af udpegningen af skovrejsningsområder.

3.7. Friluftsliv

Friluftsliv har betydning i forhold til befolkningens velfærd og den naturhistoriske formidling, og der er endvidere en samfundsøkonomisk interesse knyttet til turisme. Emnet omfatter alle de faciliteter, der gør det muligt eller attraktivt for befolkningen at færdes og opholde sig udendørs, samt de barrierer, der kan være herfor, men i henhold til analysens afgrænsning jf. afsnit 3.1 undlades det at behandle feriehoteller, kolonihaver, campingpladser, idrætsanlæg og lignende anlæg, som optager arealer i det åbne land uden at tillade en egentlig integration af beskyttelses- og benyttelsesinteresser. Herefter handler afsnittet kun om varetagelsen af de friluftinteresser, der knytter sig til adgangs- og færdselsmuligheder i det åbne land.

Overordnede mål og udfordringer

Det er et statsligt mål, at mulighederne for friluftsliv forbedres ved at emnet integreres i planlægningen. Det understreges samtidig i oversigten, at planlægningen skal tage udstrakt hensyn til jordbrugs- og råstoferhvervene, og endvidere at de skal sikre en balance mellem væksten i friluftsliv og hensynet til landskab og natur. Ved planlægning af det samlede stinet skal det tilsigtes, at der både er adgang fra byer og sommerhusområder til de forskellige naturområder, og sammenhængende adgang på tværs af regionen. Dette indebærer også, at eventuelle barrierevirkninger fra bl.a. større veje søges formindsket. Friluftsmulighederne ønskes desuden tilgodeset ved, at der etableres nye naturområder i nærheden af byer og sommerhusområder mv. Oversigten fremhæver turismeudviklingen som et tema for planlægningen af friluftsmuligheder.¹⁰¹

Strukturudviklingen i landbruget reducerer behovet for markveje til produktionsformål, hvilket medfører at mange veje med rekreativ betydning nedlægges. Desuden bliver mulighederne for at færdes i naturen begrænset af den tiltagende opdyrkning af arealer, der tidligere var uden for omdrift.¹⁰²

¹⁰¹ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 65-67)

¹⁰² (Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen, 2001, s. 16-17)

Planlægning og områdeudpegninger samt krav til kommunernes forvaltning

Efter planlovens § 11 a nr. 9 skal kommuneplanen indeholde retningslinier for »beliggenheden af arealer til fritidsformål, herunder kolonihaveområder og andre rekreative områder«. Derved forstås ifølge lovbemærkningerne bl.a. områder til feriehoteller, campingpladser og lignende, men bestemmelsen har ligeledes dannet grundlag for, at regionplanerne har indeholdt strategier og planlægning for områder til rekreativ udfoldelse samt færdselsmuligheder mv., og det forudsættes i lovbemærkningerne og "Oversigt over statslige interesser", at denne praksis videreføres i kommuneplanen. Navnlig af hensyn til den regionale sammenhæng i friluftsmulighederne stiller oversigten det konstante krav, at regionplanens arealreservationer af regional karakter skal opretholdes, med mindre de er uaktuelle, samt at eventuelle ændringer af stinet ikke må ændre i hovedprincipperne for udpegningen. Planlovens bestemmelser om planlægning i kystområder stiller desuden krav om, at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges, jf. § 5 b, stk. 1, nr. 5.

Reguleringsmuligheder

Implementering af planlægningen for adgangsmuligheder i det åbne land, som bl.a. kan bestå i en strategisk plan for et rekreativt stinet, tager udgangspunkt i for det første at opretholde de eksisterende veje samt offentlighedens ret til at færdes på dem, for det andet i at etablere de manglende stier, og for det tredje i at forhindre fremtidige barrierer for det planlagte stinet. Denne indsats er en blanding mellem reaktiv og proaktiv forvaltning.

Der er med naturbeskyttelseslovens kapitel 4 fastsat en udstrakt sikring af offentlighedens adgang til naturen, idet adgang på strande og udyrkede arealer, i skove og ad veje og stier i det åbne land som udgangspunkt er åbne for færdsel til fods eller på cykel. Det er kun tilladt for ejeren at forbyde færdsel ad veje og stier ved skiltning, hvis færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen eller for privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af plante- og dyreliv. Kommunen kan ud fra en samlet vurdering helt eller delvist tilsidesætte et sådant forbud for så vidt angår de gennemgående veje, jf. § 26 stk. 1 og 3. Denne beføjelse gælder dog ikke for veje og stier i private skove under 5 ha, hvor kommunen i stedet kan indgå aftale med ejeren om offentlighedens adgang evt. mod kompensation efter lovens § 55 stk. 1 nr. 3.¹⁰³

Det er afgørende for implementeringen af et planlagt stinet, at de udpegede adgangsveje og stier ikke nedlægges af ejerne. På baggrund af en påkrævet anmeldelse fra ejeren efter § 26 a. stk. 1 kan kommunen uden erstatningspligt påbyde ejeren, at veje og stier med væsentlig rekreativ betydning ikke må nedlægges jf. §§ 26 a. stk. 1 og 3.¹⁰⁴ Kommunen kan desuden bestemme, at private fællesveje skal have status som offentlig sti med den konsekvens, at de ikke kan nedlægges, uden at kommunen træffer bestemmelse om det, jf. lov om offentlige veje¹⁰⁵ §§ 97 og 23. Det indebærer desuden, at kommunen påta-

¹⁰³ Note til Lbkg. 1042/2008, §§ 23 og 26 i (Thomson Online – Karnov)

¹⁰⁴ Denne beføjelse gælder dog ikke for veje og stier, der er udelukkende etableret som led i en aftale om fremme af offentlighedens adgangsmuligheder, jf. stk. 5. Pligten til at anmelde nedlæggelse gælder for veje og stier, der er gennemgående eller fører til strande, skove, og udyrkede arealer eller til særlige udsigtspunkter, kulturminder og lignende, jf. stk. 1.

¹⁰⁵ Lbkg. 432/2008 om offentlige veje (i kraft: 01-01-2009)

ger sig en del af vedligeholdelsesudgifterne¹⁰⁶. Naturbeskyttelseslovens § 26 a er dermed særligt relevant i forhold til privatveje, der netop ikke kan optages som offentlig sti. Som et alternativ til at bruge disse beføjelser, kan kommunen vedtage en lokalplan med bestemmelser om veje og stier i lokalplanområdet, hvorefter der kræves dispensation fra lokalplanen, for at de kan nedlægges¹⁰⁷. Det skal særligt bemærkes, at lokalplanen også kan omfatte de veje, som hverken er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26 a eller af vejlovens § 97.

Etablering af nye stier med offentlig adgang kan være nødvendig for at gennemføre planlægningen. Hvis der indgås aftale med en grundejer, har kommunen ret til at yde økonomisk kompensation i kraft af naturbeskyttelseslovens § 55 stk. 1 nr. 3, og for øvrigt også som følge af kommunalfuldmagten¹⁰⁸. Tilskudsordninger efter landdistriktsloven har ikke primært fokus på friluftsindeklarerer¹⁰⁹, men i forbindelse med tilskud til etablering af læhegn er det dog muligt at få forhøjet tilskuddet på betingelse af, at der etableres en trampesti¹¹⁰. Ved natur- og miljøprojekter samt græsningsselskaber er udgifter til etablering af offentlig adgang også tilskudsberettigede¹¹¹. Kommunen har vel at mærke ingen mulighed for direkte at prioritere sådanne tilsagn om tilskud, men en målrettet oplysningsindsats om tilskudsordningen kan fremme realisering af planlægningen.

Kommunen kan endvidere have behov for at anlægge offentlige stier. Det er der hjemmel til med § 97 i lov om offentlige veje og for øvrigt også med kommunalfuldmagten. Ekspropriationshjemlen i lov om offentlige veje § 43 gælder også for anlæg af stier. Den føromtalte lokalplan, som også kan have bestemmelser om nye veje og stier, er ligeledes et lovligt ekspropriationsgrundlag¹¹².

Beslutningen om, at en vej med rekreativ betydning ikke må nedlægges, træffes på baggrund af en anmeldelse, og må derfor betegnes som en rent reaktiv indsats. På den anden side er etablering af nye stier gennem aftale eller egen drift en rent proaktiv indsats. Beslutningen om at tilsidesætte et forbud mod offentlig færdsel eller for mindre skoves vedkommende at indgå aftale med ejeren om offentlighedens adgang er også overvejende en proaktiv indsats. Når en privat fællesvej udpeges som offentlig sti kan det beskrives som en proaktiv beslutning, som medfører, at den pågældende vej for fremtiden inddrages under den reaktive forvaltning.

Sammenfatning

Friluftaktiviteter kan beskrives som benyttelse af det åbne land. Hvad færdselsmuligheder angår, er de dog ikke så arealkrævende, at det giver mening at tale om egentlig flersidig arealanvendelse i den forbindelse, men det er fortsat

¹⁰⁶ Note til Lbkg. 432/2008, § 97 i (Thomson Online – Karnov)

¹⁰⁷ Muligheden for at lokalplanlægge for veje og stier i et jordbrugsområde er omtalt i (Tophøj Sørensen, 2002, s. 36)

¹⁰⁸ Om muligheden for at varetage rekreative formål på grundlag af kommunalfuldmagten, se (Tophøj Sørensen, 2002, s. 37-38)

¹⁰⁹ F.eks. er tilskud til natur- og miljøprojekter samt græsningsselskaber betinget af, at de kan bidrage til gennemførelse af en række handlingsplaner og direktiver, der alle vedrører naturbeskyttelse og vandmiljø, jf. bkg. 78/2008 § 9.

¹¹⁰ Bkg. 972/2007 om tilskud til landskabs- og biotopforbedrende beplantninger, jf. § 11 nr. 7

¹¹¹ Bkg. 78/2008 om tilskud til natur- og miljøprojekter, jf. §§ 15 nr. 3 og 16 nr. 2

¹¹² (Tophøj Sørensen, 2002, s. 37)

oplagt at inddrage friluftsliv ved en integration af sektorinteresser. Samtidig er attraktive friluftsmuligheder i vid udstrækning betingede af, at der finder en flersidig arealanvendelse sted gennem bl.a. ekstensiv landbrugsdrift og flersidigt skovbrug.

Det primære formål med at planlægge for et rekreativt stinet er at *skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling*. Forbud mod at nedlægge en vej med rekreativ betydning, som følge af en anmeldelse efter naturbeskyttelsesloven, er det eneste af de beskrevne virkemidler, der er rent reaktivt. Eftersom et sådant forbud ikke indebærer udgifter for kommunen til drift eller kompensation, forventes denne afgørelse helt overvejende at blive truffet ud fra en konkret vurdering af den pågældende vejs betydning og under hensyntagen til grundejerens behov for at nedlægge vejen. Administrationsgrundlaget i form af et rekreativt stinet kan også være relevant, men det synes ikke at være en forudsætning for at kunne træffe afgørelsen. Implementeringen af et planlagt rekreativt stinet indebærer for øvrigt også, at det indgår som administrationsgrundlag ved bl.a. landzonetilladelser, således at barrierevirkninger eller andre forhindringer for realiseringen afværges. Kommunens øvrige virkemidler er overvejende proaktive, og kan tilsammen bruges til at forhindre en uønsket nedlæggelse af samtlige eksisterende veje og stier, samt til at etablere de stier, der mangler, for at et planlagt rekreativt stinet kan realiseres. Denne indsats forudsætter, at kommunen tager en række initiativer, og den medfører desuden nogle udgifter for kommunen til anlæg, vedligeholdelse, erstatning og kompensation. En planlægning for et rekreativt stinet synes derfor at være et vigtigt grundlag for en koordineret og prioriteret anvendelse af de proaktive virkemidler.

Kommunen kan desuden fremme realiseringen af sin planlægning for friluftsmuligheder gennem en målrettet oplysningsindsats omkring de elementer med sigte på friluftsmuligheder, som findes i tilskudsordningerne under landdistriktsprogrammet. Eftersom ingen af disse tilskudsordninger har primært sigte på friluftsmuligheder, betragtes det ikke som en væsentlig ulempe for kommunen, at de administreres af en anden myndighed.

3.8. Opsamling

Analysen er lavet med det formål at danne grundlag for projektets efterfølgende analyser. Beskrivelsen af rammerne for opgavevaretagelse giver for øvrigt ikke i sig selv grundlag for at konkludere delvist på projektets problemstilling. Det skyldes ikke mindst den valgte afsnitsstruktur, hvor de udvalgte sektorer er beskrevet særskilt uden forsøg på at beskrive mulighederne for f.eks. koordinering af virkemidler eller områdeudpegninger på tværs af sektorer. I det følgende fremhæves en række iagttagelser, som er væsentlige i forhold til de efterfølgende analyser. Opsamlingen tager udgangspunkt i tabellen nedenfor, hvor de beskrevne egenskaber ved de forskellige områdeudpegninger er sammenfattet. Der henvises desuden til afklaringen i afsnit 2.2 af, hvad helhedsorienteret planlægning betyder i forbindelse med dette projekt.

Som følge af det princip om koordinering af sektorinteresser, der følger af planlovens formål, og som er særligt fremtrædende i den helhedsorienterede planlægning, må alle sektorinteresser i et eller andet omfang betragtes som relevante i forhold til en helhedsorienteret kommuneplanlægning. Det gælder både de fem sektorer, der er behandlet i kapitlet, og dem der er udeladt.

Det er beskrevet i kapitel 1, at den helhedsorienterede planlægning adskiller sig fra den typiske sammenfattende planlægning derved, at den ud over at væ-

Kategorisering af områdeudpegninger: Skemaet sammenfatter resultater fra kapitlets analyser. Navnlig kategoriseringen af, om udpegningerne er politisk eller fagligt begrundede, bygger på et sammenfattende skøn.

Særligt værdifulde naturbeskyttelsesområder omfatter beskyttede naturtyper, fredede og klitfredede områder, internationale naturbeskyttelsesområder og eksisterende økologiske forbindelser.

| Sektorinteresse Områdeudpegning og deludpegninger | <i>Funktion</i> | <i>Myndighed for udpegningen</i> | <i>Kommunens implementeringsbeføjelser</i> | <i>Udpegningsgrundlag</i> |
|---|--|----------------------------------|--|---------------------------|
| Landbrug | | | | |
| Særligt værdifulde landbrugsområder. | Forudsætninger | Kommune og statsamtet | Reaktive | Politisk og fagligt |
| Natur | | | | |
| Internationale naturbeskyttelsesområder. | Forudsætninger samt sammenhæng og kvalitet | Miljøministeren | Proaktive og reaktive | Fagligt |
| Særligt værdifulde naturbeskyttelsesområder | Forudsætninger | Kommune | Proaktive og reaktive | Fagligt |
| Potentielle naturområder og økologiske forbindelser | Sammenhæng og kvalitet | Kommune | Proaktive og reaktive | Politisk og fagligt |
| SFL | Prioritering | FødevarerErhverv | (FødevarerErhverv har proaktive beføjelser) | Politisk og fagligt |
| Vand | | | | |
| Drikkevandsinteresser | Forudsætninger | Miljøministeren | Reaktive | Fagligt |
| Følsomme indvindingsområder | Forudsætninger | Miljøministeren | Reaktive | Fagligt |
| Indsatsområder | Forudsætninger | Miljøministeren | Proaktive og reaktive | Fagligt |
| Lavbundsarealer | Sammenhæng og kvalitet | Kommune | Proaktive og reaktive | Politisk og fagligt |
| SFL | Prioritering | FødevarerErhverv | (FødevarerErhverv har proaktive beføjelser) | Politisk og fagligt |
| Skovrejsning | | | | |
| Skovrejsningsområde | Prioritering | Kommune | (Skov- og Naturstyrelsen har proaktive beføjelser) | Politisk |
| Skovrejsning uønsket | Forudsætninger | Kommune | Reaktive | Politisk |
| Friluftsliv | | | | |
| Rekreativt stinet | Sammenhæng og kvalitet | Kommune | Proaktive og reaktive | Politisk |

re grundlag for den reaktive enkeltsagsbehandling er fokuseret på at skulle realiseres. I den forbindelse er det den type områdeudpegninger, der har som funktion at skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling, der påkalder sig størst opmærksomhed i forhold til projektets problemstilling. De særligt værdifulde naturbeskyttelsesområder samt indsatsområder for drikkevandsbeskyttelse har som funktion at afgrænse områder med særlige forudsætninger, men de er samtidig betegnet som proaktive udpegninger, fordi det forudsætter en aktiv forvaltning at opfylde deres formål. For særligt værdifulde naturbeskyttelsesområder gælder det om at fastholde eller forbedre den eksisterende tilstand, mens det for indsatsområder gælder om at sikre en beskyttelse, der er mere vidtgående, end hvad rammerne for den lovlige arealanvendelse giver mulighed for. Dermed er disse to udpegninger også særligt interessante i forbindelse med projektet.

Et andet princip for den helhedsorienterede planlægning, der er fremhævet i afsnit 2.2, er, at planlægning og realisering foretages i et samspil mellem myn-

digheder, således at internationale, nationale og regionale mål integreres i retningslinier og områdeudpegninger i den fysiske planlægning. Statens vand- og naturplaner opfylder til dels dette princip i kraft af, for det første at de skal gennemføres af kommunen, og for det andet, at kommuneplanen skal være i overensstemmelse med denne planlægning. Det fremgår dog ikke af de forudgående analyser, hvorvidt reglerne for tilvejebringelsen af miljøkvalitetsplanlægningen kan sikre det fornødne samspil mellem myndigheder. Kommuneplanen skal udpege de internationale naturbeskyttelsesområder, og derudover er der mulighed for, men ikke pligt til, at den øvrige planlægning for bl.a. et økologisk netværk koordineres med naturplanens udpegninger. Der er desuden mulighed for at koordinere skovrejsningsområder med vandplanlægningen. Det skal også bemærkes, at planlægningsgrundlaget for administration af dele af landdistriktsstøtten tilvejebringes af en statslig myndighed, så forudsat at SFL-områdernes prioritering faktisk afspejler nogle målsætninger, kan princippet om at integrere nationale og regionale mål i kommuneplanen, til dels siges at blive opfyldt derved, at kommunen vælger at koordinere sine mere proaktive områdeudpegninger med SFL-områder. Reglerne for tilvejebringelse af landbrugsplanlægningen forudsætter mere direkte et samspil mellem myndigheder, men de forudgående analyser giver ikke grundlag for at vurdere, hvad den nye myndighedsstruktur betyder for dette samspil. Den kommunale planlægning for prioritering af statslige midler til skovrejsning et ubetinget eksempel på integration af nationale mål i kommuneplanen.



