

Landinspektørstudiet  
Afgangsprøje  
Aalborg  
7. juni 2012

## Landbrugserhvervet i den kommunale planlægning



Udarbejdet af Stine Sloth Nikolajsen og Line Sæderup



# Landbrugserhvervet i den kommunale planlægning

**Tema:** Afgangsprøjs

**Projektsperiode:** 1. feb. 2012 til 7. jun. 2012

**Udarbejdet af:**

---

Stine Sloth Nikolajsen

---

Line Sæderup

**Vejleder:** Mads Kold Kristiansen

**Bivejleder:** Esben Munk Sørensen

**Oplagstal:** 5

**Sideantal:** 124

**Bilagsantal og art:** 4 bilag (1-4),  
1 appendiks (A)

**Afsluttet den:** 7. juni 2012

## Synopsis

Dette projekt omhandler landbrugserhvervet i kommuneplanlægning, og fokuserer på kommunernes varetagelse af udpegningsopgaverne vedrørende særlig værdifulde landbrugsområder, arealer til fælles biogasanlæg og arealer til lokalisering af driftsanlæg og driftsbygninger på store husdyrbrug. Igennem foranalysen der omhandler disse for kommunerne nye planlægningsopgaver, fremgår det, at der er en væsentlig usikkerhed omkring varetagelsen af udpegningsopgaverne, især vedrørende SVL-områder og arealer til store husdyrbrug. Dette leder frem til problemformuleringen:

*Hvordan fungerer kommunernes sikring af de statslige mål for landbruget igennem udpegninger i kommuneplanlægning?*

For at svare på dette blev der foretaget fire delanalyser. Den første delanalyse drejer sig om at belyse de statslige mål for landbrugsområdet. Den anden delanalyse belyser, hvorledes udpegninger vedrørende landbruget tidligere har fungeret. Den tredje omhandler den forventede effekt af udpegningerne, der belyses ved inddragelse af interessenter. Den sidste analyse søger, blandt andet igennem inddragelse af interessenter, at klarlægge, hvorvidt det er muligt at nå de statslige mål gennem udpegningsaf landbrugsarealer. Resultaterne af de enkelte analyser sammenholdes med henblik på at identificere væsentlige barrierer for implementeringen af de statslige mål for landbrugsområdet. Til strukturering af analyserne anvendes implementeringsteori med udgangspunkt i Søren Winters integrerede implementeringsmodel.

Problemformuleringen besvares således på baggrund af sammenfatning af de fire delkonklusioner og består af en identificering af 11 implementeringsbarrierer, der således kan hæmme realiseringen af de statslige mål for landbruget.



# Forord

---

Denne rapport er udarbejdet på landinspektørstudiets 10. semester på kandidatspecialiseringen Land Management. Projektet er udarbejdet i perioden 1. februar 2012 – 7. juni 2012 og udgør undertegnede afgangsprojekt.

Projektet har til formål;

*”At dokumentere at den studerende er i stand til selvstændigt at planlægge og gennemføre et projektforløb på et højt fagligt niveau. Afgangsprojektet skal dokumentere den studerendes evne til at anvende videnskabelige teorier og metoder på et tilstrækkeligt højt niveau. Afgangsprojektet skal således udføres med henblik på at dokumentere, at studiets formålsparagraf er opfyldt.”*

(L-studienævnet 2012, s. 5)

Projektet omhandler, hvorledes udpegning af landbrugsarealer i kommuneplanlægningen fungerer i forhold til sikring af de statslige mål for landbrugsområdet. Dette drejer sig om udpegninger vedrørende særlig værdifulde landbrugsområder, arealer til fælles biogasanlæg og arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug. Gennem rapportens analyser søges det at identificere, hvilke barrierer der kan hæmme realiseringen af de statslige mål gennem udpegningerne.

Kilder anvendt i rapporten angives i parentes i stilen; (forfatter/lov/vejledning, årstal, sidetal/§/afsnit). Kilder fra internettet angives i stilen; (forfatter). Citater er skrevet med kursiv i citationstegn; *”citat”*. En samlet liste over anvendt litteratur er at finde sidst i rapporten.

Rapporten suppleres af bilag, der omfatter referater og svar fra interessent-interviews. Herforuden er den anvendte interviewteori beskrevet i et appendiks. Både bilag og appendiks findes sidst i rapporten.

Forfatterne vil gerne takke repræsentanter fra Aarhus, Jammerbugt, Frederikshavn Kommuner og Videncentret for Landbrug, samt de kommunale sagsbehandlere, der har bidraget med besvarelser, for deres hjælpsomhed og vidensdeling.

Aalborg, juni 2012



# Indholdsfortegnelse

---

|       |                                                                  |    |
|-------|------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Indledning.....                                                  | 7  |
| 2     | Initierende problem .....                                        | 9  |
| 3     | Foranalyse .....                                                 | 11 |
| 3.1   | Landbrugets strukturudvikling og økonomi.....                    | 12 |
| 3.2   | Lovændringer om landbrugserhvervet i kommuneplanlægningen .....  | 13 |
| 3.2.1 | Statslige udmeldinger vedrørende landbrugserhvervet .....        | 14 |
| 3.2.2 | Kommunernes nye planlægningsopgaver for landbrugserhvervet ..... | 17 |
| 3.2.3 | Opsummering af lovændringer .....                                | 28 |
| 3.3   | Analyse af amternes udpegning af SVL-områder .....               | 30 |
| 3.3.1 | Viborg Amt .....                                                 | 31 |
| 3.3.2 | Nordjyllands Amt .....                                           | 32 |
| 3.3.3 | Århus Amt .....                                                  | 34 |
| 3.3.4 | Opsamling .....                                                  | 35 |
| 3.4   | Kommunernes udfordringer og ønsker vedrørende udpegningerne..... | 36 |
| 3.4.1 | Status for udpegningsopgaverne.....                              | 36 |
| 3.4.2 | Vurdering af udpegningernes funktion.....                        | 37 |
| 3.4.3 | Udfordringer vedrørende udpegningsopgaverne .....                | 38 |
| 3.4.4 | Perspektiver for planlægning for landbruget.....                 | 40 |
| 3.4.5 | Opsummering.....                                                 | 40 |
| 3.5   | Opsummering på foranalysen.....                                  | 41 |
| 4     | Problemformulering.....                                          | 43 |
| 5     | Metode og teori .....                                            | 45 |
| 5.1   | Implementeringsteori.....                                        | 45 |
| 5.2   | Søren Winters tilgang til implementeringsteori.....              | 46 |
| 5.2.1 | Kløften mellem beslutning og implementering.....                 | 47 |
| 5.2.2 | Den integrerede implementeringsmodel.....                        | 47 |
| 5.3   | Teoriens anvendelse i projektet.....                             | 52 |
| 5.4   | Rapportstruktur.....                                             | 53 |

|       |                                                                       |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.4.1 | Besvarelse af underspørgsmålene.....                                  | 53  |
| 5.4.2 | Strukturdiagram .....                                                 | 54  |
| 6     | Problemløsning .....                                                  | 57  |
| 6.1   | De statslige mål .....                                                | 59  |
| 6.1.1 | Særlig værdifulde landbrugsområder .....                              | 59  |
| 6.1.2 | Fælles biogasanlæg.....                                               | 60  |
| 6.1.3 | Områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug..... | 60  |
| 6.1.4 | Fælles for de tre udpegningsopgaver .....                             | 61  |
| 6.2   | Delkonklusion – Statslige mål .....                                   | 64  |
| 6.3   | Historisk analyse.....                                                | 65  |
| 6.3.1 | Inddragelse af landbruget i den sammenfattende planlægning .....      | 65  |
| 6.3.2 | Udpegning af særlig værdifulde landbrugsområders betydning.....       | 68  |
| 6.4   | Delkonklusion – Historisk analyse .....                               | 72  |
| 6.5   | Udpegningernes effekt .....                                           | 73  |
| 6.5.1 | Interview med kommunale sagsbehandlere.....                           | 73  |
| 6.5.2 | Interview med kommunale planlæggere .....                             | 79  |
| 6.5.3 | Interview med repræsentanter fra Videncentret for Landbrug .....      | 80  |
| 6.6   | Delkonklusion – Effektanalyse .....                                   | 82  |
| 6.7   | Realiseringsanalyse .....                                             | 84  |
| 6.7.1 | Udpegninger som planlægningsværktøj .....                             | 84  |
| 6.7.2 | Interessenterne vurdering af realiseringen af de statslige mål .....  | 99  |
| 6.8   | Delkonklusion – Realiseringsanalyse .....                             | 105 |
| 7     | Sammenfatning.....                                                    | 109 |
| 8     | Konklusion .....                                                      | 113 |
| 9     | Perspektivering .....                                                 | 119 |
| 10    | Litteraturliste .....                                                 | 121 |

Appendiks A

Bilag 1-4



# 1 Indledning

---

Med den seneste kommunalreform, og dermed nedlæggelse af amterne, er der sket en omfordeling af en lang række opgaver. En af disse er planlægning og administration af det åbne land, som nu er overdraget fra amterne til kommunerne. Kommunerne har dog siden 2002 haft ansvaret for landzoneadministration, men skal nu også varetage planlægningen i det åbne land i højere grad end tidligere.

Det åbne land har gennem årtier været jordbrugserhvervets domæne og landbrugets interesser er blandt andet blevet varetaget gennem Planloven, særligt med landzonebestemmelserne.

Udviklingen mod større og mere koncentrerede bedrifter, nedlagte landbrugs anvendelse som bolig uden tilknytning til jordbrugserhvervet samt den øget bevidsthed om jordbrugserhvervets påvirkning af natur og miljø har medført, at der er kommet flere interesser i det åbne land. Dette er eksempelvis rekreation, vand, byvækst, infrastruktur samt benyttelses- og beskyttelsesinteresser. Dette medfører krydsende hensyn, hvor jordbruget ofte står på den ene side og eksempelvis natur- og miljøinteresser på den anden side. Således er der mange forskellige faktorer, der er afgørende for planlægningen i det åbne land, hvorfor der må foretages en afvejning af de forskellige interesser.

Dette projekt omhandler nogle af de planlægningsmæssige problemstillinger, der er forbundet med jordbrugserhvervet i kommuneplanlægningen. Der tages udgangspunkt i de opgaver, kommunerne har fået ansvaret for efter kommunalreformen.

Siden 2007 er kommunerne blevet pålagt tre nye opgaver vedrørende jordbrugserhvervet i kommuneplanlægningen. Dette drejer sig om udpegning og sikring af særligt værdifulde landbrugsområde, beliggenhed af arealer til fælles biogasanlæg og arealer til lokalisering af driftsanlæg og driftsbygninger på store husdyrbrug. Amterne har tidligere været ansvarlige for udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder, hvorimod de øvrige to opgaver er nye initiativer.

Baggrunden for disse tilføjelser er blandt andet et ønske om at skabe investeringssikkerhed for jordbruget, ved at muligheder og begrænsninger i forbindelse med udvidelser mv. bliver mere overskuelige samt et ønske om at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, 31 & 45) Meget tyder på, at grundlaget for, hvordan de konkrete udpegninger skal foretages, er uklart for mange kommuner og der er derfor en væsentlig usikkerhed i forbindelse med varetagelse af disse nye planlægningsmæssige opgaver. (Plantekongres 2012 2012) Dette skyldes formentlig, at der ikke er klare delmål, der kan klarlægge, hvordan de ønskede mål skal opnås. Decentralisering og tilføjelsen af nye planemner stiller ligeledes flere krav til kommunernes kompetencer og ressourcer.

Hvorledes kommunerne skal varetage disse tre planlægningsopgaver danner grundlag for rapportens initierende problem, der fremgår i det følgende kapitel.



## 2 Initierende problem

---

Som det fremgår af indledningen, er der usikkerhed om, hvordan kommunerne skal varetage de nye planlægningsopgaver vedrørende jordbrugserhvervet, der skal varetage landbrugserhvervets interesser under hensyntagen til natur, miljø og landskabelige hensyn mv. Usikkerheden har rod i, at der i de statslige udmeldinger ikke fremgår klart, hvorledes kommunerne skal håndtere opgaven. Uden en sådan redegørelse er der blot en uklar politik, som skal realiseres i hver af landets kommuner. Ligeledes fremgår det af indledningen, at der i dag er mange forskellige og konkurrerende interesser i det åbne land, som stiller nye krav til den kommunale planlægning.

De forskellige interesser og landbrugets strukturudvikling er sammen med lovgivningen med til at sætte rammerne for, hvorledes kommunerne skal varetage deres nye planlægningsmæssige opgaver.

Usikkerheden kan få den konsekvens, at varetagelsen af opgaverne kan variere fra kommune til kommune og at der herigennem vil være forskellige muligheder og begrænsninger for landbruget afhængigt af, hvilken kommune der er tale om. Ligeledes vil der være risiko for, at intentionerne med disse nye opgaver ikke bliver realiseret.

Ovenstående danner grundlag for det initierende problem:

*Hvordan skal de nationale politikker vedrørende landbruget varetages i den fysiske planlægning, set i lyset af kommunalreformens decentralisering af den fysiske planlægning?*

Dette spørgsmål søges besvaret gennem en foranalyse i det følgende kapitel.



## 3 Foranalyse

---

Dette kapitel skal søge at svare på det initierende problem. Derfor foretages der en analyse, der skal klarlægge, hvorledes kommunerne skal varetage de nationale politikker vedrørende landbruget og hvilke udfordringer dette medfører.

Først foretages der en beskrivelse af landbrugets strukturudvikling. Dette sker med henblik på at skabe et overblik over, hvordan landbruget har udviklet sig i de seneste år, og dermed hvordan erhvervets behov har ændret sig. Derudover skal beskrivelsen belyse, hvilke øvrige interesser der er i det åbne land.

Dernæst følger en analyse af de lovændringer, der har medført, at kommunerne nu skal varetage tre nye planlægningsopgaver vedrørende landbruget. Inden de tre opgaver behandles enkeltvis, vil der først blive redegjort for de overordnede statslige mål, der er for landbruget i kommuneplanlægning, herunder landbrugets rolle i aftalen om Grøn Vækst. Efterfølgende vil der blive redegjort enkeltvis for de tre opgavers formål og hvorledes disse skal varetages.

Eftersom det tidligere var amterne, der foretog udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder (SVL-områder), foretages der en gennemgang af, hvorledes tre udvalgte amter varetog denne opgave og dermed hvordan amterne har håndteret de statslige interesser på området.

Efterfølgende vil der gennem interviews med tre udvalgte kommuner blive redegjort for, hvilke udfordringer de står overfor i forhold til kommuneplanlægning vedrørende landbruget, samt hvilke ønsker kommunerne har i forhold til dette.

Slutteligt vil der i en opsummering blive besvaret på det initierende problem angående håndtering af nationale politikker vedrørende landbruget i kommuneplanlægningen. Således vil der blive redegjort for, hvilke udfordringer kommunerne står overfor i forbindelse med at nå de mål, der er for de tre opgaver. Ligeledes søges der svaret på, hvorfor overdragelsen af opgaven vedrørende udpegning af SVL-områder har medført udfordringer for kommunerne.

Herigennem skal foranalysen lede frem til den endelige problemformulering.

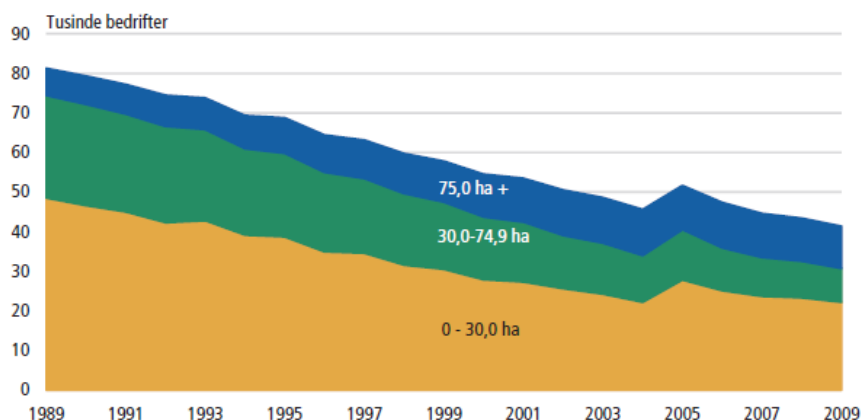
### 3.1 Landbrugets strukturudvikling og økonomi

I dette afsnit foretages der en kort beskrivelse af landbrugets strukturudvikling. Dette gøres for at skabe overblik over landbrugets udvikling, herunder ændringer af bedrifteres størrelse, samt hvorledes det har medført ændrede behov for erhvervet. Ligeledes redegøres der kort for de forskellige interesser, der er i anvendelsen af det åbne land. Dette afsnit skal derved belyse nogle af de grundlæggende forudsætninger for kommuneplanlægningen for landbruget.

Landbruget har i mange år haft en vigtig rolle i det danske samfund. I 1930'erne var 85 % af landets areal i jordbrugsmæssig anvendelse. Dette tal er dog faldet op igennem tiden, hvor arealer er blevet inddraget til anden anvendelse end jordbrug. Dog er stadig mere end halvdelen af Danmarks areal landbrugsjord. Jordbrugs-erhvervene (landbrug, gartneri, frugtavl, skovbrug, pelsdyravl) har haft stor betydning for Danmarks økonomiske udvikling. Ved århundredeskiftet udgjorde jordbrugserhvervene 45 % af landets samlede bruttofaktorindkomst<sup>1</sup> samt 90 % af landets eksport. Det er dog faldet siden blandt andet på grund af økonomisk krise i 30'erne og ændringer i samfundet grundet efterkrigstidens vækst i byerhvervene. (Landbrugsministeriet 1982, s. 7) Landbrugserhvervet beskæftiger i dag omkring 130.000 mennesker. Dette omfatter både landbrug, gartneri og skovbrug samt følgeerhverv. Landbrugseksporten (fødevare og agroindustrielle produkter) udgør ca. 20 % af den danske vareeksport og dækker over 100 milliarder. (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2012) Trods disse fald udgør landbruget fortsat en væsentlig ressource for det danske samfund.

Siden den teknologiske udvikling tog fart i 60'erne er der sket væsentlige omstruktureringer i det danske landbrug.

Således har udviklingen betydet, at landbruget har udviklet sig fra at have bestået af mange små enmandsbrug til at blive mere industrialiseret, hvor bedrifterne bliver stadig færre og større. Omkring 1940 var antallet af bedrifter på sit højeste med ca. 210.000 bedrifter. Fra 60'erne til 70'erne forsvandt der i gennemsnit 5-6000 bedrifter om året. Antallet af bedrifter faldt stadig frem til slutningen af 80'erne, hvor 1/3 af bedrifterne også havde jord i forpagtning. (Pedersen 2010) Fra slut 80'erne og frem til 2009 er antallet af bedrifter halveret til 41.400 bedrifter og gennemsnitstørrelsen er nu 63 ha. Hvilket er langt over EU's gennemsnit. Denne udvikling er illustreret på Figur 1. (Danmarks Statistik 2011, s. 243)



Figur 1 Antal bedrifter fordelt efter arealstørrelse (Danmarks Statistik 2011, s. 243)

<sup>1</sup> Landbrugets bruttofaktorindkomst er erhvervets brancheregnskab og er dermed landbrugets del af nationalregnskabet. (Danmarks Statistik 2012)

I takt med at landbrugets behov har ændret sig, har landbrugsloven ændret sig. Som et led i den tidligere regerings Grøn Vækst kom der i 2010 en ny landbrugslov. Her blev grænsen for antal dyreenheder per bedrift ophævet, arealbegrænsninger blev fjernet og der blev åbnet yderligere op for selskabseje. Disse ændringer var et forsøg på at tiltrække tiltrængt kapital til landbruget og give landbrugserhvervet samme muligheder i forhold til ejerformer, som andre erhverv har. Dette skyldtes, at regeringen mente, at en modernisering ville medføre, at erhvervet fik bedre muligheder for at foretage udvidelser under hensyntagen til natur og miljø. (Regeringen 2009, s. 35) Under behandlingen af loven var der megen debat om, hvorvidt dette ville bidrage positivt til landbruget. (Gottschalch, et al. 2011, s. 106)

Det er ikke kun den teknologiske udvikling, der har haft indflydelse på landbruget. Interesser vedrørende eksempelvis rekreation, vand, byvækst, infrastruktur, samt benyttelses- og beskyttelsesinteresser har også sat præg på anvendelsen af det åbne land og dermed landbrugsproduktionen. Den stigende interesse og viden om landbrugets påvirkning af miljø og natur har haft betydning for reguleringen af landbrugets arealanvendelse. Der stilles i dag en lang række krav til landbruget for at sikre den danske natur og miljøet, herunder krav som følge af Danmarks medlemskab af EU. Balancen mellem benyttelse og beskyttelse spiller derfor en central rolle i forhold til regulering i det åbne land, hvor landbruget og natur- og miljøinteresser ofte står som konkurrerende parter.

Landbruget er ligesom resten af samfundet blevet påvirket af den seneste finanskrisen. Landbrugsejendommens pris har haft omtrent samme udvikling som priserne på sommerhuse og enfamiliehuse, der har dog været en periodemæssig forskydning. I 2008 toppede priserne for landbrugsejendomme. Ved udgangen af 2010 var priserne faldet med 29 %. (Landbrug & Fødevarer 2011, s. 27) Inden finanskrisen blev landbrugsjorden solgt til høje priser, hvilket har betydet, at mange landmænd blev meget økonomisk presset ved finanskrisens indtræden.

Ved udgangen af 2010 havde landbruget en samlet gæld på 358 mia. kr.. Hermed var gælden stagneret i forhold til tidligere år. Af denne gæld lå 73 % hos heltidsbrugene. (Landbrug & Fødevarer 2011, 24) I 2009 faldt landbrugets investeringer efter at have været stigende i nogle år. 2010 var også præget af manglende investeringsaktivitet og sammenlignet med højdepunktet i 2007 er investeringsaktiviteten faldet med 53 %. Dette fald skyldes en blanding af lange sagsbehandlingstider i forbindelse med miljøgodkendelser og den finansielle situation. (Landbrug & Fødevarer 2011, s.31)

Landbrugets bruttofaktorindkomst er dog steget i 2010 sammenlignet med 2009. Dette skyldes primært, at landbrugets produktionsværdi er mere end fordoblet. Ligeledes er driftsresultaterne i 2010 blevet positive, hvor de var negative i 2009. Således havde heltidsbedrifterne i 2010 et samlet overskud på næsten 5 mia. kr. Dette er en forbedring på 11 mia. kr. (Landbrug & Fødevarer 2011, s. 42)

### 3.2 Lovændringer om landbrugserhvervet i kommuneplanlægningen

I dette afsnit foretages der en analyse af de lovændringer, der har medført, at kommunerne har fået tre nye planlægningsopgaver angående landbruget. Først vil der blive redegjort for, hvilke statslige mål der er for landbruget i kommuneplanlægningen. Hertil vil aftalen om Grøn Vækst og oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013 blive anvendt. Efter de overordnede statslige mål er blevet klarlagt, vil de tre opga-

ver blive gennemgået enkeltvis. Dette gøres med henblik på at belyse baggrunden for disse opgaver, samt hvorledes de forventes varetaget og dermed hvilke udfordringer kommunerne står overfor. Hertil anvendes blandt andet forarbejder, aftalen om Grøn Vækst og oversigt over statslige interesser samt andre relevante statslige publikationer.

Analysen vil blive afsluttet med en opsummering.

### 3.2.1 Statslige udmeldinger vedrørende landbrugserhvervet

I dette afsnit redegøres der for hvilke statslige mål, der er vedrørende landbruget i kommuneplanlægningen. Redegørelsen omfatter aftalen om Grøn Vækst samt oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013.

#### 3.2.1.1 Grøn vækst

Grøn Vækst er som nævnt tidligere en aftale, som den tidligere regering indgik med Dansk Folkeparti i april 2009. Visionen for denne aftale er at udvikle en ny grøn vækstøkonomi. Her skal grønne løsninger indenfor eksempelvis byggeri, transport, landbrug og fødevarerproduktion bidrage til løsning af klima-, miljø- og naturudfordringer, samtidig med at der skabes nye grønne job. Dertil skal et højt niveau af klima, miljø- og naturbeskyttelse gå hånd i hånd med et moderne og konkurrencedygtigt landbrugs- og fødevarerhverv. (Regeringen 2009, s. 3) Grøns Vækst skal blandt andet sikre:

- *"Et vandmiljø af god kvalitet*
- *En markant reduktion af pesticiders skadevirkninger i forhold til natur, dyr og mennesker*
- *Reduceret ammoniakbelastning*
- *Biodiversitet og mere og bedre tilgængelig natur*
- *Færre drivhusgasser*
- *Et mere selv bærende landbrugserhverv som leverer grøn energi*
- *Enkel og smidig regulering – herunder hurtigere miljøgodkendelser*
- *Fremme af markedsbaseret økologi*
- *En styrket og mere målrettet forsknings- og innovationsindsats*
- *Investeringer i nye grønne teknologier*
- *En mere værdiskabende fødevarerindustri"*

(Regeringen 2009, s. 3)

Naturen i Danmark er en uundværlig ressource, der med strandene, søerne, havet, engene, skovene og landskabet indeholder et stort dyre- og planteliv og dermed rummer massevis af muligheder for friluftsliv og oplevelser. På den anden side har vi et landbrugs- og fødevarerhverv, der står stærkt internationalt, da der med fokus på innovation er blevet udviklet fødevarer af høj kvalitet, der kan sælges for høje priser i udlandet. Dette erhverv har derfor stor betydning for samhandlen med udlandet og står også for 14 % af den samlede vareeksport. Samspillet mellem disse interesser giver anledning til en del udfordringer. Meget af den jord, der anvendes til landbrugsproduktion, dyrkes intensivt, hvilket sætter den biologiske mangfoldighed og naturen under



pres. Den hidtidige indsats for at forbedre vandmiljøet og reduktionen i brugen af pesticider har ikke indfriet de forventede mål. Som led i EU's klima- og energipakke skal Danmark reducere udledning af ikke kvotebelagte drivhusgasser med 20 % til 2020. Kravene til landbrugs- og fødevareproduktion skærpes i disse år, for at der forsat kan leveres konkurrencedygtige produkter på det globale marked. Ønsket er derfor at have et konkurrencedygtigt landbrug, der udvikler sig og skaber vækst samtidig med at det bidrager til beskyttelse af natur og miljø, således at vi har et rent vandmiljø og en rig og varieret natur. (Regeringen 2009, s. 3-4)

For at opnå ovenstående mål er der med Grøn Vækst udarbejdet en *"Miljø- og Naturplan Danmark 2020"* og en *"Strategi for et Grønt landbrugs- og fødevareerhverv i vækst"*. Miljø og naturplanen skal sikre en bedre beskyttelse af natur, miljø og klima end vi har haft hidtil, samtidig med at udledning af næringsstoffer og sprøjtegifte skal nedbringes. Strategien for et grønt landbrugserhverv skal gøre landbrugs- og fødevareerhvervet mere vækstorienteret. Der skal skabes rammer for et mere moderne landbrug, hvor der kan findes nye måder at skabe værdi på, og hvor miljø, natur og klima kan beskyttes og hvor der produceres grøn energi. (Regeringen 2009, s.4)

I det videre vil der være fokus på den del af Grøn Vækst, der direkte omhandler landbruget, nemlig *"Strategi for et Grønt landbrugs- og fødevareerhverv"*. (Regeringen 2009, s. 34) Heri fremsætter regeringen en række mål:

- *"Et mere selv bærende landbrugserhverv*
- *Mere enkel og smidig miljø- og landbrugsregulering*
- *Landbruget som leverandør af grøn energi*
- *Fremme af markedsbaseret økologi*
- *Danmark som grønt vækstlaboratorium*
- *En værdiskabende fødevareindustri"*

(Regeringen 2009, s. 34)

Heraf er det særligt de tre første punkter, der relaterer sig til den kommunale planlægning. For at opnå et mere selv bærende landbrugserhverv er landbrugsloven blevet moderniseret, således er maksimalgrænserne for antal hektar og dyr per bedrift blevet ophævet. Ligeledes er arealkravet og selvejet blevet ophævet, således at muligheden for at organisere sig i selskabsform er blevet større. Denne modernisering skal give landbruget bedre vækstmuligheder, samtidig med at der tages hensyn til natur og miljø. (Regeringen 2009, s. 34-35) For at opnå en mere smidig og enkel miljø- og landbrugsregulering blev der indgået en mål- og rammeaftale med Kommunernes Landsforening omkring afgørelsesfrister på maks. 6-9 måneder samt en afvikling af sagspuklen til 1. oktober 2010. Derudover skal der ske yderligere sammentænkning og forenkling i den øvrige miljø- og fødevareregulering. Dette skal give landmændene mere frihed til selv at kunne tilrettelægge deres produktion, så det sker mest hensigtsmæssigt. (Regeringen 2009, s. 34-37) For at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi skulle der, igennem en aftale med KL og en ændring af Planloven, skabes bedre rammer til placering af biogasanlæg. Desuden skal der etableres en igangsætningspulje til fremme af etablering af biogasanlæg. Herudover skal der skabes tilskudsmæssig ligestilling i forhold til afsætning af biogas til blandt andet naturgas-

nettet og kraftvarmeværker. Denne indsats skal øge energiudnyttelsen af husdyrgødning og målet er, at i 2020 skal 40 % af husdyrgødningen udnyttes til grøn energi og på sigt al husdyrgødning. (Regeringen 2009, s. 34-39)

Overordnet set fokuserer Grøn Vækst aftalen både på at styrke landbrugserhvervet ved at give det større investeringsikkerhed og øge dets udviklingsmuligheder og på forbedringer vedrørende klima, miljø og natur.

### **3.2.1.2 Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013**

Dette afsnit omhandler, hvad oversigt over statslige interesser siger generelt for landbrugsområdet, nærmere bestemt udmeldingerne om benyttelsen i det åbne land. Denne oversigt er udarbejdet af den tidligere regering, inden planlægningsopgaverne vedrørende lokalisering af biogasanlæg og driftsbygninger på store husdyrbrug blev pålagt kommunerne.

Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen udarbejdes hvert 4. år af Miljøministeriet. Denne fremlægger de statslige interesser vedrørende de forhold, der har betydning for den fremtidige arealanvendelse og fysiske udvikling i Danmark. Af oversigten fremgår, hvilke krav kommunerne skal opfylde for at kunne tilgodese de statslige interesser. Disse krav har hjemmel enten i lovgivningen, politiske beslutninger eller aftaler mellem regeringen og KL. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 6)

Oversigten omtaler, at planlægningen for det åbne land handler om balancen mellem benyttelses og beskyttelse. Den primære benyttelsesinteresse er jordbrug og skovbrug og denne skal i planlægningen afvejes i forhold til dels beskyttelsesinteresser og dels rekreative interesser. Det åbne land er under pres fra byudvikling og udvikling af infrastrukturanlæg og det fremgår af oversigt over statslige interesser, at inddragelse af areal til disse formål skal begrænses, således benyttelsesinteresserne i det åbne land kan varetages. Ydermere ønskes det at sikre et godt samspil mellem de forskellige interesser i det åbne land. Herunder er det vigtig også at tænke på beskyttelsesinteresserne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 44)

Hvad angår beskyttelsesinteresserne er der i oversigten over statslige interesser stor fokus på skovene, da disse er vigtige i forhold til bevarelse og øgning af den biologiske mangfoldighed og er vigtige friluftsområder. Derudover er skovene med til at sikre godt drikkevand, da der under skov er god beskyttelse af grundvandet i forhold til under landbrugsjord. Samtidig gør kulstoflagringen i træerne, at skovene begrænser drivhusgasserne i atmosfæren. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 44)

Strukturændringerne i jordbrugserhvervene har stor indflydelse på landskabet og hvilke muligheder, der er for beskyttelse af de landskabelige værdier. Ny miljøteknologi åbner op for nye produktionsformer samt nye perspektiver for miljø-, natur- og landskabsbeskyttelsen i forbindelse med jordbrugsdrift. Dette giver store udfordringer til planlægningen. Målet er, at planlægningen skal sikre bedst mulig lokalisering af de intensive husdyrproduktioner og andre former for landbrugsproduktion i forhold ressourcegrundlaget. Dette vil sige, at faktorer som jordens dykningsmæssige egenskaber, beskyttelse af vandkvaliteten, lokale og regionale naturværdier og forpligtigelser i forhold til EU vedrørende Natura 2000 og vandrammedirektiver skal tages med i betragtning. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45)

Slutteligt nævnes det ligeledes, at strukturændringerne i jordbrugserhvervene har en væsentlig indflydelse på udviklingen i landdistrikterne i forhold til beskæftigelse og bosætningsmuligheder. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45)

I oversigten over statslige interesser er der nogle konkrete krav i forbindelse med landbrugsjords overgang til ikke-jordbrugsmæssige formål. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45) For at sikre en bæredygtig udvikling skal der i den kommunale planlægning lægges vægt på en række parametre:

- *"At nødvendige arealinddragelser fortrinsvis finder sted, så de bedst egnede landbrugsjorder bevares, og således at erhvervet konkret kan forholde sig til fremtidige udviklingsmuligheder.*
- *At forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål ikke bliver større end nødvendigt.*
- *At der i forbindelse med arealinddragelser 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 foretagne bygnings- og kulturtekniske investeringer i jordbruget.*
- *At der sikres en passende afstand mellem eksisterende landbrug og ny boligbebyggelse mv., så miljøkonflikter så vidt muligt undgås.*
- *At der bevares større samlede jordbrugsområder med henblik på sikring af jordbrugets fremtidige erhvervsmuligheder."*

(Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45)

Hertil er det et krav, at kommunerne igennem deres planlægning sørger for, at andelen af den landbrugsjord, der bliver inddraget til ikke-jordbrugsmæssige formål, bliver mindst mulig. Derudover skal der sikres en klar grænse mellem by og land. Dertil skal der tages hensyn til landbrugsdrifternes behov for areal i forbindelse med interesseafvejninger i det åbne land, eksempelvis i forbindelse med udvikling af rekreative område og byer. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 46)

Oversigten over statslige interesser fokuserer på balancen mellem beskyttelse og benyttelse i det åbne land. Her lægges der dog vægt på, at inddragelse af arealer til ikke jordbrugsmæssige formål, såsom byudvikling og udvikling af infrastruktur, skal begrænses så vidt muligt, således landbrugets fremtidige erhvervsmulighed sikres. Dette skal ske under hensyntagen til miljø- og naturinteresser.