Kapitel 4.

Helhedsorienteret kommuneplanlægning

4.1. Kapitlets indhold

Projektet undersøger mulighederne for at lave helhedsorienteret kommuneplanlægning efter kommunalreformen og herunder mulighederne for, at en sådan planlægning søger at fremme et mål om flersidig arealanvendelse. Analyserne i dette kapitel tager udgangspunkt i alle de principper for helhedsorienteret planlægning, der er opregnet i afsnit 2.2.

En del af analyserne vil koncentrere sig om mulighederne for, at kommuneplanlægningen sikrer afvejning og koordinering af sektorinteresser med et eventuelt mål om flersidig arealanvendelse. På baggrund af litteratur om den sammenfattende planlægning redegøres der for nogle faglige vurderinger af, i hvilket omfang planlovens rammer for kommuneplanlægningen henholdsvis stiller krav om og giver mulighed for, at kommuneplanen sikrer sektorkoordination og fremmer flersidig arealanvendelse. Denne generelle vurdering sammenholdes dernæst med om planlægningen i eksempelkommunen har formået at udnytte sådanne muligheder. Undersøgelsen af planlægningen i eksempelkommunen indebærer, at det på baggrund af plandokumenter og interview belyses, dels om der politisk og i forvaltningen er ønske om at sikre sektorintegration og flersidig arealanvendelse, og dels hvilke tiltag, der er gjort i den seneste kommuneplanrevision, for at efterleve dette ønske. Disse resultater underbygges med en beskrivelse af de helhedsorienterede tiltag i kommuneplanen. Denne beskrivelse baseres på en analyse af kommuneplanforslagets indhold ud fra den karakteristik af områdeudpegninger og øvrige beskrivelse af rammerne for varetagelse af sektoropgaver, der er lavet i kapitel 3. De beskrevne analyser kommer i afsnit 4.5 og 4.6.

En anden del af analyserne vil koncentrere sig om mulighederne for at tilrettelægge kommuneplanens indhold på en måde, som fremmer realiseringen. Der tages stilling til spørgsmålet på baggrund af litteratur om den sammenfattende planlægning. Denne generelle vurdering sammenholdes dernæst med en undersøgelse af, om der er gjort tilsvarende tiltag i eksempelkommunen og hvilken effekt de har haft i forhold til kommuneplanens indhold. De beskrevne analyser kommer alle i afsnit 4.7.

Kapitlet indledes med en undersøgelse af baggrunden for eksempelkommunens seneste kommuneplanforslag, og herunder en beskrivelse af det råderum, som kommunen har haft i kommuneplanrevisionen. I kapitel 3 er landsplanlægningen og herunder en række konkrete mål for varetagelsen af udvalgte sektorinteresser beskrevet, og i afsnit 4.2 tages der stilling til, hvordan disse nationale interesser sætte rammer for kommuneplanrevisionen i kraft af rammestyringen i det nye plansystem. Det er et princip for den helhedsorienterede planlægning, at den foretages i samspil mellem myndigheder og både i afsnit 4.2. og 4.3 gøres der nogle iagttagelser, som belyser mulighederne herfor i det nye plansystem. Afsnit 4.3 behandler relevante forandringer i både den interne og eksterne myndighedsstruktur, og der tages desuden stilling til

mulighederne for borgerinddragelse i det nye plansystem. Disse analyser bygger i vidt omfang på et interview og desuden på relevante retskilder og litteratur.

Som en sidste undersøgelse af baggrunden for analyserne i afsnit 4.5-4.7 beskrives det i afsnit 4.4, hvilke erfaringer eksempelkommunen har gjort med helhedsorienteret planlægning, og herunder afklares det, hvad politikerne og forvaltningen mener med deres anvendelse af begrebet.

De anvendte analysemetoder er beskrevet i afsnit 2.4, og de forklares i fornødent omfang gennem afsnittene. Interviewet er gennemført med deltagelse af to medarbejdere ved Aalborg Kommune. Den ene deltager, som er ansat i planlægningsafdelingen, har haft et overordnet ansvar for udarbejdelsen af emnerne i det åbne land, og har desuden haft samme opgave i forbindelse med regionplanlægningen under sin tidligere ansættelse i Nordjyllands Amt. Den anden deltager, som er ansat i park- og naturforvaltningen, har gennem en år-række medvirket ved kommuneplanlægning og som projektleder været knyttet til planlægning og implementering af en række natur- og miljøprojekter. Tilsammen er interviewpersonerne således i besiddelse af en viden og erfaring, som vurderes at danne et fuldt tilstrækkeligt grundlag for interviewet.

Som baggrund for de beskrevne analyser er der i Boks 3 lavet en oversigtlig karakteristik af eksempelkommunen.

4.2. Baggrund for kommuneplanrevisionen

Med kommunalreformen har kommunerne fået ansvaret for planlægningen i både byerne og det åbne land, og ifølge miljøministeren har det åbnet mulighed for andre prioriteringer og mere helhedsorienterede løsninger. Kommunernes prioritering af beskyttelsesinteresser i det åbne land afhænger i nogen grad af kommunalbestyrelsens politik. Desuden spiller de statslige myndigheder og regionerne en rolle i det nye plansystem. I det følgende undersøges det på baggrund af lovgivningsmæssige rammer, forvaltningspraksis og erfaringsbaserede forventninger, hvordan kommunalbestyrelserne inde for rammerne af det nye plansystem kan forventes at prioritere de nationale, regionale og lokale interesser på tværs af by og land.

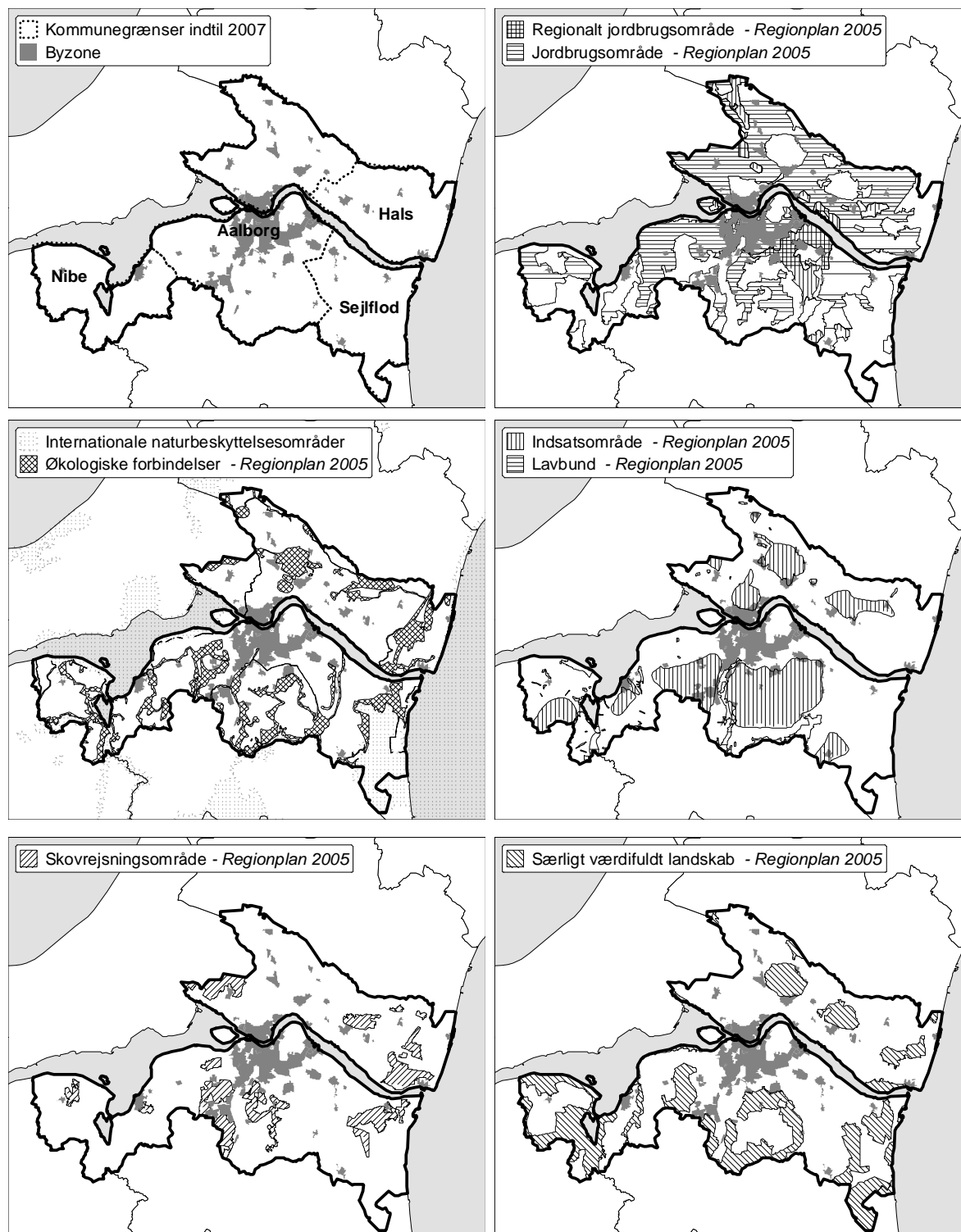
Kommuneplanrevisionens omfang

Fremover er kommuneplanen den eneste sammenfattende plan for byerne og det åbne land, og på længere sigt vil det indebære, at udarbejdelsen og revisionen af kommuneplanen er den eneste proces, hvor alle sektorinteresser bliver vurderet selvstændigt og afvejet indbyrdes på et politisk og fagligt grundlag. Udarbejdelsen af Kommuneplan 09 finder sted godt to år efter, at kommunalreformen er iværksat gennem ny lovgivning og etablering af nye kommunale enheder og statslige myndigheder. Den nye struktur indebærer både en ændret organisering af kommunernes opgavevaretagelse og nogle nye forudsætninger for prioriteringen af kommunens ressourcer, hvilket helt naturligt gør arbejdet med at gennemføre kommuneplanrevisionen til en udfordrende opgave. Det fremgår tydeligt af "Oversigt over statslige interesser", at Miljøministeriet er opmærksom på udfordringen ved at udarbejde en ny type fysisk plan under nye arbejdsbetingelser, og oversigten tager tilsyneladende hensyn til det på to overordnede punkter.

Boks 3: Karakteristik af Aalborg Kommune.

Storbykommune: Aalborg Kommune består af de sammenlagte gl. Aalborg, Sejflod, Nibe og Hals kommuner. Den kan betegnes som en storbykommune, idet ca. 125.000 af kommunens befolkning på næsten 200.000 bor i Aalborg og Nørresundby, mens der bor ca. 10.000 i hver af byerne Svenstrup, Sejflod, Nibe og Hals og ca. 35.000 i de øvrige oplandsbyer og landdistrikterne.

Sektorinteresser: Af kommunens samlede areal optager landbruget 60 pct. Den aktive indsats for naturbeskyttelse er bl.a. knyttet til de økologiske forbindelser og de landbrugsarealer, der har afstrømning til internationale naturbeskyttelsesområder. Den aktive indsats for vandmiljøet er desuden knyttet til indsatsområder og lavbundsarealer, der udgør hhv. 23 pct. og 3 pct. af kommunens areal. 10 pct. af kommunen er udpeget som skovrejsningsområde, og 25 pct. er udpeget som særligt værdifuldt landskab.



Kortene er i målforhold 1:850.000 med nord opad. Alle planlægningstemaer stammer fra Regionplan 2005 for Nordjyllands Amt. I gengivelsen af temaet "Økologiske forbindelser" er sammenfald med "Internationale naturbeskyttelsesområder" udeladt. Folketal er hentet fra (Aalborg Kommune - hjemmeside 1).

For det første er der hverken krav eller forventning om, at kommunerne laver en gennemgående revision af alle emner i de tidligere regionplaner, selvom de dog har ret til at gøre det inden for rammerne af de statslige interesser. Kommunerne kan nøjes med at revidere de områder og temaer, som de tillægger størst betydning inden for de kommende år, og optage regionplanens retningslinier uændret i kommuneplanen for de øvrige temaer.¹

De interviewede medarbejdere ved Aalborg Kommune har indtryk af, at de danske kommuner typisk har overført de fleste temaer fra regionplanen uændret til kommuneplanen, fordi der ikke har været ressourcer til at revidere det hele. Det samme gælder for Aalborg Kommune, selvom man har gjort mere ud af revisionen, end det er indtrykket for de fleste andre kommuner. I Aalborg Kommune har man generelt genbrugt temaerne efter en grundig gennemgang af alle retningslinier.² Kommunalbestyrelsen har bakket op om denne fremgangsmåde. Temaerne "skovrejsning" og "rekreative stier" er blevet grundigere revideret end de øvrige temaer i det åbne land. Ved disse temaer er regionplanens udpegninger blevet overført til kommuneplanen og suppleret med nye udpegninger af bl.a. bynære skovrejsningsområder, der i højere grad end regionplanen tager hensyn til det lokale behov for adgang til naturen. Områdeudpegninger og retningslinier for henholdsvis skovrejsning, friluftsliv og naturbeskyttelse er grundlag for det nye sammenfattende tema kaldet "Grøn-blå Struktur", der beskrives mere uddybende i afsnit 4.6. Foruden de ressourcemæssige grunde har sektorplanlægning og sektorredegørelser også haft indflydelse på, hvilke temaer det er udeladt at revidere. Statens natur- og vandplaner samt landbrugsredegørelsen offentliggøres først senere i 2009, og det samme gælder jordbrugsanalysen, som kommunen laver i samarbejde med statsforvaltningen. Eftersom disse planer og redegørelser danner grundlag for kommuneplanens temaer med natur, vand og landbrug, er det fundet hensigtsmæssigt at begrænse eller udelade revisionen af temaerne i den kommende kommuneplan.³

Det andet punkt, hvor "Oversigt over statslige interesser" tager hensyn til udfordringen ved at udarbejde en ny kommuneplan kort efter kommunalreformens ikrafttræden, består i, at oversigten ikke indeholder nye mål og krav til kommuneplanerne og dermed i store træk er en gentagelse af statens udmelding til regionplanrevision 2005. I den seneste oversigt påpeges det, at hovedparten af de fremsatte krav stammer direkte fra gældende lovgivning og handlingsplaner. De øvrige krav består for en dels vedkommende i et ønske om, at relevante arealreservationer mv. i regionplanerne fastholdes for visse emner, bl.a. med henblik på at opretholde beskyttelsesniveauet på natur- og miljøområdet, mens andre krav afspejler de planlægningsprincipper, som er udviklet gennem amternes praksis, og som også fremover vil blive lagt til grund for eventuelle indsigelser. Oversigten påpeger desuden, at der for samtlige krav er et råderum for, hvordan de efterleves i kommunerne.⁴

¹ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 6 og 14)

² Som et eksempel på, at der er taget stilling til regionplanens retningslinier kan det nævnes, at de to områdetyper, der i regionplanen hed "naturområder" og "landbrugsområder" er blevet slået sammen i områdetypen "øvrige landområder", fordi de havde samme retningslinier, og der ikke var forskel på administrationen efter dem.

³ De "regionale naturområder" er til gengæld blevet revideret enkelte steder i overensstemmelse med den seneste afgrænsning af internationale naturbeskyttelsesområder. (Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune.)

⁴ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 12 og 28)

Den ene af de interviewede medarbejdere ved Aalborg Kommune har gennem sin tidligere ansættelse i Nordjyllands Amt har været regionplanansvarlig, og helt i overensstemmelse med bemærkningerne i "Oversigt over statslige interesser" mener hun, at oversigtens form minder om den hidtidige udmelding til regionplanrevisionen, og at indholdet i store træk er det samme. Det er hendes indtryk, at staten har set det som den vigtigste opgave for kommunerne, at de fik overført alle regionplanens temaer, og at den har erkendt, at det i sig selv er krævende. Begge interviewpersoner er endvidere enige om, at oversigten ikke er blevet opfattet som begrænsende for kommuneplanlægningen, og at den tilmed har virket inspirerende og givet nogle muligheder, som er blevet udnyttet i kommunens planlægning.⁵

Statens varetagelse af beskyttelsesinteresser

Kommunernes indbyrdes konkurrence for at tiltrække og fastholde borgere og erhvervsvirksomheder foregår bl.a. gennem de muligheder, de kan tilbyde for lokalisering af boliger og erhvervsgrunde. Dermed har kommunerne knyttet nogle interesser til anvendelsen af arealressourcerne i det åbne land, som i visse tilfælde modarbejder de beskyttelsesinteresser, der er knyttet sig til landskab, natur og jordbrug mv.. Førhen er interesserne i det åbne land (foruden de regionale hensyn til bymønstre og detailhandelsstruktur mv.) blevet varetaget i kraft af rammestyningen af den planlagte arealanvendelse, hvor amterne har spillet en betydelig rolle. Det har været almindelig praksis, at amterne var i løbende dialog med kommunerne om deres planlægning, og i den forbindelse var det også normalt, at de gjorde indsigelse på en række punkter, mod kommuneplanforslag, der var i strid med bl.a. regionplanen⁶. Kommunalreformen har ikke ændret ved det vilkår, at kommunerne er afhængige af bosætning og erhverv som beskætningsgrundlag, men fremover er det kommunerne selv, der under opsyn af statslige myndigheder på samme tid skal varetage både beskyttelsesinteresserne i det åbne land og deres egne interesser for byvækst.

Miljøministeren skal varetage de nationale interesser i kommuneplanlægningen ved at gøre indsigelse⁷ mod et kommuneplanforslag, som i betydelig grad er i modstrid med "Oversigt over statslige interesser". Miljøministerens rolle i rammestyningen samt hovedpunkterne i den seneste oversigt i forhold til udvalgte sektorer er beskrevet afsnit 3.2. Tre ud af de syv nye miljøcentre har ansvaret for at gennemgå kommuneplanforslag og, evt. efter indstilling fra en statslig myndighed, at gøre indsigelse. De tre miljøcentre har desuden ansvaret for at føre dialog med kommunerne, med henblik på at finde løsninger, som både imødekommer kommunens ønsker og hensynet til overordnede in-

⁵ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune.