### **3.2.2 Kommunernes nye planlægningsopgaver for landbrugserhvervet**

I de foregående afsnit er de overordnede statslige mål behandlet. I dette afsnit ses der nærmere på, hvilke krav det statslige mål stiller til kommunernes håndtering af deres tre nye planlægningsopgaver vedrørende landbruget. Dette sker ved, at de tre planlægningsopgaver behandles enkeltvis med henblik på, hvorledes disse skal varetages samt baggrunden for disse. Dette foretages igennem analyse af forarbejder til de konkrete lovændringer, der fastsætter opgaverne samt statslige udmeldinger, der knytter sig til disse.

Som det fremgår af indledningen, har kommunerne som resultat af kommunalreformen overtaget administrationen og planlægningen for det åbne land og står dermed med en række planlægningsopgaver, der konkret retter sig mod landbrugserhvervet.

Planlovens kapitel 4 omhandler kommuneplanlægning. Hver enkelt kommune skal for hver valgperiode udarbejde en kommuneplan omfattende en periode på 12 år. Kommuneplanforslag skal være i offentlig høring i minimum 8 uger, inden de kan endelig vedtages. De næste kommuneplaner skal være vedtaget i 2013. Kommuneplanen skal indeholde en hovedstruktur med de overordnede mål for udviklingen i kommunen samt overordnede mål for arealanvendelsen. Derudover skal den indeholde retningslinjer for den fremtidige arealanvendelse i kommunen samt rammer for lokalplaners indhold i de forskellige dele af kommunen. Herforuden følger der er redegørelse af den pågældende kommuneplans forudsætninger. De planlægningsopgaver, der vedrører landbruget, hører under arealanvendelse.

Planlovens § 11a, kommuneplankataloget, fastsætter hvilke arealanvendelser kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for. Af paragraffen fremgår de tre planlægningsopgaver vedrørende varetagelse af jordbrugsmæssige interesser; udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder, udpegning af områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug og beliggenhed af biogasanlæg.

Planlægningsopgaven vedrørende særlig værdifulde landbrugsområder fremgår af kommuneplankatalogets nummer 10:

*"§ 11 a. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for*

*...*

*10) varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særlig værdifulde landbrugsområde"*

(Planloven 2009, § 11a, nr 10)

Denne udpegningsopgave stammer fra før Planloven, fra Landbrugsloven, hvor der var en bestemmelse om, at landbrugsministeren skulle foretage en klassificering af landbrugsjorden. Denne skulle danne grundlag for udarbejdelse af planer omkring sikring af særligt værdifulde landbrugsområder. Disse planer blev udarbejdet af amtsrådene i samarbejde med kommunerne og skulle indgå i såvel regionplanlægningen som kommuneplanlægningen. (Landbrugsloven historisk 1986, § 3a) Opgaven blev en del af Planloven, da denne blev vedtaget første gang i 1992.

Planlægningsopgaven vedrørende lokalisering af biogasanlæg fremgår af kommuneplankatalogets nummer 5:

*"§ 11 a. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for*

*...*

*5) beliggenheden af tekniske anlæg, herunder arealer til fælles biogasanlæg"*

(Lov om ændring af Planloven m.m. 2011, § 2 nr 3)

Planlægningsopgaven vedrørende lokalisering af store husdyrbrug fremgår af kommuneplankatalogets nummer 11:

*"§ 11 a. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for*

*...*

*11) beliggenheden af arealer til lokalisering af driftsbygninger og driftsanlæg på store husdyrbrug"*

(Lov om ændring af Planloven m.m. 2011, § 2 nr 4)

De to sidstnævnte opgaver er begge kommet ind i Planloven som følge af den tidligere regerings Grøn Vækst-aftale. Denne omfatter som nævnt en *"Miljø- og Naturplan 2020"* samt en *"Strategi for et grønt landbrugs- og fødevarerhverv i vækst"*. Dette udmøntes i en række lovændringer til forskellige love under blandt andet miljøministeriets område, herunder Planloven. Ændringsloven til Planloven trådte i kraft d. 15. juli 2011, så de to planlægningsopgaver er forholdsvis nye. Dog har kommunerne tidligere haft mulighed for at udarbejde retningslinjer for beliggenhed af arealer til lokalisering af landbrugsbyggeri inden for de særlig værdifulde landbrugsområder. Dette var blot en mulighed, en frivillig model, som kommunerne kunne benytte sig af. (Planloven 2009, § 11b, stk. 2)

I det følgende vil baggrunden for de tre planlægningsopgaver blive gennemgået enkeltvis.

### **3.2.2.1 Udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder**

Dette afsnit omhandler udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder.

I de statslige mål, som fremgår af oversigten over statslige interesser, fremgår det, at jordbrugserhvervenes (landbrug, skovbrug og gartneri) interesser og udviklingsmuligheder skal indgå i afvejningen af interesser i forbindelse med planlægning af den fremtidige arealanvendelse. Derudover fremgår det af de statslige mål, at der må bevares tilstrækkelige arealer til at sikre et bæredygtigt jordbrug, hvorfor der skal vises tilbageholdenhed med inddragelse af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål. Dette gælder i høj grad indenfor de særlig værdifulde landbrugsområder, blandt andet af hensyn til landbrugets behov for arealer til udbringning af husdyrgødning og til produktion af foder. Et mål er desuden, at jordbruget i fremtiden fortsat skal give mulighed for arbejdspladser og bosætning i landdistrikterne samt at et bæredygtigt landbrug kan bidrage til, at det åbne lands natur- og landskabsværdier bliver bevaret. Det er derfor et mål, at landbrugets udviklingsmuligheder og rolle i landdistrikterne skal indgå i en helhedsplanlægning. Udpegning af de særligt værdifulde landbrugsområder og udpegning af placeringsmuligheder for nye landbrugsbygningerne inden for disse, (Den frivillige model) skal understøtte investerings- og udviklingsmuligheder for landbruget, samtidig med at der tages hensyn til natur, miljø- og landskabsinteresser samt naboer. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45)

Af kravene til den kommunale planlægning fremgår det, at retningslinjerne vedrørende de jordbrugsmæssige interesser og udpegning af de særligt værdifulde landbrugsområder skal baseres på den nyeste analyse af jordbrugserhvervene. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45) Af landbrugsloven fremgår det, at Jordbrugsanalyserne skal udarbejdes af statsforvaltningerne i samarbejde med kommunerne. Jordbrugsanalyserne indeholder blandt andet informationer om ejendoms- og bedriftsstruktur, produktionernes art og omfang samt

investeringer. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 15) Kommunerne er forpligtigede til at anvende jordbrugsanalyserne i forhold til både kommuneplanlægning og lokalplanlægning. Udpegning af de særligt værdifulde landbrugsområder og jordbrugsanalyserne fremhæves i oversigten som værende det bærende element for sikringen af jordbrugserhvervet. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45)

Varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser er beskrevet i et cirkulære under Fødevareministeriet; Cirkulære om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser under kommune- og lokalplanlægningen. Dette er henvendt til kommunerne og jordbrugskommissionerne. Af cirkulæret fremgår det blandt andet, at for at sikre en bæredygtig udvikling når landbrugsjord overgår til ikke-jordbrugsmæssige formål skal der lægges vægt på, at forbruget af landbrugsjord ikke bliver større end nødvendigt. Samtidig skal der ved sådanne arealinddragelser lægges vægt på, at de bedste landbrugsjorde bevares samt at der bevares større sammenhængende jordbrugsområder. Derudover skal der tages hensyn til landbrugsejendommenes arronderings- og strukturforhold samt bygnings- og kulturtekniske investeringer. (Cirkulære, Jordbrugsmæssige interesser 2010, § 4) Af cirkulæret fremgår det yderligere, at varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser sker med udgangspunkt i jordbrugsanalyserne. Cirkulærets § 3 omhandler jordbrugsanalyserne og heraf fremgår det, at disse skal beskrive jordbrugserhvervets betydning erhvervs- og samfundsøkonomisk samt natur- og miljømæssigt. De oplysninger, der er indeholdt i analysen, er blandt andet ejendoms- og bedriftsstrukturer, investeringer i bygninger og tekniske anlæg, produktionernes art, omfang og lokalisering, natur og miljøgivne forudsætninger. (Cirkulære, Jordbrugsmæssige interesser 2010, § 3)

Af vejledning om kommuneplanlægning, fra 2008, forstås de jordbrugsmæssige arealinteresser, som interesser der er forbundet med udøvelsen af landbrugs-, fiskeri- og skovbrugserhverv. (By- og Landskabsstyrelsen 2008, s. 32)

I vejledningen fremgår det, at jordbrugsanalyserne danner grundlaget for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser og udpegning af de særlig værdifulde landbrugsområder. Hertil fremgår det af vejledningen, at jordbrugsmæssige interesser ofte går på tværs af kommunegrænser, hvilket forudsætter, at der samarbejdes kommunerne imellem. (By- og Landskabsstyrelsen 2008, s. 32) Der gøres opmærksom på, at de værdifulde landbrugsområder ofte har regional udstrækning (By- og Landskabsstyrelsen 2008, s. 49). Derudover skal udpegningerne være tæt koordineret med statens vand- og Natura 2000 planlægning. Ifølge vejledningen kan retningslinjerne for de særlig værdifulde landbrugsområder suppleres med andre forhold, som har betydning for de jordbrugsmæssige forhold. Eksempelvis udpegning af områder til lokalisering af landbrugsbyggeri. Her henvises der til den "Frivillige model". (By- og Landskabsstyrelsen 2008, s. 32)

### **3.2.2.2 Lokalisering af fælles biogasanlæg**

Dette afsnit omhandler den nye planlægningsopgave vedrørende lokalisering af biogasanlæg.

Som tidligere nævnt er en del af aftalen om Grøn Vækst at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. Derfor er kommunerne blevet pålagt at udarbejde retningslinjer i kommuneplanen angående arealer til fælles biogasanlæg. Det har tidligere været muligt, men ikke lovpligtigt, at lade biogasanlæg indgå i kommuneplanlægningen. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 3)

Den tidligere regering havde som mål at op til 40 % af husdyrgødningen i 2020 udnyttedes til grøn energi og at alt husdyrgødning på sigt energiudnyttedes. Ved udnyttelse af husdyrgødning til energi vil det, ifølge den daværende regering, sammen med blandt andet modernisering af landbrugsloven forbedre husdyrbrugenes vækstmuligheder. Desuden vil forøget produktion af grøn energi mindske afhængigheden af fossile brændsler. (Regeringen 2009, s. 39)

For en landmand kan øget energiudnyttelse af husdyrgødning forbedre mulighederne for at udvide den pågældende bedrift, da behovet for areal til spredning af gødning reduceres. (Regeringen 2009, s. 39)

I 2008 indgik regeringen en energiaftale, der medførte en attraktiv afregningspris på biogas og biomasse. På baggrund af denne aftale havde regeringen en forventning om, at produktionen af biogas ville tredobles i 2020. (Regeringen 2009, s. 39)

For at fremme placeringen af biogasanlæg tog regeringen en række tiltag, disse fremgår af Tabel 1.

#### **Det gør regeringen:**

Udarbejdelse af en drejebog for effektiv indpasning af biogas.

Udarbejdelse af en koordineringsplan for biogas og gødningsformidling.

Etablering af et statsligt biogas-rejsehold.

Dialog med KL med henblik på aftale om lokalisering af biogasanlæg.

Ændring af Planloven med henblik på at forpligte kommunerne til at inddrage lokalisering af biogasanlæg i kommuneplanlægningen.

**Tabel 1: VK-Regeringens tiltag for at fremme placering af biogasanlæg, (Regeringen 2009, Uddrag fra s. 39)**

Som det fremgår af Tabel 1, var et af regeringens tiltag etablering af et rejsehold. Således blev der for at hjælpe kommunerne med planlægning af biogasanlæg nedsat et midlertidigt Biogassekretariat i 2010. Dette er et statsligt rejsehold, der er tilknyttet Naturstyrelsen. Teamet står dog ikke for myndighedsarbejde. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 9) (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 4 2012)

Biogassekretariatets service inddeles i tre kategorier; placeringshensyn, planlægningsproces og problemknusning. Hvad disse kategorier omfatter, fremgår af Tabel 2.

| Placeringshensyn:                                                                                                                                                           | Planlægningsproces:                                                                                                                                                                                                                                | Problemknusning:                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <p>GIS / kortanalyse af potentielle områder til placering af biogasanlæg</p> <p>Analyse af biomassegrundlag, energiafsætning og infrastruktur</p> <p>Landskabsvurdering</p> | <p>Rådgivning om planlægningsmetode, -proces og beslutningsgrundlag</p> <p>Deltagelse i temamøder</p> <p>Deltagelse i kommunale arbejdsgrupper</p> <p>Vejledning om dialog med berørte myndigheder</p> <p>Bistand til borgerinddragelsesproces</p> | <p>Ad hoc hjælp til konkrete forespørgsler</p> <p>Videndeling via hjemmeside</p> |

**Tabel 2: Biogassekretariatets arbejdsområde, (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 5 2012, Uddrag)**

Denne nye planopgave understøtter regeringens målsætning om, at hele energiforsyningen i 2050 skal være dækket af vedvarende energi. Ændringen af Planloven, hvormed planlægning vedrørende arealer til fælles biogasanlæg er blevet lovpligtig, har grundlag i et ønske om at fremme landbrugets rolle vedrørende forsyning af grøn energi. Der produceres omkring 30 mio. husdyrgødning om året, hvor ca. 5-7 % på nuværende tidspunkt anvendes i biogasanlæg. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 2-3)

For at fremme tidlig planlægning indgik den tidligere miljøminister en aftale med KL. Aftalen omhandler udarbejdelse af kommuneplantillæg omhandlende lokalisering af min. 50 biogasanlæg fra 2010. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 32) Baggrunden for det er, at næsten 95 % af husdyrbrugene er beliggende i 50 kommuner. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 2-3) Aftalen drejer sig om lokalisering af større fælles biogasanlæg og dermed ikke om biogasanlæg, som etableres på én ejendom. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 32)

Såfremt planen gennemføres, vil biogasanlæg kunne produceres energi svarende til ca. 3 % af Danmarks samlede energiforbrug alene på grundlag af husdyrgødning. Hertil kommer ca. 3 % fra organisk affald, energiafgrøder og lignende, der forventes at være nødvendige at tilsætte for at produktionen er rentabel. Dermed vil biomasse, inkl. husdyrgødning, have væsentlig betydning for varmeplanlægningen i fremtiden, særlig for kommunerne med de største husdyrtryk. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 3)

Hensigten med at forpligte kommunerne til at optage lokaliseringen af fælles biogasanlæg samt store husdyrbrug i kommuneplanlægningen er at komme interessekonflikter vedrørende arealinteresser i forkøbet. Herforuden skal det fremme intensiv husdyrproduktion tæt ved biogasproduktionen. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 9) Ligeledes ønskes det at fremskynde lokaliseringen af fælles biogasanlæg, da det er fastsat som mål, at det skal være muligt at kunne anvende op imod 50 % af den producerede husdyrgødning energimæssigt. Denne nye planopgave skal sikre, at nye biogasanlæg lokaliseres hensigtsmæssig i forhold til



jordbrugsforhold, husdyrbrug, egnet infrastruktur og beskyttelsesinteresser. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 9)

Til oversigt over statslige interesser er der udarbejdet en tillægsudmelding vedr. biogas. Heri fremgår det, at ved at kommuneplanen indeholder en positiv udpegning af egnede placeringer har landbrugserhvervet mulighed for tidligt at orientere sig om, hvilke placeringer der kan være hensigtsmæssige og herigennem muligvis få en hurtigere sagsbehandling. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 6 2011, s. 1)

Ved fælles biogasanlæg forstås ifølge lov nr. 165/2011:

*"...anlæg til produktion af biogas fra organisk materiale, primært bestående af husdyrgødning fra flere jordbrugsbedrifter, ejet og drevet af en selvstændig juridisk enhed, der er særskilt matrikuleret."*

(Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

Ved et gårdbiogasanlæg forstås et mindre anlæg beliggende på et husdyrbrug. Dette anlæg kan modtage gylle fra andre gårde foruden husdyrbrugets egen gylle. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)) Gårdanlæg er ikke omfattet af Kommuneplankataloget. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 6 2011, s.2)

Driften af et biogasanlæg er afhængig af, at anlæggets medarbejdere har de nødvendige færdigheder så en optimal drift kan opnås, samt at denne opgave prioriteres. Da driften af et biogasanlæg ikke er den traditionelle landmands spidskompetence, kan det være mere nærliggende at vælge fælles biogasanlæg i stedet for etablering af et gårdbiogasanlæg. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

Ved "større" fælles biogasanlæg forstås for størstedelen at være anlæg, hvor der pr. dag behandles 200 ton, eller herover, husdyrgødning og anden biomasse. Et fællesanlæg kan være en mulighed for gårdejere, som ikke selv vil drive eller investere i et anlæg. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

At de fælles biogasanlæg modtager gylle fra flere forskellige besætninger, svinebrug, kvægbrug og ofte energiforbruger og/eller organisk affald, giver en god fordeling af næringsstofferne. Omfordelingen af næringsstoffer kan eksempelvis ske ved, at et kvægbrug tilføres kvælstof og fosfor fra et svinebrug, der i stedet får kalium tilført. Biogasanlægget har ligeledes funktion som en omfordelingscentral, der på effektiv vis erstatter en nuværende fordeling af gylle. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

Biogas anvendes typisk til produktion af varme og el ved hjælp af et motorgeneratoranlæg. Omkring 50 % af energien kan udvindes som brugbar varme, hvoraf en lille andel kan bruges til at opvarme anlægget. 40 % bliver til el, som afsættes i elnettet. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

Energi fra gårdanlæg bruges ofte til opvarmning og i husdyrproduktionen. Energi produceret på et fælles biogasanlæg bruges til strøm og varmforsyning og kan erstatte naturgas. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

Det samlede energiforbrug forbundet med produktion af biogassen udgør normalt omkring 10 % af den samlede produktion, hvorfor energibalancen er god. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 7)

Etablering af biogas kan have mange gode grunde, men også nogle ulemper. I Tabel 3 fremgår hvilke miljø- og klimamæssige, samfundsmæssig og landbrugsmæssige effekter etablering af biogasanlæg kan have. Efterfølgende fremgår det, hvilke ulemper der er ved etablering af sådanne anlæg.

#### Miljø- og klimamæssige effekter:

- Den afgassede gylle resulterer i en mindre fordampning af ammoniak fra marken efter udbringning.
- Anvendelse af afgasset gylle som gødning i stedet for rå gylle belaster klimaet mindre.
- Biogas anvendes typisk i Danmark til produktion af kraftvarme. Biogassen fortrænger de mere forurenende fossile brændstoffer som kul, olie og naturgas, der ellers benyttes til produktion af el og fjernvarme. Biogasproduktion giver mulighed for at udnytte enggræs som ressource og dermed holde lavtliggende arealer fri for tilgroning. Man kan på den måde høste og fjerne næringsstoffer og flytte dem til mere robuste arealer.
- Afgasset husdyrgødning lugter langt mindre end rå gylle. Det giver færre lugtgener i forbindelse med især forårsudbringningen af husdyrgødning.

#### Samfundsmæssige effekter:

- Biomasse, organisk affald og gylle udgør en stor uudnyttet biomasse- ressource, der kan bidrage til fremtidens energiforbrug.
- Naturgas er en begrænset ressource, som allerede nu er ved at blive udtømt i Danmark. Biogas vil til dels kunne erstatte denne ressource og evt. transporteres rundt i landet i det store naturgasnet, der allerede findes.
- Store mængder organisk affald udnyttes og næringsstofferne genanvendes.

#### Landbrugsmæssige effekter:

- Kvælstofudnyttelsen i gødningen øges væsentligt, og gødningsøkonomien og udbytterne forbedres.
- Smittekim og parasitter i husdyrgødningen elimineres.
- Et biogasanlæg giver mulighed for produktion og indtjening på produktion af energiafgrøder.
- Optimerer fordelingen af husdyrgødning.

Tabel 3: Effekter ved etablering af biogasanlæg, (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, Uddrag s. 4-5)

Fælles biogasanlæg medfører, som nævnt, nogle ulemper. Disse fremgår af Tabel 4

#### Ulemper ved fælles biogasanlæg:

- Øget trafik
  - Transport af biomasse og gylle til og fra anlægget medfører øget trafik. Som alternativ kan til transport via vejnettet kan gyllen transporteres via rør. Hvis anlægget placeres nær det overordnede vejnet, hvilket ofte sker, bliver trafikmængden ikke øget væsentligt.
- Risiko for lugtgener
  - Ældre biogasanlæg, som ikke havde et luftrenseanlæg, har givet lugtgener. Nye anlæg vil kunne mindske denne risiko væsentligt, ved hjælp af et effektivt luftrenseanlæg. Miljøstyrelsen Lugtvejledning indeholder anbefalinger vedrørende dette.
- Visuelle gener
  - Biogasanlægs størrelse kan ligeledes betragtes som en ulempe, hvorfor det er centralt at der i planlægningen tages højde for anlæggets indpasning i landskabet og arkitekturen.

Tabel 4: Ulemper ved fælles biogasanlæg, (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 5)

Den nye planopgave medfører et behov for, at opgaven koordineres på tværs af kommunegrænserne, grundet hensyn til blandt andet infrastruktur, beskyttelsesinteresser, husdyrbrug og jordbrugsforhold. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 9)

Ved lokalisering af fælles biogasanlæg skal der lægges særlig vægt på beliggenheden i forhold til husdyr/gyllegrundlag. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 32)

Herforuden skal følgende indgå i planlægningen for lokaliseringen:

- "gylle/husdyrgrundlag
- natur- og landskabsfredninger samt beskyttet natur og beskyttet landskab
- Kulturmiljøer og fredede fortidsminder
- Vej- og tilkørselsforhold
- Nabohensyn"

(Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 13)

Yderlige hensyn er eksempelvis hensyn til beliggenheden i forhold til kraft-varmeværker samt naturgasnettet. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 13)

Grundlaget for lokaliseringen af større fælles biogasanlæg skal være de seneste jordbrugsanalyser, samt kommunernes udpegning af SVL-områder. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 32)

For at være godt forberedt, når investorer henvender sig i forbindelse med etablering af et biogasanlæg, anbefales kommunerne at være klar med den første del af planlægningen ved at have udpeget et eller flere arealer i kommunen, hvor det vil være mest hensigtsmæssigt at etablere et fælles biogasanlæg. Fra ide til projekteret anlæg og indhentning af nødvendige tilladelser må der dog forventes en længere tidsperiode. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3 2011, s. 11)

### 3.2.2.3 Udpegning af områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug

Dette afsnit omhandler udpegninger af områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug.

Planlægningsopgaven med lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug blev som nævnt tidligere til som et led i Grøn Vækst. Dog nævnes lokalisering af husdyrbrug kun i meget lille grad i Grøn Vækst-aftalen og kun i forbindelse med Strategi for et grønt landbrugs- og fødevareerhverv i vækst, som er beskrevet tidligere, under målsætningen om et mere selv bærende landbrugserhverv:

*"Et mere selv bærende landbrugserhverv, som har bedre vækstmuligheder under hensyntagen til miljøet og naturen."*

(Regeringen 2009, s. 53)

Inddragelsen af lokalisering af husdyrbrug i kommunernes almindelige planlægning er et i en lang række tiltag, der skal fremme ovenstående. Om opgaven står der:

*"For at sikre en hensigtsmæssig placering af nye store husdyrbrug – bl.a. i forhold til landskabet samt natur- og miljømæssige hensyn – lægger regeringen desuden op til, at kommunerne fremover inddrager lokaliseringen af husdyrbrugene i kommunernes almindelige planlægning."*

(Regeringen 2009, s. 36)

Til den skriftlige fremsættelse af planlovsændringen, i forbindelse med implementeringen af Grøn Vækst, skriver ministeren:

*"Det foreslås, at planloven ændres, således at kommunerne i kommuneplanerne fremover skal planlægge for lokalisering af store husdyrbrug. Herved sikres grundlaget for en hensigtsmæssig beliggenhed af arealer til byggeri på store husdyrbrug i forhold til omgivelserne på basis af en samlet planlægningsmæssig vurdering."*

(Lov om ændring af Planloven m.m., skriftlig fremsættelse 2011, s. 1)

Af lovforslag som fremsat fremgår det, at ændringen af § 11a kommer som følge af ændringen af landbrugsloven. Her blev begrænsningen på antal dyreenheder per bedrift ophævet, og der blev skabt mulighed for jordløse husdyrproduktioner, hvilket kan føre til øget belastning lokalt i form af lugtgener, øget transport til og fra brugene samt væsentlig større bygningsmasser. Inddragelsen af udpegning af arealer til lokalisering af store husdyrbrug har til formål at sikre en hensigtsmæssig placering af disse, hvilket kan deles op i to formål. For det første ønskes det at sikre en hensigtsmæssig placering i forhold til infrastruktur, især i forhold til fælles biogas-anlæg. For det andet ønskes det at sikre erhvervets udviklingsmuligheder samtidig med, at der tages hensyn til byvækst. Yderligere kan placeringen af driftsbygninger gøres mere hensigtsmæssig i forhold til natur- og land-

skabsmæssige interesser, miljøinteresser samt bosætning. Dette forventes, at kunne skabe en mere effektiv sagsbehandling af sager vedrørende husdyrbrug. (Lov om ændring af Planloven m.m., som fremsat 2011, s. 7)

Udpegningsen af de omtalte arealer er ifølge lovforslag som fremsat kun en positiv udpegnings, som landmændene kan benytte sig af ved placering af deres driftsbygninger til deres husdyrbrug. Ved at landmændene benytter de udpegede områder, skulle det give dem større investeringssikkerhed samt sikring af udviklingsmuligheder. (Lov om ændring af Planloven m.m., som fremsat 2011, s. 7)

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget vil der i planlægningen blive taget udgangspunkt i husdyrbrug på mere end 500 dyreenheder. (Lov om ændring af Planloven, med bemærkninger 2010, s. 36)

I oversigten over statslige interesser findes der ikke nogen beskrivelse af kommunernes nye opgave med udpegnings af områder til lokalisering af husdyrbrug, da den er kommet, efter oversigten er blevet udarbejdet. Som nævnt tidligere har det før denne lovændring været muligt at udarbejde retningslinjer for beliggenhed af områder til lokalisering af landbrugsbygninger inden for SVL-områderne (Planloven 2009, § 11b, stk. 2). Denne mulighed beskrives i oversigten, og denne og udpegningsen af særligt værdifulde landbrugsområder beskrives som to værktøjer til at understøtte investerings- og udviklingsmuligheder for landbruget samtidig med, at der tages hensyn til naboer, natur, landskab og miljø. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011, s. 45)

Den 15. december 2011 blev der i forbindelse med offentliggørelsen af en pjece, Apropos nr. 5, omkring biogasanlæg også offentliggjort tillægsudmeldinger til de statslige interesser 2013 vedrørende planlægning for store husdyrbrug. Store dele af tillæggets beskrivelser ligger sig tæt op af beskrivelserne i forarbejderne til loven. Et formål med udpegningsen til lokalisering af husdyrbrug, som bliver fremhævet i tillægget, er sikring af hensigtsmæssige placeringer af husdyrproduktionerne i forhold til de fælles biogasanlæg, der vil kunne aftage gylle fra produktionerne. I den forbindelse er der også fokus på, at ændringen af landbrugsloven har givet mulighed for etablering af jordløse brug. Dette giver mulighed for, at disse kan samles i klynger omkring fælles biogasanlæg. Som det også fremgår af forarbejderne til lovændringen, så fremgår det af tillægget, at reguleringen af husdyrbrugene vil være den samme for såvel de brug, der ligger inden for udpegnings, som de der ligger uden for. Det forventes dog, at sagsbehandlingstiden bliver mere effektiv inden for disse områder, da der i kommuneplanlægningen allerede er taget stilling til de væsentligste hensyn i udpegningsområderne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 1 2011, s. 1-2)

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget om ændring af Planloven blev der givet en lang række høringsvar. I det følgende vil nogle af de høringssvar, der vedrørte ændringen i forbindelse med lokalisering af arealer til driftsbygninger på store husdyrbrug, blive beskrevet, således det kan give et indblik i hvilke holdninger, der var til ændringsforslaget.

Af høringssvaret fra Kommunernes Landsforening til lovforslaget fremgår det, at de grundlæggende er positive overfor, at kommunerne nu skal udpege områder til store husdyrbrug, da dette kan være med til at sikre en helhedsvurdering og dermed medvirke til at administrationsgrundlaget i forbindelse med sagsbehandling for husdyrbrug bliver mere kvalificeret. KL så dog gerne, at planlægningskompetencen på området var mere gennemslagskraftigt. Her tænker de især på, at hvis udpegningsen skal give grundlag for høj investeringssikkerhed, så skal de ikke kun være positivudpegnings uden nogen administrativ konsekvens i den øvrige administration af landbruget. Man ønsker, at udpegningsen bliver differentieret, så både områder indenfor og uden for

udpegningerne får en konsekvens for dem, der udvider eller etablerer sig i det pågældende område. På den måde skal udpegningerne indgå som et afskæringskriterie i husdyrgodkendelsessager. (Miljø- og planlægningsudvalget 2010-2011 u.d., s. 83)

Danmarks Naturfredningsforening ser i deres høringssvar ligeledes positivt på, at der nu stilles krav til kommunerne om planlægning for større husdyrbrug. Dette giver mulighed for at tilgodese miljømæssige og landskabelige hensyn. Danmarks Naturfredningsforening finder det vigtig, at landbruget reguleres i planlægningen, da det er et erhverv, som påvirker omgivelserne væsentligt. De er dog skeptiske overfor, om denne planlægning vil få nogen virkning, da der kun er tale om en positiv udpegnings. Efter deres mening skulle der, udover positivudpegningerne, foretages negativudpegninger eller udpegninger med tilknyttede vilkår. Der skal altså være forskel på de krav, der er til landbruget, alt efter hvor de lokaliserer sig henne ellers vil planlægningen ikke få nogen effekt på, hvor landmændene vælger at placere deres bygninger. Yderligere ønsker Danmarks Naturfredningsforening at skærpe kravene i forhold til natur-, landskabs- og miljømæssige hensyn i de områder, hvor man ikke ønsker husdyrbrugene lokaliseret (negativ udpegninger). Overordnet set ønsker Danmarks Naturfredningsforening, at planlægningen omfatter alle bedriftsstørrelser og dermed også mindre og middelstore husdyrbrug samt alle typer af bedrifter herunder planteavlsbygninger. De mener, at det er byggeriet størrelse, der er afgørende for, hvordan landskabet bliver påvirket. (Miljø- og planlægningsudvalget 2010-2011 u.d., s. 101-102)

Landbrug og Fødevarer giver i deres høringssvar udtryk for, at de ikke ønsker at ændringsforslaget vedrørende lokalisering af husdyrbrug bliver vedtaget, med mindre det bliver væsentligt forbedret. De er meget skeptiske over for begrebet positiv planlægning, da det implicit må betyde, at der kommer såvel negativområder som positivområder. Landbrug og Fødevarer vil derfor have præciseret, at udpegningerne ikke betyder, at husdyrbrugene udelukkende skal placeres i de udpegede områder. Derudover mener de, at det er vigtigt at have med i overvejelserne, at husdyrbrugenes arealer stadig vil være afgørende for deres anlægs placering i den kommende tid, grundet gyllehåndteringen. De påpeger, at før disse lokaliseringer finder sted, er det vigtigt, at der forelægges entydige og konkrete retningslinjer for, hvordan disse skal foretages, så det skaber sikkerhed for ensartet planlægning på tværs af kommunerne. Landbrug og Fødevarer kommer dog også med en række ændringsforslag. For det første ønsker de sikkerhed for, at de fremtidige lokaliseringer ikke forhindrer eksisterende husdyrbrug i deres udviklingsmuligheder. Derudover ønsker de et opgør med den nuværende residualplanlægning, hvor der tages udgangspunkt i restriktioner, arealbindinger m.m.. Samtidig ønsker de en afklaring af sammenhængen til udpegningen af de særlig værdifulde landbrugsområder. Landbrugs og Fødevarer ønsker ligeledes, at lokaliseringen af husdyrbrug sker i samspil med landbrugserhvervet og at kommuneplanlægningen understøtter strukturudviklingen samtidig med, at de ønsker sikkerhed for, at sagsbehandlingstiden for husdyrgodkendelser forbedres. Slutteligt ønsker de den nye planlægningsopgave evalueret i 2014 under dialog med landbrugserhvervet. (Miljø- og planlægningsudvalget 2010-2011 u.d., s. 109-111)

### 3.2.3 Opsummering af lovændringer

Grøn Vækst aftalen indeholder en række initiativer, der både skal styrke landbrugserhvervet og skabe forbedringer vedrørende klima, miljø og natur. Styrkelsen af landbrugserhvervet skal ske ved at skabe større investeringssikkerhed og øge dets udviklingsmuligheder. Dette skal blandt andet ske ved hjælp af, at der i kommuneplanlægningen foretages udpegninger af arealer til henholdsvis SVL-områder, fælles biogasanlæg og driftsbyg-

ninger til store husdyrbrug. Herigennem skal landmændenes muligheder og begrænsninger i forhold til fremtidige udvidelser blive mere gennemskuelige.

Af oversigten over statslige interesser fremgår det, at der er fokus på balancen mellem beskyttelse og benyttelse i det åbne land. Hensigten er, at mindst mulig areal indgår til ikke-jordbrugsmæssige formål, således sikres landbrugets fremtidige erhvervsmuligheder. Der skal dog fortsat tages højde for natur- og miljøhensyn.

Kommunerne er nu ansvarlige for udpegning af SVL-områder og skal derfor udarbejde retningslinjer i kommuneplanen for disse. Disse udpegninger samt udpegningerne til driftsbygninger til store husdyrbrug skal understøtte landbrugets udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed, imens der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser foruden naboer. Grundlaget for udpegningerne af SVL-områder skal være de seneste jordbrugsanalyser. Disse jordbrugsanalyser og udpegning af SVL-områder bliver i oversigten over statslige interesser fremhævet som det afgørende element for sikring af jordbrugserhvervet. Vejledningen om kommuneplanlægning understreger, at varetagelse af jordbrugets interesser ofte vil kræve et samarbejde på tværs af kommunegrænser. Det skyldes blandt andet, at særlig værdifulde landbrugsområder ofte strækker sig ud over kommunegrænserne. Foruden koordination med omkringliggende kommuner skal der i forbindelse med udpegningen af SVL-områder ligeledes tages højde for statens vand- og Natura200 planlægning. Retningslinjerne for SVL-områderne kan herforuden suppleres med øvrige forhold, der har betydning for jordbruget.

Opgaven vedrørende lokalisering af arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug har baggrund i et ønsket om at sikre grundlaget for en hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger i forhold til omgivelserne. Ønsket kan deles i to formål. Det første handler om en hensigtsmæssig placering i forhold til infrastruktur særligt i forhold til fælles biogasanlæg. Derudover skal der også tages hensyn til natur- og miljøinteresser, samt landskabelige hensyn. Det andet formål handler om at sikre erhvervet udviklingsmuligheder samtidig med, at der tages hensyn til byvækst. Ligeledes skal positiv udpegning give landmændene større investeringssikkerhed samtidig med, at sagsbehandlingstiden forventes at blive mere effektiv inden for disse områder, da der i kommuneplanlægningen allerede er taget stilling til de væsentligste hensyn i udpegningsområderne. Der findes ingen statslig vejledning om, hvorledes kommunerne konkret skal håndtere denne opgave. I forbindelse med planlovsændringen kom der en række høringsvar. Vedrørende lokaliseringen af arealer til store husdyrbyggeri udtrykte både Kommunernes Landsforening og Danmarks Naturfredningsforening skepsis i forhold til, at der blot er tale om en positiv udpegning. KL mener, at udpegningerne kun kan medføre investeringssikkerhed, såfremt der er en administrativ konsekvens, alt efter om det drejer sig om udpegede eller ikke-udpegede områder. Landbrug og Fødevarer er ligeledes skeptiske overfor en positiv udpegning og fremsatte herforuden ønske om, at sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser bliver mindsket. Derudover ønsker de en afklaring af sammenhængen mellem udpegning af SVL-områder og udpegningen af arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug.

En del af Grøn Vækst aftalen fokuserer på at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. På baggrund af dette er kommunerne blevet pålagt at udarbejde retningslinjer i kommuneplanen vedrørende arealer til fælles biogasanlæg. Dette har førhen været muligt, men ikke påkrævet. Den tidlige regering opsatte et mål om, at der i 2020 skulle anvendes op mod 40 % af husdyrgødningen til grøn energi. Udnyttelse af husdyrgødning til energi og ændring af landbrugsloven skulle øge husdyrbrugenes vækstmuligheder. Herforuden vil øget produktion af grøn energi gøre afhængigheden af fossile brændsler mindre. I forbindelse med lokalisering af

fælles biogasanlæg er der fra statens side iværksat en række initiativer for at fremme denne proces. Eksempelvis er der udarbejdet en pjece vedrørende denne opgave samt nedsat et rejsehold, der skal bidrage til varetagelsen af denne planlægningsopgave. Det fremgår ligeledes, at udpegningen af SVL-områder skal indgå i grundlaget for udpegningen af arealer til biogasanlæg.

De tre planlægningsopgaver er ikke hinanden uafhængige. Placeringen af biogasanlæg er i høj grad afhængig af, hvor der er grupperinger af husdyrbrug. Ligeledes er der sammenhæng mellem hvor husdyrbrugene, og landbrugsbedrifter generelt, er etableret og udpegede SVL-områder.

I forhold til hvorledes de tre planlægningsopgaver skal varetages, er der i de statslige udmeldinger mest information vedrørende lokalisering af arealer til biogasanlæg. Denne opgave er dog, som nævnt, afhængig af udpegningen af SVL-områder, hvorfor redegørelse for hvorledes denne opgave skal varetages, har betydning for placering af biogasanlæg.

### **3.3 Analyse af amternes udpegning af SVL-områder**

Som det fremgår af de foregående afsnit, har planlægningsopgaven med udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder eksisteret før kommunalreformen, hvor det var amterne, der varetog denne. Som tidligere nævnt er der usikkerhed om, hvorledes kommunerne skal varetage opgaven. Derfor vil der i dette afsnit følge en kort overordnet beskrivelse af, hvordan amterne har håndteret opgaven, og derigennem belyse omfanget af opgaven som kommunerne nu har overtaget.

Efter kommunalreformen skal arealudlæggene og beskyttelsen, som indgik i regionplanerne indarbejdes i de nye kommuneplaner. Mange kommunerne har i forbindelse med udarbejdelse af den første kommunalplan efter reformen bibeholdt amternes udpegninger og dermed først nået til revision af disse udpegninger nu.

Retningslinjerne fra regionplanerne fra 2005 fik efter kommunalreformen retsvirkning som landsplandirektiver, hvilket de har indtil, at miljøministeren ophæver retningslinjen for den pågældende kommune. Kommunerne kan ændre afgrænsningerne og udpegningerne i forhold til regionplanerne, men kommunens planer kan først vedtages, når ministeren har ophævet regionplanretningslinjerne. Det vil sige at kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplanerne skal søge om at få ophævet regionplanretningslinjerne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 7 2011)



Før kommunalreformen fremgik bestemmelsen vedrørende udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder af Planlovens kapitel 3 vedrørende regionplanlægning:

*§6stk. 3. Regionplanen og region- og kommuneplanen for Bornholm skal på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet henholdsvis i amtskommunen og på Bornholm indeholde retningslinier for:*

*...*

*6) varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af de særlig værdifulde landbrugsområder,”*

(Planloven Historisk 2004)

For at give et indblik i hvordan amterne har foretaget udpegningerne af de særlig værdifulde landbrugsområder, ses der i det følgende nærmere på, hvordan disse udpegninger kom til udtryk i regionplanerne. Der tages udgangspunkt i de sidste regionplaner, fra tre forskellige amter, som er fra 2005. Henholdsvis Viborg, Nordjyllands og Århus Amter.

### 3.3.1 Viborg Amt

I Regionplan 2005 for Viborg Amt findes der en fælles retningslinje for landbrug; Retningslinje 16. Retningslinje 16.4 omhandler primære jordbrugsområder. Viborg Amt har valgt at betegne særlig værdifulde landbrugsområder som primære landbrugsområder i deres regionplan. (Viborg Amtsråd 2005, s. 105)

Retningslinje 16.4:

*”Amtsrådets udpegning af primære jordbrugsområder er vist på kort 16 og kortbilag 2. Der kan i disse områder ikke meddeles tilladelse til byggeri eller anlæg, som forhindrer eller vanskeliggør den jordbrugsmæssige udnyttelse, med mindre en samlet samfundsmæssig afvejning tilsiger det.”*

(Viborg Amtsråd 2005, s. 105)

Af den tilhørende redegørelse fremgår det, at der med retningslinjen ønskes, at permanent anvendelse til andre formål end jordbrug så vidt muligt skal begrænses. Dertil må beskyttelse af dyrkningsjorden ikke hindre beskyttelse af miljø og natur. (Viborg Amtsråd 2005, s. 112)

Udpegning af de primære landbrugsområder er sket på grundlag af ”Jordbrugsredegørelsen 1996 for Viborg Amt”. (Viborg Amtsråd 2005, s. 112)

Udpegningerne af de primære jordbrugsområder fremgår af Kort 1. Her ses det, at størstedelen af amtets landzone er udpeget som primære jordbrugsområder. Undtaget er vådområdeprojekter og potentielle vådområder. Dertil er det sandsynligt set ud fra kortet, at der ligeledes er blevet undtaget områder med større beskyttelsesinteresser. Dette ses eksempelvis ved, at landbrugsområder er afgrænset af kystnærhedszonen.

### 3.3.2 Nordjyllands Amt

Et af Amtsrådets mål i forbindelse med benyttelse af det åbne land var at sikre at den bedste dyrkningsjord forsat benyttes til landbrugsdrift. Dette skete igennem udpegninger af regionale jordbrugsområder. (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 172)

Amtsrådets holdning var, at arealer til jordbrugsdrift burde friholdes fra andre aktiviteter, i det største omfang det var muligt. Hvis det skulle være nødvendigt at inddrage landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål, ville amtsrådet arbejde for, at det ikke ville ske i et større omfang end nødvendigt. Særligt ville de igennem regionplanerne søge at friholde den bedste dyrkningsjord for anden anvendelse. Ligeledes skulle arealer med stor husdyrproduktion sikres mod anden anvendelse. (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 174-175)

Noget som amtet lagde vægt på i forbindelse med landbrugsjorden i amtet var, at den bedste jord (lerjord) skulle fastholdes til jordbrug, da denne type jord er sjælden i Nordjylland. Hvad angår den mellemgode jord afhang jordbrugsinteresserne af strukturforholdene. Interesserne for den ringe jord (grovsand) afhang af, hvorvidt der var væsentlig husdyrproduktion. Lerjorden havde derfor større vægt for jordbruget end den grove sandjord. (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 177)

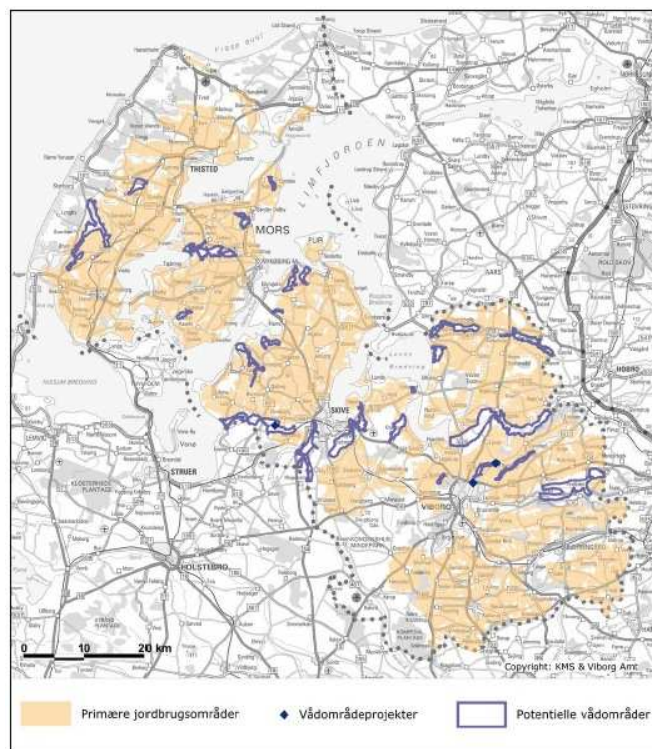
I Nordjyllands Amts regionplan var udpegningen af jordbrugsområder delt i to kategorier, nemlig jordbrugsområder og regionale jordbrugsområder.

I Nordjyllands Amts regionplan var udpegningen af jordbrugsområder delt i to kategorier, nemlig jordbrugsområder og regionale jordbrugsområder.

Retningslinje 5.2.2 – regionale jordbrugsområder:

*Inden for de regionale jordbrugsområder jf. kort 1, må der ikke planlægges for eller etableres anlæg, der på væsentlig måde begrænser mulighederne for landbrugsdrift.*

(Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 178)



Kort 1: Primære jordbrugsområder i Viborg Amt. (Viborg Amtsråd 2005, s. 113)

Af bemærkningerne til retningslinjen fremgår det, at denne ikke forhindrer, at der kunne udarbejdes indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse i de regionale jordbrugsområder. Derfor ville det være muligt, at der kunne indføres indsatsplaner for områder med særlig drikkevandsinteresser og dermed begrænsninger for brug af gødning mm. (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 178) Dermed havde nogle andre arealinteresser dog stor vægt i de regionale jordbrugsområder.

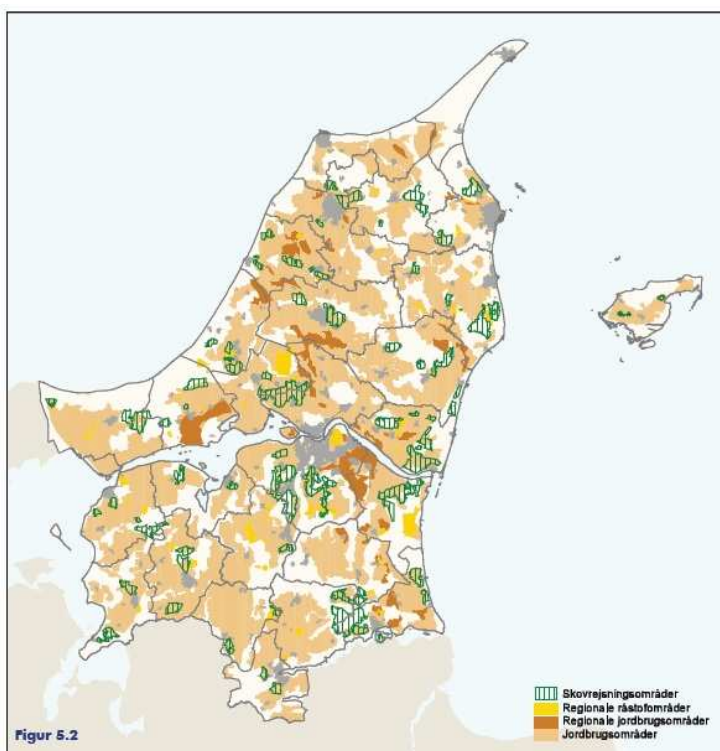
#### Retningslinje 5.2.4 – Jordbrugsområder:

*I jordbrugsområderne, jf. kort 1, skal hensynet til jordbrugserhvervene varetages i balance med hensynet til de øvrige åben land-interesser og byudviklingsinteresser.*

(Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 179)

Af bemærkningerne til retningslinjen fremgår det, at inden for jordbrugsområderne var det jordbrugets dyrkningsmuligheder, investeringer og drift, der var hovedhensynet, men andre interesser skulle også tilgodeses her. De forskellige interesser skulle her afvejes i forhold til hinanden efter princippet flersidig anvendelse. (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 179)

Udpegningerne af jordbrugsområderne og de regionale jordbrugsområder fremgår af Kort 2. Her ses det, at en meget stor del af kommunens landzone er udpeget til jordbrugsområde. Kortet indikerer, at områder med større beskyttelsesinteresser er undtaget. Af kortet fremgår det ligeledes, at det er et begrænset antal og størrelse af områder, der er udpeget som regionalt jordbrugsområde. Hertil fremgår det af bemærkningerne, at 23.565 ha var af amtet udpeget til regionale landbrugsområder. Dette svarede til 4 % af amtets samlede areal. (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 176)



Kort 2: Benyttelse af det åbne land i Nordjyllands Amt (Nordjyllands Amtsråd 2005, s. 172)

### 3.3.3 Århus Amt

Et af Århus Amts langsigtede mål på landbrugsområdet var, at muligheden for at drive miljømæssigt bæredygtig og rationelt landbrug skulle sikres, således at landmændene kunne planlægge og investere langsigtet. (Århus Amt 2005, s. 52)

Indenfor de jordbrugsområder der fremgår af regionplanen, prioriteres jordbrugsinteresserne højt. Denne prioritering udelukkede dog ikke varetagelsen af de fundamentale miljømæssige hensyn. Størstedelen af jorden i disse områder var i intensiv landbrugsdrift, og det var også her udviklingen i landbrugsproduktionen fandt sted. Landbrugsjorden i Århus Amt kunne generelt karakteriseres som havende en god dyrkningssikkerhed. Landbrugsarealet var i amtet opgjort som værende de arealer, der kunne opnå hektarstøtte fratrasket skovarealer og naturområder. I 2003 udgjorde landbrugsarealet 65 % af det samlede areal i amtet. (Århus Amt 2005, s. 52)

Retningslinje 2.1 Jordbrugsområder:

*Jordbrugsområderne fremgår af kortbilag 2.*

*Jordbrugsområderne skal så vidt muligt forblive i jordbrugsdrift.*

*Jordbrugsarealer kan kun inddrages til ikke-jordbrugsmæssige formål, hvis arealerne har begrænset betydning for jordbruget eller, hvis en samlet vurdering viser, at den givne anvendelse mest hensigtsmæssigt kan placeres i et jordbrugsområde.*

*Ved udstykning, bebyggelse og ændret anvendelse af arealer og bygninger skal der tages særligt hensyn til de jordbrugsmæssige interesser.*

*Stk. 2. Mængden af levende hegn og småbiotoper af værdi for det vilde dyre- og planteliv bør opretholdes og nye etableres, hvor det kan ske uden væsentlig gene for jordbrugsdriften.*

(Århus Amt 2005, s. 54)

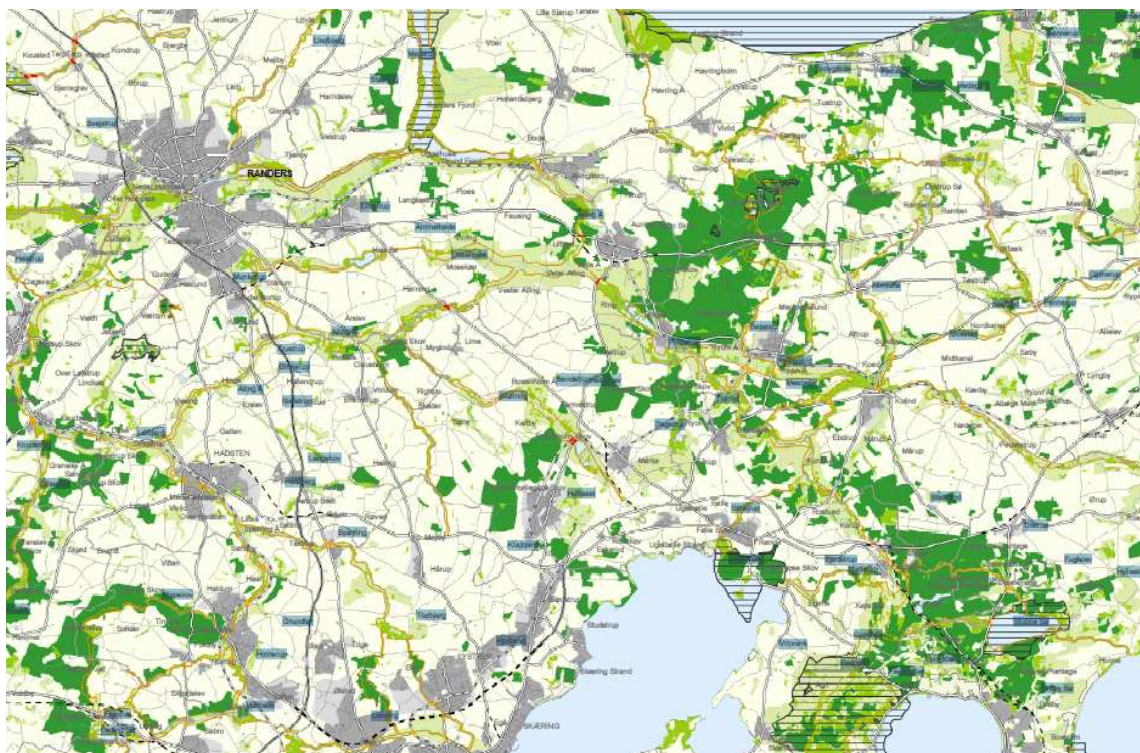
Jordbrug er ifølge regionplanen landbrug, skove og gartnerier. (Århus Amt 2005, s. 54)

Formålet med retningslinjen var, at dyrkningsjorden skulle forbeholdes jordbrugsformål. Derfor skulle forbrug af arealer til formål, der udelukkede landbrugsdrift begrænses og i tilfælde af, at der blev inddraget dyrkningsjord, skulle der tages hensyn til jordbrugsdriften. Denne prioritering af jordbrugsinteresserne udelukkede ikke varetagelsen af grundlæggende miljømæssige hensyn, som eks. grundvandsbeskyttelse. (Århus Amt 2005, s. 54) Dog fremgik det af amtets redegørelse, at der ville ske et vist forbrug af dyrkningsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål. Dette skyldes byvækst og at der derfor skulle bruges areal til nye byområder, veje og tekniske anlæg.



Når landbrugsjord overgik til ikke-jordbrugsmæssige formål, skulle der lægges vægt på at den bedste landbrugsjord bevaredes og at der ikke blev brugt mere end højest nødvendigt. (Århus Amt 2005, s. 54)

Udpegningerne af jordbrugsområder i Århus Amt fremgår af Regionplanens kortbilag 2, Natur og landbrug, som der kan ses udsnit af på Kort 3. Som det kan ses på kortet og som det fremgår tidligere, blev jordbrugsområderne i regionplanen for Århus Amt defineret til at være al støtteberettiget landbrugsjord undtaget skov- og naturområder.



Kort 3: Natur og jordbrug i Århus Amt (Kortudsnit). Mørkegrøn: Jordbrugsområde skov, Hvid: Jordbrugsområde landbrug. (Århus Amt 2005, kortbilag 2)

### 3.3.4 Opsamling

Det fremgår således, at de tre amter har varetaget opgaven på tre forskellige måder. Dog har alle tre amter prioriteret, at eksisterende landbrugsjord som udgangspunkt skal bibeholdes som dette. Forskellen på amternes varetagelse af opgaven kommer særligt til udtryk i klassificeringen af amternes landbrugsområder. At tre amter har løst opgaven på forskellig vis, giver anledning til at tro, at kommunernes håndtering ligeledes vil variere. Her er det dog vigtig at være opmærksom på, at overdragelsen af opgaven medfører, at der nu er 98 kommuner, der skal tage stilling til håndtering af opgaven, hvor opgaven før blev varetaget af 14 amter.

### 3.4 Kommunernes udfordringer og ønsker vedrørende udpegningerne

Dette afsnit omhandler kommunernes udfordringer og ønsker i forbindelse med varetagelse af de tre planlægningsopgaver vedrørende landbruget. For at klarlægge dette er der foretaget interviews med tre udvalgte kommuner. Fokus for disse interview er primært udpegning af arealer til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug og udpegning af SVL-områder, da det er her, der umiddelbart er størst usikkerhed i forhold til varetagelsen af disse opgaver. Derfor har der kun i meget lille grad været fokus på lokalisering af arealer til fælles biogasanlæg.

De interviewede kommuner er Aarhus Kommune, Jammerbugt Kommune og Frederikshavn Kommune. Interviewet med Aarhus Kommune blev foretaget som et led i opstarten af projektforløbet. Eftersom Aarhus Kommune er en kommune med meget fokus på byudvikling, ønskedes det, at interviewe en kommune hvor landbruget har en mere central rolle. Ligeledes ønskedes det at interviewe mindst tre kommunerne for at få et bredere indtryk af aktuelle problemstillinger vedrørende landbruget i kommuneplanlægningen. Derfor blev Jammerbugt og Frederikshavn Kommuner efterfølgende interviewet.

Igennem interviewene var der en række gennemgående temaer, som fremgår af de følgende.

Referater af interviewene findes som Bilag 1.

#### 3.4.1 Status for udpegningsopgaverne

I Aarhus Kommune er der endnu ikke foretaget udpegninger af SVL-områder eller arealer til lokalisering af biogasanlæg og driftsbygninger til store husdyrbrug. De er fortsat i en planlægningsproces, hvor der skal tages stilling til, hvorledes udpegningerne skal foretages, samt hvilken betydning udpegningerne vil få. I denne planlægningsproces bliver de tre udpegninger dog betragtet i sammenhæng. For at skabe overblik over potentielle udpegningsområder vedrørende placering af driftsbygninger til store husdyrbrug og biogasanlæg er der foretaget en række analyser, hvor lugtgener er den væsentlige faktor. Således har analyserne haft udgangspunkt i "worst case scenario". Eftersom svinebrug er de bedrifter, der medfører de værste lugtgener, er det denne typer bedrifter, der har været anvendt til beregningerne i analyserne. Foruden disse analyser har kommunen søgt at skabe et overblik over kommunens eksisterende landbrugsbedrifter og har i den forbindelse overvejet, hvorvidt det er de eksisterende grupperinger, der skal danne grundlaget for udpegningerne. Derved vil udpegningen af arealer til store husdyrbrug være arealer, hvor der allerede er etablerede husdyrbedrifter. Kommunen ønsker ikke, at der åbnes op for placering af husdyrbrug i erhvervsområder.

Opgaven med at skulle udpege arealer til fælles biogasanlæg, vurderes ikke til at være et væsentlig problem i Aarhus Kommune og kommunen har allerede afgrænset dem i forhold til mulige placeringer. Dog er der endnu ikke taget endeligt stilling. Blandt andet fordi at den placering, der på baggrund af de udarbejdede analyser er bedst, ligger nær kommunegrænsen, hvorfor nabokommunen vil blive påvirket af eventuelle gener. Ligeledes er der tvivl om nødvendigheden af etablering af nye biogasanlæg i alle kommuner.

I Jammerbugt Kommune har det høj prioritet at styrke landbruget, der udgør en væsentlig ressource for kommunen. Udgangspunktet er her, at den jord, der anvendes til jordbrugsformål i dag, fortsat skal anvendes til dette. Dog forventes det, at mindre arealer udgår omkring eksisterende by.

Jammerbugt Kommune har heller ikke foretaget nogen egentlige udpegninger, men er i gang med et omfattende arbejde med at klassificere kommunens landbrugsjorde. Kommunen er tilbageholdende med at anvende betegnelsen særlige værdifulde landbrugsområder, da det ikke ønskes, at skabe en "sort/hvid" inddeling, der kan medføre finansieringsproblemer for landmænd med jorde i ikke-udpegede områder. Dette skyldes blandt andet en frygt for, at banker og kreditforeninger reagerer på udpegningerne ved ikke at ville låne penge til landmænd i ikke-udpegede områder. Kommunen har derfor indført begrebet frihedsgrader i forbindelse med udpegningsarbejdet. Ved at anvende frihedsgrader i forhold til landbrugets udviklingsmuligheder er ønsket, at planlægningen bliver mere nuanceret. Jo flere frihedsgrader, jo færre begrænsninger er der i forhold til landbrugsmæssig anvendelse.

Kommunen har anvendt landskabskaraktermetoden<sup>2</sup> til at klassificerer områderne, hvorefter det har været muligt at fastsætte frihedsgraderne for de enkelte områder. Dette skal bidrage til, at udpegningerne bliver neutrale. Kommunen har brugt metoden i to forsøgsområder, hvor kortlægningen i det ene område netop er afsluttet. Betegnelsen særligt værdifuldt landbrugsområde indgår dog ikke. Klassificering skaber overblik over en række delområders muligheder og begrænsninger. Eksempelvis har nogle delområder flere frihedsgrader i forhold til dyrkning af jorden, men færre frihedsgrader i forhold til opførelse af landbrugsbygninger. Hvorfor det altså er af stor betydning, hvad det pågældende områder skal være værdifuldt i forhold til.

I Frederikshavn Kommune er der fokus på udpegningsaf arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug. Der er endnu ikke arbejdet med udpegningsaf SVL-områder, og der forventes ikke væsentlige problemer i forbindelse med varetage af denne planlægningsopgave, da det forventes at lægge sig nær amtets udpegningsaf.

I Frederikshavn Kommune har tilgangen til udpegningsopgaven været, at det er landbrugserhvervet, der skal gøre kommunen kompetent til at varetage denne opgave. Derfor er kommunen gået i dialog med en række aktører for at klarlægge, hvilke udfordringer de står overfor og derigennem finde ud af, hvordan kommunen kan bidrage til en positiv udvikling. De aktører, kommunen er i dialog med, er landmænd, Nordjyske Bank, en entreprenør, Danmarks Naturfredningsforening og Landbo Nord. Der er her fokus på, hvorledes investerings-sikkerhed kan sikres. For bankerne og landmændene skal der være tale om perioder på 20-30 år (en afskrivningsperiode) for, at der kan være tale om investeringssikkerhed. Herefter forventer de ikke, de kan være sikret yderligere, grundet samfundsændringer og ændrede miljøkrav mv.. I forbindelse med udpegningsaf arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug overvejes det at udpege de områder, hvor der allerede er store husdyrbrug. Udover denne mulighed har Frederikshavn Kommune heller ikke udelukket muligheden for husdyrbrug i erhvervsområder. Det skyldes, at teknologien har mindsket nogle af de barrierer, der kan være i den forbindelse. Udpegningerne i forhold til store husdyrbrug betragtes som en delmængde af udpegningerne af SVL-områder.

### 3.4.2 Vurdering af udpegningernes funktion

Alle tre kommuner fremhæver landbrugets investeringssikkerhed som formålet med udpegningsaf SVL-områder og arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug. Hvorved landbrugets interesser i disse områder tillægges særlig vægt.

---

<sup>2</sup> Dette er en metode til beskrivelse af landskabet. Denne giver overblik, samt kortlægger hvilke områder, der skal passes særligt på og landskabstræk der kan bygges videre på. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 8 2010)

I Aarhus Kommune ses konsekvensen ved udpegningen af SVL-områder dog primært som en begrænsning for kommunens byudvikling. I løbet af interviewet med Aarhus Kommune blev det oplyst, at den lokale landboforening har udtalt, at en sådan begrænsning af byudvikling og dermed inddragelse af landbrugsjord er nok for dem. Dette er dog ikke tilstrækkeligt for NaturErhvervstyrelsen, der har informeret kommunen om, at der skal foretages udpegning af SVL-områder.

Overordnet er alle tre kommuner i tvivl om effekten af udpegningerne og hvorvidt de kan bidrage til investeringssikkerheden.

### 3.4.3 Udfordringer vedrørende udpegningsopgaverne

Som det fremgår af ovenstående, er der ingen af de tre interviewede kommuner, der har foretaget udpegningerne endnu. De er alle fortsat i planlægningsprocessen. Fælles for de tre kommuner er, at de alle stiller spørgsmålstejn ved, hvorledes udpegninger vil påvirke udviklingen og hvilke fordele der er i at foretage udpegninger. Dette gælder både fordele for kommunen og landbruget.