⁶ LFF 93/2004, Almindelige bemærkninger afsnit 2.7

⁷ Lovændringen, der udmønter kommunalreformen i planloven, fastsætter, at regionplanerne har retsvirkning som landsplandirektiv efter planlovens § 3, samt at miljøministeren med virkning for en eller flere kommuner helt eller delvist kan ophæve, ændre eller tilvejebringe tillæg til regionplanerne, jf. L 571/2005 § 3 stk. 1 og 7. Det betyder, at de nye kommuneplaner ikke vil kunne vedtages endeligt, før miljøministeren har ophævet regionplanen for den pågældende kommune. I den forbindelse vil miljøministeren påse, at forslaget respekterer de overordnede interesser (LFF 93/2004 Almindelige bemærkninger afsnit 2.8). Miljøministeren kan også vælge delvist at opretholde regionplanen for de emner i et kommuneplanforslag, der eventuelt strider imod statslige interesser. Dermed vil det strengt taget ikke være nødvendigt for miljøministeren at bruge sin indsigelsesret efter § 29 ved den første generation af kommuneplaner.

teresser.⁸ I bemærkningerne til lovforslaget, der udmønter kommunalreformen i planloven, fremhæves det, at der er lagt op til, at staten får en mere aktiv rolle for at sikre overordnede planhensyn, men at ændringen samtidig betyder en mindre detailstyring af kommunerne⁹. Denne udmelding skal naturligvis ses i lyset af, at det ansvar som staten har fået, førhen lå hos amterne, og en "mere aktiv rolle" for staten er derfor ikke ensbetydende med endnu mere styring af kommuneplanlægningen. Samtidig giver selve beføjelserne grundlag for at forvente mindre detailstyring, idet miljøministeren ikke har udtrykkelig ret til at gøre indsigelse mod alle lokalplanforlag, lige som amterne havde¹⁰.

Interviewpersonerne ved Aalborg Kommune er blevet spurgt om deres forventninger til, hvordan staten vil varetage beskyttelsesinteresserne i det åbne land i forhold til kommuneplanforslag, der udlægger nye områder til byvækst. De forventer, at processen kommer til at svare til de forhandlinger, som kommunen havde med amtet vedrørende ønsker for byvækst, men derudover er det vanskeligt at forudsige, om staten vil være lige så restriktiv over for byvækstønsker, som amtet var. Ved de kommende kommuneplaner forventes staten at ville forholde sig lige så detaljeret til beskyttelsesinteresserne, som amtet gjorde, mens det på længere sigt kan forventes, at staten vil overlade mere ansvar for de lokale interesser og koncentrere sig om nationale interesser som grundvandsbeskyttelse og kystbeskyttelse¹¹. Denne forventning synes at stemme overens med den føromtalt udmelding i lovbemærkningerne.

Regionsrådets styring af kommuneplanlægningen

På grundlag af den regionale udviklingsplan efter planlovens § 10 a indgår regionsrådene også i rammestyringen af den fysiske planlægning. Udviklingsplanen skal på grundlag af en helhedsvurdering beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer og landdistrikter med hensyn til bl.a. natur, miljø, rekreative formål, erhverv og turisme, jf. stk. 3, og den skal desuden redegøre for sammenhængen med den kommunale planlægning, jf. stk. 4. Planens indhold skal illustreres med »overordnede ikke præcise udpegninger« på kortbilag, jf. stk. 5. Kommuneplanen må ikke stride imod beskrivelsen af den ønskelige fremtidige udvikling, jf. § 11 stk. 4, og på det punkt har regionsrådet ret til at gøre indsigelse mod kommuneplanforslag efter § 29 a. Navnlig den begrænsning, der følger af bestemmelsen om "overordnede ikke præcise udpegninger", betyder imidlertid, at der ikke er grundlag for en mere præcis styring af kommunernes planlægning¹². I Aalborg Kommune opfattes rammerne i den regionale udviklingsplan som meget overordnede, og de findes ikke begrænsende for kommuneplanlægningen. Kommunen oplever ligefrem, at den har været på forkant med udviklingsplanens forslag om grønne strukturer mv.¹³

⁸ (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 12)

⁹ LFF 93/2004, bemærkning til § 1 nr. 32 og 33

¹⁰ Efter den tidligere planlovs § 29 stk. 2 havde amtet pligt til at fremsætte indsigelse mod kommune- og lokalplanforslag, der stred imod regionplanen. Efter den gældende planlovs § 29 stk. 3 kan en statslig myndighed fremsætte indsigelse et lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager. Bestemmelsen er bl.a. udmøntet i cirk. 35/2005, hvorefter FødevarerErhverv kan gøre indsigelse mod lokalplaner for at varetage jordbrugsmæssige interesser.

¹¹ Interviewpersonerne er ikke indbyrdes helt enige omkring denne forudsigtelse.

¹² (Anker, 2006d, s. 193)

¹³ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Kommunalbestyrelsens varetagelse af beskyttelsesinteresser

Ligesom før kommunalreformen følger det af planlovens formål, at kommunalbestyrelsen skal medvirke til at varetage beskyttelsesinteresserne i det åbne land, og uanset hvilken rolle staten kommer til at spille fremover, er dette ansvar kun blevet større som følge kommunernes nye planlægnings- og administrationsbeføjelser. På den baggrund ønskes det at vide, hvordan kommunalbestyrelsen i Aalborg Kommune varetager beskyttelsesinteresserne i det åbne land i den kommende kommuneplan. Kommunalbestyrelsen har forhåndsgodkendt hovedtrækkende i de ændringer, som med kommuneplanforslaget sker i forhold til regionplanen, men da selve forslaget endnu ikke var behandlet af kommunalbestyrelsen på tidspunktet for interviewet, er der kun et svagt grundlag for at svare på spørgsmålet. Der kan dog peges på eksempler, hvor kommunalbestyrelsen har ytret ønske om bestemte byvækstområder, bl.a. for at imødekomme de borgerønsker, der er blevet udtrykt i forbatteren. I enkelte af disse tilfælde er det en politisk prioritering, at beskyttelsesinteresserne for mindre bynære områder tilsidesættes. Der kan dog ikke fremhæves eksempler på, at beskyttelsen ønskes tilsidesat for større områder i det åbne land.¹⁴

Kommunalbestyrelsens varetagelse og afvejning af beskyttelsesinteresserne i det åbne land afspejles ikke alene i deres holdning til beskyttelse af jordressourcen ved f.eks. byvækstområder, men også i deres holdning til landbrugets udviklingsmuligheder og herunder afvejningen af landbrugsmæssig udnyttelse over for andre beskyttelsesinteresser. I forbindelse med en evaluering af Drastrup-projektets gennemførelse i 2002, har Aalborg Kommune offentliggjort det synspunkt, at der er behov for et opgør med landbrugsinteresserne over for miljøinteresserne¹⁵. I dag menes dette synspunkt dog ikke at repræsentere kommunalbestyrelsens holdning i samme grad som dengang, idet kommunen nu også har ansvaret for at varetage landbrugserhvervets interesser foruden hensynet til rent drikkevand, byudvikling og plads til friluftsliv mv.¹⁶

4.3. Myndighedsstruktur

Den kommunale forvaltning

På baggrund af en analyse i 1998 af tre amters praksis for varetagelse af naturbeskyttelseshensyn i landzonesager samt dispensationssager efter naturbeskyttelsesloven, er der fundet at være relativt stor afstand mellem regionplanen og enkeltsagsbehandlingen. Det forklares til dels med, at regionplanlægningen generelt er adskilt fra den nævnte sagsbehandling i den interne opgavefordeling.¹⁷ Samtidig har repræsentanter fra amterne i 2001 peget på, at der for at fremme den helhedsorienterede planlægning er behov for at styrke det interne samarbejde i institutionen. Medarbejdere fra de forskellige sagsområder kan bidrage til planlægningen ud fra et detaljeret kendskab til lokalområdernes problemer og potentialer samt en viden om den effekt, som mulige udviklinger i lokalområdet vil have for mere overordnede strukturer.¹⁸ Det

¹⁴ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

¹⁵ (Madsen, 2002, s. 49) Se eventuelt også s. 37.

¹⁶ (Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune) Kommunens ønsker om nye reguleringsmuligheder over for landbruget er dog fortsat aktuelle.

¹⁷ (Anker, 2001, s. 101)

¹⁸ (Holmberg, Willeberg, Boon, Madsen, Nellemand, & Sveistrup, 2001, s. 286-287)

kan forventes, at mulighederne for at samarbejde om kommuneplanlægningen på tværs af fagområder er blevet forandrede med den nye myndighedsstruktur. For så vidt at en større sagsmængde inden for de enkelte sagsområder medfører, at forvaltningen er mere opsplittet på fagområder, vil overførslen af kompetencer fra amter til kommuner måske medføre en mindre opsplittning. Kommuneplanen skal omfatte flere og mere detaljerede emner, end regionplanen skulle, og dermed er planlægningsopgaven blevet større relativt til kommunens samlede opgavebyrde. Dette kan på den anden side måske medføre, at planlægningsenheden optræder mere selvstændigt og dermed isoleret i den samlede forvaltning. Uanset disse spekulationer, afhænger styrken i det interne samarbejde og dermed forudsætningerne for helhedsorienteret planlægning af de valg, der træffes både med hensyn til måden, som forvaltningen organiseres på, og med hensyn til metoder og kommunikationsformer.

I Boks 4 ses en skematisk fremstilling af den organisatoriske opbygning af Teknik- og Miljøforvaltningen i Aalborg Kommune med hensyn til de opgaver, der er knyttet til sektorerne, som er beskrevet i kapitel 3.¹⁹ Landzoneadministration er den eneste af de gængsne sagsbehandlingsopgaver, som er placeret i samme forvaltningsenhed som planlægningen, hvilket umiddelbart antyder en markant organisatorisk adskillelse mellem planlægningen og sagsbehandlingen i det åbne land. Afdelingen Park og Natur deltager imidlertid også aktivt i både kommuneplanlægning og lokalplanlægning. Den øvrige adskillelse siger ikke i sig selv noget om styrken i det interne samarbejde, men forholdet peger stadig på, at forvaltningen har behov for at benytte sig af mere formelle procedurer for kommunikation om planlægningen. Det oplyses, at der er nedsat arbejdsgrupper med repræsentanter fra forskellige afdelinger, som kommer med idéer og indvendinger til planlægningen på baggrund af det kendskab, de har til f.eks. bestemte landbrugsbedrifter. Amtet benyttede sig af lignende arbejdsgrupper i forbindelse med regionplanlægningen, men der var kommunens sagsbehandlere for f.eks. landzone- eller vandløbsadministration vel at mærke ikke repræsenteret.²⁰

Denne lidt overfladiske beskrivelse af organisering og samarbejde antyder, at man i Aalborg Kommune er opmærksom på, at den noget opsplittede opgavefordeling skaber behov for nogle formelle samarbejdsformer. Den konkrete måde, som forvaltningen har valgt at varetage dette behov, viser, at den nye myndighedsstruktur giver en principiel fordel med hensyn til at styrke samarbejdet mellem planlægning og sagsbehandling, som følger af, at alle forvaltningsopgaver i det åbne land er samlet hos den samme myndighed. Det største bidrag fra sagsbehandlerne forventes dog at komme fra administrationen af husdyrgodkendelser, idet denne opgave forudsætter et detaljeret kendskab til bl.a. erhvervsøkonomiske og landbrugsstrukturelle forhold, og på dette punkt er der ikke sket nogen forandring.

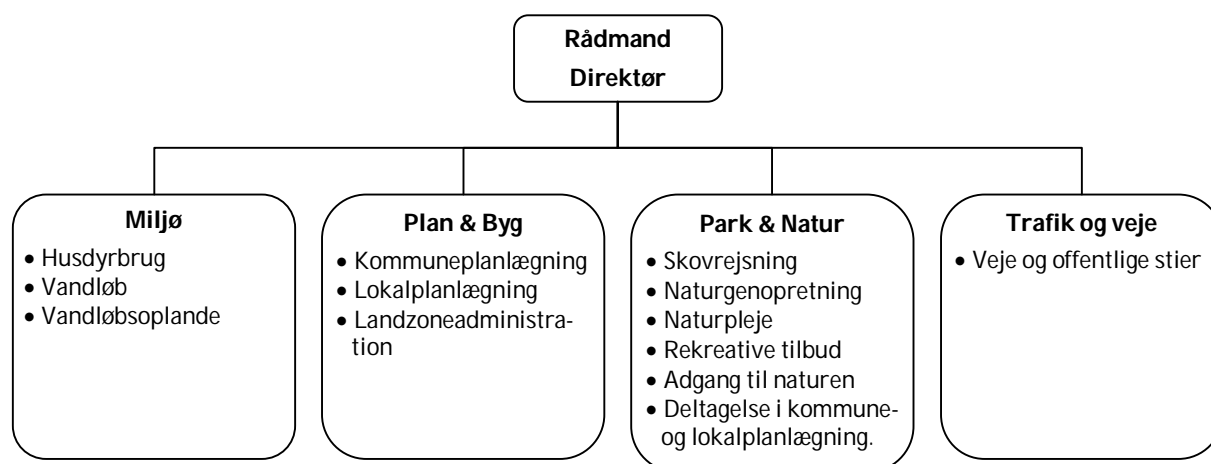
Det oplyses, at Aalborg Kommune i kraft af sin størrelse har fordelt varetagelsen af sine opgaver i det åbne land på mange afdelinger i forhold til en almindelig købstadskommune.²¹ Eksemplet kan alligevel illustrere, at mulighederne for at styrke det interne samarbejde om planlægningen i de danske kommuner generelt formodentlig er blevet lidt bedre som følge af kommunalreformen. Eksemplet illustrerer dog også, at en sådan styrkelse er afhængig af de valg,

¹⁹ Diagrammet er en forenklet og modificeret gengivelse af *Teknik- og Miljøforvaltningen, pr. 1. januar 2007* (Aalborg Kommune, ukendt udgivelsesår)

²⁰ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

²¹ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Boks 4: Teknik- og Miljøforvaltningen i Aalborg Kommune.



der træffes i den enkelte kommune, og de fleste kommuner vil i kraft af deres størrelse måske i mindre grad end Aalborg Kommune finde behov for formelle procedurer for samarbejdet.

Samarbejdet med jordbrugskommissionen

Kommunen skal virke for gennemførelsen af landbrugsplanlægningen, som bl.a. har til formål at sikre en forsvarlig og flersidig anvendelse af landbrugsjendomme under hensyn til jordbrugsproduktion, natur, miljø og landskabelige værdier. Som beskrevet i afsnit 3.3 forudsætter det et samarbejde med bl.a. jordbrugskommissionen, som tager udgangspunkt i dels dens beføjelser til at fremsætte bemærkninger til kommuneplanforslag, lokalplaner og andre projekter samt eventuelt anmode statslige myndigheder om at gøre indsigelse, og dels i dens administration af landbrugsloven. Jordbrugskommissionerne er fortsat en selvstændig myndighed, der nu er nedsat med én til to i hver af de nye regioner, hvor de forhen var nedsat med én for hvert amt. Fra 1989 og frem til kommunalreformen var jordbrugskommissionerne nært knyttet til amterne i kraft af, at amterne ydede dem sekretariatsbistand og afholdt de udgifter, der var forbundet med deres virke. Desuden havde jordbrugskommissionens formand ofte sin hovedbeskæftigelse i amtsforvaltningen. Det formodes, at denne tilknytning har medvirket til at sikre en samordning af administrationen af henholdsvis landbrugsloven og amtets forskellige opgaver, herunder deres kompetencer til at regulere landbrugets arealanvendelse.²²

Med kommunalreformen er tilknytningen mellem den dominerende myndighed i det åbne land og jordbrugskommissionen ophørt, og på baggrund af de fordele, der formodes at have fulgt med denne tilknytning, kan vilkårene for det beskrevne samarbejde siges at være ændrede i betydelig grad. Det må dog formodes, at den nye myndighedsstruktur ikke udelukker en fortsat uformel tilknytning mellem jordbrugskommissioner og kommuner, som i stedet for at bygge på sekretariatsbistand mv. f.eks. kan bygge på faste procedurer for kommunikation. I den forbindelse skal det bemærkes, at cirkulæret, der fastsætter kommunens pligt og ret til at inddrage jordbrugskommissionen i deres

²² (Anker, 1996, s. 294 og 323)

planlægning og forvaltning, ikke er blevet ændret med kommunalreformen²³. Hvis samarbejdet mellem jordbrugskommissionen og kommunen alligevel bliver mindre dynamisk, kan det måske få den konsekvens, at administrationen efter landbrugsloven, herunder afgørelser om ophævelse af landbrugspligten i forbindelse med natur- og miljøprojekter, i lige så høj grad som før vil tilgodeses de landbrugsmæssige interesser, men at der i mindre grad vil blive fundet alternative løsninger, som samtidig kan tilgodeses kommunens interesser i at realisere planlægningen.

Borgernes indflydelse og opbakning

Borgernes opbakning og deltagelse i planlægningen er væsentlig for den efterfølgende implementering, og navnlig hvis planlægningen er helhedsorienteret²⁴. Dialogen med borgerne kan tilføre planlægningen en viden om f.eks. de sociale værdier og lodsejernes motiver, som ligger ud over de faglige og fysiske videnskriterier. Derved kan planlægningen baseres på et detaljeret kendskab til det lokale områdes problemer og potentialer.²⁵

Det indgår i planlovens formål, at »offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet«, jf. § 1 stk. 2 nr. 4, og dette hensyn er bl.a. varetaget i loven med en bestemmelse om, at kommunen ved forslag til revision af kommuneplanen skal »forestå en oplysningsvirksomhed med henblik på at fremkalde en offentlig debat om planrevisionens målsætning og nærmere indhold«, jf. § 23 d. Mens kommunen har pligt til at inddrage offentligheden i planlægningen, har borgerne til gengæld ikke pligt til at deltage. I betragtning af, at borgerinddragelse er så vigtig for implementeringen af helhedsorienteret planlægning, er det væsentligt at undersøge, hvorvidt borgernes interesse i at deltage i offentlighedsfasen for den kommende kommuneplanrevision kan forventes at være lige så stor, som ved revisionen af henholdsvis den forrige kommuneplan og den forrige regionplan.

Aalborg Kommune og Nordjyllands Amt har gjort sig nogle erfaringer, som kan belyse dette spørgsmål. Ved de hidtidige debatmøder om kommuneplanen, er der som regel et stort fremmøde og engagement i landdistrikterne, mens der i byerne kun er få deltagere. Der er størst interesse for infrastruktur og rummelighed til nye boliger, men der er typisk også interesse for tilgængelighed i det åbne land med specifikke ønsker til ruter, hvilket også gjaldt for debatten i forbindelse med det seneste kommuneplan. Der forventes samme deltagelse fra borgere i henholdsvis landdistrikterne og byerne i den kommende offentlighedsfase. Derimod har borgerne kun vist en begrænset interesse i regionplanens offentlighedsfase. Det forklares med, at det er svært at nå ud til den enkelte borger med en regionplan.²⁶

Det er vigtigt for især implementeringen af kommuneplanens emner i det åbne land, at borgerdeltagelsen i netop landdistrikterne forventes at blive for-

²³ Cirk. 35/2005. Cirkulæret er fortsat gældende, selvom der ikke er foretaget konsekvensrettelser som følge af kommunalreformen. Det fastsætter bl.a., at amtet skal underrette jordbrugskommissionen om forslag til region- og kommuneplaner samt lokalplaner for landzonearealer med landbrugspligt eller jordbrugsmæssig udnyttelse i øvrigt. Cirkulæret fastsætter også, at jordbrugskommissionen efter anmodning kan afgive udtalelse om andre planer og offentlige eller private projekter.