En af de udfordringer især Aarhus og Frederikshavn Kommuner står overfor er, hvad der skal danne grundlaget for udpegningen af arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug. Begge kommuner overvejer at foretage udpegningerne i de områder, hvor husdyrbrugene i dag er koncentreret. Til interviewet med Aarhus Kommune blev dette formuleret som "planlægning for de få". Forstået på den måde, at ved at udpege områder der allerede har en stor koncentration af husdyrbrug, vil planlægningen gælde for de bedrifter, der antageligvis vil foretage udvidelser uanset om området er udpeget eller ej. Derfor stilles der spørgsmålstejn ved udpegningernes effekt i forhold til planlægningsarbejdets omfang. I Frederikshavn Kommune er der også gjort denne overvejelse. Når kommunen foretager et stort planlægningsarbejde, er der også en forventning om, at kommunen selv opnår administrative fordele ved dette arbejde. Her er det dog ikke klart, hvilke fordele udpegningerne reelt vil medføre. En væsentlig udfordring er hvilke landbrug, der skal imødekommes. Er det store etablerede brug, mindre brug med potentiale for sammenlægning med større, potentielle yngre landmænd eller uheldigt beliggende store brug, der er udvidet ved knopskydning? Dette er et af de spørgsmål, Frederikshavn Kommune har stillet i planlægningsprocessen.

Som nævnt i afsnit 3.2.1.1 er der i forbindelse med Grøn Vækst foretaget en række ændringer af landbrugsloven, hvormed muligheden for selskabseje er blevet udvidet væsentligt og afstandskrav er mindsket. Dermed er der mulighed for, at der i de kommende år vil være flere landbrugsbedrifter, der overgår fra det traditionelle selveje til selskabseje. Denne ejerform vil antageligvis medføre øget mobilitet for landbrugserhvervet. Det skyldes, at landbrugsbedrifter i selskabseje ikke er bundet til et lokalområde i samme omfang som bedrifter i det mere traditionelle selveje. Dette har også været oppe til overvejelse i Frederikshavn Kommune. Vurderingen er her, at der endnu ikke har været en væsentlig skift i ejerformer og der derfor ikke er den mobilitet, som vil gøre det muligt for landmænd at flytte til de udpegede områder. Desuden har mange landmænd ikke kapital til at være mobile. Derfor kan der endnu ikke planlægges efter, at landmændene flytter sig efter udpegningerne, men det forventes, at ændrede ejerforhold mv. på sigt vil medføre større mobilitet.

Både formodede ændringer i ejerform, finanskrisen og teknologiudvikling udgør en udfordring i forhold til at se, hvilken situation der skal planlægges for. I Frederikshavn Kommune har en af udmeldingerne fra landmæn-



dene været, at der ikke skal planlægges efter, hvordan udviklingen har været indtil nu, men at den skal være fremadrettet. Der kan eksempelvis stilles krav til anvendelse af bestemt teknologi.

Vedrørende udpegning af SVL-områder stiller både Aarhus og Jammerbugt Kommune spørgsmålstejn ved, hvad områderne skal være særlige værdifulde i forhold til. At der ikke er klarhed over dette, betragtes som en af de største udfordringer med varetagelse af udpegningsopgaven med SVL-områder.

Spørgsmålet stiller Frederikshavn Kommune i forhold til store husdyrbrug, hvor det er uklart, hvordan den nærmere afgrænsning skal være.

I Jammerbugt Kommune er den største udfordring, i forbindelse med SVL-områder, at forhindre at udpegninger medfører et A - og B-hold. De arbejder derfor med at foretage neutrale og nuancerede kategoriseringer. Generelt er der en frygt for, hvad konsekvenserne i de ikke-udpegede områder vil være. Landmændene frygter således, at det i sådanne områder vil medføre væsentlige finansieringsproblemer. En frygt der bliver bekræftet af de realkreditinstitutioner og banker, som kommunen har været i kontakt med. Konsekvensen for ikke-udpegede områder er en del af grunden til, at der i Jammerbugt Kommune endnu ikke benyttes betegnelsen SVL-område. Det er en omfattende planlægningsopgave, kommunerne har fået overdraget, hvorfor tiden også udgør en faktor, da selve planlægningsprocessen er tidskrævende. Ved hjælp af landskabsmetoden har Jammerbugt Kommune fået bestemt frihedsgraderne i et par delområder. Hvordan dette omdannes til retningslinjer er fortsat uklart, og dermed en af de store udfordringer kommunen står overfor. Der er allerede nu brugt mange ressourcer på inddelingen af frihedsgrader, men det er endnu kun en mindre del af kommunens landbrugsjord, der er redegjort for. Kommunen er positive overfor at have inddraget landbrugserhvervet i kommuneplanlægningen i langt højere grad end tidligere, men de har vanskeligt ved at se, hvorledes de får omsat deres redegørelser til egentlige retningslinjer.

I Aarhus Kommune er en af udfordringerne, hvad grundlaget for udpegningerne af SVL-områder skal være. Herforuden er der tvivl om, hvilken, hvis nogen, betydning de vil få. Landbrugene er som regel placeret, hvor det giver mest udbytte for erhvervet, hvilket netop er de mest nærliggende områder at udvælge. Derfor stilles der spørgsmål til, hvilken reel effekt udpegningerne vil have. Desuden frygter landbruget, hvilke konsekvenser det vil få for ikke-udpegede områder.

Jammerbugt og Frederikshavn Kommune ser en af udfordringerne i forbindelse med udpegning af arealer vedrørende landbruget som at være etablering af et fællessprog. Eksempelvis har begge kommuner henvendt sig til forskellige aktører for at belyse, hvordan investeringssikkerheden kan opnås. Blandt andet ved at klarlægge hvad der er et passende tidsperspektiv i forhold til planlægning. Herunder er det søgt klarlagt, hvorledes kommunen kan bidrage til landbrugserhvervet, og hvad grundlaget for udpegningerne skal være.

Planlægning betragtes i Frederikshavn Kommune som en reaktivproces. Finanskrisen udgør en yderligere udfordring, da den ifølge Frederikshavn Kommune skaber et "filter", der gør det svært at se den reelle situation.

Fælles for de tre kommuner er, at de statslige mål for udpegningerne vedrørende særligt husdyrbrug og SVL-områder er uklare. Dette må betegnes som den største udfordring. At der er uklarhed understreges særligt i interviewet med Frederikshavn Kommune, hvor der refereres til et møde, hvor der blandt andet var repræsen-

tanter fra henholdsvis Naturstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen. Her fik Frederikshavn Kommune den opfattelse, at der var uklarhed mellem de to styrelser om, hvorvidt det ville udløse veto, såfremt kommunerne ikke foretog udpegninger vedrørende store husdyrbrug. NaturErhvervstyrelsen mente, det skulle udløse veto. I denne sammenhæng ser de også det, at staten har udsendt tillægsudmeldinger på området som et udtryk for, at der fra statens side er erkendt, at der er usikkerhed. Dette kommer af, at de ikke tidligere har oplevet, at der er blevet udsendt tillægsudmeldinger.

Som det fremgår, er det fælles for alle tre kommuner, at de savner information om hensigten og dermed vejen til opfyldelse af de statslige mål. I den forbindelse fortæller Frederikshavn Kommune, at afstanden mellem staten og kommunerne er blevet væsentlig større efter den seneste kommunalreform, hvor amterne, der har fungeret som bindeled, blev nedlagt. Her fremhæves det, at amtet tidligere fungerede godt som formidler mellem kommunen og staten. Eftersom nutidens landbrug ofte har en udstrækning, der går på tværs af kommunegrænser, stilles der i Frederikshavn Kommune spørgsmålstegn ved, om det er hensigtsmæssigt, at udpegningerne foretages på kommunalt niveau. I den forbindelse nævner de desuden, at muligheden for selskabseje, samt fjernelsen af arealbegrænsninger kan medføre større bedrifter, hvilket taler for, at udpegning af arealer vedrørende landbruget skal foretages på et højere niveau.

#### **3.4.4 Perspektiver for planlægning for landbruget**

I forhold til fremtidig planlægning vedrørende landbruget efterlyser Aarhus Kommune muligheder for at differentiere udpegningerne. For at kunne foretage en differentiering af udpegninger og herigennem påvirke udviklingen mod bestemte typer brug i udvalgte områder, mangler de dog virkemidler. Dette kommer af et ønske om at kunne styrke de små nichebrug omkring byerne og dermed mindske konflikterne mellem store brug og bysamfund.

I Frederikshavn Kommune nævnes selskabseje og kapital som de afgørende faktorer for, at landbrugserhvervet kan opnå den mobilitet, der kan gøre det muligt at påvirke, hvor landbrugene udvikler sig. Det vil således være forhold, der vil have betydning i den fremtidige planlægning. Herforuden vil den fortsatte teknologiudvikling kunne få en større rolle i reguleringen og planlægningen i fremtiden.

I forhold til selskabsejede landbrugsbedrifters mulighed for at flytte sig, perspektivere både Aarhus og Frederikshavn Kommune over en eventuel koncentration af landbruget, der ikke er afgrænset af kommunegrænser, men snare regionalt. Her kunne koncentrationerne være bestemt af nærheden til eksempelvis slagterier.

I Jammerbugt Kommune bliver der perspektiveret over, hvordan der kan skabes flere frihedsgrader i udvalgte områder. Dette kan eksempelvis ske ved at fjerne mindre vandværker.

#### **3.4.5 Opsummering**

I gennem de tre interviews er det blevet klart, at hver af de tre kommuner har hver deres tilgang til de nye planlægningsopgaver. Eksempelvis ser både Aarhus og Jammerbugt Kommune udpegning af SVL-områder som en væsentlig udfordring, da de savner informationer om, hvorledes de skal foretage udpegningerne. Denne bekymring deler Frederikshavn Kommune dog ikke, eftersom opgaven tidligere har været varetaget af amterne, er der mulighed for at læne sig op af amternes udpegninger. Derimod ser de udpegningen af arealer til store husdyrbrug som den store udfordring.

Alle tre kommuner er afklaret i forhold til, at det overordnet statslige mål med udpegningerne er, at sikre landbruget investeringssikkerhed og i forbindelse med lokalisering af store husdyrbrug også varetagelsen af landskabelige hensyn.

De tre kommuner er ligeledes enige om, at der mangler klarhed over, hvordan målene skal nås gennem udpegningerne. Kommunerne savner mere information og vejledning for, hvordan de konkret skal foretage udpegningerne. Derudover stiller især Aarhus og Frederikshavn Kommuner spørgsmålstegn ved, om udpegningerne vil få den ønskede effekt, om nogen overhovedet.

Ovenstående usikkerhed hos kommunerne bunder i uklare udmeldinger fra staten.

### 3.5 Opsummering på foranalysen

I kapitel 2 blev følgende initierende problem opstillet:

*Hvordan skal de nationale politikker vedrørende landbruget varetages i den fysiske planlægning, set i lyset af kommunalreformens decentralisering af den fysiske planlægning?*

Det er igennem foranalysen søgt at besvare dette spørgsmål. I det følgende fremgår de væsentlige konklusioner fra foranalysen.

Kommunernes tre nye planlægningsopgaver vedrørende landbrugserhvervet er kommet som følge af kommunalreformen og den tidligere regerings Grøn Vækst-aftale. Hensigten med Grøn Vækst-aftalen er blandt andet at styrke landbrugserhvervet ved at skabe større investeringssikkerhed og øgede udviklingsmuligheder. Grøn Vækst-aftalen søger desuden at øge beskyttelsen af natur, miljø, landskab og klima. Samt øge landbrugets rolle som leverandør af grøn energi.

Opgaverne vedrørende udpegning af arealer til biogasanlæg og arealer til store husdyrbrug er nye opgaver, hvor udpegning af SVL- områder tidligere blev varetaget af amterne. Staten er kommet med en række udmeldinger omkring hensigten med de tre opgaver, men ikke nogen egentlig vejledning til, hvorledes kommunerne skal håndtere disse opgaver.

Opgaven med udpegning af SVL-områder er, som nævnt tidligere, blevet varetaget af amterne. Af afsnit 3.3 fremgår det, at tre amter har varetaget denne opgave på tre forskellige måder. Dette giver anledning til at tro, at der, efter kommunerne har overtaget opgaven, vil opstå yderligere variation i, hvorledes denne håndteres.

Af interviewene med de tre kommuner fremgår det, at de alle er afklaret i forhold til, at det overordnet statslige mål med udpegningerne er, at sikre landbruget investeringssikkerhed og i forbindelse med lokalisering af store husdyrbrug også varetagelsen af landskabelige hensyn. Ligeledes er der enighed om, at der mangler klarhed over, hvordan målet skal nås gennem udpegningerne. Her efterlyser kommunerne mere information og vejledning til, hvordan de konkret skal foretage udpegningerne. Herforuden stiller særligt Aarhus og Frederikshavn Kommune spørgsmålstegn ved, om udpegningerne vil få den ønskede effekt, om nogen overhovedet. Usikkerheden omkring udpegningsopgaverne skyldes uklare udmeldinger fra staten. Desuden er der tvivl om, om det giver mening at foretage udpegninger af landbrugsarealer på kommunalt niveau, når nutidens landbrugsbedrifter ofte strækker sig udover kommunegrænserne.

Tvivlen i forhold til udpegningernes effekt kom også til udtryk i forbindelse med behandling af lovforslaget. Her udtrykte både Danmarks Naturfredningsforening og Kommunernes Landsforening skepsis i forhold til, at der blot er tale om en positiv udpegning i forhold til arealer til store husdyrbrug. Kommunernes Landsforening mente ikke, der kan opnås investeringssikker uden, at der er en administrativ konsekvens, alt efter om det omhandler et udpeget eller ikke-udpeget område. Landbrug og Fødevarer ønskede en afklaring af sammenhængen mellem udpegning af SVL-områder og udpegningen af arealer til driftsbygninger til store husdyrbrug.

Staten har tidligere kunne anvende de 14 amter til at formidle deres mål ud til kommunerne. Dette er dog ikke længere muligt efter nedlæggelsen af amterne og der er derved fjernet et bindeled mellem kommune og stat. Samtidig har kommunerne fået ansvaret for de tre opgaver vedrørende landbruget, der kræver andre ressourcer og kompetencer end de opgaver, som kommunerne tidligere har varetaget. Denne overgang stiller store krav til kommunerne og dermed også deres behov for vejledning og information i forhold til, hvordan de skal udføre de nye opgaver. Her er det blevet klart gennem foranalysen, at kommunerne efterlyser denne information fra staten. Særligt Frederikshavns Kommune har givet udtryk for, at afstanden mellem kommune og stat er blevet større, og dermed er statens indblik i, hvordan kommunernes planlægningsopgaver udføres i praksis blevet mindre.

Igennem hele foranalysen har et gennemgående tema været, at der er tvivl om, hvorvidt udpegningen af landbrugsarealer vil have nogen effekt og dermed om dette middel kan sikre, at de statslige mål nås. Dette leder frem til problemformulering, som fremgår af næste kapitel.

## 4 Problemformulering

Som det fremgår af det foregående afsnit, stilles der spørgsmålstegn ved, hvorvidt udpegninger af landbrugsarealer er den rigtige måde at nå de statslige mål vedrørende landbruget. Dette leder frem til følgende problemformulering:

*Hvordan fungerer kommunernes sikring af de statslige mål for landbruget igennem udpegninger i kommuneplanlægning?*

For at besvare ovenstående problemformulering stilles der følgende underspørgsmål:

- Hvad er de statslige mål for landbrugsområdet?
- Hvordan har udpegninger af landbrugsarealer fungeret hidtil?
- Hvad er effekten af udpegningerne?
- Er det muligt at nå de statslige mål gennem udpegning af landbrugsarealer?

I det følgende kapitel fremgår det hvorledes underspørgsmålene og dermed problemformuleringen søges besvaret.



## 5 Metode og teori

---

I dette kapitel vil der blive redegjort for, hvorledes den fastsatte problemformulering søges besvaret. Der vil her blive redegjort for, hvilke analyser der er nødvendige for at kunne besvare problemformuleringen samt anvendt metode og teori. Slutteligt vil rapportens struktur fremgå.

For at besvare problemformuleringen blev der opstillet en række underspørgsmål:

- Hvad er de statslige mål for landbrugsområdet?
- Hvordan har udpegninger af landbrugsarealer fungeret hidtil?
- Hvad er effekten af udpegningerne?
- Er det muligt at nå de statslige mål gennem udpegning af landbrugsarealer?

Spørgsmålene omhandler både hvordan tidligere udpegninger vedrørende landbruget har fungeret og hvordan fremtidige udpegninger forventes at fungere i forhold til de mål, der danner baggrunden for udpegningerne. Da de pågældende udpegninger langt fra er foretaget og effekten af disse ikke er direkte målbar, vil det ikke være muligt at foretage en kvantitativ vurdering af opfyldelsen af fastsatte statslige mål. Derimod vil det være muligt at foretage en kvalitativ vurdering af eventuelle barrierer for udpegningsopgavernes implementering og herefter en vurdering af deres forventede effekt. Således centrerer problemløsningen sig om en analyse af implementeringsbarrierer i forbindelse med implementeringen af et afgrænset politikområde. Til besvarelsen af disse underspørgsmål og dermed problemformulering er det derfor relevant at inddrage teori om implementering, således at dette kan være med til at strukturere rapportens analyser og dermed sikre en systematisk tilgang til besvarelse af den valgte problemstilling. Ligeledes vil juridisk metode og interviewteori blive anvendt. Juridisk metode bruges til at belyse en juridisk problemstilling gennem beskrivelse og fortolkning af retskilder. Interviewteorien anvendt til at strukturere de nødvendige interview fremgår af appendiks A. Det følgende afsnit omhandler derfor en overordnet beskrivelse af implementeringsteori.

### 5.1 Implementeringsteori

Som det fremgår af kapitel 4 omhandler problemformuleringen, hvorledes udpegning af områder vedrørende landbruget fungerer i forhold til opnåelse af de fastsatte statslige mål. Med andre ord handler de om implementeringen af en bestemt politik. Derfor omhandler dette afsnit implementeringsteori.

Implementeringsteorien kan anvendes til at analysere implementeringen af en bestemt politik, således undersøges det, hvordan de politiske mål er blevet realiseret, herunder hvordan realiseringen afviger fra intentionerne med de politiske mål.

I den danske litteratur har særlig Søren Winter bidraget til at belyse implementeringen af politik, hvorfor der i det følgende tages udgangspunkt i hans tilgang til implementeringsteori.

Formålet med dette afsnit om implementeringsteori er at klarlægge de væsentlige faktorer, der har betydning for implementeringen. Således vil udvalgte faktorer være med til at strukturere rapportens analyser. I det følgende vil der overordnet blive gjort rede for væsentlige barrierer for implementeringsprocessen fra en politisk beslutning til og med implementering angående borgerne. Ved at redegøre overordnet for implementeringsbarrierer søges det at belyse, hvorledes de forskellige led i implementeringsprocessen kan have afgørende indflydelse på realiseringen af målene.

Dette afsnit ender ud i en opsummering, hvori det fremgår, hvorledes implementeringsteorien skal anvendes i forbindelse med besvarelsen af problemformuleringen.

## 5.2 Søren Winters tilgang til implementeringsteori

Implementeringsforskningen er splittet op i forskellige skoler med hver deres fokus på deres aspekt af implementeringsprocesserne. Således har flere forskere haft et "Top-Down" perspektiv på implementeringen og andre forskere har tilgangen "Bottum Up". Med udgangspunkt i bottum up er der også forskere, der fokuserer på såkaldte "street-level bureaucracy" (markarbejdere). Markarbejderne er de offentlige ansatte, som får direkte kontakt med borgerne. (S. Winter 1985, s. 468)

Top-down perspektivet har udgangspunkt i en politisk beslutning eller en lovs mål. Med dette perspektiv fokuseres der meget på regelstyring og de aktuelle organisationer og aktørers konflikter. Bottum Up omhandler også interorganisatoriske samspil og konflikter, men her betragtes implementeringsprocessen fra bunden og op. (S. Winter 1985, s. 468)

I stedet for at betragte de forskellige teorier som konkurrerende, ser Søren Winter på dem som supplerende, eftersom det tit er nødvendigt at medtage alle sammen for at klarlægge de politiske beslutningers effekt tilstrækkeligt. Ifølge Søren Winter er der fire punkter, som de politiske beslutningers realisering er afhængig af, nemlig;

- 1) *"karakteren af den forudgående beslutningsproces, som har ført frem til den pågældende beslutning, som for eksempel kan være en lov,*
- 2) *Karakteren af det interorganisatoriske netværk, som deltager i implementeringen,*
- 3) *Markarbejdernes adfærd og*
- 4) *Adfærden hos de målgrupper, der berøres af den pågældende beslutning som karakteren af og ændringer i de sociale omgivelser i øvrigt"*

(S. Winter 1985, s. 469)

Han gør dog opmærksom på, at dette formentlig ikke er udtømmende og han har senere udarbejdet en model, der indeholder flere faktorer af betydningen for implementeringen. (S. Winter 1985, s. 468-469) Modellen betegnes som den integrerede implementeringsmodel. Denne vil blive beskrevet kort i det efterfølgende, hvorefter udvalgte faktorer fra modellen vil blive beskrevet nærmere. Inden da vil kløften mellem en politisk beslutning og dennes iværksættelse blive belyst.



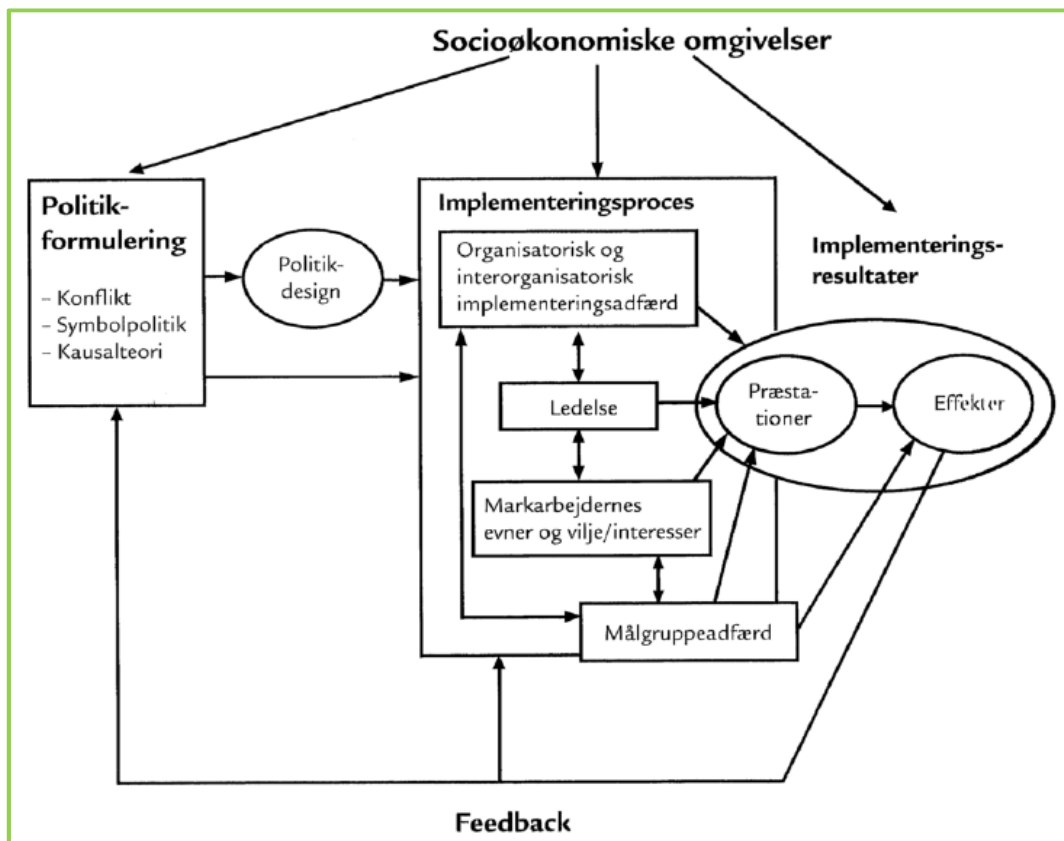
### 5.2.1 Kløften mellem beslutning og implementering

På trods af vidt forskellige tilgange til implementeringsundersøgelser har undersøgelsernes resultater angående effekten af de pågældende politiske beslutninger været overraskende ensartede. Stort set alle undersøgelser viser nemlig, at effekten af politiske beslutninger, herunder lovgivning, er langt fra de forventninger og mål, politikerne havde på vedtagelsestidspunktet. (S. Winter 1985, s. 470)

Det kan dog være svært at identificere, hvilke mål der er baggrunden for de pågældende politiske beslutninger, hvis implementering undersøges. Målene fremgår ofte ikke i de officielle dokumenter. De kan også være modstridende eller vage, ligeledes kan de faktiske, men latente motiver, afvige fra de officielle og manifesterede mål. Når effekten af de pågældende beslutninger skal vurderes, kan det derfor være svært at finde det rigtige vurderingsgrundlag. Den mest anvendte strategi er formentlig at tolke lovmotiverne så godt, som det kan gøres. Dette medfører naturligvis en fejlfortolkningsrisiko. Hvilken strategi, der vælges, må afhænge af analysens formål. Med udgangspunkt i demokratisk effektivitet og ansvarlighed kan det være relevant at have udgangspunkt i lovgivningen med dertilhørende motiver med henblik på at undersøge, hvorvidt de politiske beslutninger bliver realiseret i praksis. Dette udelukker dog ikke, at der tages højde for væsentlige interessekonflikter i både politikformulerings- eller lovgivningsfasen samt i implementeringsfasen. Disse kan indgå som uafhængige variable, som kan være med til at klarlægge eventuelle mangler i realiseringen af de pågældende officielle mål. (S. Winter 1985, s. 470)

### 5.2.2 Den integrerede implementeringsmodel

Søren Winter har udarbejdet den integrerede implementeringsmodel for, i én samlet model, at integrere nogle af de mest afgørende bidrag i implementeringsforskningen. (Winter og Nielsen 2008, s. 17) Modellen kan betragtes som "spotlight", der peger på vigtige punkter, der kan være relevante for forståelsen af implementering, både i almindelighed og set i forhold til en konkret politisk beslutning. Modellen kan også hjælpe til med at lokalisere, hvor en given analyse om implementering er i et stort implementeringssystem. (Winter og Nielsen 2008, s. 23) Modellen er generel og kan finde anvendelse på størstedelen af politikområder, dog vil karakteren og relevansen af de enkelte faktorer variere. Fælles for faktorerne, der angår interorganisatorisk og organisatorisk adfærd, ledelse, målgruppernes og medarbejdere betydning i processen, antages det, at succes af implementeringen er afhængig af de deltagende aktørers interesser. (Winter og Nielsen 2008, s. 21)



Figur 2: Den integrerede implementeringsmodel - (Winter og Nielsen 2008, s. 18)

Som det fremgår af Figur 2, fokuserer modellen i forhold til implementeringsresultat både på præstationer og effekter. Det drejer sig om henholdsvis forvaltningsapparatets adfærd og målgruppens adfærd. Vedrørende effekterne drejer det sig primært om, hvilken effekt implementeringen af en bestemt politisk beslutning har på den pågældende målgruppes sociale situation eller adfærd. (Winter og Nielsen 2008, s. 17-18)

Som illustreret på figuren er implementeringsprocessen og dermed implementeringsresultaterne afhængig af politikdesignet. Forståelse af det politiske design vil ofte kræve, at der fokuseres på den politiskformuleringsproces, der ligger til grund for det pågældende design. Ligeledes påvirkes resultaterne af såvel organisatorisk adfærd som interorganisatorisk adfærd angående den pågældende lovgivning og dennes mål. Herforuden spiller ledelse også en rolle, når mål skal blive til handling hos medarbejderne på organisationsniveau. Disse medarbejdere har ofte en selvstændig betydning for de præstationer, som gives til borgerne. Ofte udøver medarbejderne et betydeligt individuelt skøn. Skønnet er præget af både medarbejdernes vilje og viden. Dermed bliver medarbejderne vigtige beslutningstagere med en væsentlig betydning for implementeringsresultaterne. Som det fremgår af figuren, kan målgruppen også have betydning for den pågældende implementering. Dens adfærd har ikke kun stor betydning i forhold til effekten, men er ofte en del af et samspil med medarbej-

derne. Dette samspil kan påvirke den pågældende offentlige sektors præstationer. (Winter og Nielsen 2008, s. 19-20)

Politikdesign, organisatoriske & interorganisatorisk adfærd, ledelse, medarbejdere og målgruppen repræsenterer forskellige led eller faser i implementeringsprocessen. Implementeringen og resultaterne påvirkes herforuden også ofte af omgivelserne. Dette indebærer også ændringer i den offentlige mening og i den socioøkonomiske situation. (Winter og Nielsen 2008, s. 20)

Sluttelig fremgår det af figuren, at erfaringer fra den pågældende implementeringsproces eller resultaterne heraf(feedback- processer) kan medføre viden til en ny politikformuleringsproces. (Winter og Nielsen 2008, s. 20)

I det følgende ses der nærmere på udvalgte faktorer.

### 5.2.2.1 Politikformuleringsproces

Det er ikke nødvendigvis manglende evne eller vilje hos forvaltningen, der alene er skyld i implementeringsproblemer. Således kan der være love, der allerede forinden kan være umulige at implementere. Karakteren af den indledende beslutningsproces kan have tæt sammenhæng til de følgende implementeringsmuligheder.

I det følgende beskrives tre modeller vedrørende sammenhængen mellem lovgivningsprocessens karakter og implementeringen. (S. Winter 1985, s. 473)

I den såkaldte rationelle model udledes der en række hypoteser. Nemlig at sandsynligheden af implementeringsproblemer er større;

- a) *"hvis lovgivnings-/beslutningsprocessen er præget af uklare eller manglende mål,*
- b) *hvis ikke blot nogle få relevante alternativer har været overvejet,*
- c) *hvis der ikke har været gjort noget kvalificeret forsøg på at vurdere konsekvenserne af disse alternativer, eller*
- d) *hvis ændrede betingelser og forudsætninger ikke er taget i betragtning."*

(S. Winter 1985, s. 473)

I konflikt/forhandlingsmodellen er det centrale konflikten mellem flere forskellige aktører, med hver deres interesser og ressourcer, der ofte karakteriserer den politiske beslutningsproces. Her fremhæves etableringen af kompromisser og koalitioner som væsentlige. Disse dannes dog som regel på grundlag af enten enighed eller accept af de brugte midler, hvor der stadig kan eksistere væsentlig uenighed om målene. Målene kan derfor være svære at formulere konsistente og klare og de pågældende lovmodiver bliver mere fremstillet som legitimering og efterrationalisering af det pågældende forligsresultat, således at tilslutningen søges øget. Med udgangspunkt i denne model kan der således udledes en hypotese om, at jo mere konflikt i lovgivningsprocessen jo mindre synlig er implementeringssuccesen. (S. Winter 1985, s. 473)

Den tredje og sidste model er garbage-can perspektivet også kaldet skraldespandsmodellen. Denne peger på den løse forbindelse mellem løsninger og mål. Her betragtes beslutningssituationer som skraldespande, hvor mål, deltagere, løsninger, problemer og valgmuligheder blandes. Der er ingen forventning om en direkte forbindelse mellem de pågældende deltagers adfærd og mål. Ligeledes er deres opmærksomhed meget begræn-

set. Flere af aktørerne i en beslutningsproces er blot "deltids-deltagere", der har andre private og organisatoriske roller, som kræver opmærksomhed, og deltagerne skifter ligeledes ofte. Dette er således blot nogle af de ting, der har betydning for deres opmærksomhed. Herforuden skifter både værdier og mål over tid. Desuden er symboler vigtige i beslutningsprocessen. På baggrund af skraldespandsmodellen kan der således ikke forventes nogen direkte forbindelse imellem den pågældende beslutningsproces, officielle lovmotiver og iværksættelsen. (S. Winter 1985, s. 473-474)

Alle tre modeller bidrager til at belyse den sammenhæng, der er mellem beslutningsprocessen og iværksættelsen. (S. Winter 1985, s. 475)

#### 5.2.2.2 Politikdesign

Som tidligere nævnt er mulighederne for implementering af en politik afhængig af, hvordan den pågældende politik hænger sammen. Således kan en politik være dømt til fiasko fra starten, hvis der ikke er den nødvendige sammenhæng mellem midler og mål, sådan at de politiske mål ikke er opnåelige med de givne midler. (Winter og Nielsen 2008, s. 41)

Hvorledes en politik hænger sammen betegnes i det følgende som politikdesign. Som regel består et politikdesign af mindst et mål, et udvalg af instrumenter, der skal anvendes til at opnå de pågældende mål, fastlæggelse af hvilke organisationer eller myndigheder, der er ansvarlige for iværksættelsen og realiseringen af den pågældende politiske beslutning, slutteligt en bevilling af ressourcer. Som regel kan der i lovgivningen læses, hvem der skal stå for udgifterne (kommunen eller staten). Derimod findes bevillingen sjældent i lovgivningen. Denne findes i kommunale budgetter eller finanslove. (Winter og Nielsen 2008, s. 41)

Søren Winter & Vibeke Nielsen mener, at implementeringsproblemer kan undgås eller reduceres delvist gennem udformningen af politikdesignet. Politikdesignet skal således udformes, så det signalere den pågældende politiks målsætning samt rationale til de pågældende implementeringsaktører og målgrupper. Desuden skal det skabe kapacitet og incitament hos disse. (Winter og Nielsen 2008, s. 41-42) Kapacitet dækker blandt andet over implementeringsaktørernes mandskabsmæssige og økonomiske ressourcer såvel som medarbejdernes faglige baggrund. En af de mest centrale grunde til implementeringsproblemer er, at nogle aktører kan have incitament til handlinger, der hæmmer realiseringen af de pågældende krav eller mål. (Winter og Nielsen 2008, s. 21)

For at forstå det pågældende politikdesigns udformning kan det være påkrævet at gå længere tilbage og betragte den politikformuleringsproces, som ledte til politikdesignet. (Winter og Nielsen 2008, s. 19)

Der er flere forskere, der beskæftiger sig med politikinstrumenter, også kaldet policy-instruments/policy tools. Forskningsretningen påstår, at alle former for politik består af et lille udvalg af instrumenter, der er fælles for mange politikområder, men kan kombineres på forskellige måder som en del af den pågældende politik. Den pågældende politik repræsenterer dermed en unik kombination. (Winter og Nielsen 2008, s. 43) Forskningen på området behandler tre hovedspørgsmål, nemlig;

*"Hvilke instrumenter findes der, hvilke konsekvenser har det, om man vælger det ene eller andet instrument, og hvorfor vælges nogle instrumenter frem for andre i politikformuleringsprocesserne?"*

(Winter og Nielsen 2008, s. 43)

Der er uenighed blandt forskere med hensyn til at definere de tilgængelige instrumenter. (Winter og Nielsen 2008, s. 43) Søren Winter og Vibeke L. Nielsen arbejder med følgende, dette er dog formentlig ikke en gensidig udelukkende eller udtømmende klassifikation:

- *"Regler vedrørende tilladelser, påbud og forbud med tilhørende sanktioner*
- *Information*
- *Økonomiske styringsinstrumenter og incitamenter, herunder:*
  - *Belønning, subsidier eller indkomstoverførsler*
  - *Afgifter*
  - *Konkurrence*
- *Serviceleverance"*

(Winter og Nielsen 2008, s. 43)

#### 5.2.2.3 Interorganisatoriske netværk

For at en politisk beslutning implementeres, kræver det som regel deltagelse fra flere forskellige organisatoriske aktører. Det kan både være offentlige institutioner og interesseorganisationer. Disse har alle interesser, som de enten alene eller gennem samspil søger at varetage. Interesserne kan være i overensstemmelse med den pågældende lovgivnings politiske mandat. Det vil dog ofte være tilfældet, at stærke aktører vil varetage andre, for dem, vigtigere mål og opgaver, der kan være modstridende med det pågældende politiske mandat. Dette kan medføre manglende implementering, koordinationsproblemer samt at offentlige midler ikke anvendes til det formål, de var tiltænkt. Således fortsættes det politiske spil i implementeringen, dog delvist med andre aktører. Fra loven er vedtaget, frem til den bliver realiseret, skal der som regel foretages flere beslutninger, hvor der oftest er flere organisationer involveret. (S. Winter 1985, s. 476)

#### 5.2.2.4 Markarbejderadfærd

Implementering af en politisk beslutning bliver også påvirket af markarbejdernes og de pågældende borgeres adfærd. Således mener nogle, at markarbejderne (kommunalt ansatte mv.) kan betragtes som egentlige politiske beslutningstagere. Flere markarbejdere skal foretage et skøn i forbindelse med deres arbejdsopgaver, hvorfor de kan have stor betydning for de pågældende borgere. At betragte markarbejderne som beslutningstager i denne sammenhæng strider dog imod den almindelige opfattelse af sammenhængen mellem politik, forvaltning og implementering. Her opfattes forvaltning og den praktiske implementering som regel som tekniske og apolitiske eller i hvert fald, at jo tætte bunden af hierarkiet jo mindre politik og jo mere teknik er der. Markarbejderne vil oftest frabede sig at blive kaldt for politiske beslutningstagere, men der er en lang række områder, hvor markarbejderne har en væsentlig handlefrihed og derigennem påvirker politikken. (S. Winter 1985, s. 480)

#### 5.2.2.5 Målgruppeadfærd

Ofte skal lovgivningen søge at løse en given samfundsmæssig problemstilling gennem offentlige tiltag, der har til formål at ændre de pågældende borgeres adfærd. Denne adfærd er dog påvirket af mange forhold, hvor de

politiske tiltag ofte spiller en mindre rolle. Det kan eksempelvis dreje sig om den pågældende borgers samspil med bekendte, familie og arbejdspladsen. Ligeledes spiller normer og miljøbestemte traditioner ofte en væsentlig rolle. Disse faktorer har ofte mere gennemslagskraft end tilbud om serviceydelser eller offentlig regulering. Blandt forskere og politikere er der flere gange stillet spørgsmålstejn til, hvorvidt det offentlige kan gribe hurtigt og afgørende ind i samfundsforholdene. Implementeringen kan ligeledes påvirkes af uforudsete ændringer af økonomiske, sociale eller andre forhold. (S. Winter 1985, s. 483)

#### 5.2.2.6 Implementeringsresultater

Af Figur 2 fremgår det, at Søren Winter angående implementeringsresultater fokuserer både på præstationer og effekt. Præstationer er her forvaltningsapparatets adfærd og effekter er målgruppens adfærd (Winter og Nielsen 2008, s. 17). Det er dog også nødvendigt at tage stilling til, hvilket vurderingsgrundlag der bruges til vurdering af, hvorvidt implementeringen har været en fiasko eller succes. Her er udgangspunktet oftest i de officielle mål og krav. Dette vurderingsgrundlag kan dog medføre visse problemer. Eksempelvis er de pågældende mål ofte uklart eller vagt formuleret. Ligeledes kan de være tvetydige og dermed kræve en fortolkning for, at et vurderingsgrundlag kan bestemmes. Ydermere kan der være forskel på de reelle og de formelle mål. Winter & Nielsen fastholder dog anvendelsen af de officielle mål som et relevant vurderingsgrundlag, på trods af eventuelle afvigelser mellem de reelle og officielle mål. Både på baggrund af at det, med udgangspunkt i en demokratisk effektivitetsopfattelse, kan være centralt at holde politikerne fast på de formål, som var det officielle grundlag for beslutningen, og fordi de pågældende myndigheder som regel ikke har andre mål og krav at forholde sig til. Her ville det være uheldigt, hvis der blev inddraget andre hensyn i forbindelse med implementeringen. (Winter og Nielsen 2008, s. 30-32) En anden ting, der kan være problematisk i forhold til dette vurderingsgrundlag, er, at der nogle gange mangler præcise krav til de pågældende implementeringsaktørers adfærd. Når der ikke er mange krav hertil og de er upræcise, kan det være vanskeligt at vurdere, hvorvidt de reelt implementerer lovgivningen. I dette tilfælde er det dog muligt at undersøge, i hvilken grad forskellig adfærd hos de pågældende myndigheder hæmmer eller fremmer den pågældende målgruppes overholdelse af kravene i lovgivningen. (Winter og Nielsen 2008, s. 32)

### 5.3 Teoriens anvendelse i projektet

I dette afsnit fremgår det, hvorledes implementeringsteorien finder anvendelse i besvarelsen af problemformuleringen.

Der er i ovenstående redegjort kort for den integrerede implementeringsmodel. I rapportens følgende analyser vil udvalgte elementer fra modellen bidrage til at sikre det rette fokus. De skal således være med til at strukturere analyserne og dermed sikre en systematisk tilgang.

De udvalgte elementer fra den integrerede implementeringsmodel er følgende; Politikdesign, markarbejderadfærd, målgruppeadfærd og implementeringsresultater.

Politikdesign er udvalgt da mål, instrumenter mv. er afgørende elementer i besvarelsen af problemformuleringen. Her vil der være fokus på sammenhængen mellem de politiske mål, valg af instrumenter og ansvarlig myndighed.

Markarbejderadfærd er udvalgt, da de pågældende udpegninger skal varetages på kommunalt niveau og det derfor er relevant at se på markarbejderadfærden på dette niveau. Her vil fokus være på markarbejdernes motivation og tilgang til udpegningsprocessen og udpegningernes anvendelse i enkeltsagsbehandling.

Målgruppeadfærd er udvalgt, da landbrugets ageren i forhold til de pågældende udpegninger ligeledes er central for problemstillingen og det vil derfor søges belyst, hvorledes denne målgruppe bliver påvirket af udpegninger.

Slutteligt vil fokus være på implementeringsresultater nærmere betegnet effekt, eftersom spørgsmålet om hvordan udpegningerne vedrørende landbruget fungerer, er omdrejningspunktet for projektet. Til at vurdere dette anvendes vurderingsgrundlag, der har de officielle mål og krav som udgangspunkt. Således vil de officielle mål og krav blive anvendt til at vurdere eventuelle implementeringsbarrierer.

I det følgende fremgår det, hvilke analyser der skal danne grundlag for besvarelsen af problemformuleringen.

## **5.4 Rapportstruktur**

I dette afsnit redegøres for rapportstrukturen. Først vil der blive redegjort for, hvorledes underspørgsmålene fastsat i kapitel 4 søges besvaret og dermed problemformuleringen. I ovenstående er der redegjort for implementeringsteoriens anvendelse i projektet. I det følgende fremgår anvendelsen af øvrig metode og teori. Herefter vil rapportens struktur blive illustreret i et strukturdiagram.

### **5.4.1 Besvarelse af underspørgsmålene**

#### **Hvad er de statslige mål for landbrugsområdet?**

Besvarelsen af dette spørgsmål bygger på redegørelsen om de statslige mål for landbruget, der fremgår af foranalysen, herforuden suppleres der med de seneste statslige udmeldinger. Dette sker igennem litteraturstudie. Til at supplere redegørelsen om de statslige mål foretages der et interview med en repræsentant for Naturstyrelsen.

#### **Hvordan har udpegninger af landbrugsarealer fungeret hidtil?**

Til at besvare det første underspørgsmål foretages der en kort historisk analyse af udpegninger vedrørende landbruget. Her søges det belyst, hvad målene med udpegningerne tidligere har været og hvordan implementeringen har fungeret og dermed hvilken betydning udpegninger har haft. Til besvarelse af spørgsmålet anvendes relevant litteratur. Her benyttes således juridisk metode og litteraturstudie. Formålet med denne analyse er ikke at foretage en dybdegående undersøgelse af implementeringen, men at skabe et overblik over og kendskab til udpegningernes effekt, der kan inddrages i nogle af rapportens følgende analyser. Således kan der drages paralleller fra erfaringer fra tidligere varetagelse af udpegningsopgaver vedrørende landbrugserhvervet til kommunernes nuværende varetagelse af lignende opgaver.

#### **Hvad er effekten af udpegningerne?**

Til at klarlægge hvilken effekt udpegningerne kan have, foretages der interviews med forskellige interessenter. Dette skal sikre, at effekten belyses fra flere forskellige perspektiver og der dermed kan dannes et mere nuanceret billede af udpegningernes effekt. De forskellige interessenters erfaringer og vurderinger vil således være

grundlaget for en kvalitativ vurdering af udpegningernes effekt. De udvalgte interessenter vil være repræsentanter fra henholdsvis kommunen og landbruget. Der findes dog en række andre aktører, der ligeledes kunne bidrage til at belyse området, men grundet projektets tidsafgrænsning er der valgt at fokusere på de mest centrale aktører. Derfor er kommunerne valgt, da det er dem, der skal foretage og anvende udpegningerne, og det derfor er relevant at belyse effekten fra deres perspektiv. Samtidig er det landmændene, der er målgruppen for udpegningerne, hvorfor det er relevant at interviewe repræsentanter for erhvervet. Her er Videntcentret for Landbrug (Videntcentret) valgt, da de arbejder med at producere og bearbejde ny landbrugsviden, som lokale landbrugsrådgivere kan videreformidle til landmændene. Videntcentret er en dattervirksomhed i Landbrug & Fødevarer. Hvor Landbrug & Fødevarer varetager landbrugets politiske interesser, varetager Videntcentret den faglige rådgivning og udvikling. (Videntcentret for Landbrug 2012) De udvalgte repræsentanter fra Videntcentret kommer fra afdelingen Planteproduktion, Natur, miljø og landskab. Disse arbejder begge med blandt andet fysisk planlægning i det åbne land, landskab, samt helhedsplanlægning. I forhold til kommunernes perspektiv vil dette både være i forhold til kommunale sagsbehandlere, der arbejder med miljøgodkendelsessager, for at undersøge om der gennem udpegningerne kan opnås den ønskede effekt i forhold til forbedret sagsbehandlingstid mv. og kommunale planlæggere, der arbejder med selve udpegningsprocessen. Herved sikres et nuanceret billede af udpegningernes betydning i et kommunalt perspektiv.

#### **Er det muligt at nå de statslige mål gennem udpegnings af landbrugsarealer?**

For at besvare dette spørgsmål foretages der en analyse af udpegninger som planlægningsværktøj. Her vurderes fordele og ulemper ved dette værktøj, således det kan vurderes, hvordan det virker i forhold til at nå de statslige mål på landbrugsområdet. Dette gøres gennem litteraturstudier og anvendelse af juridisk metode. Efterfølgende anvendes interviews med Videntcentret og to landmænd samt kommunalplanlæggere for at belyse, hvorledes de mener, de statslige mål kan realiseres gennem udpegningerne samt eventuelle ønsker.

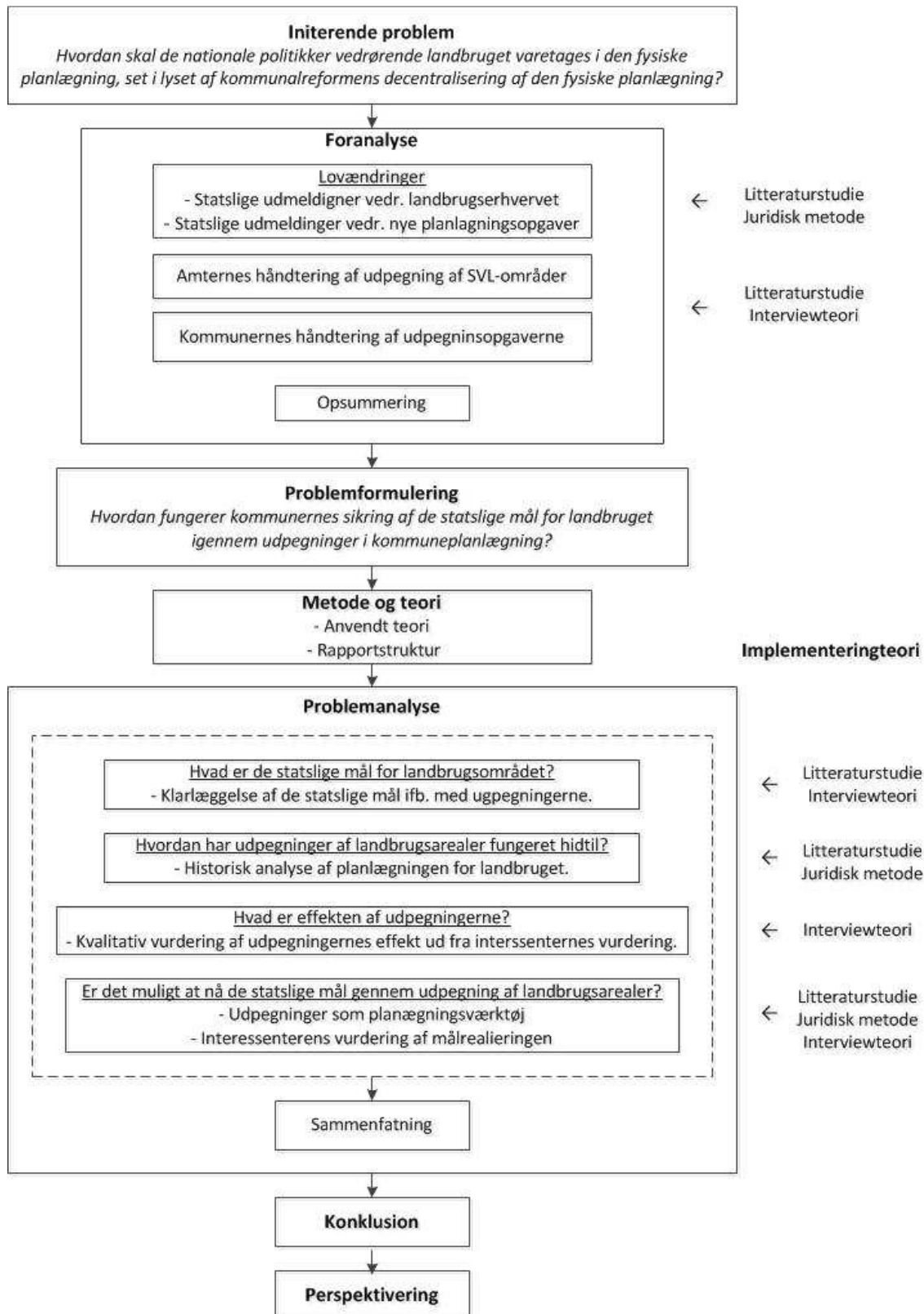
#### **Sammenfatning**

For at kunne svare på problemformuleringen vil delkonklusionerne fra de foretagende analyser blive sammenholdt for at vurdere, hvorledes kommunernes sikring af de statslige mål vedrørende landbruget fungerer i gennem udpegninger i kommuneplanen. Sammenfatningen vil således identificere væsentlig implementeringsbarrierer for realiseringen af de statslige mål.

#### **5.4.2 Strukturdiagram**

Strukturdiagrammet viser rapportens struktur, herunder analysernes rækkefølge. Diagrammet kan dermed anvendes til læsevejledning.







## 6 Problemløsning

---

I dette kapitel besvares de fastsatte underspørgsmål. Besvarelsene af underspørgsmålene vil i kapitel 7 blive sammenholdt for herigennem at besvare problemformuleringen. Effekten af udpegningerne er som nævnt ikke direkte målbar, derfor foretages en kvalitativ vurdering af eventuelle barrierer, der kan hæmme udpegningsopgavernes implementering og herigennem en vurdering af deres forventede effekt. Således centrerede problemløsningen sig om en analyse med henblik på at identificere implementeringsbarrierer.

I det følgende fremgår det, hvordan underspørgsmålene søges besvaret, herunder hvordan implementeringsteorien bidrager til strukturering af analyserne. Foruden implementeringsteori anvendes i flere af analyserne juridisk metode og litteraturstudie.

Det første underspørgsmål handler om klarlæggelse af de statslige mål for landbrugsområdet. Besvarelsen af spørgsmålet sker på grundlag af redegørelsen af målene i foranalysen. Denne redegørelse suppleres af de seneste statslige udmeldinger. Herforuden foretages der et interview med en repræsentant fra Naturstyrelsen. I afsnittet om implementeringsteori blev der redegjort for, hvorledes implementeringen af en given politik kan vurderes. Her fremgår det, at det ofte er de officielle mål og krav, der anvendes til at vurdere implementeringen af en given politik. På baggrund af dette vil besvarelsen af underspørgsmålet udgøre vurderingsgrundlaget, der vil blive anvendt i forbindelse med vurdering af udpegningernes effekt.

Der vil blive redegjort for formålene for de tre udpegningsopgaver, således at der dannes et samlet overblik over disse. Dog vil der i den følgende problemløsning blive fokuseret på udpegningerne vedrørende SVL-områder og arealer til store husdyrbrug. Udpegningsopgaver af arealer til fælles biogasanlæg vil ikke blive behandlet ligeså indgående. Dette skyldes, at varetagelse af denne planlægningsopgave er belyst i en langt højere grad end de øvrige udpegningsopgaver.

Det andet underspørgsmål søger at belyse, hvordan udpegninger af landbrugsarealer har fungeret hidtil. Dette besvares gennem en kort historisk analyse, der skal belyse tidlige officielle mål, og hvordan disse er blevet implementeret. Til dette vil fokus blandt andet være på markarbejderadfærd og hvilke instrumenter, der har været knyttet til de officielle mål. Den historiske analyse skal skabe et overblik over og kendskab til tidligere udpegningsopgaver, således at der i sammenfatningen kan drages paralleller fra erfaringer fra tidligere varetagelse af udpegningsopgaver vedrørende landbrugserhvervet til kommunernes nuværende varetagelse af lignende opgaver.

Det tredje spørgsmål omhandler udpegningernes effekt. For at besvare dette spørgsmål foretages der en analyse af udpegningernes forventede effekt. Dette sker gennem interviews med flere forskellige interessenter. Disses erfaringer og vurderinger vil danne grundlag for en kvalitativ vurdering af udpegningernes effekt set i forhold til vurderingsgrundlaget klarlagt i analysen af de statslige mål for udpegningerne. De udvalgte interessenter er kommunale planlæggere og sagsbehandlere, der arbejder med miljøgodkendelsessager, samt repræsentanter fra Videncentret for Landbrug. Herved er markarbejderne, der skal foretage og anvende udpegnin-

gerne repræsenteret. Landbrugets, der er målgruppen for udpegningerne, perspektiv belyses gennem repræsentanter fra Videncentret. Ved at vurdere effekterne ud tre forskellige perspektiver, sikres et nuanceret billede af udpegningernes betydning.

Det fjerde og sidste underspørgsmål omhandler, hvorvidt det er muligt at nå de statslige mål gennem udpegning af landbrugsarealer. Besvarelsen af dette underspørgsmål består af to dele. Således foretages der i den første del en analyse af udpegninger som planlægningsværktøj, hvor der vurderes, hvilke fordele og ulemper udpegninger har, ved blandt andet at klarlægge hvilke virkemidler, der kan knyttes til udpegningerne og dermed hvilken betydning de kan få. Denne del skal bidrage til at besvare, hvordan udpegningerne virker i forhold til realiseringen af de statslige mål. Den anden del omhandler, hvorledes interessenter, henholdsvis kommunerne, repræsentanter fra Videncentret og to landmænd mener, de statslige mål kan realiseres gennem udpegningerne.

Som det fremgår af afsnittet om implementeringsteori, består politikdesign som regel af mål, instrumenter til at opnå de pågældende mål, fastlæggelse af hvem der er ansvarlig for implementeringen og realiseringen samt bevilling af ressourcer. I besvarelsen af det første underspørgsmål bliver målene klarlagt og det er klart, at det er kommunerne, der er ansvarlig myndighed for implementeringen og realiseringen. I besvarelsen af det sidste underspørgsmål klarlægges det, hvilke instrumenter der er tilgængelige for at nå målene. Ligeledes belyses både markarbejderadfærd og målgruppeadfærd.

## 6.1 De statslige mål

Problemformulering omhandler, hvorledes kommunerne kan sikre de statslige mål for landbruget gennem udpegninger i kommuneplanlægning. Derfor vil der i dette afsnit blive skabt et overblik over disse mål. I afsnit 5.3 fremgår det, at det er de officielle politiske mål, der skal anvendes til vurderingen af, hvorledes udpegningerne fungerer. Derfor er det nødvendigt, at have klarlagt de statslige mål, efter hvilke effekten skal vurderes. Overblik over de statslige mål for landbruget skal således være vurderingsgrundlag i de efterfølgende analyser og endeligt være med til at besvare problemformuleringen.

Overblikket skabes på baggrund af foranalysens redegørelse af de statslige mål for de tre nye kommunale udpegningsopgaver vedrørende arealer til biogasanlæg, arealer til store husdyrbrug og SVL-områder. Denne redegørelse blev udarbejdet, ved hjælp af litteraturstudier og juridisk metode, på baggrund af forarbejder til den pågældende ændring af Planloven, de relevante paragraffer, statslige udmeldinger i oversigts over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013, herunder tillægsudmeldinger og litteratur om den tidligere regerings Grøn Vækst aftale.

I april 2012 blev pjecen "Sammenhængende landbrugsplanlægning – inspiration til kommunerne" udgivet af Miljøministeriet, Naturstyrelsen. Pjecen er udarbejdet i samarbejde med Naturerhvervsstyrelsen og Statsforvaltningen Nordjylland, herudover har Landbrug & Fødevarer og KL bidraget med bemærkninger (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 31).

Denne pjec vil blive anvendt til at supplere redegørelsen fra foranalysen, hvor der er eventuelle ændringer og tilpasninger i forhold til tidligere statslige udmeldinger. Ligeledes er der taget kontakt til Naturstyrelsen vedrørende uddybende spørgsmål til blandt andet de statslige mål og realisering af disse. Det er dog ikke fremkommet væsentlig nyt i den forbindelse. Hvor besvarelsen bidrager med supplerende information, vil denne blive anvendt. Naturstyrelsen besvarelse fremgår af Bilag 2.

I det følgende vil de statslige mål fremgå for hver af de tre udpegningsopgaver. Herefter vil fællestræk for opgaverne fremgå.

### 6.1.1 Særlig værdifulde landbrugsområder

Formålet med udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder er at understøtte landbrugets udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed, alt imens der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser samt forebygges konflikter til naboer. Udpegningen af SVL-områder bliver fremhævet som et afgørende element for sikring af jordbrugserhvervet. Af foranalysen fremgår det ligeledes, at der for at bevare tilstrækkelige arealer til at sikre et bæredygtigt jordbrug skal vises tilbageholdenhed med inddragelse af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål. Dette mål fastholdes i pjecen, hvor det fremgår, at kommunen via planlægningen skal sikre, at anvendelsen af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål begrænses, så der ikke anvendes mere end nødvendigt, samt at grænsen mellem by og land er klar. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 7)

Af pjecen fremgår det, at de udpegede SVL-områder eksempelvis kan være områder, hvor der er mange investeringstunge ejendomme, stor husdyrtæthed, mange økologiske brug eller anden specialiseret produktion, mange gartnerier, biogasanlæg og jorder med høj dyrkningsværdi. Udpegningerne behøver altså ikke være nært knyttet med jordens dyrkningskvalitet. Parametre som veje og vand, foruden foretagne investeringer er

ligeledes betydningsfulde for placeringen. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 7) Denne beskrivelse af hvad SVL-områderne kan være har ikke været udspecificeret i de tidlige udmeldinger.

Af pjecen fremgår det, at udviklings- og investeringsinteresser i landbruget skal vægtes tungt inden for SVL-områder i forhold til andre arealinteresser. Områderne skal så vidt muligt friholdes for aktiviteter, som kan hindre produktionsvirksomheder og disses fremtidige udviklingsmuligheder. Landbrugerhervets interesser vil ikke have samme vægt uden for SVL-områderne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 7)

### **6.1.2 Fælles biogasanlæg**

En del af Grøn Vækst aftalen handler om at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. Derfor er kommunerne nu blevet pålagt at udarbejde retningslinjer i kommuneplanen angående arealer til fælles biogasanlæg. Anvendelse af husdyrgødning til energi og ændring af landbrugsloven er tiltag, der har til formål at øge husdyrbrugen vækstmuligheder. Herforuden skal det fremme intensiv husdyrproduktion tæt ved biogasproduktionen. Ligeledes skal øget produktion af grøn energi mindske afhængigheden af fossile brændsler.

Planlægningen af arealer til fælles biogasanlæg skal sørge for, at der er lokaliseringmuligheder, når der fra projektudviklere er interesse i at etablere et biogasanlæg. Som udgangspunkt skal planlægningen sikre, at lokaliseringen er i nærhed til husdyrbrugene, der er leverandør af gødningen, der anvendes. Herved mindskes transporten. Lugtgener og transporten vil typisk være væsentlige opmærksomhedspunkter angående nabohensyn. Planlægningen kan ligeledes være med til at håndtere udfordringerne med anlæggenes indpasning i landskabet. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 6)

I foranalysen fremgår det, at kommunerne er blevet forpligtet til at inddrage placering af biogasanlæg i kommuneplanlægning. Pjecen gør det dog klart, at 95 % af danske husdyrbrug er beliggende i 50 af kommunerne, hvorfor det ikke nødvendigvis vil være aktuelt for samtlige kommuner at lokalisere mulige placeringer til fælles biogasanlæg. Såfremt en kommune ikke lokaliserer placeringer til fælles biogasanlæg, skal kommunens vurdering bero på en samlet planmæssig vurdering, desuden skal kommuneplanens redegørelse indeholde begrundelsen herfor. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 6)

I forbindelse med kommunernes udpegning af mulige arealer til lokalisering af fælles biogasanlæg er der tale om positiv udpegning. Dette er ligeledes tilfældet for arealer til store husdyrbrug, hvorfor dette begreb beskrives i det følgende afsnit.

### **6.1.3 Områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug**

Udpegning af områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug skal ligesom udpegning af SVL-områder understøtte investeringssikkerhed for landbruget, samtidig med der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser samt naboer. Ligeledes har udpegningsopgaven baggrund i et ønske om at sikre fundamentet for en hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger set i forhold til omgivelserne. Dette ønske har to formål, nemlig:

1. Hensigtsmæssig placering i forhold til infrastruktur og her særligt i forhold til fælles biogasanlæg. Herforuden skal der tages hensyn til natur- og miljøinteresser, samt landskabelige hensyn.
2. Sikring af udviklingsmuligheder for erhvervet samtidig med der tages hensyn til byvækst.

I foranalysen fremgår den nye planlægningsopgaves sammenhæng med ændringen af landbrugsloven i 2010. Dette er også tilfældet i pjecen, hvor det fremgår, at der som følge af ændring af landbrugsloven i 2010 er mulighed for etablering af store husdyrbrug, som kan have industrikarakter. Ved at kommunerne er forpligtiget til at inddrage store husdyrbrug i planlægningen, gør det det muligt at foretage positiv udpegning af områder, der vurderes velegnede til industrilignende virksomheder, under hensyntagen til beliggenheden i forhold til kommunernes samlede afvejning af arealinteresserne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 4)

#### **6.1.3.1 Positiv udpegning**

Både i forhold til fælles biogasanlæg og arealer til store husdyrbrug drejer det sig om positive udpegninger af egnede lokaliseringer. Hermed skal landbrugserhvervet og andre interesseparter have mulighed for at orientere sig tidligt om, hvilke muligheder der er for en hensigtsmæssig placering. Derved vil de få mulighed for nemmere at udforme ansøgninger, som derefter hurtigere kan behandles. Det fremgår af pjecen, at positive udpegninger ikke er begrænset til at ligge inden for de udpegede SVL-områder. Således er det op til den enkelte kommune at overveje, om det vil være mest hensigtsmæssigt at foretage udpegningerne til store husdyrbrug inden for disse områder. I pjecen fremhæves det, at positive områder vedrørende store husdyrbrug kan få væsentlig betydning for husdyrproduktionerne angående investeringssikkerhed og finansieringsmuligheder. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 8-11) Dette uddybes i Naturstyrelsens besvarelse, hvor det fremgår, at grundet store etableringsomkostninger for store husdyrbrug og fælles biogasanlæg vil banker og investorer kun skyde penge i sådanne projekter, såfremt de har investeringssikkerhed på forhånd. Samt at store husdyrbrug og fælles biogasanlæg er afhængige af finansieringsmuligheder. Derfor vil en positiv forhåndstilkendegivelse være meget betydningsfuld. Repræsentanten fra Naturstyrelsen udtaler, at ingen investorer ønsker at støtte projekter, der senere bremses af andre arealinteresser eller byudvikling. (Bilag 2)

Ved at være forpligtiget til at inddrage store husdyrbrug i kommuneplanlægningen har kommunerne mulighed for at vælge velegnede områder, gennem positiv udpegning, hvor det eksempelvis vil være muligt for husdyrproduktionerne at samle sig i klynger. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 9) Til spørgsmål vedrørende incitament for at samle husdyrproduktioner i klynger udtaler repræsentanten for Naturstyrelsen, at landmændenes incitament vil være investeringssikkerhed og økonomi (stordriftsfordele). (Bilag 2)

Det fremgår af pjecen, at planlægningen vil kunne være med til at give kommunerne mulighed for at foretage hurtigere sagsbehandling i forbindelse med biogasanlæg og husdyrbrug, som er lokaliseret i de positivt udpegede områder. Dette begrundes med, at der i kommuneplanen allerede er taget højde for de mest betydningsfulde hensyn, eksempelvis landskab, natur, byudvikling, infrastruktur, udledninger og naboer. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 9) Forventningen om mere effektiv sagsbehandling fremgår ligeledes af statens tidligere udmeldinger. Administrative lettelser i forbindelse med enkeltsagsbehandling vil dog være afhængige af detaljeringsgraden af grundlaget for udpegningerne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 11)

Der vil i afsnit 6.7.1.3 blive redegjort nærmere for, hvad de positive udpegninger kan og ikke kan.