²⁴ Bemærk for øvrigt, at "lodsejerinddragelse" indgår i definitionen på helhedsorienteret planlægning, jf. begrebsafklaringen i afsnit 2.2.

²⁵ (Holmberg, Willeberg, Boon, Madsen, Nellemand, & Sveistrup, 2001)

²⁶ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune.

holdsvist stor. Sammenholdt med erfaringerne fra regionplanens offentlighedsfase peger denne forudsigtelse desuden på, at forudsætningerne for helhedsorienteret planlægning er blevet bedre under den nye planstruktur på dette punkt. Specielt temaet med friluftsjntresser har udelukkende til formål at tilgodese netop borgernes specielle ønsker og behov, hvad enten de bor i byer eller landdistrikter, og derfor er det på den anden side uheldigt af hensyn til planlægningens formål, at der ikke forventes større borgerdeltagelse i byerne.

4.4. Helhedsorienteret planlægning i praksis

Beskrivelsen i afsnit 2.2 af, hvad der i projektet forstås ved "helhedsorienteret planlægning" bygger på teoretiske fortolkninger af henholdsvis internationale aftaler og bestemmelser i planloven. Forskergruppen ved Skov og landskab understreger imidlertid, at »helhedsorienteret planlægning er et ideal, og udfordringen ligger i at omsætte dette ideal til praksis«²⁷. Den seneste planstrategi i Aalborg Kommune bruger ordet "helhedsplan" i flere sammenhænge og medarbejderne omtaler dele af kommuneplanlægningen og den hidtidige planlægning for drikkevandsbeskyttelse som "helhedsorienteret". Der er imidlertid ingen sikkerhed for, at der ved denne brug af udtrykkene menes det samme som den betydning af "helhedsorienteret planlægning", der anvendes i projektet. Med udgangspunkt i litteratur om Drastrup-projektet og medarbejdernes kommentarer til planstrategien beskrives det, hvad man i praksis forstår ved helhedsorienteret planlægning i Aalborg Kommune.

Helhedsorienteret grundvandsbeskyttelse i Aalborg Kommune

Drastrup-projektet, som blev iværksat i 1980'erne, tager udgangspunkt i at beskytte de grundvandsdannende oplande i Drastrupområdet, og foruden drikkevandsbeskyttelsen sigter den helhedsorienterede indsats også mod skovrejsning, rekreative muligheder og naturbeskyttelse. Planlægningen er udført i samarbejde med Nordjyllands Amt, og har resulteret i en helhedsplan²⁸, som varetager de nævnte mål. Dermed er de konkrete delmål blevet operationaliserede navnlig ved udpegning af skovrejsningsarealer, udpegning af et sammenhængende stisystem og udpegning af arealer, der ønskes omlagt til vedvarende græsning med dyrkningsrestriktioner. Den hidtidige realisering er i hovedtræk sket ved, at kommunen opkøber landbrugsjord og enten tilplanter den med skov eller videresælger den med tinglyste dyrkningsdeklARATIONER. Denne proces er gennemført i samarbejde med statsskovdistriktet samt private vandværker og lodsejere. Det førømtalte samarbejde med amtet har desuden medført en målretning af SFL-udpegninger og skovrejsningsområder, samt at området er udpeget som indsatsområde efter vandforsyningsloven.²⁹ På sin hjemmeside fortæller Aalborg Kommune, at de »er den første og eneste kommune i Danmark, der har gennemført en så aktiv planlægning og taget så konkrete virkemidler i brug omkring bæredygtig arealanvendelse i grundvandsområder«³⁰.

²⁷ (Holmberg, Willeberg, Boon, Madsen, Nellemann, & Sveistrup, 2001, s. 285)

²⁸ *Helhedsplan. For nuværende og fremtidig arealanvendelse i Drastrupområdet*, (Aalborg Kommune, april 2000)

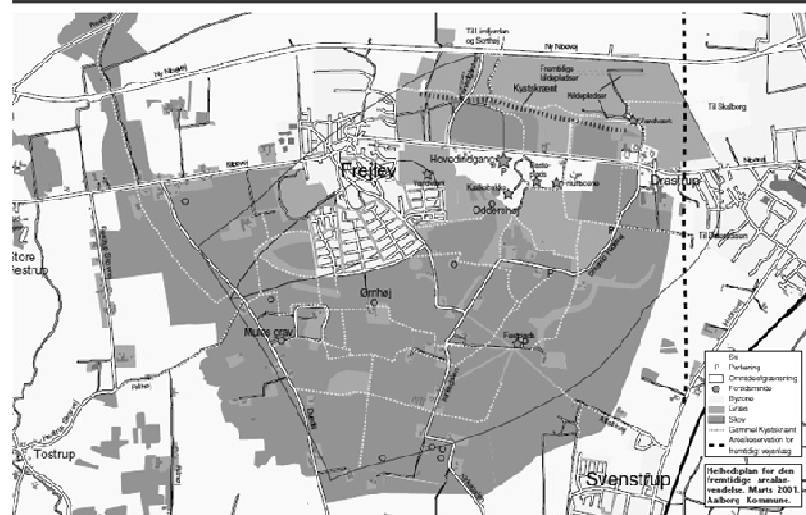
²⁹ (Tophøj Sørensen, 2002, s. 28) Artiklens forfatter fremhæver Drastrup-projektet som et godt eksempel på helhedsorienteret planlægning i henhold til Agenda 21-strategiens mål om integreret planlægning og forvaltning.

³⁰ Aalborg Kommune – hjemmeside 2

Boks 5: Helhedsplan for Drastrup-området.

Helhedsplanen er kommunens strategiske styringsredskab for den fremtidige indsats i området. Den har ikke status som kommuneplan eller lokalplan. Kortet viser bl.a. arealer med planlagt skov og græs samt stier.

Helhedsplan for Drastrupområdet



Som Drastrup-projektet er beskrevet her, lever planlægningen på alle punkter op til betydningen af helhedsorienteret planlægning i dette projekt. Det flersidige formål opfylder både princippet om sektorintegration og flersidig arealanvendelse, også selvom hensynet til landbrugsinteresser ikke har været så fremtrædende. Gennem konkrete delmål er der fokuseret på realiseringen, og disse mål synes at være afstemt med statskovdistriktets samt et flertal af lodsejernes interesser. Endelig er der også gennem et samspil med amtet sket en målretning af planlægningens retningslinier og støttegrundlag mv.

Gældende og fremtidige helhedsplaner i Aalborg Kommune

I Aalborg Kommunes Planstrategi 2007 omtales helhedsplaner i tre sammenhænge: »helhedsplanlægning om naturkvalitet«, »helhedsplan for beskyttelse og benyttelse af kystområder« og »helhedsplan, der søger at bevare og udvikle friluftsområder og sammenhængen mellem dem«. Det fremgår af planstrategien, at disse planer skal udarbejdes som grundlag for kommuneplanen.³¹

Det fortælles, at det har været diskuteret meget i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvad der forstås ved ordet "helhedsplan" i den forbindelse. Det er ikke det samme som ved Helhedsplan for Drastrupområdet. Indhold og funktion for de påtænkte helhedsplaner ligner derimod mere de gældende Helhedsplan for skove og Helhedsplan for stier, som begge er en detaljering af Grøn Struktur i den hidtil gældende kommuneplan³². Illustrationer fra disse planer ses i Boks 6.³³ I kraft af kortsigtede handlingsplaner for henholdsvis projektering af offentlige og private stier og statslig og kommunal skovrejsning kan de betragtes som et projektkatalog for realisering af kommuneplanen. Betegnelsen "helhedsplan" henviser til, at planerne omfatter hele kommunen som en geografisk helhed. Det skal endvidere forstås, at alle interesser inden for et tema, som f.eks. friluftsliv, er inddraget, og at deres lokalisering er afvejet i forhold til hinanden. De nævnte helhedsplaner forholder sig til gengæld i mindre grad til

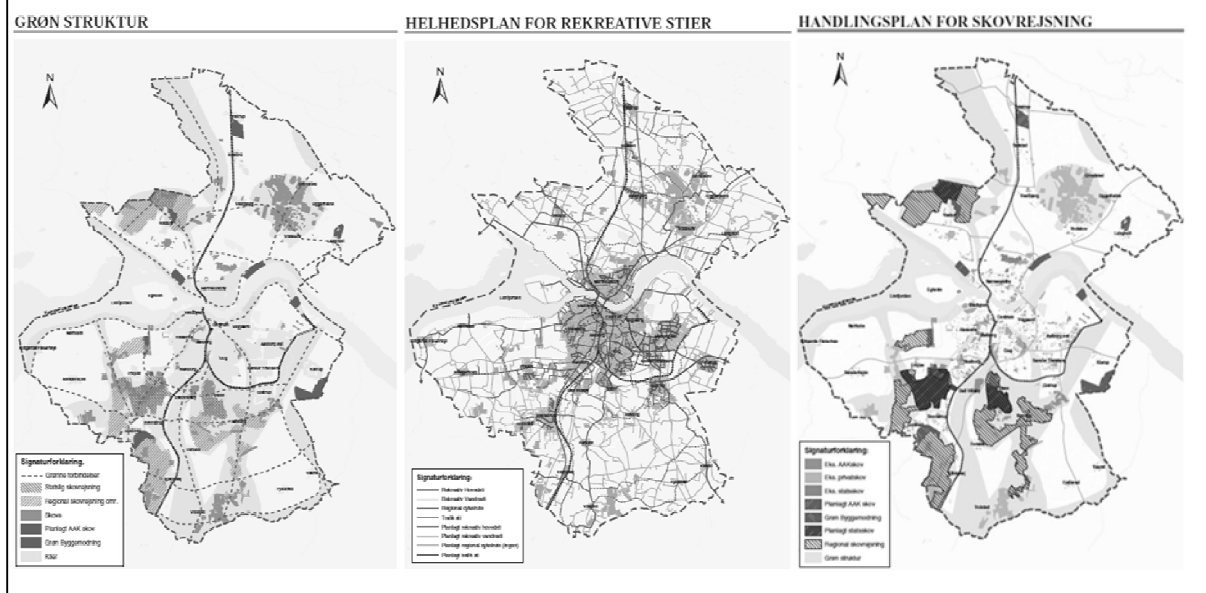
³¹ (Aalborg Kommune, december 2007a, s. 21, 22 og 23)

³² Grøn Struktur er fastlagt med Grøn katalog fra 1999, der er tilvejebragt som et tematillæg til kommuneplanen fra 1986. Grønt katalog var samtidig et projektkatalog for gennemførelsen af Grøn Struktur. (Aalborg Kommune, december 1999)

³³ Illustrationerne findes i (Aalborg Kommune, oktober 2003a) og (Aalborg Kommune, oktober 2003b).

Boks 6: Kommuneplantillæg med Grøn Struktur 1999. Helhedsplan for skove 2003. Helhedsplan for stier 2003. Aalborg Kommune.

Grønt Katalog fastlægger kommunens politik for, hvordan der kan skabes rekreativ sammenhæng og spredningskorridorer mellem de grønne områder. Den indeholder konkrete mål og indsatsområder for de enkelte grønne kiler og forbindelser. Helhedsplan for skove og Helhedsplan for stier er en detaljering af kommuneplanens grønne struktur. Helhedsplan for skove indeholder tillige en perspektivplan, der viser det langsigtede ønske om at forøge skovarealet over en trægeneration.



lokaliseringen i forhold til andre interesser, end dem der vedrører det pågældende tema, idet denne koordinering forudsættes at være sket i kommuneplanlægningen.³⁴

De gældende og fremtidige helhedsplaner i Aalborg Kommune kan beskrives som et delelement i kommunens helhedsorienterede planlægning. De lever kun op til princippet om sektorintegration i det omfang kommuneplanen gør det. For så vidt, at udarbejdelsen af de påtænkte helhedsplaner er en klar forudsætning for det vedtagne kommuneplanforslag, kan selve kommuneplanen siges at fokusere på realiseringen. Dermed opfylder den et andet af principperne for helhedsorienteret planlægning.

4.5. Fokus på helhedsorienteret planlægning

Helhedssyn i den sammenfattende planlægning

Den sammenfattende fysiske planlægning kan beskrives som mere helhedsorienteret end sektorplanlægningen³⁵. Det kan alligevel diskuteres, om det, at kommuneplanlægningen er sammenfattende, nødvendigvis medfører, at den kan beskrives som helhedsorienteret i samme forstand som f.eks. de planlægningseksempler, der er beskrevet i forskningsprojektet ved Skov og Landskab³⁶, der er omtalt i afsnit 1.5. Disse projekter er gennemgående helhedsori-

³⁴ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

³⁵ Sektorplanlægningen omfatter bl.a. statens trafikplan og regionsrådets råstofplan samt kommunernes affaldsplaner og spildevandsplaner efter miljøbeskyttelseslovens.

³⁶ "Helhedsorienteret planlægning for det åbne land – en eksempelsamling". (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000)

enterede i kraft af, at de tilsigter sektorintegration og som regel har en form for flersidig arealanvendelse som målsætning. Faglitteraturen har behandlet spørgsmålet i forhold til regionplanen, der førhen udgjorde den sammenfattende planlægning i det åbne land.

At den fysiske planlægning er sammenfattende betyder, at der anlægges en helhedsbetragtning, hvor der sigtes mod at varetage generelle samfundsmæssige hensyn vedrørende arealanvendelse. Dette fremgår klart af planlovens formål jf. § 1. Sektorplanlægningen har haft en mere fremtrædende betydning gennem 70'erne og 80'erne, indtil den blev afformaliseret og indarbejdet i regionplanerne med lov om region- og sektorplanlægning i 1987.³⁷ Dermed fik regionplanerne større betydning som sammenfattende planlægning, og denne betydning kan i princippet siges at være videreført i de fremtidige kommuneplaner. Natur- og vandplanlægningen og herunder handleplaner efter miljømålsloven kan ikke betegnes som sektorplanlægning men er derimod miljøkvalitetsplanlægning³⁸. Ikke mindst fordi både miljømålene og de angivne foranstaltninger i disse planer er en bindende forudsætning for alle emner i kommuneplanen, kan indførelsen af miljøkvalitetsplanlægningen alligevel siges igen at have svækket betydningen af den sammenfattende planlægning efter planloven. Det skal dog på den anden side bemærkes, at miljøkvalitetsplanlægningen kan forbedre mulighederne for, at bestemte natur- og miljømål bliver realiseret, hvilket kan betyde, at planlovens formål mht. en bæredygtig samfundsudvikling samlet set vil kunne varetages bedre, om end det fortsat i mindre grad er på grundlag af helhedsbetragtninger.

Ifølge Primdahl m.fl. er regionplanen som udgangspunkt udtryk for en helhedsorienteret planlægning, men ikke desto mindre medvirker dens områdeudpegninger og navnlig implementeringen af dem til en stigende arealspecialisering i det åbne land, som ikke er tilsigtet. Som regel fokuserer udpegningerne på enten jordbrugets produktionsforhold eller natur- og miljøforhold. De særligt værdifulde jordbrugsområder, hvor det tilstræbes at fastholde landbrugsproduktionen, udpeges på den jord, hvor den mest intensive landbrugsdrift finder sted i forvejen. På den anden side er de natur- og miljøfremmende udpegninger ofte i modsætning til sikringen af de landbrugsmæssige interesser. I andre tilfælde, hvor der f.eks. er udpeget særlige naturbeskyttelsesinteresser inden for udpegede særligt værdifulde jordbrugsområder, formår amtets planlæggere ikke at videreformidle hensigten med denne dobbeltthed. I alle de tre tilfælde medvirker regionplanens udpegninger til yderligere arealspecialisering.³⁹ Beskrivelsen i afsnit 3.3 af de formål som landbrugsplanlægningen kan varetage i henhold til planlovens og landbrugslovens formål⁴⁰, underbygger kun delvist Primdahls opfattelse af, at udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder konsekvent modarbejder et mål om flersidig arealanvendelse. Ikke desto mindre peger Primdahls iagttagelser på, at planlovens rammer for områdeudpegninger netop ikke udelukker, at der planlægges for flersidig arealanvendelse, men at det samtidig er afgørende, at formålet med en sådan planlægning bliver anskueliggjort for både de sagsbehandlere og de grundejere, som planlægningen vedrører.

³⁷ (Anker, 2006d, s. 191)

³⁸ (Anker, 2006e, s. 232)

³⁹ (Anker, Caspersen, Hasler, & Primdahl, 2000, s. 47-51)

⁴⁰ Jordbrugsanalysen, som er grundlag for landbrugsplanlægningen, skal ifølge landbrugsplanlægningsbekendtgørelsen f.eks. indeholde en beskrivelse af erhvervets regionale og lokale betydning for natur- og landskabsbevaring

På baggrund af de intentioner, som udtrykkes i en række forudgående landsplanredegørelser, fremhæver Steen m.fl. det formål med regionplanlægningen, at den skal samle de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og sikre samspil mellem det åbne lands værdier ved bl.a. at fremme en flersidig arealanvendelse. Intentionen om integration eller flersidig arealanvendelse betyder, at de forskellige aktiviteter skal supplere hinanden både set ud fra et økonomisk og produktionsmæssigt synspunkt og set ud fra et beskyttelsessynspunkt. Planlovens krav til regionplanlægningen afspejler imidlertid mere en koordinering mellem forskellige arealanvendelsesinteresser end en integration af dem. Koordineringen består i en funktionsopdeling af arealerne, som vel at mærke bygger på en prioritering af forskellige interesser, men som ikke kan sikre en egentlig integration. Regionplanen kan højst bruges til at udpege områder, hvor der i særlig grad ønskes en flersidig arealanvendelse, men den kan ikke iværksætte en sådan arealanvendelse. På den baggrund mener Steen m.fl., at den overordnede målsætning om flersidig arealanvendelse kan være vanskelig at tilgodese inden for plansystemets retlige rammer og strukturer. Det er derimod påkrævet, at samspillet mellem generel regulering, planlægning og støtteordninger forbedres⁴¹, bl.a. ved at anden lovgivning end planloven tilpasses en målsætning om flersidig arealanvendelse.⁴² Det synspunkt bemærkes, som også er relevant for fremtidens kommuneplan, at planloven ikke stiller krav om sektorintegration i udpegningerne, men at planmyndigheden fortsat kan *vælge* at udpege områder, hvor der ønskes en flersidig arealanvendelse. Dette synspunkt stemmer for øvrigt helt overens med Primdahls opfattelse af planlovens muligheder.