#### **6.1.4 Fælles for de tre udpegningsopgaver**

Både vedrørende udpegning af SVL-områder og arealer til store husdyrbrug er det målet, at disse udpegninger understøtter investerings- og udviklingsmuligheder i landbrugserhvervet, samtidig med at konflikter til naboer forebygges og der tages højde for natur-, miljø- og landskabsinteresser. Ligeledes er det her hensigten, at det

gennem planlægningen skal sikres, at der ikke bliver inddraget mere landbrugsjord end nødvendigt til ikke-jordbrugsmæssige formål, samtidig med at grænsen mellem by og land forbliver klar. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 7) Målet med udpegning af arealer til fælles biogasanlæg handler om at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. Anvendelse af husdyrgødning til energi og ændring af landbrugsloven er tiltag, der har til formål at øge husdyrbrugenes vækstmuligheder. Desuden skal det fremme intensiv husdyrproduktion tæt ved biogasproduktionen.

Af pjecen fremgår det, at landbrugsforvaltning i en årrække især har taget udgangspunkt i flere specifikke regler og love, som er blevet administreret via kontrol og tilladelser. Herved har kommunernes kontakt med landbruget været kendetegnet af dialog med de pågældende landmænd i forbindelse med enkeltsagsbehandling. Dermed er der opmærksomhed på balancen mellem produktions- og miljøkrav, hvor der fra sag til sag er blevet taget stilling. Hermed opnås der ikke et samlet overblik over de fremtidige arealmæssige udviklingsønsker for landbruget, hvilket dermed ikke betragtes i forhold til det åbne lands øvrige arealinteresser. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 10) I pjecen fremhæves det i den forbindelse, at kommunerne ved at udarbejde en samlet landbrugsplan, kan anvende denne til, at interesseafvejning i det åbne land sker for erhvervet som helhed og ikke for hver enkelt bedrift. At mange landbrugsbedrifter præges af en spredt struktur kan gøre det svært at opnå overblik over den pågældende bedrifts udstrækning og hermed mulige udviklingsperspektiver og interesseområder. Strukturudviklingen giver øget behov for, at sagsbehandlingen for de pågældende bedrifter suppleres og eventuel lettes med en samlet planlægning i det åbne land vedrørende lokale helheder. Af pjecen fremgår det således, at udviklingen i den pågældende kommune kan ske på baggrund af en samlet vurdering, som kan give synlighed for områder med investeringssikkerhed - henholdsvis SVL-områder og udpegninger til fælles biogas og husdyrbrug. Dette vil ifølge pjecen således være et fint udgangspunkt for, at landbrugets og den pågældende kommunes planer mødes og vejes af overfor øvrige arealinteresser. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 10) I pjecen fremgår det som nævnt, at positiv udpegning vil give erhvervet og projektudviklere m.fl. mulighed for på et tidligt tidspunkt at finde informationer i kommuneplanen om, hvilke muligheder der er for en hensigtsmæssig placering. Herved har de mulighed for lettere at udforme ansøgninger, som hurtigere kan behandles. Ligeledes fremhæves det som en mulighed, kommunerne kan bruge til at imødegå konflikter landbrugsbyggeri og landskab, natur og miljø imellem. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 11)

I pjecen gøres der dog opmærksom på, at de administrative lettelser i forbindelse med sagsbehandlingen er afhængige af med hvilken detaljeringsgrad undersøgelserne, som er fundamentet for udformningen af retningslinjerne, er foretaget. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 11)

Herforuden fremhæves det også i pjecen, at planlægningen vil kunne bidrage til et mere ensartet administrationsgrundlag gennem kommuneplanen, samt eventuelt ligeledes vedrørende sagsbehandlingen i de pågældende nabokommuner. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 11)

Generelt fremhæves det, at helhedsløsninger, der bygger på vidensdeling og dialog med det pågældende landbrugserhverv i lokalområdet, vil bidrage væsentligt til at sikre et stærkt fagligt fundament for den kommende debat angående erhvervets arealinteresser. Ligeledes gøres der opmærksom på vigtigheden af lokale aktørers mulighed for at komme med bidrag til planlægningen samt bidrage til diskussion om, hvordan hensyn til miljø,



natur, naboer og landskab bedst muligt kan forenes med et moderne landbrugserhverv. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 11)

## 6.2 Delkonklusion – Statslige mål

I det følgende opsamles de statslige mål for henholdsvis udpegninger vedrørende SVL-områder, husdyrbrug og biogasanlæg. Disse mål vil i henhold til implementeringsteorien blive anvendt til vurderingsgrundlag i de videre analyser.

Udpegning af SVL-områder har til formål at understøtte landbrugets udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed, alt imens der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser samt forebygges konflikter til naboer. Disse udpegninger betegnes som et afgørende element i sikring af jordbrugserhvervet, særligt i forhold til ikke-jordbrugsmæssige formål.

Formålet med udpegning af arealer til fælles biogasanlæg er at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. Anvendelse af husdyrgødning til energi har til formål at øge husdyrbrugenes vækstmuligheder og mindske afhængigheden af fossile brændsler. Planlægningen skal sørge for, at der er lokaliseringmuligheder, når der fra projektudviklere er interesse i at etablere et biogasanlæg.

Udpegning af områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug skal understøtte udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed for landbruget, samtidig med der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser foruden naboer. Herforuden ønskes det, at udpegningsopgaven sikrer fundamentet for en hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger set i forhold til omgivelserne.

Både i forhold til arealer til fælles biogasanlæg og arealer til store husdyrbrug er der tale om en positiv udpegning, som således fungerer som en orientering om mulige hensigtsmæssige placeringer. Ligeledes fremgår det, at planlægningen vil kunne være med til at give kommunerne mulighed for at foretage hurtigere sagsbehandling.

I pjecen, som er de seneste statslige udmeldinger, lægges der i højere grad vægt på, at i og med kommunerne udarbejder en samlet landbrugsplan, kan denne anvendes til, at interesseafvejning i det åbne land sker for erhvervet som helhed og ikke for hver enkelt bedrift.

## 6.3 Historisk analyse

I dette afsnit søges det belyst, hvorledes udpegninger af landbrugsarealer har fungeret hidtil. Dette sker igennem en kort historisk analyse, der skal give et overordnet overblik over udpegningernes betydning hidtil. Her vil der indledningsvis blive redegjort for, hvad målene med udpegningen af landbrugsarealer var, da disse blev indført. Herefter søges det belyst, hvordan implementeringen af udpegningerne har fungeret og herunder hvilken betydning udpegningerne har haft. Til dette vil fokus blandt andet være på markarbejderadfærd og hvilke instrumenter, der har været knyttet til de officielle mål. Analysen vil hermed danne grundlag for, at der bliver draget paralleller fra den tidligere varetagelse af udpegningsopgaver vedrørende landbruget og til den opgave kommunerne står over for i dag, i sammenfatningen.

### 6.3.1 Inddragelse af landbruget i den sammenfattende planlægning

Herunder vil det kort blive beskrevet, hvornår og hvordan landbruget og herunder udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder kom ind i planlægningen for det åbne land. Hertil ses der på, hvilke målsætninger der var tilknyttet denne planlægning.

Oprindeligt var den fysiske planlægning koncentreret omkring byudvikling, men med planlovsreformen i 1970'erne blev også interesserne i det åbne land inddraget i den sammenfattende planlægning, herunder også de jordbrugsmæssige interesser, hvilket kom til udtryk gennem planlægningsbestemmelser i landbrugsloven, samt zoneinddelingen. Dette skete på baggrund af en erkendelse af, at dyrkningsjord var en begrænset ressource, der skulle værnes om, hvor der siden 1930'erne var inddraget store jordbrugsarealer til byudvikling, tekniske anlæg, rekreative interesser m.m. (Landbrugsministeriet 1982, s. 5)

Da landbrugsloven blev ændret i 1978 blev grundlaget for landbrugsplanlægningen skabt. Dette kom til udtryk igennem lovens § 3;

*"Landbrugsministeren foretager klassificering af landbrugsjorden.*

*Stk. 2 På af den i stk. 1 nævnte klassificering udarbejder amtsrådene – inden for hovedstadsområdet Hovedstadsrådet – i samarbejde med vedkommende kommunalbestyrelse planer for sikring af særlig værdifulde landbrugsområder. Planerne indgår i region- og kommuneplanlægningen.*

*Stk. 3 Landbrugsministeren kan fastsætte retningslinier for udarbejdelsen og indholdet af de i stk. 2 nævnte planer. Planerne skal godkendes af landbrugsministeren, og han kan bestemme, at en godkendt plan skal revideres."*

(Landbrugsministeriet 1982, s. 9)

Bestemmelsen kom på baggrund af gennemførelserne af lov om kommuneplanlægning i 1975 og lov om lands- og regionplanlægning i 1973. Dette gjorde det nødvendigt at skabe et bedre grundlag for at inddrage de landbrugsmæssige arealinteresser i den sammenfattende planlægning. (Landbrugsministeriet 1982, s. 9-10)

Vejledning i landbrugsplanlægning 1982 blev til som resultat af, at amterne som følge af de nye planlægningsbestemmelser i landbrugsloven nu også skulle planlægge for de jordbrugsmæssige interesser. Vejledningen afgav retningslinjer for, hvordan amterne skulle gennemføre en første landbrugsplanlægning. Dette skulle ske med henblik på sikring af de jordbrugsmæssige arealressourcer og udviklingsmuligheder. (Landbrugsministeriet 1982, s. 5)

Da landbrugsplanlægningen var noget helt nyt, ville vejledningen ikke kunne omhandle alle de emner, som amterne ville ønske at inddrage i planlægningen. Derfor blev der fra miljøministeriets side givet udtryk for, at de var villig til at indgå i samarbejde omkring gennemførelse af planlægningen. Derudover blev der givet udtryk for, at det var vigtigt, at der allerede fra den første landbrugsplan var en parallelitet og sammenlignelighed i amternes planlægning, da dette ville styrke dens rolle som administrationsgrundlag. Landbrugsplanlægningen skulle iværksætte en ny proces på jordlovsområdet, hvor der med en systematisk inddragelse af de jordbrugsmæssige interesser i den samlede fysiske planlægning, skulle skabes bedst mulige rammer for jordbrugserhvervets udvikling og derigennem en fortsat økonomisk vækst i samfundet generelt. (Landbrugsministeriet 1982, s. 5)

Hovedlinjerne for landbrugspolitikken fremgik af landbrugsloven. Denne indeholdt en række styringsmidler, som især var af strukturpolitisk karakter. De overordnede politiske målsætninger fremgik af landbrugslovens (1978) § 1:

*"Ved denne lov tilstræbes at*

- 1. værne dyrkningsjorderne og de hertil knyttede landskabelige værdier;*
- 2. sikre en forsvarlig udnyttelse af de jordbrugsmæssige arealressourcer og*
- 3. sikre en hensigtsmæssig udvikling af jordbrugserhvervene og en forbedret konkurrenceevne i disse erhverv."*

(Landbrugsministeriet 1982, s. 8)

Det væsentligste styringsmiddel til beskyttelse af de jordbrugsmæssige arealressourcer i landbrugsloven var landbrugspligten. (Landbrugsministeriet 1982, s. 8)

Af vejledningen fremgår det, at landbrugsplanernes formål var, at de jordbrugsmæssige interesser skulle inddrages i den sammenfattende fysiske planlægning. Derudover havde disse til formål at sikre, at de bestemmelser der fremgik af regionplanlovene og kommuneplanloven, der fastsatte, at regionplanerne og kommuneplanerne skulle indeholde retningslinjer for beliggenhed og størrelse af arealer, som skulle forbeholdes jordbrugserhvervene, blev varetaget. I landbrugsplanerne skulle der foretages en udpegning af særligt værdifulde land-

brugsområder, med det formål at sikre disse områder. Hertil skulle jordbrugene indenfor de udpegede områder få mulighed for en hensigtsmæssig udvikling, således der kunne opnås en forbedret konkurrenceevne. Derudover skulle udpegningerne også skabe større investeringssikkerhed i jordbruget. Miljøministeren havde i en række landsplanredegørelser givet udtryk for, at arealinddragelse til byformål burde begrænses og at de bedste jorde skulle bevares af hensyn til landbruget. (Landbrugsministeriet 1982, s. 10)

Landbrugsplanen skulle tjene som et oplæg omkring afvejning af sektorinteresserne i regionplanlægningen samt amtsrådenes administrationsgrundlag i forhold til varetagelsen af jordbrugserhvervets interesser. Planen skulle bestå af to dele, en analysedel og en administrativ del. I analysedelen skulle der redegøres for de jordbrugsmæssige interesser, der var i amtet. Redegørelsen skulle belyse, hvilken rolle jordbrugserhvervet spillede i den samfundsøkonomiske struktur, som skulle indgå i beslutningsgrundlaget for udarbejdelsen af retningslinjer for arealanvendelsen i både landbrugsplanerne, men også i den sammenfattende planlægning. Derudover skulle de jordbrugsmæssige arealinteresser kortlægges med henblik på at foretage udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder. Dette skulle ifølge landbrugsloven udarbejdes på baggrund af den landsdækkende jordklassificering, der var en kortlægning og beskrivelse af jordtypeforholdene. Særlig værdifulde landbrugsområder blev i vejledningen beskrevet som arealer med gode strukturelle forhold og dyrkningssikkert jord, samt områder med jordbrugsinteresser af speciel karakter. Kortlægningen af dyrkningssikre jorde skulle ske på grundlag af jordklassificeringen samt vandingsbehov. Derudover kunne der inddrages andre forhold, der kunne have lokal betydning. Den administrative del af landbrugsplanen fastsatte dennes bestemmelser. Disse skulle fastsættes på baggrund af analysedelens kortlægning samt i samspil med andre arealinteresser. Den administrative del blev delt i en forudsætningsdel og en plandel. I forudsætningsdelen skulle der redegøres for, hvilken afvejning mellem landbrugsinteresserne og de øvrige interesser i regionplanlægningen, der lagde til grund for planens varetagelse af jordbrugserhvervets interesser. Pandelen indeholdt amtets administrationsgrundlag for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser. Her skulle amterne skitsere en målsætning for denne varetagelse og angive hvilke midler, der skulle gennemføre denne målsætning. Hertil skulle der udpeges områder, som var forbeholdt jordbrugserhvervet samt retningslinjer til sikring af de jordbrugsmæssige arealinteresser. (Landbrugsministeriet 1982, s. 11 & 13)

Landbrugsplanerne skulle ifølge landbrugsloven udarbejdes af amterne i samarbejde med kommunerne. Det blev forudsat, at det var amterne, der skulle tage kontakt til kommunerne i forbindelse med at koordinere deres ønsker omkring varetagelsen af de jordbrugsmæssige arealinteresser. Af vejledningen fremgår det, at der efter behov kunne inddrages lokale repræsentanter for jordbrugserhvervene, da landbrugsplanen omhandlede de arealmæssige rammer for jordbrugserhvervets aktiviteter. Udarbejdelsen af planerne skulle tilrettelægges med hensyn til udarbejdelse af regionplantillæg og øvrige sektorplaner. Amtets landbrugsplan skulle ifølge landbrugsloven godkendes af landbrugsministeren. (Landbrugsministeriet 1982, s. 13)

Landbrugsplanerne havde bindende virkning for kommunerne og amterne. Dog kun i det omfang at planlægningen fandt udtryk i regionplanlægningen ifølge regionplanloven. Landbrugsplanerne skulle indgå som en del af grundlaget for jordlovsadministrationen. For forhold som krævede særlig tilladelse fra landbrugsministeren, som der var taget stilling til i landbrugsplanen, kunne en godkendt landbrugsplan betragtes som en tilkendegivelse af, at nødvendige tilladelser ville blive givet. (Landbrugsministeriet 1982, s. 14)

Hvis et kommuneplanforslag ville stride mod en godkendt landbrugsplan, skulle der optages forhandlinger, hvor de involverede myndigheder skulle arbejde mod en koordinering af kommuneplanlægningen og landbrugsplanlægningen. (Landbrugsministeriet 1982, s. 15)

Landbrugsplanerne var en del af den sammenfattende fysiske planlægning, som skulle koordinere de forskellige arealinteresser. Der skulle dermed ske en afvejning mellem de jordbrugsmæssige interesser i landbrugsplanlægningen og de ikke-jordbrugsmæssige interesser. Landbrugsplanen måtte derfor ikke være i strid med regionplantillægget for det åbne land. Særlig afvejning i forhold til vandindvindingsplanlægningen havde stor betydning, da dyrkningssikkerhed ofte var afhængig af adgangen til kunstig vanding. Også afvejning af fredningsinteresserne var særlig interessant for landbrugsplanlægningen. Dette skyldtes blandt andet, at jordbrugsinteresserne og fredningsinteresserne havde en del fælles interesser herunder blandt andet overfor arealinddragelser i det åbne land, til eksempelvis byudvikling. Afvejning overfor forskellige arealinddragelsesinteresser var derfor af afgørende betydning. (Landbrugsministeriet 1982, s. 14-15)

Udpegningen af særlig værdifulde landbrugsområder skulle udpeges på baggrund af dyrkningssikkerhed samt andre jordbrugsmæssige forhold. Dyrkningssikre jorde blev betegnet som de jorde, hvor der er størst mulighed for et stort høstudbytte, fleksibilitet i valg af afgrøder samt mindst risiko for tørkeskader. Den mængde vand, der var til rådighed for afgrøderne på marken, var det vigtigste i forhold til, om jorden var dyrkningssikker. Dermed var jordens vandholdende evne, fordampning, nedbør og tilføring af vand gennem markvanding centrale parametre i forhold til jordes dyrkningssikkerhed. Selvom dyrkningssikkerhed skulle ses i et længere tidsperspektiv, skulle landbrugsplanerne kun gælde på kort og mellemlang sigt og derfor var der andre forhold af stor betydning for landbrugsproduktionen, som derfor også skulle indgå i vurderingen ved udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder. Dette var forhold som blandt andet afvanding, ejendomsstruktur, jordarrondering, investeringer og transportforhold. (Landbrugsministeriet 1982, s. 17)

Udpegningen af særlig værdifulde landbrugsområder skulle ske af flere omgange. Først skulle analyseområdet fastlægges ud fra landbrugsministeriets jordklassificering. Derefter skulle dette opdeles i tre kategorier; marginaljordområder, egentlige jordbrugsområder og skovområder. Herefter skulle de egentlige jordbrugsområder opdeles efter dyrkningssikkerhed. Til sidst skulle opdelingen justeres igennem en vurdering af andre forhold og dermed blev området opdelt i: øvrige landbrugsområder, skovområder og særlig værdifulde landbrugsområder. (Landbrugsministeriet 1982, s. 17-18)

### **6.3.2 Udpegning af særlig værdifulde landbrugsområders betydning**

I det følgende søges det kort belyst, hvordan implementeringen af udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder og varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser samt tilhørende målsætninger har fungeret. Herunder hvilken betydning udpegningerne har haft. Dette sker med fokus på forskellige tidspunkter op gennem tiden.

#### **6.3.2.1 1982**

I en artikel i tidsskriftet BYPLAN i juni 1982 fremlagde amtsarkitekt i Fyns Amt, Allan Zinn, resultaterne af en uformel undersøgelse af status over landbrugsplanlægningen i amtskommunerne, som han foretog i december

1981. Undersøgelsen bestod i en telefonisk rundspørge af amtskommunernes landbrugsplanlæggere. Det overordnede indtryk af undersøgelsen tegnede et billede af, at amterne gik til opgaven med en tøvende og usikker holdning. Usikkerheden bundede i valget af emner, der skulle indgå i planlægningen samt i, hvilken planlægningsmetode der skulle anvendes. Landbrugsministeriet arbejdede på dette tidspunkt på en vejledning om landbrugsplanlægning, hvori der var opstillet et katalog af emner, der henholdsvis burde medtages og kunne medtages. Hvilke emner der skulle vælges, var dog ikke helt indlysende for amterne. (Zinn 1982, s. 78)

Af landbrugsloven fremgik det klart, at hensigten med landbrugsplanlægning var at skabe optimale forhold for erhvervet.

Alle emnerne, der fremgik af vejledningen, på nær afvanding, blev administreret ud fra gældende lovgivning og i overvejende grad af landbrugsministeriet. Få emner (markvanding, arealbesparelse, miljøkonflikter, energimæssige forhold) administreredes af amtsrådene eller kommunerne. Amterne kunne igennem landbrugsplanen udstikke retningslinjer omkring hensynet til landbrugserhvervet overfor sin egen og kommunernes administration af lovgivning, som landbrugsministeriet ingen indflydelser havde på. Dog kunne de i planen ikke udstikke retningslinjer, der var bindende for staten og landbrugsministeriets administration og dermed de resterende emner. Selv ikke en landbrugsplan, der var godkendt af landbrugsministeriet, ville binde ministeriets administration af landbrugsloven, udstykningsloven m.m.. Denne plan, som skulle være en afvejning af landbrugets synspunkter og andre arealinteressers synspunkter, var altså alene bindende for amterne og kommunerne og dermed kun i forhold til få af de emner, som planlægningen omhandlede. Dette mente Zinn kunne føre til overvejelser hos amterne om, hvorvidt det kun var de emner, som amterne og kommunerne administrerede, der skulle medtages i landbrugsplanen, da det ville være spild af tid og penge samt utroværdigt at planlægge for de emner, der ikke ville få nogen betydning i forhold til administrationen. Dette medførte, som nævnt tidligere, en usikkerhed omkring hvilke emner, der skulle medtages og et enkelte amt overvejede tilmed, om det overhovedet skulle udarbejde en landbrugsplan på dette tidspunkt. (Zinn 1982, s. 79-80)

Af artiklen fremgår det, at valget af emner og planlægningsmetode varierede meget. Zinn så dette som en god inspirationskilde til et godt baggrundsmateriale til en efterfølgende udvikling af landbrugsplanlægningen. (Zinn 1982, s. 80)

I en anden artikel i tidsskriftet BYPLAN i juni 1982 beskrev Jørgen Primdahl og Esben Munk Sørensen sammenfatningsproblemer i det åbne lands planlægning. Fokus for artiklen var regionernes igangværende planlægning for det åbne land, som ifølge dem var omfattet af en væsentlig modsætning. På den ene side skulle planlægningen sikre at ressourceudnyttelsen var mere økonomisk rationel, samtidig med at der skulle sikres en naturbeskyttende samfundsudvikling. Artiklen skulle svare på, hvorvidt det åbne lands planlægning var i stand til at opfylde disse to målsætninger. De forskellige interesser i naturressourcerne i det åbne land, de økonomiske på den ene side og de almene naturbeskyttende på den anden side, som skulle afvejes i planlægningen, dannede baggrunden for overstående planlægningsproblemer. Afvejningsproblemerne blev endnu tydeligere, når en tredje interesse, nemlig by- og infrastrukturudvikling, kom ind i billedet. (Sørensen og Primdahl, Sammenfatningsproblemer i det åbne lands planlægning 1982, s. 80-81)

Artiklen opstiller to forhold, der blokerede landbrugsministeriets forsøg på at få afvejningen af landbrugsinteresserne overfor andre interesser ind i planlægningsprocessen på et tidligere tidspunkt. Det første forhold gik på, at uenighed mellem ministerier og kommunale organisationer omkring indholdet i landbrugsplanlægningen

kunne forsinke en endelig vejledning for området. Det andet forhold gik på, at der ikke var nogen tradition for at varetage landbrugsinteresserne i amtskommunerne og at der heller ikke var afsat tilstrækkeligt med ressourcer til at gennemføre denne planlægning. Det vurderedes derfor, at landbrugsplanlægningen ville stå svagt i konfliktsituationer overfor andre sektorer og den sammenfattende regionplanlægning. Denne vurdering blev forstærket af en vurdering af, at andre naturressourceinteresser ofte gav lokalsamfundet større fordele på kort sigt, især i forbindelse med byudviklingsinteresser. (Sørensen og Primdahl, Sammenfatningsproblemer i det åbne lands planlægning 1982, s. 82)

#### 6.3.2.2 1989

Jørgen Primdahl skrev i 1989 et notat; Landbrugsjordens og landskabets inddragelse i den fysiske planlægning. Dette omhandler indførelsen af de to nye planlægningspolitikker i 1970'erne. Dette er henholdsvis varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser og naturfredningsinteresser i det åbne lands planlægning. (Primdahl 1989, s. 1-2) I et afsnit om den sammenfattende planlægnings tilrettelæggelse skriver han om kravet til effektivitet i forhold til målsætningerne for de to politikker, at dette i høj grad måtte siges ikke at være opfyldt. Dette skyldtes blandt andet, at udgangspunktet for evalueringerne fra start havde været egenskaber ved jorden og landskabet, mens der kun i meget lille grad havde været berørt de processer, der truede de værdifulde landskaber og den gode jord. (Primdahl 1989, s. 43)

#### 6.3.2.3 1998

I en artikel fra tidsskriftet BYPLAN i 1998 skriver Karsten Willeberg og Marianne Jensen om landbruget og planlægningen for det åbne land. Her har de i forbindelse med de statslige udmeldinger til regionplanrevisionen i 2001 fokus på udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder. Amternes udpegning af disse områder havde hidtil taget udgangspunkt i en analyse af jordbundsforholdene og variationen af disse. Disse analyser blev for de fleste amters vedkommende udarbejdet allerede i forbindelsen med udarbejdelsen af regionplanen i 1985. Efterfølgende havde strukturudviklingen haft omfattende betydning, samtidig med at der var blevet inddraget jord til andre interesser. Derfor begyndte flere af amterne at supplere og ajourføre de gamle jordbrugsanalyser med andre jordbrugsmæssige forhold. Dette førte dog sjældent til, at jordbrugsinteresserne blev vægtet anderledes end ved de første udpegninger af særlig værdifulde landbrugsområder. Derfor opfordrede de statslige udmeldinger til regionplanrevisionen i 2001 særligt til, at der blev gennemført en revideret kortlægning af de lokale- og regionale jordbrugsinteresser og der kom en nærmere anvisning til, hvad kortlægningen burde indeholde. Amternes analyse skulle herefter også omfatte blandt andet produktionsgrundlag og egnsforskelle i produktion. (Willeberg og Jensen 1998, s. 165-166)

Herudover beskriver artiklen, at landbruget i forhold til planlægningen for det åbne land hidtil har været i "defensiven". Forstået på den måde, at jordbrugsinteresserne typisk har været "restinteresserne". Når andre sektorinteresser som miljø, natur, vandindvinding, kulturmiljø og grundvand m.m. beskyttes gennem den fysiske planlægnings beskyttelsesområder, blev jordbrugsområderne typisk restområderne. Dermed skete der ikke en "offensiv" planlægning for varetagelsen af jordbrugsinteresserne. De kommer i artiklen med et bud på, hvordan de jordbrugsmæssige interesser kunne blive mere synlige i planlægningen for den fremtidige arealanvendelse. Her kunne en mulighed være lokal områdeplanlægning for landbruget under hensyn til miljø og natur. Planlægningen skulle herigennem være mere lokal- og helhedsorienteret, hvor forhold som drikkevandsressourcer, etablering af våde enge og landbrugs/miljø-projekter kunne inddrages. Her kunne jordfordeling være



et godt redskab til at virkeliggøre intentionerne i områdeplanlægningen, ved at de forskellige typer arealer (intensiv landbrugsproduktion, etablering af vådområder, skov, græsarealer, skov mm.) fordeles og samles hos de ejere, der havde interesse og motivation for den driftsform, der var mest hensigtsmæssigt for det enkelte type areal ud fra jordbundforhold, natur og miljø. (Willeberg og Jensen 1998, s. 168)

#### **6.3.2.4 2012**

I et indlæg i "Danmarks natur frem 2020" skriver Esben Munk Sørensen, at de markante stigninger i landbrugets vegetabiliske og animalske produktion er et udtryk for, at 1970'ernes regionplanlægning, som blandt andet skulle sikre landbrugs- og skoverhvervets udvikling, er lykkedes. Det er samspillet mellem planlægningen og de jordpolitiske regler, der har fremmet en markant strukturudvikling. Planlægningen har på den ene side med indførslen af landzonen sikret, at landbrugets udvikling fik lov at ske frit med beskyttelse mod andre interesser. Mens de jordpolitiske regler med eksempelvis landbrugspligten, afstandskrav, sammenlægningsgrænser mm., sikrer en forsat intensiv udnyttelse af landbrugsarealerne. (Sørensen 2012, s. 88)

#### **6.3.2.5 Opsummering**

I de beskrevne vurderinger af SVL-udpegningernes betydning er det gennemgående, at disse ikke vurderes til at have haft nogen væsentlig betydning. Dette blev begrundet med, at amterne var usikre i forhold til varetagelsen af opgaven, kritik af udpegningsgrundlaget, uenighed og indholdet af planlægningen, manglende ressourcer samt at landbrugsinteresserne stod svagt i interessekonflikter. Dog vurderes det, at målet med landbrugsplanlægningen, som overordnet var at skabe bedre rammer for landbrugserhvervets udvikling, blev nået. Dette skyldtes dog ikke udpegningen af SVL-områder, men i stedet landbrugsreguleringen og zoneinddelingen, som begge havde stærke retslige virkemidler.

## 6.4 Delkonklusion – Historisk analyse

I det foregående er det blevet belyst, hvorledes udpegninger af landbrugsarealer har fungeret hidtil. I 70'erne blev interesserne i det åbne land inddraget i planlægning. I den forbindelse kom der ligeledes fokus på jordbrugsmæssige interesser, da dyrkningsjord var en knap ressource, der skulle værnes om.

For at varetage jordbrugserhvervets interesser skulle amterne udarbejde landbrugsplaner, der skulle sikre arealressourcer og udviklingsmuligheder. En del af disse planer var udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder. Formålet med disse var større investeringssikkerhed, forhindre andre arealinteresser og forbeholde de bedste jorder til landbrugserhvervet. Grundlaget for disse udpegninger var primært amternes jordklassifikation og vandingsbehov. Herforuden indgik faktorer som afvanding, ejendomsstruktur, jordarrondering, investering og transportforhold.

I flere vurderinger af udpegningerne er det et gennemgående tema, at de ikke har haft væsentlig betydning. Dette begrundes blandt andet med, at der i amterne var stor usikkerhed i forhold til varetagelse af opgaven, manglende motivation hos amterne, uenighed om indholdet af planlægningen, manglende ressourcer, landbrugsinteresser var svage i interessekonflikter og kritik af udpegningsgrundlaget. Disse problemstillinger er også emner i forbindelse med varetagelsen af planlægningsopgaverne i dag. Ligeledes er der stor lighed mellem formålet med udpegningerne i 70'erne og de udpegningsopgaver kommunerne i dag sidder med.

Dog vurderes det, at planlægningens målsætning med at sikre gode rammer for landbrugserhvervets udvikling er lykkedes. Dog skyldes dette ikke udpegningen af SVL-områder, men zoneinddelingen og landbrugsreguleringen og disses stærke retslige virkemidler.

## 6.5 Udpegningernes effekt

I dette afsnit søges underspørgsmålet om, hvilken effekt udpegningerne har, besvaret. For at besvare dette spørgsmål foretages der en analyse af udpegningernes forventede effekt. Eftersom udpegningsprocessen endnu ikke er afsluttet og effekten af disse ikke er direkte målbar, er det ikke muligt at foretage en kvantitativ vurdering af realiseringen af de statslige mål. Derimod vil der på baggrund af forskellige interessenters erfaringer og vurderinger blive foretaget en kvalitativ vurdering af udpegningernes forventede effekt set i forhold til vurderingsgrundlaget klarlagt i analysen af de statslige mål for udpegningerne. De udvalgte interessenter er kommunale sagsbehandlere, planlæggere og repræsentanter fra Videncentret for Landbrug. Herved er både markarbejderne, der skal foretage og anvende udpegningerne og landbruget, der som tidligere nævnt er målgruppen for udpegningerne repræsenteret. De kommunale sagsbehandlere vil primært bidrage til belyse, hvilken effekt udpegningerne forventes at få i forbindelse med målet for sagsbehandling af miljøgodkendelsessager, hvor planlæggerne og repræsentanterne fra Videncentret bidrager til at belyse udpegningernes effekt i forhold til de øvrige statslige mål.

I det følgende redegøres for henholdsvis sagsbehandlernes, planlæggernes og repræsentanterne fra Videncentrets perspektiv, slutteligt fremgår en delkonklusion, hvor underspørgsmålet besvares.