Aalborg Kommunes fokus på helhedsorienteret planlægning

Først kan der tages kortfattet stilling til den faktiske betydning af, at miljøministeren i "Oversigt over statslige interesser" samt i den forudgående udmelding til regionplanrevision kræver, at den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret. I en evaluering af "Statslig udmelding til regionplan 2001" er det blevet vurderet, at selvom udmeldingen bestræber sig på at samordne de statslige sektorinteresser, så fremmer den ikke den tværfaglige planlægning.⁴³ Steen m.fl. har endvidere fremsat det synspunkt, at eftersom den statslige udmelding til regionplanrevision ikke er bindende for amter og kommuner, kan forudsætningen om helhedsorienteret planlægning kun realiseres med amternes og kommunernes velvilje.⁴⁴ Retsvirkningen af "Oversigt over statslige interesser" antages ikke at være ændret med kommunalreformen⁴⁵.

På den baggrund og i lyset af de synspunkter, som Primdahl og Steen m.fl. har fremsat, er det særligt interessant, hvad det politiske og administrative niveau i Aalborg Kommune principielt mener om helhedsorienteret planlægning. Disse holdninger kommer til udtryk gennem planstrategien, der omtales nedenfor, og gennem det foreliggende kommuneplanforslag, der omtales i næste afsnit. Det er oplyst, at kommunalbestyrelsen ikke har vedtaget en officiel politik omkring helhedsorienteret planlægning i kommunen ud over den, der er udtrykt i planstrategien og kommuneplanforslaget. De interviewede medarbejdere

⁴¹ I "Statslig udmelding til regionplanrevision 2001", (som blev udsendt mens Sven Auken var miljøminister), er det fremhævet, at staten vil sørge for denne forbedring.

⁴² (Anker & Steen, 2001, s. 52-56)

⁴³ (Holmberg, Willeberg, Boon, Madsen, Nellemand, & Sveistrup, 2001, s. 286)

⁴⁴ (Anker & Steen, 2001, s. 55)

⁴⁵ Se om Landsplanlægningen i afsnit 3.2, fodnote 9.

bejdere mener, at det er en nødvendig betingelse for, at der kan arbejdes helhedsorienteret, at både politikere og forvaltning er indstillet på det. De mener desuden, at politikere og forvaltning gensidigt kan påvirke hinandens indstilling på det punkt. Af demokratiske grunde kan den politiske opbakning heller ikke adskilles fra den lokale opbakning fra borgerne.⁴⁶ Drastrup-projektet er et godt eksempel på den gensidige påvirkning, idet projektets flersidige formål, som bl.a. bestod i grundvandsbeskyttelse og bynær skovrejsning, vurderes at være af afgørende betydning for den vedvarende politiske opbakning, som navnlig projektets finansiering afhang af.⁴⁷

Kommunalbestyrelsen holdning til helhedsorienteret planlægning samt deres opfattelse af begrebets betydning er udtrykt med følgende citat fra Planstrategi 2007⁴⁸:

»Landbruget er stadig mere opmærksom på at fremme en bæredygtig produktion, som tager hensyn til natur og miljø og hvor landbruget bidrager til natur- og landskabspleje. Byrådet vil arbejde for at fremme og understøtte udviklingen af et bæredygtigt landbrug og anlægge en helhedstankegang i forhold til udviklingen af erhvervet. Byrådet vil understøtte en natur- og miljørigtig udvikling af landbruget. Det skal bl.a. ske ved at samarbejde med landbrugets organisationer og det enkelte landbrug, om udarbejdelsen af grønne udviklingsplaner samt naturplaner for lokalområder.«

Intentionerne vedrører både kommuneplanlægningen og den øvrige forvaltning. De antyder, at kommunalbestyrelsen er åben over for bl.a. flersidig arealanvendelse og en lokalt baseret planlægning med lodsejerinddragelse, som også fokuserer på realiseringen. Endvidere indgår der i det foreliggende kommuneplanforslag et tema med en Grøn-blå Struktur, som netop er et eksempel på helhedsorienteret planlægning.

Hvad angår Teknik- og Miljøforvaltningen i Aalborg Kommune, oplyses det, at de har særligt fokus på, at planlægningen og gennemførelsen af den skal være helhedsorienteret frem for sektororienteret. Denne intention menes at være opfyldt med den Grøn-blå Struktur. Det forklares imidlertid, at der ved udarbejdelsen af kommuneplanforslaget ikke har været tid og ressourcer til at lave en helhedsorienteret planlægning for hele det åbne land, men at det med den næste kommuneplan ønskes at se mere helhedsorienteret på alle sektorintresser.⁴⁹

Det er et gennemgående synspunkt i den kritik af det åbne lands forvaltning, der blev fremsat før kommunalreformen, at planlægningen ikke i tilstrækkelig grad forholder sig til de værdier og forudsætninger, der findes på ejendomsniveau. I Aalborg Kommune er der også ønske om at kunne lave en mere detaljeret planlægning, som imødekommer denne kritik, men dels fordi der har manglet tid og ressourcer, og dels fordi statens sektorplaner er en forudsætning, er det ikke blevet opfyldt med den seneste kommuneplan. De interviewede medarbejdere er til gengæld opmærksomme på, at mulighederne for at gennemføre de nødvendige analyser er blevet bedre som følge af, at kommuneplanen skal omfatte et mindre geografisk område end regionplanen. De mindre kommuner vil dog være afhængige af tværkommunale samarbejder, for at kunne udarbejde grundlaget for en mere detaljeret planlægning.⁵⁰

⁴⁶ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

⁴⁷ (Madsen, 2002, s. 40)

⁴⁸ (Aalborg Kommune, december 2007a, s. 22-23)

⁴⁹ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

⁵⁰ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Boks 7: Hovedstruktur. Forslag til Kommuneplan 09, Aalborg Kommune.

11. Det åbne land: »Konkurrencen om kommunens arealressourcer står mellem ønskerne om at benytte og beskytte arealerne i det åbne land.«

»Det er Byrådets mål, at hovedanvendelsen af det åbne land fortsat skal være jordbrug herunder bæredygtigt landbrug, skovbrug og gartnerier, råstofindvinding, natur og friluftsliv. [...] Det åbne land, skal fortsat være med til at skabe arbejdspladser i jordbrugs- og råstof erhvervet, og det er samtidig Byrådets mål, at levestederne for det naturlige dyre- og planteliv skal beskyttes og forbedres. Det er ligeledes Byrådets mål, at befolkningens adgang til det åbne land som skove, kyster, landbrugs- og naturområder skal gøres bedre.«

»Benyttelsen af det åbne land skal ske under hensyn til behovet for beskyttelse og mere natur. Der skal sikres sammenhæng og tilgængelighed med hensyn til skovrejsning, naturgenopretning, naturbeskyttelse og friluftsliv. Vi skal bevare, beskytte og pleje værdifulde landskaber og naturområder og udbygge sammenhæng og spredningsmuligheder for planter og dyr. Mere skov skal være med til at styrke friluftslivet og beskytte grundvandet. Offentlighedens muligheder for adgang og ophold skal forbedres.«

»Aalborg Byråd finder, at der fortsat skal ske en samlet koordinering og afvejning af benyttelse og beskyttelse af natur- og landskabsværdierne i kommunen. Der skal søges løsninger, hvor der kan ske en flersidig arealanvendelse, interesserne skal afvejes, så de så vidt muligt kan eksistere sammen. Hvor interesser ikke kan forenes, lægges der vægt på en langsigtet bæredygtig udvikling og på beskyttelsen af kystlandskabet, de særlige værdifulde natur- og jordbrugsområder samt de internationale forpligtelser.«

4.6. Et helhedsorienteret tema i Kommuneplan 09

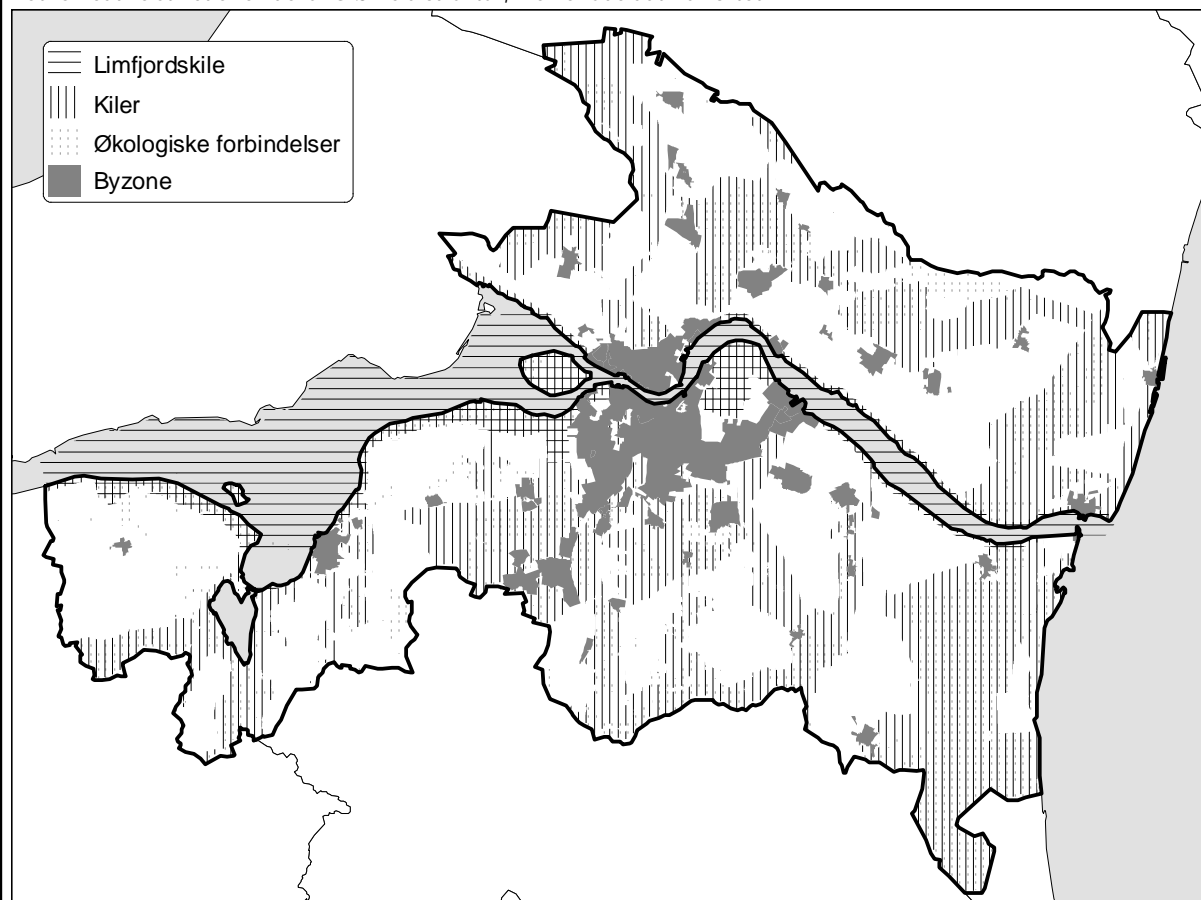
Ifølge planlovens § 11 b stk. 3 kan kommuneplanen indeholde retningslinier for andre forhold med betydning for bl.a. arealanvendelsen, end dem, der fremgår af kommuneplankataloget i § 11 a. I Aalborg Kommunes forslag til Kommuneplan 09 har man benyttet denne mulighed til at udarbejde temaet Grøn-blå Struktur, som er en ny områdetype, der omfatter både eksisterende natur og potentielle naturområder, hvor der ønskes naturgenopretning. Temaet er lavet med henblik på en sammenbinding af økologiske forbindelser og det rekreative stinet. Det fremhæves af de interviewede medarbejdere som et godt eksempel på helhedsorienteret planlægning i kommuneplanen, og for øvrigt også som det eneste. Områdeudpegningerne samt hovedstruktur og retningslinier for Grøn-blå Struktur er gengivet i Boks 8, mens relevante uddrag fra hovedstrukturens overordnede målsætninger for det åbne land er gengivet i Boks 7. I forhold til de generelle funktioner for områdeudpegninger, der er beskrevet i afsnit 3.2, kan funktionen for Grøn-blå Struktur i høj grad siges at være at skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling.

Baggrunden for Grøn-blå Struktur er den førømtalte Grøn Struktur, der ligeledes betegnes som en helhedsorienteret plan for det åbne land. Grøn Struktur blev lavet som en strategisk plan for sammenhæng og tilgængelighed for friluftsliv og natur, og den tog udgangspunkt i hverdagslivets behov for rekreative muligheder. På grundlag heraf har gamle Aalborg Kommune hidtil i modsætning til de fleste andre kommuner suppleret regionplanens skovrejsningsområder med egne udpegninger for prioritering af statslig og kommunal skovrejsning. Det var en politisk beslutning i forbindelse med den seneste kommuneplanrevision, at disse principper skulle overføres til kommuneplanen for hele den nye storkommune. Det har resulteret i Grøn-blå Struktur, der nu indgår i kommuneplanen som en områdeudpegning og supplerer de overførte temaer fra regionplanen. Især for de gamle Nibe, Sejflod og Hals Kommuner medfører beslutningen, at kendskabet til det lokale behov for friluftsmuligheder får langt mere indflydelse på planlægningen, end det gjorde før kommunesammenlægningen.⁵¹

⁵¹ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Boks 8: Grøn-blå Struktur – Kommuneplan 09, Aalborg Kommune.

Grøn-blå Struktur skal fremme sammenhæng og tilgængelighed for natur og friluftsliv. Den er udpeget på grundlag af karakterdannende landskaber, værdifuld natur og større samlede økologiske forbindelser samt rekreative forbindelser og støttepunkter. Den består af skovkiler og ådalskiler, der binder land og by sammen, samt Limfjordskilen. (Hovedstruktur) Det rekreative stinet er en del af Grøn-blå Struktur, men er udeladt fra kortet.



Kortet er i målforshold 1:400.000. Data er udleveret af Aalborg Kommune efter vedtagelsen af kommuneplanforslaget.

Hovedstruktur:

11. Det åbne land. Grøn-blå Struktur: »Aalborg Kommunes Grøn-blå Struktur skaber sammenhæng og tilgængelighed i de grønne og blå kiler, bånd og forbindelser. Grøn-blå Struktur indeholder de vigtigste landskaber og naturområder i Aalborg kommune. Der er foretaget en afvejning af benyttelsen og beskyttelsen i de bynære landskaber, kystlandskabet og det øvrige åbne land.

Grundlaget for Grøn-blå Struktur er et net af kiler, landskabsbånd og forbindelser der kobler de overordnede landskabs-træk, naturperlerne, og de karaktergivende naturområder i en sammenhængende struktur af rekreative og økologiske forbindelser. Strukturen bygger på landskabets karakter, de eksisterende naturområder og landskabskvaliteter, og på de potentialer, der på sigt kan komme i spil, i målet om at skabe en større økologisk sammenhæng og tilgængelighed i landskabet.

Grøn-blå Struktur skal være med til at fremme sammenhængen for natur og friluftsliv og indgår i et grundlag for udpegninger i planlægningen for det åbne land. Der er fokus på de udviklingsmuligheder, der findes gennem bl.a. skovrejsning, naturpleje, naturgenopretning, økologiske forbindelser, forbedret rekreativt stinet samt udvikling af flere og mere attraktive udflugtsmål. I de sårbare natur- og landskabsområder, herunder de økologiske forbindelser skal beskyttelse dog vægtes højt.«

Retningslinier:

11.1.2 Grøn-blå Struktur: »Indenfor Grøn-blå Struktur [...] skal sammenhæng og tilgængelighed for dyre- og planteliv samt for friluftslivet understøttes og forbedres. [...] I de sårbare natur- og landskabsområder, herunder de økologiske forbindelser skal beskyttelse vægtes højt.«

11.2.6 Rekreative ruter: »Planlægning og lovadministration skal opfylde målet om at sikre og forbedre de rekreative færdselsmuligheder for offentligheden i et sammenhængende rekreativt stinet og må ikke føre til dispositioner, der hindrer, at disse ruter kan etableres og opretholdes.«

11.3.6 Økologiske forbindelser: »I de økologiske forbindelser [...] skal planlægning og administration vedrørende arealanvendelsen og tilstanden forbedre levesteder og spredningsmuligheder for de dyr og planter, som forbindelserne skal sikre.«

På grundlag af kommuneplanens hovedstruktur og retningslinier samt principperne bag områdeudpegningen kan der i det følgende tages stilling til, i hvilken grad Grøn-blå Struktur kan danne grundlag for, at der i kommunens arealforvaltning sikres integration af forskellige sektorinteresser i med henblik på eventuelt at fremme flersidig arealanvendelse. I afsnit 4.7 tages der stilling til temaet i forhold til de principper for helhedsorienteret planlægning, som vedrører realiseringen.

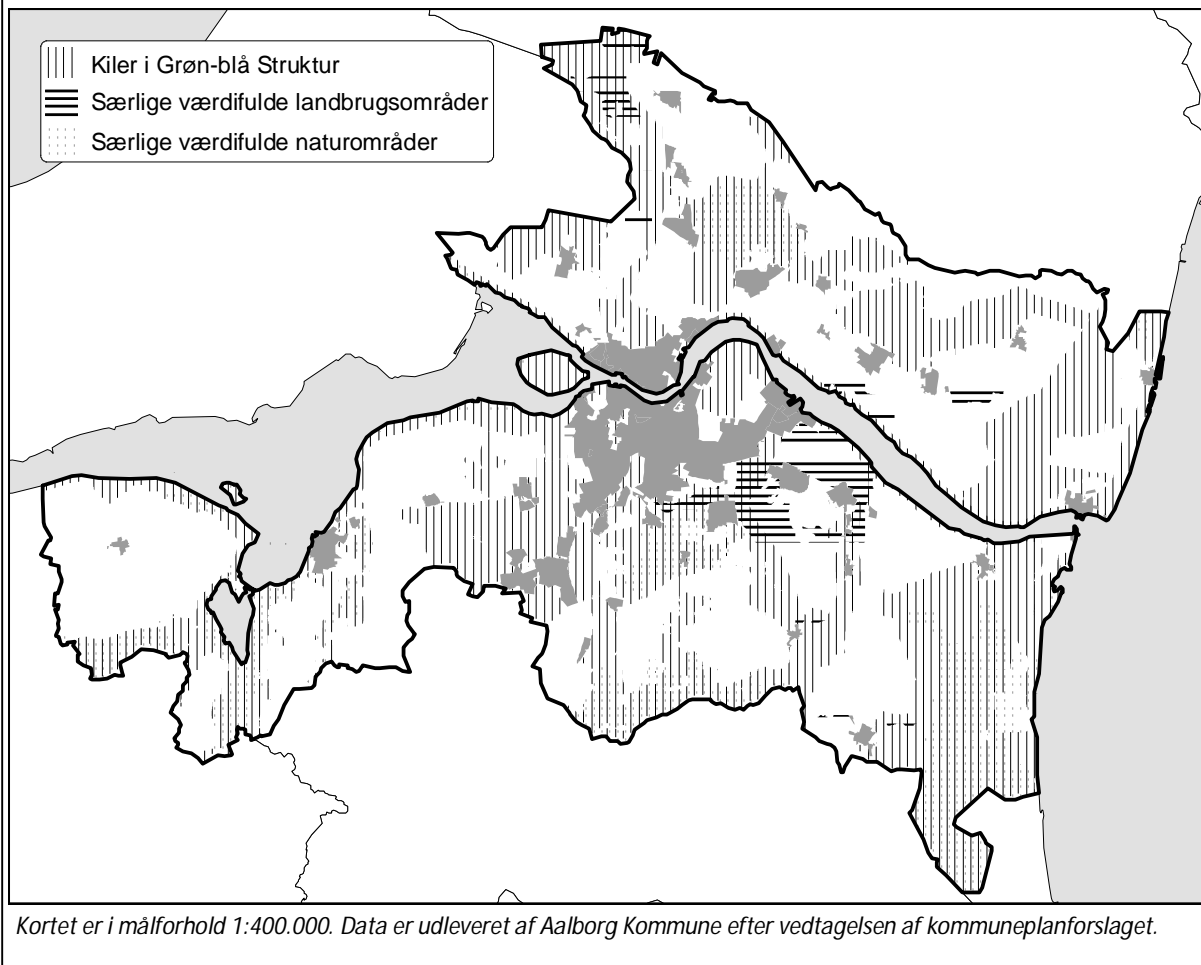
Målsætningen om at integrere naturbeskyttelse og friluftsliv fremhæves tydeligt i bl.a. hovedstrukturen. Der er samtidig taget stilling til de konflikter, der kan opstå imellem denne beskyttelse og benyttelse, idet bl.a. retningslinien foreskriver, at den rekreative adgang ikke må forringe sårbar natur. Kriterierne for områdeudpegningen har ligestillet hensynet til friluftsliv og naturbeskyttelse, men udpegningen er samtidig lavet under forudsætning af, at administrationen differentieres geografisk, således at de rekreative interesser har stor betydning i den bynære del af kilerne, mens naturen vil stå stærkere i de mere ekstensivt udnyttede dele af kilerne.⁵² Denne forudsætning kan ikke opfyldes uden et differentieret administrationsgrundlag for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser, og dermed er Grøn-blå Struktur nært forbundet med kommuneplanens udpegninger og retningslinier for særlige værdifulde naturområder og økologiske forbindelser samt en eventuel naturkvalitetsplanlægning. Det skal bemærkes, at Grøn-blå Struktur næsten fuldkomment omfatter de særlige værdifulde naturområder, se Boks 9.

Det fremgår af hovedstrukturen, at afgrænsningen af Grøn-blå Struktur er foretaget ud fra en afvejning af benyttelse og beskyttelse i det åbne land. Landbrugsinteresser omtales imidlertid ikke direkte i hverken hovedstrukturen eller retningslinierne for selve Grøn-blå Struktur. Hovedstrukturens overordnede målsætninger for det åbne land er også tilbageholdende med at fremhæve landbrugets betydning. Den fastslår vel at mærke, at hovedanvendelsen af det åbne land skal være jordbrug, men udglatter efterfølgende målsætningen ved at henregne bl.a. natur og friluftsliv under jordbrug. Ikke mindst på grund af denne lidt tvetydige prioritering af arealanvendelsen, er hovedstrukturens overordnede målsætning om at fremme flersidig arealanvendelse nærliggende. Den konkrete betydning af kommunalbestyrelsens politik opklares med bemærkningen om, at hvor interesserne ikke kan forenes, skal der lægges vægt på at beskytte de særlige værdifulde natur- og landbrugsområder. I betragtning af at 60 pct. af kommunens areal er dyrkningsjorder, må den omtalte interesseafvejning ved afgrænsningen af Grøn-blå Struktur også vedrøre denne sektor. Dermed kan bestemmelsen for kilerne om, at vilkårene for natur og friluftsliv skal forbedres, siges at forudsætte en vis form for flersidig arealanvendelse. Et mere tydeligt tegn på, at Grøn-blå Struktur er koordineret og afvejet i forhold til landbrugsplanlægningen ses i Boks 9, idet kilerne kun undtagelsesvist omfatter særlige værdifulde landbrugsområder. Dermed er den omtalte forudsætning om flersidig arealanvendelse altså differentieret over kommunen i kraft af områdeudpegningerne, hvilket også fremgår af den før omtalte bemærkning i hovedstrukturen. Som nævnt i afsnit 4.2 er landbrugsplanlægningen endnu ikke blevet revideret, så der kan vel at mærke ikke være tale om, at denne planlægning er lavet under hensyntagen til Grøn-blå Struktur.

⁵² Skriftligt interview med Park og Natur, Aalborg Kommune.

Boks 9: Arealanvendelse i Grøn-blå Struktur.

Udpegningen af særlige værdifulde landbrugsområder har til formål at varetage hensynet til fortsat landbrugsdrift på de bedst egnede dyrkningsjorder. Der er skærpede krav til varetagelsen af naturbeskyttelseshensyn ved administration i særlige værdifulde naturområder.



Planlægningen for skovrejsning udtrykker nogle konkrete rummelige målsætninger, og på det grundlag har de forskellige udpegninger som funktion at skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling. Dermed kan koordineringen af mål for skovrejsning med mål for henholdsvis natur og friluftsliv vurderes ud fra sammenfald mellem skovrejsningsområder og kiler i kraft af det dobbelte formål med Grøn-blå Struktur. Eftersom udpegningen af skovrejsningsområder tilmed har som funktion at prioritere økonomiske midler, har kommunen ikke ubegrænset adgang til at udpege skovrejsningsområder. Derfor er det mest retvisende at vurdere koordineringen med Grøn-blå Struktur ud fra en sammenligning af andelen af skovrejsningsområder i henholdsvis kilerne og hele kommunen. Se Boks 10, hvor hovedstrukturens målsætninger for skovrejsning også er gengivet. Idet både skovrejsningsområder og områder, hvor skovrejsning er uønsket, afspejler en stillingtagen til landskabs- og naturinteresser, siger det faktisk mest om den faktiske koordinering mellem skovrejsning og målene med Grøn-blå Struktur, at andelen af neutralområder er betydeligt større for hele kommunen end for kilerne⁵³. Denne forskel skyl-

⁵³ Denne iagttagelse ville dog være mere retvisende, hvis neutralområder og byzone var adskilt i analysen.

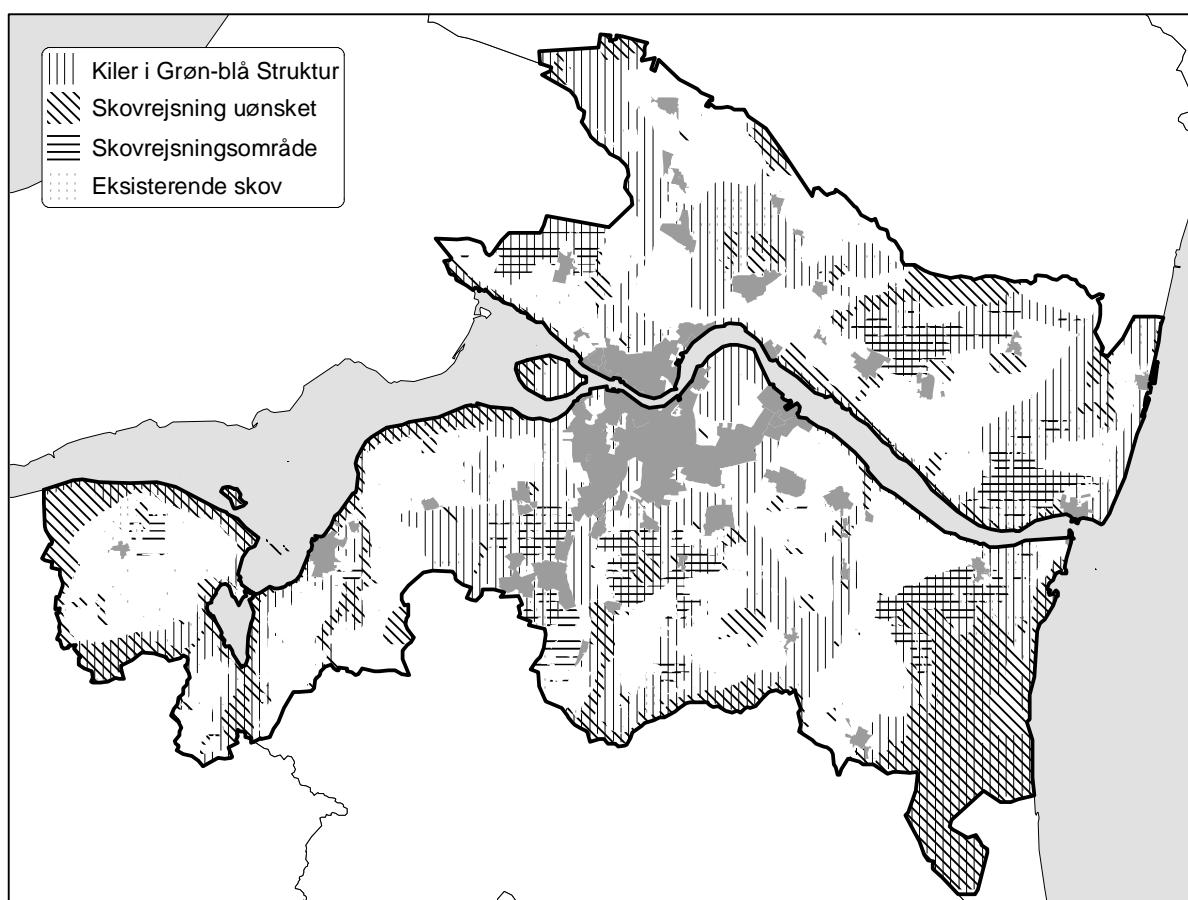
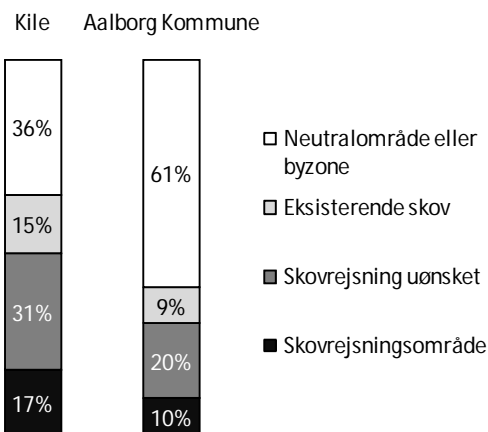
Boks 10: Koordinering af planlægning for skovrejsning med Grøn-blå Struktur.

Kategorierne "neutralområde eller byzone" og "skovrejsningsområde" omfatter ikke eksisterende skov.

Hovedstruktur:

11. *Det åbne land. Skovrejsning:* »Byrådets mål indenfor skovrejsning er: [...]

- At udpegning af skovrejsningsområder skal understøtte Grøn-blå Struktur.
- At få flere rekreative og bynære skove.
- At skovrejsningen samordnes med den øvrige planlægning, herunder især planlægningen for drikkevandsressourcerne, jordbrugets interesser, naturinteresser, byernes interesser og råstofindvinding.
- At skovrejsningen forstærker landskabets særlige identitet med grønne skove på morænebakkerne.«



Analysen er lavet i et GIS-program. Data for skovrejsningsområder stammer fra kommuneplanforslaget, mens data for byzone og eksisterende skov stammer fra regionplanen.

des for en stor dels vedkommende, at store dele af kilerne er udpeget som områder, hvor skovrejsning er uønsket⁵⁴.

⁵⁴ Selvom det ikke er fundet nævnt i kommuneplanen, antages der at være nogle landskabelige interesser knyttet kilerne, og herunder især til ådalene, som ikke er forenelige med skovrejsning.

4.7. Fokus på realisering

Den sammenfattende planlægnings fokus på realisering

Helhedsorienteret planlægning er karakteriseret ved bl.a. at være en sammenfattende planlægning, der fremmer realisering af mål og strategier for diverse sektorinteresser jf. afsnit 2.2. Kommuneplanen har ingen direkte retsvirkning over for grundejere, og i det omfang, den planlagte arealanvendelse ønskes realiseret, skal det ske gennem anvendelsen af virkemidler i planloven og sektorlovgivningen⁵⁵ i kraft af "virke for"-bestemmelsen. "Virke for"-bestemmelsen giver kommunen en ret til at anvende sine beføjelser og træffe afgørelser i overensstemmelse med kommuneplanens udpegninger og retningslinier for de forskellige emner⁵⁶. Derudover er de differentierede muligheder for landdistriktsstøtte en vigtig forudsætning for realisering af målene for visse emner. Områdeudpegninger og relevante virkemidler er beskrevet for udvalgte sektorer i kapitel 3. I det følgende tages der på baggrund af litteratur om implementering af regionplanen stilling til, hvordan kommuneplanlægningen gennem tilrettelæggelse af områdeudpegninger og retningslinier generelt kan fremme realiseringen af målene for forskellige sektorinteresser i overensstemmelse med princippet i helhedsorienteret planlægning.

Det er et udbredt synspunkt, at »den vigtigste funktion for regionplanen i det åbne land er at udgøre et afvejet administrationsgrundlag for den sektorlovgivning, som amterne har ansvaret for«. ⁵⁷ På baggrund af den analyse af tre amters praksis for varetagelse af naturbeskyttelseshensyn i landzonesager samt dispensationssager efter naturbeskyttelsesloven, der er omtalt i afsnit 4.5, har Anker imidlertid vurderet, at regionplanens retningslinier ikke har den gennemslagskraft, der kunne forventes at følge af "virke for"-bestemmelsen. Hun understreger vel at mærke vigtigheden af det forbud mod at lade plangrundlaget fortrænge det konkrete skøn i sagsbehandlingen, som følger af de forvaltningsretlige principper,⁵⁸ men forklarer samtidig den manglende gennemslagskraft med, at de retningslinier i regionplanen, der knytter sig til overordnede natur- og landskabsmæssigt begrundede udpegninger, generelt kan betegnes som brede eller endog overfladiske.⁵⁹ Dette kan skyldes, at der gennem kompromiser under den politiske behandling sker en udvanding og utydeliggørelse af de konkrete retningslinier, så de i nogle tilfælde bliver direkte selvmodsigende⁶⁰. De politiske kompromiser i retningslinierne er særligt problematiske, hvis områdeudpegningerne forbliver uændrede.⁶¹ Anker mener, at der, for at gøre regionplanen til et bedre administrationsgrundlag, er behov for mere præcise retningslinier og hermed for en mere dybdegående eller tematiseret planlægning med udgangspunkt i f.eks. biodiversitet,

⁵⁵ »Kommuneplanen indeholder rammer for indholdet af lokalplaner samt retningslinier for arealanvendelsen for emner, der ikke realiseres gennem lokalplanen.« (Miljøministeriet. Landsplanområdet, 2006b, s. 9)

⁵⁶ Kommunalbestyrelsens pligt til at virke for gennemførelsen af kommuneplanen er kort omtalt i afsnit 1.3.

⁵⁷ Selve citatet stammer fra (Munk Sørensen, 1998, s. 137)

⁵⁸ "Skøn under regel"-forbuddet.

⁵⁹ (Anker, 2001, s. 97-99)

⁶⁰ Bemærk eksemplet fra det foreliggende kommuneplanforslag i Aalborg Kommune, der er omtalt i afsnit 4.5, hvor hovedstrukturens overordnede mål for det åbne land, er at hovedanvendelsen skal være jordbrug, herunder bl.a. natur og friluftsliv.

⁶¹ (Anker, Caspersen, Hasler, & Primdahl, 2000, s. 21)

landskab eller kulturmiljø. Det skal dog ikke medføre, at regionplanen bliver til en form for sektorplanlægning, hvor de overordnede planlægningsaspekter er gået tabt. Hun mener endvidere, at regionplanlægningen i nogle tilfælde harmonerer bedre med den aktive forvaltning end med den reaktive sagsbehandling, og som en anden mulighed for at forbedre regionplanlægningen foreslås det derfor, at fokus flyttes væk fra enkeltsagsbehandlingen og over på de proaktive virkemidler som naturforvaltning og aftaler.⁶²

Det proaktive element i den sammenfattende planlægning er særligt væsentligt i forhold til de målsætninger om flersidig arealanvendelse i det åben land, der er omtalt i afsnittet ovenfor. En sådan arealanvendelse vil nemlig indebære en aktiv miljø- og naturvenlig landbrugsdrift, som kun kan fremmes gennem aftaler og støtteordninger⁶³. Primdahl m.fl. peger netop på, at effekten af natur- og miljøfremmende områdeudpegninger ofte er begrænset, fordi der kun er begrænsede muligheder for at forbedre tilstanden ved indgreb i eksisterende arealanvendelse. De økologiske forbindelser fremhæves som et eksempel på et deltema i regionplanen, der har både reaktive og proaktive elementer, men som alligevel mangler målopfyldelse, fordi der ikke er knyttet nogen særlige støttemuligheder eller virkemidler til områdeudpegningen. Realiseringen afhænger derfor af, enten at den specifikke målsætning prioriteres ved fordelingen af de økonomiske midler, som amtet har afsat til forbedring af natur og friluftsliv generelt, eller at udpegningsområdet falder sammen med SFL-områder. Hvis flere udpegninger fokuserer på de samme områder, gælder det generelt, at mulighederne for målopfyldelse forbedres, dels gennem en øget fokusering fra sagsbehandlere og grundejere og dels gennem muligheden for at anvende flere forskellige virkemidler^{64,65}.

Muligheder for at koordinere områdeudpegninger

Ankers forslag om, at der fokuseres mere på de proaktive virkemidler i den sammenfattende planlægning, bliver på en måde konkretiseret af Primdahl m.fl., der fremhæver fordelene ved at lade navnlig de proaktive områdeudpegninger falde sammen.