### 6.5.1 Interview med kommunale sagsbehandlere

For at klarlægge hvilken betydning udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder og arealer til store husdyrbrug har i behandling miljøgodkendelsessager er der taget kontakt til sagsbehandlere i en række kommuner. Der er 6 kommuner, der har svaret. Det drejer sig om kommuner fordelt over Jylland, Fyn og Sjælland samt inkluderer Jammerbugt og Frederikshavn Kommune, der tidligere har bidraget til belysning af projektets problemstilling.

Spørgsmål og besvarelser er vedlagt som Bilag 3. Spørgsmålene er formuleret med henblik på, at belyse hvilken effekt SVL-udpegninger tidligere har haft i sagsbehandlingen og om denne har ændret sig, efter at kommunerne har fået ansvaret for udpegningen, samt hvilken betydning udpegning af arealer til store husdyrbrug forventes at få.

Interviewene har, som nævnt, til formål at klarlægge udpegningernes betydning i sagsbehandlingen, herunder deres betydning for sagsbehandlingstiden. I det følgende fremgår spørgsmålene og de enkelte kommuners besvarelser. Herefter følger en opsummering, hvori sagsbehandlernes vurdering af udpegningernes effekt fremgår.

#### 6.5.1.1 Særlige værdifulde landbrugsområder

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Af Favrskov Kommunes besvarelse fremgår det, at der foretages samme vurderinger uanset om den pågældende bedrift er beliggende indenfor udpegningsområder eller ej. Kommuneplanudpegninger har ingen betydning angående husdyrgodkendelseslovens bestemmelser og vurdering af disse. Sagsbehandleren udtaler her, at

udpegningen af SVL-områder har mest betydning for den pågældende landmand, da han kan vurdere, hvor investeringssikkert området er.

I Frederikshavn Kommune har det som udgangspunkt ikke nogen væsentlig positiv effekt, om den pågældende bedrift er beliggende i et SVL-område. Omvendt er der heller ikke som udgangspunkt nogen negativ effekt. Her benyttes områdeudpegninger primært vedrørende den konkrete vurdering. Dermed tages der i den landskabelige vurdering ekstra hensyn til indpasning, såfremt området er udpeget som særlig værdifuldt landskab. Ellers er udgangspunktet for vurderingerne lovens afskæringskriterier og krav.

I Faaborg-Midtfyn Kommune har der ikke tidligere været udpegninger af særlig værdifulde landbrugsområder og kommunen er på nuværende tidspunkt i gang med at foretage udpegningerne. Den pågældende sagsbehandler har umiddelbart svært ved at tro, at udpegningerne vil få stor betydning for miljøgodkendelsessagers behandling, men tør ikke at spå om konsekvenserne i sagsbehandlingen på nuværende tidspunkt.

I Ringkøbing-Skjern Kommune vurderer sagsbehandleren, at dette ikke vil have væsentlig betydning i forbindelse med miljøgodkendelse af husdyrbrug. Her nævnes gældende beskyttelsesniveauer for ammoniakdeposition og lugt på naturområder som bestemmende for, hvorledes et husdyrbrug har mulighed for at udvikle sig.

I Jammerbugt Kommune har der tidligere været udpeget to regionale jordbrugsområder af amtet. Disse områder har dog næsten ingen betydning haft i praksis i forhold til miljøgodkendelser. I de områder amterne har udpeget er der primært plantebrug, hvorfor det ikke har haft stor betydning for husdyrbrugene. Det fremgår af svarerne fra kommunen, at der selvfølgelig indgår de planlægningsmæssige hensyn i sagsbehandlingen, men at det ikke har haft afgørende betydning for, hvorvidt en bedrift har været beliggende inden eller uden for et regionalt jordbrugsområde.

Sagsbehandleren fra Kalundborg Kommune vurderer ikke, at det vil have nogen vægt i en miljøgodkendelse, om en bedrift ligger inden for et særlig værdifuldt landbrugsområde. Man vil hverken blive stillet ringere eller bedre. Det er de kriterier, der skal vurderes i forbindelse med en miljøgodkendelse, der har betydning og altså en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Hvis en sådan udpegning skal have nogen vægt, skal alle områder kortlægges ned til mindste detalje ud fra de relevante kriterier. Det er meget usandsynligt, at det vil ske.

#### Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

I Favrskov Kommune har udpegningerne ikke medført hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele.

Til dette spørgsmål udtaler Frederikshavn Kommune, at udpegningerne ikke har betydning for sagsbehandlingstid. Sagerne startes i kommunen umiddelbart efter indsendelse og her er sagsgangen den samme som udgangspunkt, der tages dog højde for den pågældende sags særlige karakteristika. Udpegning af eksempelvis særlig værdifuldt landskab kan betyde et større behov angående visualisering eller besigtigelser, der kan påvirke sagsbehandlingstiden. At et område er udpeget til særlig værdifuldt landbrugsområde medfører ikke, at der ikke tages stilling til alle sags forhold eller udøves konkrete skøn efter loven. På baggrund af dette kan der,

ifølge Frederikshavn Kommune, ikke på forhånd vurderes, om den type udpegning indebærer administrative fordele.

Faaborg-Midtfyn Kommune har ikke erfaringer med SVL-udpegninger og sagsbehandleren tør ikke spå om, hvilke konsekvenser SVL-udpegninger kan få for sagsbehandlingen, men har som nævnt umiddelbart svært ved at tro, at de vil få stor betydning i den forbindelse.

I Ringkøbing-Skjern Kommune forventes det ikke umiddelbart, at udpegningerne vil medføre besparelser i sagsbehandlingen. Dog kan tidlig dialog betyde, at den pågældende landmand kan få hurtigere tilkendegivelse af hvorvidt den ønskede placering er OK.

I Jammerbugt Kommune forventes det heller ikke at have væsentlig betydning for sagsbehandlingstiden, at der foretages udpegninger. Der er dog et ønske om, at udpegningerne medfører øget kvalitet af sagsbehandlingen. I forhold til behandling af en konkret sag er det husdyrloven, der det centrale frem for Planloven.

I Kalundborg Kommune er svaret klart nej til at udpegningerne vil føre til hurtigere sagsbehandlingstid eller administrative fordele.

#### Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Frederikshavn Kommune fremhæver her at grundet større ændringer i lovgivningen vedrørende husdyrlovgivning på overdragelsestidspunktet er det svært at foretage en egentlig sammenligning mellem praksis for husdyrgodkendelser før og efter 2007. Sagsbehandleren, der tidligere har arbejdet med VVM-screening af husdyrbrug i Nordjyllands Amt, har dog den erfaring, at SVL-udpegninger i regionplan såvel som kommuneplan, hverken i dag eller efter den tidligere lovgivning generelt har haft væsentlig betydning for sagerne administrativt set, eftersom alle sagerne blev og bliver vurderet konkret.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er det ikke opfattelsen, at praksis har ændret sig.

I Jammerbugt Kommune havde amtet udpeget to regionale jordbrugsområder. Disse havde dog ikke afgørende betydning i forbindelse med behandling af miljøgodkendelser. Som det fremgår af foregående svar, forventes udpegningerne ikke at have indflydelse på sagsbehandlingstiden, derimod er det en forhåbning, at disse har betydning for sagsbehandlingens kvalitet, således kommunens arbejde med udpegningerne har praktisk anvendelse for dem.

I forhold til om praksis har ændret sig fra da det var amterne, der skulle foretage denne udpegning, kom sagsbehandleren fra Kalundborg med et eksempel, hvor en bedrift beliggende i et jordbrugsområde ønskede at udvide. Men hvor man vurderede, at det stred mod nogle landskabsmæssige elementer, hvor man derfor stillede en række krav i forbindelse med godkendelsen. Her havde det altså ikke større vægt, at der var tale om et

udpeget jordbrugsområde. De landskabsmæssige interesser havde altså større vægt. Han vurderer, at udpegningerne heller ikke har haft den store vægt, da det var amterne, der sad med opgaven.

#### **6.5.1.2 Arealer til store husdyrbrug**

*Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?*

I Favrskov Kommunes besvarelse fremgår det, at det endnu er meget svært at vurdere, hvor stor betydning for sagsbehandlingen udpegningerne vil få. En konkret ansøgning vil skulle vurderes i forhold til husdyrgodkendelsesloven. Afhængigt af hvor detaljeret udpegningen har været, kan der være taget stilling i mindre eller større grad til naboer eller eventuel sårbar natur. Det vil dog i det fleste tilfælde kun være de faste afstandskrav, som der er taget højde for i udpegningerne.

I Frederikshavn Kommune er det ikke afklaret, hvad der skal være grundlaget for udpegningerne af arealer til store husdyrbrug. Det er derfor ikke muligt, at sige hvordan udpegningerne kan anvendes administrativt i forbindelse med enkeltsagsbehandlingen. Det fremgår dog af svaret, at det er svært at se, hvordan det vil få nogen væsentlig betydning administrativt, eftersom husdyrgodkendelseslovens bestemmelser ikke er ændret og disse ikke giver meget "frirum" i forhold til lokale retningslinjer. Derfor forventes udpegningerne at indgå i forbindelse med den samlede afvejning vedrørende områder, hvor kommunen skal udøve et skøn.

I Faaborg-Midtfyn Kommune forventes det ikke at få væsentlig betydning for miljøgodkendelsessagers behandling. Kommunen har allerede en landskabelig udpegning, der benyttes i nogen grad i forbindelse med sagerne. Dog forventer sagsbehandleren, at det i fremtiden vil blive lettere eller hurtigere at få meddelt godkendelse til store husdyrbrug i de udpegede områder og muligvis lidt sværere i ikke-udpegede områder.

I Ringkøbing-Skjern Kommune forventes det ikke, at sagsbehandlingen vil blive meget hurtigere. Derimod er det en forhåbning, at retningslinjerne vedrørende udpegning af arealerne for placeringen kan sikre, at de pågældende ansøgninger er tilpasset retningslinjerne og der dermed ikke indsendes projekter, som er i klar strid med de pågældende retningslinjer.

I Jammerbugt Kommune forventes det, som det fremgår tidligere, ikke at have væsentlig betydning for sagsbehandlingstiden, at der foretages udpegninger. Der er dog et ønske om, at udpegningerne medfører øget kvalitet af sagsbehandlingen. I forhold til behandling af en konkret sag, er det husdyrloven, der er det centrale frem for Planloven.

I Kalundborg Kommune har de endnu ikke foretaget udpegningerne til lokalisering af husdyrbrug og ved endnu ikke, hvilke kriterier der skal ligge til grund for denne udpegning. Så det er svært at sige, hvilken betydning det vil få for sagsbehandlingen af miljøgodkendelsessager. Men sagsbehandleren vurderer dog, at de sandsynligvis vil benytte nogle af de kriterier fra miljøgodkendelserne til udpegningerne. Dog kan den ikke se, at udpegningerne vil have nogen gavn i miljøgodkendelsessagerne, da der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Der er jo nogle områder, hvor det er lettere at få en miljøgodkendelse og områder hvor det er

mere kompliceret. Sagsbehandleren udtaler, at det kan de jo godt kortlægge, men det ændre ikke på de ting, de skal kigge på i forbindelse med en miljøgodkendelse og at der skal foretages en konkret vurdering. Det er altså mere en forventningsafstemning, der siger, at her er det lettere at få en miljøgodkendelse.

#### Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Til dette spørgsmål svarer Favrskov Kommune, at det er muligt, at forhold gør sagsbehandlingen hurtigere.

Her svarer Frederikshavn Kommune at dette ikke er forventet, jævnfør ovenstående besvarelse.

Som det fremgår af ovenstående, forventer sagsbehandleren i Faaborg-Midtfyn Kommune, at det vil være en lille forskel i behandlingen af miljøgodkendelsessager for husdyrbrug inden og uden for udpegede områder.

Som nævnt i ovenstående forventes udpegningerne ikke at medfører hurtigere sagsbehandlingstiden i Ringkøbing-Skjern Kommune. Derimod håbes det, at de pågældende projekter er tilpasset retningslinjerne, således at der ikke indsendes projekter, som strider klart mod disse. Dette må betegnes som en administrativ fordel.

I Jammerbugt Kommune forventes det, at udpegningerne kan øge kvaliteten af sagsbehandlingen, men ikke at sagsbehandlingstiden bliver hurtigere.

Sagsbehandleren fra Kalundborg Kommune vurderer, at det ikke umiddelbart vil give en hurtigere sagsbehandlingstid. De behandler sagerne i den rækkefølge, de kommer ind i. Det at en bedrift ligger i et udpeget område, ændrer ikke ved dette. Dette kan der selvfølgelig tages en beslutning om politisk, men det er op til politikerne. Sagsbehandler udtaler ligeledes, at såfremt udpegningerne er baseret på de parametre, der er i miljøgodkendelsessager og der i den pågældende sag er stor afstand til natur og naboer, vil det være lettere at behandle sagen administrativt. Det skyldes dog ikke udpegningerne, men at det er forudsætningerne i det pågældende område.

#### **6.5.1.3 Opsummering**

Til det første spørgsmål vedrørende betydningen af en bedrifts beliggenhed i forhold til SVL-områder i forbindelse med miljøgodkendelsessager svarer langt de fleste af de adspurgte kommuner, at dette ingen eller ringe betydning har i forhold til afgørelsen. Udpegningerne kan anvendes i konkrete vurderinger, men det fremgår af besvarelserne, at det først og fremmest er husdyrgodkendelsesloven, der spiller en rolle her. En af kommunerne har ikke været omfattet af sådanne amts-udpegninger og kan dermed ikke udtale sig nærmere om betydningen heraf. Alligevel fremgår det af besvarelsen, at vedkommende sagsbehandler har svært ved at tro, at det får væsentlig betydning, men tør samtidig ikke spå om dette. Yderligere udtaler en anden kommune, at udpegninger foretaget af amterne primært omfattede plantebrug og dermed har miljøgodkendelser til husdyrbrug ikke haft stor betydning. Her indgår de planlægningsmæssige hensyn i sagsbehandlingen, men det har ikke været bestemmende for en afgørelse om den pågældende bedrift lå inden eller udenfor de regionale jordbrugsområder. En af kommunerne udtaler, at hvis SVL-udpegningerne skal have vægt, skal områderne kortlægges ned til mindste detalje ud fra de relevante kriterier for miljøgodkendelse, hvilket er højst usandsynligt.

Til det andet spørgsmål vedrørende sagsbehandlingstid og andre administrative fordele ved SVL-udpegninger svarer kommunerne, at der ikke er forventning om hurtigere sagsbehandlingstid. En af kommuner gør derimod opmærksom på, at udpegninger af eksempelvis særlig værdifuldt landskab kan nødvendiggøre mere visualisering eller flere besigtigelser, hvilket kan påvirke sagsbehandlingstiden. Men understreger, at udpegninger ikke betyder, at der ikke tages stilling til alle sagens forhold. Den pågældende sagsbehandler mener ikke, at der på forhånd kan vurderes, om SVL-udpegninger vil medføre administrative fordele. En kommune der ikke tidligere har haft SVL-udpegninger tør ikke spå om disse konsekvenser, men har alligevel svært ved at tro, at de vil få stor betydning for sagsbehandlingen. En anden kommune fremhæver øget kvalitet af sagsbehandling som en fordel.

Af besvarelserne fremgår der intet, der tyder på en praksisændring i forhold til udpegningernes betydning henholdsvis før og efter opgaven blev overdraget til kommunerne. Frederikshavn Kommune fremhæver, at ændringer i lovgrundlaget for den kommunale sagsbehandling i 2007 gør det svært at sammenligne praksis fra før og efter dette. Dog er det en generel opfattelse, at udpegningerne hverken nu eller tidligere har haft nogen væsentlig betydning for sagerne rent administrativt, eftersom alle sager vurderes konkret. En af de spurgte kommuner har som det fremgår ikke haft SVL-udpegninger i kommunen, hvorfor der naturligvis ikke kan være tale om ændring af praksis. En kommune kommer med et eksempel, der illustrerer, at landskabsmæssige interesser i den pågældende sag havde større vægt, end at området var et udpeget jordbrugsområde.

Til spørgsmålet vedrørende hvilken betydning udpegning af arealer til store husdyrbrug forventes at have, svarer nogle kommuner, at det fortsat er svært at udtale sig om betydningen for sagsbehandlingen, blandt andet fordi grundlaget for udpegningerne ikke er helt klarlagt. Flere udtaler, at der dog ikke er forventning om, at det vil få stor betydning. Husdyrgodkendelsesloven spiller fortsat en afgørende rolle. En kommune påpeger, at betydningen af udpegningerne afhænger af, hvor detaljeret den bliver. En af de adspurgte sagsbehandlere udtaler, at vedkommende har svært ved at se, at det vil få væsentlig betydning administrativt, da husdyrgodkendelseslovens bestemmelser ikke give meget "frirum" til lokale retningslinjer. Udpegningerne vil derfor få betydning, hvor kommunen skal udøve et skøn.

En kommune udtaler, at såfremt udpegningerne er baseret på de parametre, der er i miljøgodkendelsessager og der i den pågældende sag er stor afstand til natur og naboer, vil det være lettere at behandle sagen. Men at det er forudsætningerne i det pågældende område og ikke udpegningerne der vil være udslagsgivende.

Der er dog en af kommunerne, der forventer, at det vil blive henholdsvis lidt sværere og lidt lettere afhængigt af, om det drejer sig om et husdyrbrug uden for eller inden for et udpeget område. Dog forventes det ikke, at udpegningerne vil få væsentlig betydning for sagsbehandlingen.

En anden kommune håber, at udpegningerne vil medføre, at de pågældende ansøgninger er tilpasset retningslinjerne, så der ikke kommer projekter, der er i direkte strid med dem. Samt at en tidlig dialog kan betyde, at den pågældende landmand kan få en tilkendegivelse om, hvorvidt den ønskede placering er OK hurtigere. Hvilket dermed kan være en administrativ fordel.

Ligeledes er der en kommune, der forventer at udpegningerne vil medføre øget kvalitet af sagsbehandlingen.



Til spørgsmålet vedrørende forbedret sagsbehandlingstid og andre administrative fordele er det de færreste kommuner, der forventer hurtigere sagsbehandlingstid. En kommune har derimod forhåbninger om administrative fordele i form af at de pågældende ansøgninger er tilpasset retningslinjerne vedrørende udpegninger.

### 6.5.2 Interview med kommunale planlæggere

I forrige afsnit blev den forventede effekt af udpegninger af henholdsvis SVL-områder og områder til lokalisering af store husdyrbrug belyst fra kommunale sagsbehandleres perspektiv. For at danne et mere nuanceret billede af effekten anvendes der interview med planlæggere fra Aarhus, Jammerbugt og Frederikshavn Kommuner. Herved vil den forventede effekt også blive belyst fra et planlæggerperspektiv.

Som det også fremgår af foranalysen, er alle tre kommuner i tvivl om, hvilken effekt udpegningerne vil få. Særligt Aarhus og Frederikshavn stiller spørgsmålstejn ved effekten. Begge kommuner har overvejet at foretage udpegningerne af arealer til store husdyrbrug, der hvor de store husdyrbrug er lokaliseret nu. Det vil muligvis betyde, at der planlægges omkring de bedrifter, der kunne formodes at ville foretage udvidelser uanset om området er udpeget eller ej.

Planlæggerne i Aarhus Kommune vurderer, at den eneste konsekvens udpegningerne vil få, er at kommunerne bliver begrænsede i deres byudvikling, hvilket de havde fået en positiv tilkendegivelse for fra landboforeningerne.

Jammerbugt Kommune ser positivt på, at der gennem disse nye kommunale opgaver er kommet mere fokus på, hvordan der kan planlægges for landbruget i kommuneplanlægningen. Kommunen frygter dog, at betegnelsen SVL-område vil medføre et A og et B-hold og det dermed vil kunne få konsekvenser for landmændenes finansieringsmuligheder i ikke-udpegede områder. Denne bekymring deles af de andre kommuner. Herforuden er kommunen meget i tvivl om, hvad SVL-områderne skal være særlig værdifulde i forhold til og dermed er der tvivl om effekten. I Jammerbugt Kommune er det hensigten, at jorden der i dag anvendes til jordbrug, fortsat skal anvendes til dette, dog vil en mindre del omkring eksisterende byer forsvinde. I og med at der skal udpeges SVL-områder, vil der også være områder, der ikke er vurderet særlig værdifulde og her kan effekten så være, at landmændene kan vurdere, hvor det er smart og hvor det ikke er smart at investere. Yderligere fremgår det, at planlægningen skal være noget, der virkelig kan give landbruget noget, ellers vil de ikke interessere sig for det og så vil planlægning ikke blive brugt.

I Frederikshavn Kommune har amtets SVL-udpegninger haft betydning for byudviklingen, således at der i de udpegede områder ikke har været mulighed for byudvikling. De regionale jordbrugsområder omtales i den forbindelse som "stærke". (Bilag 1)

I Frederikshavn Kommune er der skepsis overfor udpegningers mulighed for at medvirke til den ønskede udvikling. I forhold til effekten af de pågældende udpegninger understreger de interviewede planlæggere i kommunen, at udpegningerne ikke kan give nogle garantier til landmændene og stiller samtidig spørgsmålstejn ved, hvad de reelle administrative fordele for kommunen er. Herunder siger de, at udpegningerne ikke kan fremtidssikres, da kravene (eks. miljølovgivningens udvikling, teknologi) til landbruget hele tiden ændre sig. Disse udpegningsopgaver er ressourcekrævende, hvorfor der skal være administrative fordele for kommunen ved at udføre af opgaverne. Yderligere fremgår det, at for at disse udpegninger skal give mening, skal det været klart,

hvordan landbrugets udvikling ser ud i fremtiden og det ser de ikke er muligt, blandt andet på grund af finans-krisen.

### 6.5.3 Interview med repræsentanter fra Videncentret for Landbrug

I dette afsnit anvendes et interview med repræsentanter fra Videncentret for Landbrug (Videncentret) til at belyse udpegningernes effekt fra et landbrugsmæssigt perspektiv.

Referat fra interviewet er vedlagt som Bilag 4.

I forbindelse med formålet med SVL-udpegningerne er formålet klart, i og med at formålet ikke er ændret siden amterne havde ansvaret. Dog bemærker repræsentanterne fra Videncentret, at der alligevel er diskussion om det.

Derimod er formålet med udpegningerne af arealer til store husdyrbrug mere uklart. Behovet for at planlægge for lokalisering af husdyrbrug kommer fra et andet sted end behovet for udpegning af SVL-områder. Det kommer af, at udviklingen går mod stadig større bedrifter, der har større indflydelse på omgivelserne. Derved er der opstået et behov for styring af denne udvikling, således der kan tages hensyn til blandt andet landskab, natur og miljø. Udpegninger skal således mindske interessekonflikter. Her vurderer repræsentanterne, at det primære formål omhandler påvirkning af miljø, natur og landskab, samt at få kommunerne til at foretage en sammenfattende planlægning for landbruget, der viser den ønskede udvikling, måske i højere grad end styrkelse af landbruget.

I forhold til amternes SVL-udpegninger er det ikke repræsentanternes indtryk, at disse har haft væsentlig betydning, eftersom de har været meget overordnet. Det forventes dog, at disse vil få større betydning nu, hvor de bliver lidt mere konkrete, men det afhænger af, hvorledes kommunerne foretager udpegningerne og hvad de skal være særlig værdifulde i forhold til.

I forhold til positiv udpegning har repræsentanterne svært ved at se, hvad der skal være incitament for en landmand at flytte produktionen. Køb af landbrugsejendomme er styret af den pågældende landmands behov, hvorfor det antages, at et køb vil finde sted uanset, om der er tale om et positivområde eller ej, såfremt ejendommen har interesse for landmanden.

Herforuden er repræsentanterne generelt tilbageholdende overfor positivområderne og gør i den forbindelse opmærksom på, at de innovative landbrug ofte er dem, der har været presset og har skullet håndtere konflikter og derfor har måttet finde løsninger, så de kunne tilpasse sig området. Således vurderes det at kunne få negative konsekvenser for landbrugets udvikling, hvis udvalgte områder fastholdes til bestemte funktioner.

Ligeledes fremgår det, at positiv udpegning også må betyde, at der er negative områder.

Positivområder kan ligeledes få den effekt, at der vil komme flere borgerhenvendelser fra landbrugsbedrifters naboer. Eftersom flere borgere formentlig vil protestere, hvis de har konstateret i kommuneplanen, at de ikke ligger i positivområder og der alligevel sker udvidelser på naboejendommen.

I forhold til at opnå større investeringssikkerhed kan udpegningerne bidrage ved, at landmandens udviklingsmuligheder bliver mere klare, hvis det fremgår, hvad rammerne for udvikling i givet område er. Der er dog for-

behold, da udpegningerne i princippet kan ændres hver fjerde år. Dette er dog næppe sandsynligt. repræsentanterne har haft kontakt til en investeringsmand, der udtalte, at udpegningerne vil få betydning for investeringsgrundlaget. Her stiller repræsentanterne dog spørgsmålstegn ved, om dette måske hele tiden har været en faktor. Det vurderes, at denne effekt er størst i forbindelse med udpegninger vedrørende husdyrbrug, frem for SVL-udpegninger.

At udpegningerne foretages på kommunalt niveau, vurderes at kunne give ulemper for nogle landmænd i og med, at disse vil have forskellige forudsætninger på tværs af kommunegrænser. Dog bemærkes det, at kommuner kan have et lokalkendskab, som amterne ikke var i besiddelse af. Ligeledes gøres der opmærksom på, at nogle kommuner har valgt at arbejde sammen i udpegningsprocessen.

Der gøres herforuden opmærksom på, at der er tale om et nyt planområde for kommunerne, som særligt i starten vil være meget ressourcekrævende og det vurderes, at kommunerne ikke har den tilstrækkelige tid til dette, hvilket kan få betydning for udpegningsernes effekt.

## 6.6 Delkonklusion – Effektanalyse

Analysen i dette afsnit er foretaget med henblik på, at belyse hvilken effekt udpegningerne forventes at få. Effekten vurderes med udgangspunkt i de statslige mål, der er klarlagt i afsnit 6.1. Fælles for både udpegning af SVL-områder og områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug er, at de skal understøtte udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed for landbruget, samtidig med der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser foruden naboer. Herforuden ønskes det, vedrørende husdyrbrug, at sikre fundamentet for en hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger set i forhold til omgivelserne. Desuden er målet, at udpegningerne vil kunne være med til at give kommunerne mulighed for at foretage hurtigere sagsbehandling.

Den forventede effekt er blevet belyst gennem interviews med henholdsvis kommunale sagsbehandlere, kommunale planlæggere og repræsentanter fra Videntcentret for Landbrug. De kommunale sagsbehandlere er primært blevet brugt til at belyse udpegningernes effekt vedrørende sagsbehandling.

Af interviewene med de kommunale sagsbehandlere fremgik det, at SVL-områder tidligere har haft ringe eller ingen betydning i sagsbehandlingen. Ligeledes har størstedelen af de adspurgte kommuner ikke forventning om, at udpegninger vedrørende husdyrbrug vil få stor betydning. Dette er dog fortsat svært at vurdere, da udpegningsgrundlaget endnu ikke er på plads. Den manglende betydning skyldes, at det er husdyrgodkendelsesloven, der har afgørende betydning i sagsbehandlingen og at der i hver sag skal foretages en konkret vurdering. Husdyrgodkendelsesloven giver ikke meget plads til lokale retningslinjer. Sagsbehandlere regner derfor med, at udpegningerne kommer til at indgå i den samlede afvejning på de områder, hvor kommunen skal foretage et skøn. En sagsbehandler fremhævede, at udpegning af arealer til store husdyrbrugs betydning desuden er afhængig af detaljeringsgraden af udpegningsgrundlaget. Der er dog en enkelt sagsbehandler, der forventer, at det vil blive henholdsvis lidt sværere og lidt lettere afhængigt af beliggenheden i forhold til udpegede områder. En anden forventer øget sagsbehandlings kvalitet.

Hvad angår sagsbehandlingstiden er det de færreste kommuner, der forventer, at udpegningerne vil medføre hurtigere sagsbehandlingstider. Med hensyn til andre administrative fordele er der en kommune, der har forventninger om, at udpegningerne kan medføre, at ansøgningerne er tilpasset kommuneplanens retningslinjer og tidlig dialog kan give den pågældende landmand hurtigere tilkendegivelse om, hvorvidt den ønskede placering i orden.

De tre interviewede kommuner har alle ytret tvivl om, hvilken effekt udpegningerne vil få i forhold til målsætningerne. Dette skyldes blandt andet, at de er i tvivl om udpegningsgrundlaget. Alle tre kommuner giver ligeledes udtryk for, at udpegningerne kan få negative konsekvenser i form af ringere finansieringsmuligheder i ikke-udpegede områder.

I Aarhus Kommune vurderes det, at den eneste konsekvens udpegningerne vil få er, at kommunen bliver begrænset i deres byudvikling. Angående udpegning af arealer til store husdyrbrug går en del af tvivlen omkring udpegnings betydning på, at det overvejes at foretage udpegningerne, hvor der allerede er etablerede store husdyrbrug. Disse bedrifters udvikling formodes at være uændret af, at de efterfølgende vil være beliggende i

et udpeget område, da det antages at bedrifterne, såfremt der var behov for det, vil udvide uafhængigt af udpegningen.

I Jammerbugt Kommune kan en positiv effekt af udpegningerne være, at det bliver nemmere for landmanden at se, hvor det er hensigtsmæssigt at udvide. Der lægges stor vægt på, at kommunens planlægningsarbejde skal have en reel virkning for landbruget.

I Frederikshavn Kommune har SVL-udpegninger tidligere haft betydning for kommunens byudvikling i og med, at SVL-områder har begrænset byudvikling her. Der er stor tvivl overfor, hvilken effekt udpegningerne vedrørende husdyrbrug vil have, blandt andet fordi de ikke kan give nogle garantier. Ligeledes kan udpegningerne heller ikke fremtidssikres, da blandet andet miljøkrav ændres løbende og landbrugets forudsætninger dermed ændres. Kommunen er skeptisk overfor, at skulle foretage disse udpegninger, fordi de har svært ved at se, hvilke fordele de får ud af det i forhold til det arbejde der skal lægges i det.

Det er ikke repræsentanterne fra Videntcentrets opfattelse, at SVL-områder tidligere har haft stor betydning. Derimod forventes det, at kommunes SVL-udpegninger vil få større betydning. Dette afhænger dog af, hvad kommunerne lægger i udpegningerne.

Angående positiv udpegning mener repræsentanterne fra Videntcentret ikke, at disse kan styre, hvor bedrifterne samler sig. Dette begrundes med, at køb er motiveret af landmandens behov og muligheder.

Positiv udpegning betyder, at nogle landbrug støttes frem for andre. Repræsentanterne stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er de rigtige, der bliver støttet.

Det er repræsentanternes vurdering, at der kan opnås en vis investeringssikkerhed ved udpegninger til husdyrbrug, hvis rammerne for hvor meget en bedrift kan udvikle sig, bliver klarlagt. Repræsentanterne har haft kontakt til en investeringsmand, der har udtalt, at udpegningerne vil få betydning for finansieringsmulighederne. Dog har dette formentlig også tidligere haft betydning i en eller anden grad.

Repræsentanterne nævner, at en negativ effekt ved positiv udpegning kan være, at der kommer flere borgerhenvendelser fra landbrugsbedrifters naboer, da disse formentlig vil protestere, hvis de har konstateret i kommuneplanen, at de ikke ligger i positivområde, og at der alligevel sker udvidelser på naboejendommen.

Repræsentanterne ser, at det kan give udfordringer, at der er forskellige forudsætninger på tværs af kommunegrænser. Dog er en fordel, ved at det er kommunerne, der foretager udpegningerne, at disse formentlig har et større lokalkendskab end amterne havde. Desuden er der flere kommuner, der arbejder sammen i udpegningsprocessen.

Af ovenstående kan det konkluderes, at der i forhold til ønsket om bedre sagsbehandlingstid og andre administrative fordele kun forventes en forholdsvis lille forbedring.

Generelt er der stor tvivl om udpegningernes effekt i forhold til målsætningerne. Således er der tvivl om, hvorvidt udpegningerne vil påvirke landbruget væsentligt og om det er den ønskede virkning, det i så fald vil få. Dette skyldes blandt andet, at der fortsat er mange ubekendte.

## 6.7 Realiseringsanalyse

I dette afsnit besvares underspørgsmålet, der omhandler, om det er muligt at nå de statslige mål gennem udpegning af landbrugsarealer. Denne besvarelse består af to dele.

Den første del indeholder en analyse af udpegninger, som planlægningsværktøj. Her vurderes udpegningers fordele og ulemper ved at klarlægge hvilke instrumenter, der kan knyttes til udpegningerne og herigennem hvilken betydning udpegningerne kan have. Dette skal være med til at besvare, hvorledes udpegningerne fungerer i forhold til de statslige måls realisering.

Den anden del af besvarelsen omhandler, hvorledes interessenterne; kommuner, repræsentanter fra Viden-centret og landmænd, mener, de statslige mål kan realiseres ved udpegningerne. Realiseringen af målene betragtes således ud fra et markarbejder og målgruppeperspektiv.