Nogle af de områdeudpegninger i kommuneplanen, der er påkrævede efter planloven, har som funktion at skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling, jf. kapitel 3, men til trods for dette er der ikke tilknyttet særlige proaktive virkemidler til dem gennem sektorlovgivningen. Det gælder navnlig udpegningsområdet af potentielle økologiske forbindelser. Realiseringen af målsætningerne er således afhængig af de proaktive virkemidler, der enten er til rådighed generelt, eller som er knyttet til andre områdeudpegninger.

De såkaldte proaktive områdeudpegninger omfatter for det første skovrejsningsområder og SFL-områder, der har som funktion at prioritere økonomiske virkemidler i form af tilskudsordninger. Endvidere kan internationale naturbeskyttelsesområder og indsatsområder for drikkevandsbeskyttelse betegnes som delvist proaktive, fordi de, foruden at være grundlag for en reaktiv regulering, også afgrænser områder, hvor der gælder særlige proaktive regule-

⁶² (Anker, 2001, s. 105-106)

⁶³ (Anker, 2001, s. 56)

⁶⁴ Primdahl m.fl. påpeger dog, at sådanne sammenfald i udpegninger på den anden side kan medvirke til at fastholde og forstærke en arealspecialisering, som gør det vanskeligt at udnytte dynamikken i den aktuelle arealanvendelse gennem et samarbejde med grundejeren med henblik på at fremme målopfyldelsen.

⁶⁵ (Anker, Caspersen, Hasler, & Primdahl, 2000, s. 22 og 50-56)

ringsbeføjelser. I modsætning til landdistriktsstøtte, tilskud til skovrejsning og beføjelser til at gennemføre indsatsplaner og naturplanen, er administrationen af de generelle proaktive virkemidler kun geografisk differentieret på grundlag af de målsætninger og retningslinier, der knytter sig til områdeudpegninger i kommuneplanen.

Særligt om realisering af planlægning for friluftsliv

Med henblik på at udrede, hvordan friluftsliv og turisme indgår i amternes planlægningsgrundlag og handlingsorienterede forvaltning, er der i perioden 2003-2005 gennemført en undersøgelse på baggrund af analyser af regionplanerne og andet skriftligt materiale samt workshops og interview med deltagelse af samtlige amter.⁶⁶ Denne erfaringsopsamling peger på nogle forhold omkring realisering af planlægningen for friluftsliv, som findes relevante i forhold til projektet, dels fordi friluftslivinteresser er fremtrædende repræsenteret i en række analyser i kapitel 4 af Aalborg Kommunes planlægning, og dels fordi undersøgelsens opsamling af metodeerfaringer kan perspektiveres til realiseringen af målene for andre sektorinteresser.

Undersøgelsen konstaterer, at der er betydelig forskel mellem amterne på, hvordan realisering af planlægningen for friluftsliv håndteres, idet nogle amter vælger at arbejde med delområdeplaner og handlingsplaner, mens andre amter ikke er interesserede i at lade sig binde af detaljerede planer ud over regionplanens retningslinier. Regionplanen er et overordnet styringsredskab for de fleste amter, mens delområdeplaner i højere grad kan gøres helheds- og handlingsorienterede. Det konstateres, at realiseringsgraden for enkeltprojekter tilsyneladende er lige så stor i amter uden delområdeplaner, som i amter med en mere detaljeret planlægning. Forskellen består til gengæld i, at der nemt opstår en manglende helhed i planlægningen, når der ikke findes en større detaljeringsgrad end regionplanniveauet⁶⁷. Det skyldes bl.a. at realiseringen påvirkes af interne prioriteringer og initiativer fra eksterne interesser, når man vælger ikke at bruge delområdeplaner. Ud over disse metodeerfaringer viser undersøgelsen også, at politisk opmærksomhed og ejerskab samt ressourcer er nogle af de væsentligste faktorer for realiseringen. Det gælder navnlig planlægningen for friluftsliv, eftersom denne opgave ikke er bundet af national eller europæisk lovgivning, og derfor nemt bliver usynlig i konkurrencen med de "hårde" planlægningsområder.⁶⁸

Aalborg Kommunes fokus på realisering af planlægningen

Selvom planloven foreskriver, at kommunerne skal virke for gennemførelsen af planlægningen, er kommunerne som nævnt ikke forpligtede til at føre en aktiv forvaltning med henblik på at realisere de mål, der ikke udtrykkeligt er omfattet af statens miljøkvalitetsplanlægning eller nationale handleplaner. Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen indeholder desuden en opfordring om, at kommunerne påtager sig at realisere planlægningen for navnlig naturbeskyttelse på baggrund af en naturkvalitetsplanlægning.

I den forbindelse kan erfaringer fra regionplanlægningen i Århus Amt tjene til at anskueliggøre nødvendigheden af, at planlægningen for naturbeskyttelse er

⁶⁶ (Kaae, Kernel, & Nellemand, 2005, s. 12-16)

⁶⁷ De gode erfaringer med delområdeplanlægning i Frederiksborg Amt er omtalt i afsnit 1.4.

⁶⁸ (Kaae, Kernel, & Nellemand, 2005, s. 51-52)

handlingsorienteret. Århus Amt har i 1997 som en detaljering af regionplanen udgivet en Naturkvalitetsplan med det overordnede mål at skabe en sammenhængende grøn struktur til gavn for dyre- og plantelivet. Strategien sigter mod at sammenkoble dette mål med amtets indsats i form af lovadministration og formidling af støtteordninger samt naturforvaltning. Der er imidlertid ikke redegjort for de nødvendige indsatser og for ansvaret og rammerne for den konkrete planlægning og realisering af indsatsen for naturpleje og naturgenopretning. Som en konsekvens er planen kun blevet anvendt i administrationen af tilladelser og ansøgninger om midler, og lodsejernes initiativ har derfor været en forudsætning for realiseringen. I Skov og Landskabs evaluering karakteriseres naturkvalitetsplanen derfor som en defensiv plan og ikke en handlingsplan for naturforvaltning og prioritering af midler, og denne karakteristik bruges som forklaring på en manglende målrealisering.⁶⁹ Århus Amts Naturkvalitetsplan lever kun delvist op til Ankers anbefaling, idet den på den ene side har detaljeret og tematiseret regionplanlægningen, men på den anden side ikke har fokuseret på kommunens proaktive virkemidler.

På baggrund af henholdsvis rækkevidden af kommunens pligt til at gennemføre den sammenfattende planlægning, miljøministerens opfordring om handlingsorienteret naturkvalitetsplanlægning og erfaringen fra Århus Amt er det relevant at undersøge, i hvilken grad Aalborg Kommune fokuserer på at realisere sin planlægning fremover. Eftersom netop Aalborg Kommune frem til kommunalreformen i modsætning til mange andre kommuner har udarbejdet en relativt omfattende handlingsorienteret planlægning for det åbne land⁷⁰, er det også væsentligt, om der er mulighed for et endnu større fokus på realisering.

I den gamle Aalborg Kommune var der i høj grad fokus på at realisere planlægningen for det åbne land og navnlig grøn struktur gennem en aktiv forvaltning i samarbejde med amtet. Fordi det er en storbykommune med egne ressourcer, var amtet ikke lige så fokuseret på at føre en aktiv forvaltning i gamle Aalborg Kommune, som de var i de omkringliggende kommuner. Også med hensyn til drikkevandsbeskyttelse havde kommunen et betydeligt ansvar for at realisere den planlægning, der blev udarbejdet for Drastrupområdet i samarbejde med amtet. På den baggrund er det svært at forudsige, om der kommer endnu større fokus på aktiv forvaltning i fremtiden. Der er allerede for øjeblikket større projekter i gang inden for Grøn-blå struktur.

De interviewede medarbejdere fremhæver desuden selv, og i lighed med resultatet fra undersøgelsen af friluftsliv i regionplanlægningen, at realisering af en helhedsorienteret planlægning i høj grad afhænger af kommunalbestyrelsens vilje og prioritering af midler. Den relativt vidtrækkende målopfyldelse i Drastrup-projektet⁷¹ forklares netop med, bl.a. at kommunalbestyrelsen var fast besluttet på at gennemføre projektet, og derfor afsatte de fornødne økonomiske midler til det.⁷²

⁶⁹ (Nelleman, Willeberg, & Sveistrup, 2000, s. 29-30 og 76)

⁷⁰ Grøn Struktur, Helhedsplan for Drastrupområdet, Helhedsplan for skove og Helhedsplan for stier er omtalt i afsnit 4.4.

⁷¹ På baggrund af det daværende omfang for gennemførelsen af planlægningen for Drastrupområdet, betegnes projektet som en succes i (Tophøj Sørensen, 2002).

⁷² Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Fokus på realisering i Kommuneplan 09 for Aalborg Kommune

Selvom kommunen i større eller mindre grad fokuserer på realiseringen af en vedtaget kommuneplan i sin forvaltning, er det ikke en selvfølge, at planens indhold afspejler denne indstilling til aktiv forvaltning. Det er imidlertid opfattelsen i Aalborg Kommune, at den forhenværende regionplan og den kommende kommuneplan både skal være grundlag for en reaktiv enkeltsagsbehandling og samtidig skal give mulighed for helhedsorienterede løsninger og aktive handlemuligheder. Denne opfattelse kommer i en vis grad til udtryk i hovedstrukturen og retningslinierne for det åbne land.

I hovedstrukturens beskrivelse af Grøn-blå Struktur står der følgende:

»Grøn-blå Struktur skal være med til at fremme sammenhængen for natur og friluftsliv og indgår i et grundlag for udpegninger i planlægningen for det åbne land. Der er fokus på de udviklingsmuligheder, der findes gennem bl.a. skovrejsning, naturpleje, naturgenopretning, økologiske forbindelser, forbedret rekreativt stinet samt udvikling af flere og mere attraktive udflugtsmål.«

Ifølge de interviewede medarbejdere er den konkrete betydning af denne målsætning samt kommuneplanens retningslinier, at privat skovrejsning og skovrejsning i samarbejde med staten samt andre kommunale tilskuds- og driftsmidler til naturgenopretning vil blive prioriteret højt inden for Grøn-blå Struktur. Følgende citat fra hovedstrukturens afsnit om naturgenopretning viser desuden en tydelig geografisk målretning af den aktive indsats.

»Byrådet [vil] arbejde for at fremme genopretningen af naturarealer som ådale og våde enge til gavn for vandmiljøet samt plante- og dyrelivet m.v. Særlig vil genopretning indenfor Grøn-blå Struktur blive prioriteret. Herved opnås forbedringer der sker i sammenhæng med andre initiativer. Et eksempel er den igangværende naturgenopretning i Østerådalen, der skal fortsættes og skabe et synligt grønt landskabsbånd fra midtbyen mod syd. Et andet eksempel er vådområdeprojekter i ådalene indenfor Grøn-blå Struktur der kan bidrage både til reduktion af næringsstofftilledningen til fjorden, forbedret natur og øgede rekreative kvaliteter.«

Det er desuden bestemt, at Grøn-blå struktur skal udmøntes i et projektkatalog med større detaljeringsgrad, svarende til det eksisterende Grønt Katalog.⁷³ Dette projektkatalog antages at være i det mindste delvist sammenfaldende med de helhedsplaner, som skal udarbejdes ifølge Planstrategi 07, for henholdsvis naturkvalitet og friluftsmuligheder. Med hensyn til skovrejsning antages det påtænkte projektkatalog for Grøn-blå Struktur desuden at få samme funktion som den eksisterende Helhedsplan for skove fra 2003, hvilket indebærer, at den i høj grad er fokuseret på kommunale og statslige anlægsaktiviteter⁷⁴. En eller eventuelt flere helhedsplaner, der udarbejdes med henblik på at gennemføre Grøn-blå Struktur, kan ikke desto mindre tillægges samme betydning, som de delområdeplaner en række amter ifølge den omtalte undersøgelse fra 2007 har anvendt for at realisere planlægningen for friluftsliv. Undersøgelsen fremhæver netop den fordel ved delområdeplanerne, at de skaber helhed i realiseringen af planlægningen. Betegnelsen "helhedsplan" henviser vel at mærke til, at planen netop omfatter hele kommunen, men der er ikke grund til at tro, at helhedsplaner i Aalborg Kommune ikke kan formå at skabe helhed i planlægningen i samme omfang som de delområdeplaner, der er anvendt i de gamle amter.

⁷³ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

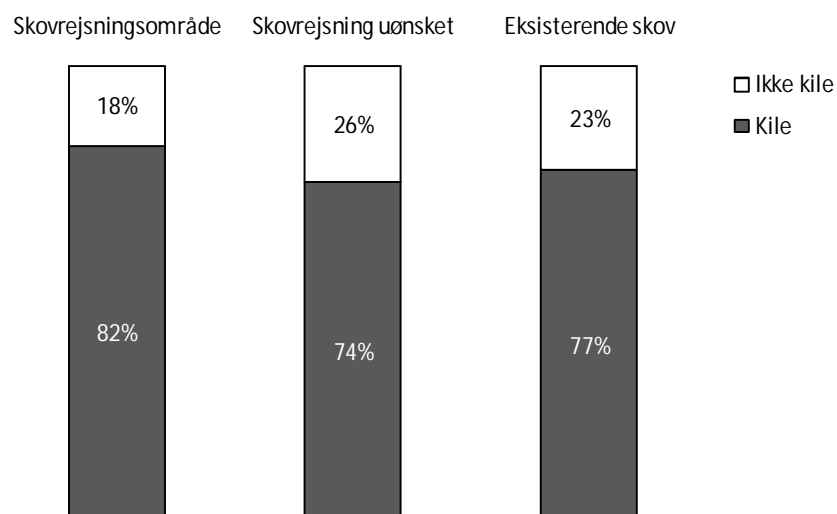
⁷⁴ Se evt. (Aalborg Kommune, oktober 2003a, s. 5)

De forskellige betegnelser peger faktisk på et forhold, hvor mulighederne for helhedsorienteret planlægning kan siges at være blevet bedre efter kommunalreformen. Aalborg Kommunes Helhedsplan for skove kan nemlig betragtes som en delområdeplan i forhold til regionplanen for Nordjyllands Amt. Den er imidlertid udarbejdet som et projektkatalog til den grønne struktur i kommuneplanens afsnit om det åbne land. Kommuneplanen har vel at mærke været i overensstemmelse med regionplanen i kraft af rammestyringen, men den har ikke været at betragte som en selvstændig sammenfattende planlægning for det åbne land. Fra og med det foreliggende kommuneplanforslag, kan Aalborg Kommune og andre kommuner med de fornødne ressourcer nu udarbejde en sammenfattende planlægning i det åbne land og følge den op med en handlingsorienteret plan såsom den nævnte helhedsplan, der omfatter hele kommuneplanens område. Denne mulighed antages at skabe mere helhed i realiseringen end både den tidligere situation, hvor hvert amt måtte arbejde med flere delområdeplaner på grund af regionplanens udstrækning, og den tidligere situation, hvor en kommune har udarbejdet helhedsplaner på grundlag af en overordnet myndigheds sammenfattende planlægning. Der er dog på den anden side den ulempe ved handlingsorienterede planer under det nye plansystem, at de geografisk mindre forvaltningsenheder gør det mere udfordrende at varetage de hensyn af regional betydning, der er forbundet med både friluftsmuligheder og naturbeskyttelsesinteresser. Denne ulempe knytter sig for øvrigt også til selve den sammenfattende planlægning⁷⁵. Det er samtidig væsentligt at bemærke, at Aalborg Kommunes ressourcer til at udarbejde en mere detaljeret planlægning formodentligt overstiger de muligheder, der findes i de fleste danske kommuner. Dette underbygger kun den føromtalte erfaring for, at realiseringen af en helhedsorienteret planlægning er væsentligt afhængig af kommunalbestyrelsens prioritering af midler.

Aalborg Kommune oplyser, at det ikke målrettet eller bevidst søgt at inddrage SFL-områder i udpegningen af Grøn-blå struktur. Grøn-blå Struktur bygger bl.a. på de eksisterende udpegninger af værdifulde naturområder i regionplanen, og de økologiske forbindelser er bl.a. udpeget på baggrund af SFL-områder, så de større sammenhængende SFL-områder er indirekte inddraget i Grøn-blå struktur.⁷⁶ Hvad angår koordinering af skovrejsningsområder med Grøn-blå Struktur viser Boks 10 og **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.** resultatet af en analyse. Idet ca. 80 pct. af kommunes skovrejsningsområder er udpeget inden for Grøn-blå Struktur, må muligheden for at fremme realiseringen af dette tema siges at være blevet udnyttet. Der kan laves tilsvarende analyser i forhold til SFL-områder, indsatsområder og internationale naturbeskyttelsesområder.

⁷⁵ Oversigt over statslige interesser opfordrer i flere sammenhænge kommunerne til at være opmærksomme på hensyn med regional betydning, se f.eks. afsnit 3.7 om friluftsliv.

⁷⁶ Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Boks 11: Koordinering af Grøn-blå Struktur med skovrejsning



Kapitel 5

Konklusion

I det følgende sammenfattes resultaterne i forhold til kommunernes muligheder for at lave helhedsorienteret planlægning. Sammenfatning danner grundlag for den efterfølgende konklusion, hvor der tages stilling til, om disse muligheder er blevet bedre.

På grundlag af resultater fra den juridiske forskning og forskning i landskabsforvaltning er det fundet, at hverken planloven eller landsplanlægningen indebærer et bindende krav om, at kommuneplanlægningen skal sikre sektorintegration og fremme flersidig arealanvendelse, samt at områdeudpegningerne ligefrem kan modvirke en flersidig arealanvendelse. Forskningen peger dermed på, at for at kommuneplanlægningen kan sikre sektorintegration og fremme flersidig arealanvendelse, er det en forudsætning, for det første at kommunerne selvstændigt træffer en bevidst beslutning om at ville varetage dette hensyn, og for det andet at de indarbejder dette hensyn i kommuneplanen. Der er desuden ikke fundet forhold, der peger på, at statens og regionernes styring efter planloven på nogen måde udgør en barriere for helhedsorienteret kommuneplanlægning.

Der er fundet grundlag for at fastslå, at både forvaltningen og kommunalbestyrelsen i eksempelkommunen har intentioner om, at kommunens planlægning og forvaltning skal være helhedsorienteret i den forstand, at den sikrer sektorintegration og fremmer flersidig arealanvendelse. Troværdigheden i denne udmelding fra medarbejdere og politikere underbygges af, at der har været helhedsorienterede elementer i kommunens hidtidige planlægning, som ønskes videreført, samt at der i mindst ét tilfælde er opnået betragtelige resultater på baggrund af et helhedsorienteret natur- og miljøprojekt. Disse intentioner er søgt indarbejdet i kommuneplanen, hvor specielt ét tema kan fremhæves som særligt helhedsorienteret. Dermed har der været grundlag for at underbygge de påviste muligheder for sektorintegration med en undersøgelse af det faktiske resultat i kommuneplanen. At eksempelkommunen har formået at udarbejde en helhedsorienteret planlægning, er ikke ensbetydende med, at økonomiske og arbejdsmæssige ressourcer ikke udgør en væsentlig barriere. Eksempelkommunen tilkendegiver, at den har ønsket at behandle endnu flere temaer med en helhedsorienteret tilgang, og der peges desuden på, at kommunen har flere ressourcer end de typiske danske kommuner. Det, at eksempelkommunens intentioner for helhedsorienteret planlægning er blevet udbredt til de kommuner, den er blevet sammenlagt med, antyder, at den økonomiske barriere efter kommunalreformen generelt kan være blevet mindre i de danske kommuner.

Delvist bakket op af forskningen er det også fundet, at indførelsen af statens miljøkvalitetsplanlægning i kraft af dens bindende virkning, kan være med til at modvirke helhedssynet i sammenfattende planlægning. Ud fra den nævnte vurdering af planlovens krav om sektorintegration kan miljøkvalitetsplanlægningen imidlertid ikke siges at forhindre kommunerne i at opfylde deres for-

pligtelser. Spørgsmålet om, hvorvidt miljøkvalitetsplanlægningen kan siges at modvirke sektorintegration, må afgøres i forhold til, hvor radikalt målet om flersidig arealanvendelse faktisk opfattes. Flersidig arealanvendelse vil altid i et vist omfang ved enten frivillighed eller tvang indskrænke mulighederne for at drive landbrug på de pågældende arealer. Miljøkvalitetsplanlægningen medfører dels, at denne indskrænkning er mere vidtgående i bestemte områder, og dels, at kommunen ikke har mulighed for at bestemme, hvor disse områder skal lokaliseres i forhold til kommunens øvrige arealinteresser. Dermed kan man sige, at miljøkvalitetsplanlægningen i begrænset omfang er en barriere for helhedsorienteret planlægning i natur- og miljøprojekter, og i lidt større omfang er en begrænsning i forhold til kommunernes mulighed for at lave en helhedsorienteret kommuneplan. Der er ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt denne begrænsning så vil komme til at udgøre en egentlig barriere for helhedsorienteret kommuneplanlægning ved næste kommuneplanrevision. Eksempelkommunens helhedsorienterede tema omfatter fuldstændigt de internationale naturbeskyttelsesområder, men eftersom det har været blandt formålene med begge disse områdeudpegninger at afgrænse lokaliteter, hvor der i særlig grad ønskes en flersidig arealanvendelse, er der ikke grund til at tro, at dette sammenfald er i modstrid med kommunens øvrige arealinteresser.

Den arealspecialisering, som områdeudpegningerne ifølge forskningen i landskabsforvaltning kan risikere at indebære, er ikke kun knyttet til de natur- og miljøfremmende udpegninger, som bl.a. sker gennem natur- og vandplaner, men også til landbrugsplanlægningen. Det er beskrevet i kapitel 3, at landbrugsplanlægningen, selvom den især skal varetage landbrugsinteresser, også skal udarbejdes under hensyntagen til natur- og landskabsinteresser. Det, at der i eksempelkommunen næsten ikke er sammenfald mellem de særlige værdifulde landbrugsområder og afgrænsningen af områder, hvor der i særlig grad ønskes en flersidig arealanvendelse, underbygger alligevel påstanden om, at landbrugsplanlægningen kan fremme en arealspecialisering. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at den arealspecialisering, der kan knytte sig til udpegningen af særlige værdifulde henholdsvis natur- og landbrugsområder, vil være i overensstemmelse med målsætningerne i eksempelkommunens hovedstruktur. Det, at eksempelkommunen har valgt at lave en geografisk differentiering af sin målsætning om flersidig arealanvendelse, stemmer for øvrigt fint overens med de muligheder i den sammenfattende planlægning, som den juridiske forskning har peget på.

I forhold til de muligheder for sektorintegration, der er beskrevet for udvalgte sektorer i kapitel 3, skal det bemærkes, at det helhedsorienterede tema i eksempelkommunens kommuneplanforslag ikke direkte søger at inddrage de interesser, der er knyttet til vandmiljøet. Kommunen har vel at mærke haft succes med at forene både drikkevands-, friluft- og naturinteresser i et tidligere natur- og miljøprojekt. Der er dog ikke af den grund anledning til at pege på barrierer, som har forhindret, at en sådan flersidig målsætning er blevet inddraget i et planlægningstema for hele kommunen. Det er svært at forestille sig, at et tema, der er så omfattende i både dets målsætninger og dets udstrækning, ville kunne implementeres med betragtelig succes. Det skal dog alligevel bemærkes, at eksempelkommunen har begrænset sin revision af temaer vedrørende natur, vand og landbrug, fordi den afventer statens vand- og naturplaner. Analyserne af eksempelkommunens planlægning er begrænsede til et enkelt tema, og der er derfor ikke grundlag for at vurdere andre områdeudpegninger i forhold til, om de er helhedsorienterede. Det kan alligevel frem-

hæves, at hovedstrukturens målsætninger for skovrejsning i høj grad afspejler en intention om sektorintegration.

Der er fundet grundlag for at fremhæve både den interne og den eksterne myndighedsstruktur som betydelige forudsætninger for helhedsorienteret kommuneplanlægning, og der er taget flygtigt stilling til betydningen af de forandringer, der er sket med kommunalreformen. Samlingen af de myndighedsbeføjelser, der er knyttet til det åbne land, giver i princippet kommunerne en bedre mulighed end amterne, for at tilrettelægge det interne samarbejde på en måde, som fremmer en helhedsorienteret planlægning. Derimod kan tilknytningen mellem planmyndigheden og de landboretlige myndigheder forventes at være blevet ringere. Muligheden for at fremme helhedsorienteret planlægning på grundlag af det interne og det eksterne samarbejde er dog, uanset de nævnte fordele og ulemper ved kommunalreformen, afhængige af de valg, der træffes med hensyn til samarbejdsformer og kommunikation. For så vidt, at borgernes interesse for den sammenfattende planlægning er en betydende faktor, synes der desuden at være bedre muligheder for at tilvejebringe en helhedsorienteret planlægning i det åbne land med kommuneplanen, end der var med regionplanen.

På grundlag af den juridiske forskning er det anbefalet, at den sammenfattende planlægning fokuserer mere på at være grundlag for anvendelsen af de proaktive virkemidler. Det kunne f.eks. indebære, at kommuneplanen anviser de lokaliteter, hvor anvendelsen af proaktive virkemidler prioriteres højt. De områdeudpegninger, der har som funktion at skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling, laves netop med dette formål. Eksempelkommunens Grøn-blå Struktur har forenet udpegningen af eksisterende og potentielle økologiske forbindelser og naturområder, som i følge planloven skal være indeholdt i kommuneplanen, med den planlægning for et rekreativt stinet, som kommunerne opfordres til at lave. Dermed er sikres det, at anvendelsen af ressourcer giver udbytte i forhold til flere formål.

Der er endvidere fundet mulighed for at fremme realiseringen af planlægningen ved at koordinere de områdeudpegninger, der har som funktion at skabe sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling, med de områdeudpegninger, der skal prioritere anvendelsen af statslige midler i form af skovrejsning og landdistriktstilskud. Samtidig med udarbejdelse af Grøn-blå Struktur, har eksempelkommunen revideret skovrejsningsområderne, og analysen af kommuneplanforslaget viser, at den omtalte mulighed for at fremme realiseringen er blevet udnyttet. Hovedstrukturens målsætninger for skovrejsning viser, at dette sammenfald har været tilsigtet. Der er samtidig et tilsvarende sammenfald med SFL-områder, hvilket i lige så høj grad skyldes, at de to områdetyper varetager det samme formål. Fremover udpeges SFL-områder af en statslig myndighed frem for af amtet, og dermed er fortsatte sammenfald med bestemte temaer i den sammenfattende planlægning afhængige af, at kommunerne tilpasser deres ønsker i forhold til denne eksterne udpegning. Det kan betragtes som en ny principiel barriere for helhedsorienteret planlægning.

For så vidt at kommunerne har de fornødne ressourcer, kan en helhedsplan i form af et projektkatalog for hele kommunen desuden skabe helhed i realiseringen af den sammenfattende planlægning.

Projektet har undersøgt mulighederne for at realisere en målsætning om flersidig arealanvendelse gennem integreret forvaltning, uden dog at tage yderligere stilling til dette mål. I forhold til navnlig miljøkvalitetsplanlægningens betydning for beskyttelse og benyttelse kunne det være relevant at gå mere i

dybden med spørgsmålet om flersidig arealanvendelse, og dermed om der er behov for mere adskillelse mellem sektorinteresser for at opfylde de internationale forpligtelser. Det ville dog ligge uden for projektets fagområde.

Kilder

Litteratur

- Andersen, E., & Madsen, L. M. (2001). Planlægning og støtteordninger i det åbne land. *Landinspektøren* (4/2001), s. 293-300.
- Andersen, E., Madsen, L. M., & Höll, A. (2003). *Planlægning og miljøvurdering af støtteordninger i det åbne land*. By- og Landplanserien nr. 19. Skov og Landskab (FSL).
- Anker, H. T. (2006a). Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 3 - Affald, jord, vand og råstoffer* (2. udgave udg., s. side 417-557). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T. (2006b). EU-regulering af natur- og arealressourcer. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 1 - Almindelige emner* (2. udg., s. 119-175). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T. (2006e). Kommunal forvaltning af det åbne land. I H. Anker, B. Olsen, & B. Mortensen (Red.), *Kommunal miljøforvaltning i retlig belysning* (2. udg., s. 229-253). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T. (1996). *Miljøretlig regulering på landbrugsområdet - særligt om handlingsplaner og miljøkonsekvensvurderinger*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T. (2001). Naturbeskyttelse - interesseafvejning i administrative beslutningssystemer. I H. T. Anker, J. Dalberg-Larsen, K. Kristiansen, U. Steen, & U. Zeitler, *Bæredygtig arealanvendelse - mod et forbedret beslutningsgrundlag* (s. 79-107). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T. (2006c). Naturbeskyttelseslovgivning. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse* (2. udg., s. 337-463). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T. (2006d). Planlovgivning. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse* (2. udg., s. 175-337). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T., & Olsen, B. E. (2006). Kommunal miljøforvaltning - overordnede hensyn og retlige rammer. I H. T. Anker, B. E. Olsen, & B. O. Mortensen (Red.), *Kommunal miljøforvaltning - i retlig belysning* (2. udg., s. 17-37). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T., & Steen, U. (2001). Politiske målsætninger og retlige rammer for arealanvendelse og fysisk planlægning. I H. T. Anker, J. Dalberg-Larsen, K. Kristiansen, U. Steen, & U. Zeitler, *Bæredygtig arealanvendelse - mod et forbedret beslutningsgrundlag* (1. udg., s. 33-59). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Anker, H. T., Caspersen, O. H., Hasler, B., & Primdahl, J. (2000). *Offentlige områdeudpegninger i jordbrugslandskabet*. Forest & Landscape Research, nr. 27-2000. Skov og Landskab (FSL).
- Basse, E. M., & Anker, H. T. (2006a). Benyttelse og beskyttelse. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse* (2. udg., s. 23-57). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Basse, E. M., & Anker, H. T. (2006b). Miljøprincipper og traditionelle retlige principper. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 1 - Almindelige emner* (2. udg., s. 113-163). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Basse, E. M., & Olsen, B. E. (2006). Virkemidler. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 1 - Almindelige emner* (2. udg., s. 419-539). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Berg, B. (2002). *Almindelig forvaltningsret* (2. udg.). Forlaget Thomson.
- Boeck, A. B. (2002). *Lov om planlægning* (2. udg.). Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Drikkevandsudvalget. (1998). *Drikkevandsudvalgets betænkning*. Miljø- og Energiministeriet - Miljøstyrelsen.
- Holmberg, T., Willeberg, K. L., Boon, T. E., Madsen, L. M., Nellemand, V., & Sveistrup, N. (2001). Udfordringer for det åbne lands planlægning: Dialog- og handlingsorientering. *Landinspektøren* (4/2001), s. 284-291.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2004). *Aftale om strukturreform, juni 2004*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Kommunalreformen - kort fortalt*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Strukturkommissionen. (2004). *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, januar 2004*.
- Jensen, M., & Willeberg, K. L. (1998). Landbruget og planlægningen for det åbne land. *Byplan* (4-5/98), s. 160-169.
- Jeppesen, M. (1998). Planlægningen af det åbne land - konsekvenser af statens udmelding til regionplanrevision 2001. *Byplan* (4-5/98), s. 156-159.
- Jørgensen, G. (1998). Landskaber under forandring. *Byplan* (4-5/98), s. 133.
- Koester, V. (2006). International beskyttelse af biodiversitet. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse* (2. udg., s. 57-117). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Kring, K. (2007). *Park- og natur - ved starten af ny kommunestruktur*. Arbejdsrapport Skov- og Landskab nr. 38-2007. Skov- og Landskab.
- Kaae, B. C., Kernel, P., & Nellemand, V. (2005). *Friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning - erfaringsopsamling og analyser*. By- og Landsplanserien Nr. 25-2005. Skov og Landskab.
- Madsen, L. M. (2002). Aalborg Kommunens planlægningsmæssige erfaringer i Drastrup-området. I L. M. Madsen, M. T. Sørensen, O. F. Jensen, K. Bransager, & G. Ramhøj, *Evaluering og opsamling af planlægningen i Drastrup-pilotprojekt - et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning*. Aalborg Kommune og Skov- og Landskab (FSL).
- Miljø- og Energiministeriet. (1999). *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999*.
- Miljøministeriet. Landsplanafdelingen. (2004). *Bidrag til regionplanlægningens historie*.
- Miljøministeriet. Landsplanområdet. (2006a). *Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår. Landsplanredegørelse 2006*.
- Miljøministeriet. Landsplanområdet. (2006b). *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen - 2009*.
- Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen. (2001). *Betænkning fra Adgangsudvalget*.
- Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen. (1999). *Planlægning af skovrejsning - en vejledning til amternes regionplanlægning*.
- Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen. (2008). *Privat skovrejsning - Tilskud. April 2008*.
- Miljøministeriet. Skov- og Naturstyrelsen. (2007). *Vejledning om Skovloven. § 4 - fredskovspligt ved afgørelse*.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (2008). *Det danske landdistriktsprogram 2007-2013*.
- Mortensen, J. H., Kristiansen, M. K., Hansen, S. A., & Pedersen, S. H. (2008). *Landbrugsdrift og Levesteder. Konsekvenser for grundejeren af en aktiv forvaltning i Natura 2000-områder*. Upubliceret 7. semesterprojekt ved landinspektøruddannelsen, Aalborg Universitet.
- Munk Sørensen, E. (1998). Det åbne lands planlægning. *Byplan* (4-5/98), s. 134-141.

Møller, J., Sørensen, E. M., & Jørgensen, L. O. (2004). *Samarbejdet Mellem Amter Og Kommuner om regionplanlægningen og det åbne land*. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.

Nelleman, V., Willeberg, K. L., & Sveistrup, N. (2000). *Helhedsorienteret planlægning for det åbne land - en eksempelsamling*. By- og landsplanserien nr. 7. Skov og Landskab (FSL).

Olsen, B. E., & Basse, E. M. (2006). Myndigheder og offentligretlige organer. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 1 - Almindelige emner* (2. udg., s. 333-417). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pagh, P. (2006). EU's institutionelle ramme og betydning. I E. M. Basse (Red.), *Miljøretten 1 - Almindelige emner* (2. udg., s. 195-283). Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Primdahl, J., Jørgensen, I., & Stahl Schmidt, P. (2004). Mellem ejendom og regionplan. *Momentum - Jord og Viden* (nr. 1), s. 26-29.

Primdahl, J., Jørgensen, I., & Stahl Schmidt, P. (1998). Landskabsanalyse og forandring i det åbne land - eksempler fra et midtjysk landbrugsområde. *Byplan* (4-5/98), s. 149-155.

Tophøj Sørensen, M. (2002). Helhedsorienteret grundvandsbeskyttelse. *Landinspektøren* (1/2002), s. 27-40.

Wilhelmudvalget. Skov- og Naturstyrelsen. (2001). *En rig natur i et rigt samfund*.

Aalborg Kommune. (december 1999). *Grønt Katalog. Hovedtillæg*.

Aalborg Kommune. (april 2000). *Helhedsplan - For nuværende og fremtidig arealanvendelse i Drastrupområdet*.

Aalborg Kommune. (oktober 2003a). *Helhedsplan for skove*.

Aalborg Kommune. (oktober 2003b). *Helhedsplan for stier*.

Aalborg Kommune. (december 2007a). *Planstrategi 2007. Planstrategi for Aalborg Kommune*.

Aalborg Kommune. (ukendt udgivelsesår). *Teknik- og miljøforvaltningen. Pr. 1. januar 2007*.

Kommuneplan

Kommuneplan 09 for Aalborg Kommune er offentliggjort på adressen

<http://aakwww.aalborgkommune.dk/Kommuneplan>

Internetkilder

Folketal i Aalborg Kommune: (Aalborg Kommune – hjemmeside 1)
[http://www.aalborgkommune.dk/borgerportal/applikationer/statistik/webar-bog/Folketal2009/struktur/Kommuneplanomraader/indexlevel1/Kommuneplanomraader5aarsaldersklasser.html](http://www.aalborgkommune.dk/borgerportal/applikationer/statistik/webbar-bog/Folketal2009/struktur/Kommuneplanomraader/indexlevel1/Kommuneplanomraader5aarsaldersklasser.html)

Introduktion til Drastrup-projektet: (Aalborg Kommune – hjemmeside 2)
<http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Serviceomraader/Skov+og+natur/Skove/Drastrup+projektet/Introduktion+til+Drastrup-projektet.htm>

Bilag

Rapportens bilag findes på følgende hjemmesideadresse:

www.plan.aau.dk/~shpe05/Afgangsprojekt

Bilag 1: Interview med Teknik- og Miljøforvaltningen Aalborg Kommune

Interview med Anne Birgitte Skovmark, Plan og Byg, og Gitte Ramhøj, Park og Natur. Bilaget indeholder desuden en e-mailkorrespondance med Gustav Schaarup, Park og Natur.

Bilag 2: Grøn-blå Struktur

Bilaget indeholder en pdf.-fil i farver, som er udleveret af Aalborg Kommune.

Projektrapporten findes også på hjemmesiden.