De to dele samles slutteligt i delkonklusionen, hvor besvarelsen af underspørgsmålet vil fremgå.

### 6.7.1 Udpegninger som planlægningsværktøj

I dette afsnit foretages der en analyse af udpegninger som planlægningsværktøj. Der ses derfor nærmere på, hvad udpegninger i kommuneplanen er for et værktøj og hvordan det fungerer. Herunder foretages der en vurdering af hvordan udpegninger fungerer, herunder hvad udpegningerne kan og hvad de ikke kan. Dette skal ende op i en vurdering af, hvad udpegningerne i kommuneplanen kan i forhold til det, der ønskes at opnå ifølge de statslige mål.

Først vil udpegninger generelt blive behandlet. Herefter følger afsnit om zoner og positiv udpegning. Slutteligt belyses de værktøjer, der er tilgængelige for udarbejdelsen af grundlaget for udpegningerne.

#### 6.7.1.1 Generelt om udpegninger

I dette afsnit foretages der en analyse af, hvad områdeudpegninger i den fysiske planlægning er for et planlægningsværktøj. Hvordan fungerer udpegninger i kommuneplanlægningen? Hvad kan de og hvad kan de ikke i forhold til at påvirke/styre fremtidsudviklingen på et bestemt område?

Op gennem halvfemserne er miljø- og naturspecifikke områdeudpegninger blevet anvendt oftere og oftere indenfor planlægningen af det åbne land. Dette er sket i et forsøg på at differentiere og målrette miljøindsatsen i det åbne land. Anvendelse af områdeudpegninger i forbindelse med at opnå natur- og miljømæssige målsætninger er dog ikke uproblematisk. En ting, der kan skabe problemer, er manglende kommunikation eller sammenhæng, som kan resultere i en ureflekteret anvendelse af udpegninger som middel for en enkelt sektor, således at de politiske administrative niveauer hver især forfølger deres interesser. Et andet problem kan være manglende overvejelser omkring, hvilke instrumenter der skal sikre målsætninger, som er tilknyttet udpegningerne. Resultatet kan her blive, at udpegningerne i stedet skaber større usikkerhed om fremtiden. Helle Tegner Anker med flere har derfor udarbejdet en forskningsrapport, der omhandler, hvordan områdeudpegninger fungerer som reguleringsinstrument. Derunder hvilken betydning de, direkte eller indirekte, kan have for den enkelte borger og for landskabsudviklingen. For at belyse dette er såvel udpegningsprocessen som implementeringsprocessen meget relevante. I forbindelse med målrealisering har rapporten fokus på juridiske og økonomiske faktorer. (Anker, et al. 2000, s. 8) Rapporten vil blive anvendt i det følgende.

Udpegninger af arealer, hvor der enten tilknyttes særlige restriktioner eller tilknyttes en mulighed for begunstigede vilkår eksempelvis støtte, er meget brugt i den offentlige regulering af arealanvendelsen. Disse udpegninger kan typisk have tre funktioner. Det kan være afgrænsning af områder med særlige forudsætninger. Dette kan både være begrænsninger eller muligheder, eksempelvis områder følsomme overfor miljøbelastning. Udpegninger kan også udtrykke et ønske om en prioritering. Eksempelvis skovrejsningsområder, hvor der er få økonomiske ressourcer og der ønskes at satse, der hvor effekten vil være størst. Derudover kan udpegningerne anvendes, hvor der ønskes kvalitet og sammenhæng i den fremtidige udvikling, eksempelvis økologiske spredningskorridorer. (Anker, et al. 2000, s. 11) Udpegninger skal altså afgrænse en bestemt målsætning til et bestemt areal. Disse målsætninger kan handle om at forhindre og mindske uønskede ændringer i arealanvendelsen, miljøet eller landskabet. Desuden kan de handle om at fremme nogle bestemte udviklingstræk. Der udtrykkes således en prioritering af værdierne indenfor et område. (Anker, et al. 2000, s. 13)

Udpegninger kaldes i den internationale litteratur for "zoning" og denne er i vores planlægningstradition karakteriseret som det vigtigste planlægningsmiddel. Det er en udbredt definition, at den primære funktion som planlægningen har, er at opnå kontrol over omgivelserne, således at målsætningerne kan nås. (Anker, et al. 2000, s. 11)

I halvfemserne opstod der en mangfoldighed af udpegninger i jordbrugslandskabet. Disse udpegninger er udtryk for et ønske om prioriteringer og geografisk målrettethed på områder som landbrugspolitik, energipolitik samt miljø- og landskabspolitik. Fra landmændenes synspunkt har udpegningerne måske i stedet skabt usikkerhed og forvirring i stedet for kontrol og overblik over fremtiden. Udpegningerne blev i halvfemserne kritiseret af landboforeningerne. (Anker, et al. 2000, s. 11)

Områdeudpegninger kan inddeles i interne udpegninger, som foretages som et direkte led i den fysiske planlægning og dermed Planloven (drikkevandsområder, naturbeskyttelsesområder m.m.) og i eksterne udpegninger, som anvendes i henhold til et andet retsgrundlag end Planloven (habitatområder, Ramsarområder m.m.). (Anker, et al. 2000, s. 12)

De umiddelbare virkninger af udpegninger er ofte meget begrænsede. Det forudsætter yderligere handling som for eksempel enkeltsagsbehandling, støtteordninger, generelle forskrifter, detailplanlægning mv.. Dette giver usikkerhed i forhold til den reelle konsekvens for lodsejerne og for de landskabsmæssige sammenhænge. Dette gælder især for områder med flere udpegninger med forskellige myndigheder og gennemførelsesmidler. Usikkerheden styrkes hvis målsætningerne ikke er udtrykt klart eller ikke ordentligt klarlagt. (Anker, et al. 2000, s. 12-13)

Det er ofte en anden myndighed, der beslutter, at der skal foretages en udpegning, end den der skal foretage den. Eksempelvis udpegning af særlig følsomme landbrugsområder, der blev besluttet af Fødevareministeriet, som skulle udpeges af amterne. Der er dermed risiko for, at udpegningerne sker som "pligtplanlægning", hvor udpegerne ikke selv har et behov for udpegningen, men foretager disse, fordi de er forpligtiget. Dermed er der risiko for, at der ikke er egentlige intentioner om at efterstræbe målsætningerne i sagsbehandlingen. (Anker, et al. 2000, s. 16)

Udpegninger kan, kombineret med konkrete skøn, anvendes som administrationsgrundlag. Både for den generelle lovgivning, men også som prioriteringsgrundlag i forbindelse med støtteordninger og enkeltprojekter. Herudover har udpegningerne vigtig betydning som information omkring samfundsmæssige prioriteringer til landmænd og øvrige borgere. Information om hvor de højt prioriterede værdier er beliggende, hvad de består af og hvorfor, antages at have betydning for den enkelte ejers beslutninger. Dette er på trods af, at han dog ikke er tvunget til at følge retningslinjerne. (Anker, et al. 2000, s. 22)

Udpegninger ligger i et grænseområde mellem generel og konkret regulering, både i forhold til udpegningernes udtryksform og implementeringen af målsætningerne, der er tilknyttet. Implementeringen kan ske på forskellig vis, eksempelvis yderligere planlægning, generelle lovkrav, enkeltsagsbehandling, myndighedsaktiviteter som naturpleje eller ved påvirkning af borgerens aktiviteter. Sidstnævnte er central i forhold til natur- og miljøbeskyttelse. Oftest vil implementeringen ske ved hjælp af forskellige instrumenter af økonomisk, normativ eller informativ karakter. De normative og økonomiske instrumenter er blandt andet Planlovens rammestyrings- og virke-for bestemmelsen, krav- og godkendelsesregler og støtteordninger. Hvilke instrumenter og midler, der er til rådighed for implementeringen, vil typisk fremgå af retsgrundlaget, der ligger bag den konkrete områdeudpegning. Her har det betydning, om det er en intern eller ekstern udpegning. Noget andet, der har betydning for implementeringen, er organisationen i form af myndighedernes sammensætning og kompetencefordeling. Dette kan for eksempel være, om udpegningskompetencen og implementeringskompetencer ligger hos samme myndighed. (Anker, et al. 2000, s. 25-26)

Hvilke instrumenter og kompetenceplacering, der skal benyttes ved implementeringen af den enkelte udpegning, afhænger af, hvilken type denne er. Reaktive udpegninger retter sig primært mod en anvendelse som administrationsgrundlag for enkeltsagsafgørelser. Her er målet at beskytte mod uønskede ændringer i arealanvendelsen. Proaktive udpegninger retter sig mod at fungere som et prioriteringsgrundlag til at fremme en aktiv indsats i et område. Her ønskes det at fremme en bestemt form for arealanvendelse i et område (eksempelvis pleje, genopretning). (Anker, et al. 2000, s. 26)

Udover de instrumenter, der direkte søger at sikre implementeringen, er der en række andre faktorer, der har betydning. Dette er eksempelvis retlige, sociale og økonomiske faktorer, der påvirker myndigheder, landmænd og borgere og deres beslutninger. Fysiske forhold, som landskabelige forhold og målestoksforhold kan have betydning i forbindelse med realisering af områdeudpegningernes målsætninger. Udpegningsfasen er også vigtig. (Anker, et al. 2000, s. 26)



Retsgrundlaget inden for Planlovens område (interne udpegninger) udgøres af rammestyringsbestemmelser samt af virke-for bestemmelsen. Denne betyder, at kommunale myndigheder skal virke for gennemførelsen af retningslinjerne i kommuneplanen under deres udøvelser i henhold til lovgivningen (eks. miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven.) Planlovens landzonebestemmelser, herunder landzonetilladelser, er ligeledes et instrument til realisering af retningslinjerne. VVM-bestemmelserne er et lignende instrument, men med mere indirekte betydning. Enkelt­sagsbehandling og generelle lovkrav fastsat i anden lovgivning må også tillægges betydning. For de eksterne udpegninger vil implementeringsinstrumenterne typisk komme direkte fra det pågældende retsgrundlag. Eksempelvis fastlagde bekendtgørelsen om internationale beskyttelseslinjer både en planlægningsbestemmelse og en forbudsbestemmelse, hvor foranstaltninger, der kunne forringe områderne, ikke måtte foretages her. (Anker, et al. 2000, s. 27)

|                                     |                                                                                                                              |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Generelle lovkrav</b>            | Generelle forbud el. andre restriktioner knyttet til bestemte udpegninger.                                                   |
| <b>Planlægning</b>                  | Planlovens rammestyringssystem.                                                                                              |
| <b>VVM/miljøkonsekvensvurdering</b> | Miljømæssig vurdering af visse større anlæg og aktiviteter.                                                                  |
| <b>Enkelt­sagsbehandling</b>        | Tilladelser, godkendelser, dispensationer, påbud m.v. hjemlet i planloven eller anden lovgivning.<br>Virke-for bestemmelsen. |
| <b>Fredning</b>                     | Mod erstatning fastsættes nærmere vilkår for arealanvendelse m.v. i en fredningskendelse.                                    |
| <b>Ekspropriation</b>               | Lovhjemmel til tvangsmæssig ekspropriation                                                                                   |
| <b>Aftaler/kontrakter m.v.</b>      | Lovhjemmel til indgåelse af kontrakter, eksempelvis om naturpleje.                                                           |

**Tabel 5 Retlige instrumenter relevante ved områdeudpegninger (Anker, et al. 2000, s. 30)**

Ud over implementeringsinstrumenterne er der også andre retlige faktorer, der har betydning for implementeringsprocessen. Det drejer sig især om forvaltnings (eks. legalitetsprincippet, magtfordrejning, lighedsprincippet)- og forfatningsretlige (eks. grundlovens beskyttelse af ejendomsretten) grundsætninger, da de afgrænser myndighedernes kompetencer. Derudover forbindes disse med retfærdighedsopfattelse, som er vigtig, fordi implementering er afhængig af den enkelte borgers adfærd i det pågældende område og beslutninger. (Anker, et al. 2000, s. 31)

Brugen af udpegninger kan både påvirke landmændenes økonomi og fremtidige handlemuligheder, både positivt og negativt, og samfundsøkonomien blandt andet igennem prioriteringer af anvendelse af de økonomiske ressourcer til natur- og miljøforvaltning. Positivt for landbruget kan udpegningerne henlede indgreb til områder, hvor det er billigt at udføre dem (jordbrugsmæssige ekstensive områder). (Anker, et al. 2000, s. 33 & 36)

For at opnå de tilpasninger, der ønskes gennemført ved hjælp af udpegninger, kan der både anvendes præmiring og straf som incitament. Disse kan både bruges generelt og for et udpeget område. Det antages, at anvendelse af økonomiske instrumenter kan bevirke, at tilpasningen sker smidigt og omkostningseffektivt. (Anker, et al. 2000, s. 38)

|                            |                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Afgifter og skatter</b> | Afgifter anvendes normalt generelt, man kan anvendes selektivt afhængig af afgiftsgrundlag. Eksempelvis afgifter/skatter på vandforbrug og afgift på husdyrhold. Undtagelse fra skatter. |
| <b>Tilskud</b>             | Tilskud til bestemte arealtyper eller driftsformer.                                                                                                                                      |
| <b>Kontrakter</b>          | Landmanden kan bindes kontraktligt til en bestemt opfyldelse af mål eksempelvis til en bestemt driftspraksis som græsning eller nedsat gødsning.                                         |
| <b>Udlicitering</b>        | Anvendes ved prioritering, ved at der indføres konkurrence om kontrakter.                                                                                                                |

**Tabel 6 Økonomiske instrumenter relevante ved områdeudpegninger (Anker, et al. 2000, s. 39)**

#### 6.7.1.1.1 Opsummering

Udpegninger af arealer er det vigtigste planlægningsværktøj til at regulere arealanvendelsen i et område, typisk ved at tilknytte særlige restriktioner eller begunstigede vilkår til det pågældende areal. Udpegningerne kan have tre funktioner; afgrænsning af områder med særlige forudsætninger (begrænsninger eller muligheder), udtrykke et ønske om en bestemt prioritering i et område, hvilket er tilfældet for de aktuelle udpegninger, samt fremme af kvalitet og sammenhæng i den fremtidige udvikling i et område.

Områdeudpegninger inddeles i interne og eksterne udpegninger, samt i proaktive og reaktive udpegninger. Udpegning af SVL-områder og områder til husdyrbrug er interne udpegninger, som er i direkte medfør af Planloven, og de er proaktive udpegninger, som fungerer som prioriteringsgrundlag til at fremme en bestemt arealanvendelse i et bestemt område.

Den umiddelbare virkning af udpegninger er ofte meget begrænset, hvorfor det forudsættes, at disse bliver fulgt op af yderligere handling, eks. støtteordninger. Oftest vil implementeringen ske ved hjælp af forskellige instrumenter af økonomisk, normativ eller informativ karakter. Eksempelvis krav- og godkendelsesregler og støtteordninger. Udpegning af SVL-områder og områder til lokalisering af husdyrbrug er ikke tilknyttet sådanne implementeringsinstrumenter, udover virke-for bestemmelsen.

#### 6.7.1.2 Planlovens zoneinddeling

Når der tales om område-inddeling (zonering) i forbindelse med arealanvendelse, kan det være relevant at inddrage Planlovens zonebestemmelser. Dette skyldes, at netop disse bestemmelser sætter de overordnede rammer for områdeinddeling i landet. Kommunernes nye udpegningsopgaver omhandler at foretage en udvælgelse af arealer rettet mod anvendelse til jordbrugsmæssige formål, hvorfor det er relevant at se på, hvad hensigtens med Planlovens zoneinddeling er. Til at belyse dette anvendes Vejledning om landzoneadministration.

Planlovens formål er at sikre en sammenfattende fysisk planlægning, som samler samfundsmæssige interesser vedrørende arealanvendelsen og hjælper til at beskytte miljø og natur, således at samfundsudviklingen kan foregå på et bæredygtigt fundament. Sammen med lokal-, kommune- og regionplanlægning skal administration i henhold til landzonebestemmelserne sikre, at udviklingen sker hensigtsmæssigt inden for de rammer, Planlo-

vens formål fastsætter. Landzonebestemmelserne er et virkemiddel til sikring af, at der ikke sker en tilsidesættelse af den sammenfattende fysiske planlægning. (Landzonevejledning 2002, Indledning)

Det primære formål med landzonebestemmelserne og zoneinddelingen er at modvirke byspredning igennem forhindring af uplanlagt og spredt anlæg og bebyggelse i det åbne land. Samtidig skal det sikres, at decideret byudvikling sker, hvor der i planlægningen er givet mulighed for dette. Zoneinddelingen skaber herigennem en klar og betydelig grænsen imellem det åbne land og byen, således at blandt andet miljøkonflikter undgås og kultur- og naturhistoriske værdier bevares. (Landzonevejledning 2002, Afsnit 1.1)

Som udgangspunkt skal områder i landzone friholdes for anden uplanlagt bebyggelse, som ikke er nødvendig i forbindelse med driften af skovbrug, fiskeri og landbrug. Således er varetagelsen af disse erhvervs interesser sammen med at værne om landskab og natur nogle af de hensyn, der danner grundlaget for landzonebestemmelserne. (Landzonevejledning 2002, Afsnit 1.1)

I forbindelse med administration af landzonebestemmelserne skal kommunalbestyrelsen *virke for* gennemførelse af kommuneplanen. Dermed skal der, for hver ansøgning om landzonetilladelse, foretages et konkret skøn inden for de rammer, som planlægningen udgør. Hensigten med dette er, at planlægningen ikke på sigt udhules af enkeltstående tilladelser, hvor hver enkelt afgørelse kan fremstå rimelig, men sammenlagt med de øvrige afgørelser er modstridende med den samlede fysiske planlægnings intentioner. Retningslinjerne for udviklingen i landsbyerne og det åbne land udgør grundlaget for sagens konkrete vurdering. For hver ansøgning om landzonetilladelse skal der foretages en afvejning og vurdering af flere forskellige hensyn. Dette kan blandt andet være planlægningsmæssige hensyn, landskabelige hensyn, naturbeskyttelsesmæssige hensyn og hensyn til jordbrugerhvervet. I forhold til planlægningsmæssige hensyn fremgår det af Vejledning om landzoneadministration, at det er vigtigt at sikre, at arealressourcerne udnyttes hensigtsmæssigt gennem landzoneadministration i en afvejning af de mange forskellige interesser, der er i det åbne land. En af årsagerne til, at det er ønskeligt at forhindre spredt og uplanlagt bebyggelse er, at dette kan bevirke pres for, at jorden inddrages til andre formål med den virkning, at der kommer prisstigninger, som er til skade for jordbrugerhvervene. Herforuden vil fremtidige udviklingsmuligheder i jordbruget blive begrænset og erhvervets investeringssikkerhed svækket af, at eksempelvis boligbebyggelse spredes i det åbne land og dermed bevirker potentielle miljøkonflikter. Andre ulemper ved uplanlagt og spredt bebyggelse er, at dette forhindrer, at investeringer i infrastruktur, service og byggemodning udnyttes optimalt og der skabes herforuden behov for yderligere samfundsmæssige investeringer. Det er ligeledes vigtigt, at der med landzonesager følges op på den gældende fysiske planlægning, af hensyn til sikring af et konkret, langsigtet og klart fundament for den fysiske udvikling og troværdigheden af den pågældende planlægning såvel som af hensyn til private og offentlige investeringer. Vedrørende hensynet til jordbrugerhvervet fremgår det af vejledningen, at de bedst egnede jorde bør være forbeholdt jordbrugsdriften, samt at der så vidt muligt bør tages højde for landbrugsejendommens arronderings- og strukturforhold, foruden de kultur- og bygningstekniske investeringer, der er foretaget i jordbruget. Ligeledes skal der, i vurderingen af de pågældende ansøgninger om landzonetilladelse, tages hensyn til, at der ikke inddrages mere landbrugsjord til anvendelse af ikke-jordbrugsmæssige formål end nødvendigt. Desuden skal det sikres, at afstanden mellem ny bebyggelse mv. og etablerede landbrug er passende, således at miljøkonflikter i videst muligt omfang forhindres. (Landzonevejledning 2002, Afsnit 1.2.3)

### 6.7.1.3 Positiv udpegning

Som det fremgår af afsnit 6.1, er hensigten med at udpege områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug at understøtte investeringsikkerhed og udviklingsmuligheder under hensyntagen til miljø-, natur- og landskabsinteresser foruden naboer. Herforuden ønskes det, at sikre fundamentet for hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger set i forhold til omgivelserne. For at vurdere hvorledes såkaldt positiv udpegning kan sikre de statslige mål, vil der i det følgende blive redegjort for, hvad positiv udpegning kan og ikke kan. Dette sker på baggrund af pjecen *"Sammenhængende landbrugsplanlægning – Inspiration til kommunerne"*. Herforuden anvendes *"Fremtidens landbrugsbyggeri – Juridisk analyse"* af Helle Tegner, der er udarbejdet for Realdania i forbindelse med en idekonkurrence om fremtidens landsbrugsbyggeri. I den forbindelse er rapporten *"Kommuneplanlægning for fremtidens landbrugsbyggeri – Favrskov og Randers Kommuner"* også udarbejdet, denne vil ligeledes blive anvendt. Efterfølgende vil der blive vurderet på, hvorvidt udpegninger kan bidrage til at opfylde de statslige mål.

Ved udpegning af positiv-områder kan kommunalbestyrelsen bestemme rammer, der understøtter muligheden for udvikling af husdyrproduktioner eller understøtter etablering af biogasanlæg, så hensyn til omgivelser og miljø kan integreres bedre. Udpegningen af egnede beliggenheder er ikke afgrænset til at være inden for SVL-områderne i kommuneplanen. Her fremgår det dog af pjecen, at overvejelse af egnede beliggenheder inden for SVL-områder vil være hensigtsmæssigt. Der kan dog være tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt at udpege områder uden for. Eksempelvis grundet investeringer i et husdyrbrug beliggende uden for et værdifuldt landbrugsområde, men som er egnet til udvidelse til stort husdyrbrug. Ligeledes kan det være tilfældet, hvor et husdyrbrug ellers vil optage dyrkningsjord i et værdifuldt landbrugsområde, og der uden for disse kan findes egnede lokaliseringsmuligheder. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 8)

Som eksempel på positiv planlægning inddrages eksempler fra *"Fremtidens landbrugsbyggeri – juridisk metode"* af Helle Tegner;

*"Som eksempler på en "positiv" planlægning for lokalisering af landbrugsbyggeri kunne tænkes kommuneplanretningslinjer, der særligt udpeger arealer som egnede til "udflytning" af landbrug. Tilsvarende kan der udarbejdes kommuneplanretningslinjer, som sigter mod at undgå eller begrænse andre (nye) aktiviteter, der potentielt kan være i konflikt med de landbrugsmæssige interesser, f.eks. boligbyggeri eller forskellige former for rekreativ anvendelse mv., som kræver stillingtagen efter lovgivningen"*

(Anker, Helle Tegner 2007, s. 6-7)

Vedrørende områder, hvor der som udgangspunkt ønskes at mindske byggeri grundet eksempelvis særligt værdifulde landskabsområder, fremgår af det følgende;

*”eksempelvis kunne fastsættes retningslinjer om, at ”udflytning” af landbrug i f.eks. særligt værdifulde landskabsområder som udgangspunkt bør undgås eller om, at nyt byggeri – idet omfang der kræves tilladelse m.v. – i videst muligt omfang skal indpasses i landskabet”*

(Anker, Helle Tegner 2007, s. 8)

Kommunerne kan gennem retningslinjer støtte mulighederne for, at placere nye husdyrproduktionsformer, som bruger nye miljøteknologiske løsninger, samt eksempelvis husdyrproduktioner, der er kombineret med andre produktioner. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 9) Ved at være forpligtiget til at inddrage store husdyrbrug i kommuneplanlægningen har kommunerne mulighed for at vælge velegnede områder, gennem positiv udpegning, hvor det eksempelvis vil være muligt for husdyrproduktionerne at samle sig i klynger. Sådanne klynger kunne eventuelt være centreret omkring fælles biogasanlæg, såfremt dette vil være hensigtsmæssigt i forhold til kommunens samlet afvejning af arealinteresserne. I denne forbindelse fremgår det dog af pjecen, at jordløse husdyrbrug også kan placeres andre steder. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 9) Foruden ovenstående eksempler på hvorledes udpegningerne menes at kunne påvirke udviklingen i de enkelte kommuner, fremgår det også i pjecen, at planlægningen vil kunne være med til at give kommunerne mulighed for at kunne foretage hurtigere sagsbehandling i forbindelse med biogasanlæg og husdyrbrug, som er i de positivt udpegede områder. Dette begrundes med, at der i kommuneplanen allerede er taget højde for de mest betydningsfulde hensyn. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 9)

Projektet *”Kommuneplanlægning for fremtidens landbrugsbyggeri – Favrskov og Randers Kommuner”* har afsat i afprøvning og udvikling af en ny metode til i kommuneplanen at bestemme forskellige områdetyper angående lokalisering af nyt større landbrugsbyggeri. (Favrskov & Randers Kommuner 1 2008, s. 5)

I dette projekt er der for forsøgsområderne i det åbne land foretaget en zoneinddeling i tre områdetyper vedrørende nyt stort landbrugsbyggeri. Zoneringen har udgangspunkt i prioriteringen, der fremgår af kommuneplanen, af landskabernes værdier, sårbarhed, samt deres potentialer angående nye landbrugsbyggerier og i forhold til nabohensyn, planlagte ændringer som eksempelvis byudvikling og nye vejanlæg samt gældende lovgivning. (Favrskov & Randers Kommuner 2 2008, s. 6) Områdetyperne betegnes som;

- Udbygningsområder for landbrugsbyggeri
- Vurderingsområder for landbrugsbyggeri
- Særligt sårbare områder for landbrugsbyggeri

(Favrskov & Randers Kommuner 2 2008, s. 7)

I rapporten fremgår det, at det er ønskeligt at de generelle retningslinjer og udpegningerne konkretiserer administrationsgrundlaget, reguleringen af husdyrproduktion og for landzonereglerne. Ved at strategier og mål for udviklingen i de pågældende områdetyper er differentierede, vil de to kommuner arbejde for, at landbru-

gets fremtidige investeringer og strukturudvikling sikres koordineret med nabohensyn, byudvikling, beskyttelse af natur, miljø og landskab samt rekreativ brug. (Favrskov & Randers Kommuner 2 2008, s. 6-7)

Følgende er eksempler på retningslinjer i rapporten for lokalisering af stort landbrugsbyggeri;

*"I forbindelse med tilladelse eller godkendelse af nyt landbrugsbyggeri vil kommunens sagsbehandling foregå i overensstemmelse med ovenstående mål og strategier for kommuneplanens tre områdetyper for lokalisering af stort landbrugsbyggeri."*

(Favrskov & Randers Kommuner 2 2008, s. 13)

*"Kommunen vil opfordre landbrugserhvervet til at indgå i en tidlig gensidig dialog med kommunen om strukturudvikling og planlægning for en optimal lokalisering af nyt landbrugsbyggeri."*

(Favrskov & Randers Kommuner 2 2008, s. 13)

I det ovenstående fremgår eksempler på, hvorledes retningslinjerne kan anvendes. Det er dog også vigtigt at gøre det klart, hvad de ikke kan anvendes til.

Af Planlovens § 11, stk. 4 fremgår det, at kommuneplanen ikke må være i strid med blandt andet den regionale udviklingsplans beskrivelse af den ønskede udvikling, råstofplaner, Natura 2000-planer, vandplaner, samt hand-leplaner angående disse planers realisering. (Planloven 2009, § 11, stk 4) I "Fremtidens landbrugsbyggeri – juri-disk analyse" fremgår det således, at kommuneplanen ikke må være i strid med planlægning "et trin-højere" og herforuden at det må formodes, at en retningslinje i kommuneplanen ikke må være i strid med anden lovgiv-ning. (Anker, Helle Tegner 2007, s. 4) Herved kan der ikke planlægges i kommuneplanen for landbrugsbyggeri, som vil stride imod de pågældende retningslinjer og målsætninger, der er fastlagt angående god vandtilstand og gunstig bevaringsstatus. (Anker, Helle Tegner 2007, s. 8) I den juridiske analyse fremgår det ligeledes, at det må antages, at der kan være tilfælde, hvor særlige lovbestemmelser kan have dækket reguleringen angående visse forhold, hvorved muligheden for at udforme retningslinjer angående dette begrænses. I den juridiske analyse anvendes der her et eksempel vedrørende Husdyrgodkendelsesloven. Her antages det, at denne lovs afstandskrav angående blandt andet lugtgener udelukker, at der i kommuneplanens retningslinjer fastsættes yderligere afstandskrav angående disse forhold. (Anker, Helle Tegner 2007, s. 4)

Det er vigtigt at være opmærksom på, at retningslinjer kun har den retlige betydning som administrations-grundlag, i den udtrækning lovgivningen giver mulighed for at forlange en tilladelse, udstede påbud eller stille vilkår i forbindelse med landbrugsbyggeri. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med landzonetilladelse angående opførsel af landbrugsbygninger, hvor der ikke er direkte tilknytning til eksisterende bygningsarealer. Ligeledes kan det være i forbindelse med byggeri, som nødvendiggør godkendelse eller tilladelse efter Husdyr-godkendelsesloven. (Anker, Helle Tegner 2007, s. 6)

I forhold til decideret forbudszoner, fremgår følgende i *"Fremtidens landbrugsbyggeri – juridisk analyse"*;

*"Som udgangspunkt er det derfor ikke muligt at fastsætte retningslinjer om "forbudszoner", hvori landbrugsbyggeri skal undgås – bortset fra de tilfælde, hvor landbrugsbyggeri kræver en tilladelse, f.eks. landzonetilladelse eller anden myndighedsbehandling. Retningslinjer skal under alle omstændigheder give mulighed for en konkret vurdering. En retningslinje om, at der i et område ikke vil blive givet landzonetilladelse til nyt landbrugsbyggeri, vil kunne tilsidesættes som ugyldig"*

(Anker, Helle Tegner 2007, s. 8)

Af citatet fremgår det, at der i forbindelse med retningslinjers udformning skal være mulighed for en konkret vurdering. Det fremgår også af pjecen *"Sammenhængende landbrugsplanlægning – Inspiration til kommunerne"*, at der ikke kan meddeles afslag på en ansøgning fra en ejer, der ønsker at udvide vedkommendes store husdyrbrug med begrundelse i, at den pågældende husdyrproduktion ikke er placeret i et positivområde. Således er reguleringen af husdyrbrug, inklusiv regulering i henhold til husdyrgodkendelsesloven ens, ligegyldigt om det pågældende husdyrbrug er beliggende uden for eller inden for områderne udpeget i kommuneplanen. Det samme gælder for biogasanlæg. Herforuden kan der ikke foretages udpegning af områder, hvor fælles biogasanlæg eller husdyrbrug er uønsket. Det er ikke tilladt, at formulere retningslinjerne på en måde, der medfører karakter af vilkår eller forbud. Der kan dog være behov, der er planlægningsbegrundet, for retningslinjer vedrørende eksempelvis tilpasning af landbrugsbyggeri til disses omgivelser eller at forhindre nyt byggeri i forbindelse med retningslinjer for eksempelvis særlige beskyttelsesinteresser angående landskab eller natur. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 9)

#### 6.7.1.3.1 Vurdering:

Ved at kommunerne er forpligtiget til at foretage positiv udpegning inddrages landbruget i højere grad end tidligere i kommuneplanlægningen, hvilket må være en fordel, da de enkelte kommuners hensigt med landbruget antages at være mere tilgængelig for de forskellige aktører. Landbrugserhvervet kan således finde informationer om, hvorledes kommunen planlægger at støtte erhvervet. Udpegningerne vil ligeledes kunne inddrages i eksempelvis sagsbehandlingen af landzonesager og være med til at nuancere administrationsgrundlaget. Udpegningerne og dertilhørende retningslinjer kan eksempelvis anvendes til at udpege områder, hvor der er mulighed for, at husdyrproduktioner samler sig i klynger, eventuelt omkring fælles biogasanlæg. Ligeledes vil planlægningen kunne være med til at give kommunerne mulighed for, at kunne foretage hurtigere sagsbehandling vedrørende husdyrbrug og biogasanlæg, som er i de positivt udpegede områder, da der i kommuneplanen er taget højde for nogle af de mest væsentlige hensyn. Men udpegningerne kan dog ikke medføre nogen decideret garantier, da retningslinjerne ikke må udelukke en konkret vurdering. Ligesom de ikke kan regulere forhold, der er dækket af anden lovgivning, eller strider mod anden lovgivning. En anden vigtig pointe i forhold til positiv områders betydning er, at regulering efter husdyrgodkendelsesloven er ens uanset om den pågældende bedrift er beliggende inden for eller uden for et positivt område. På baggrund af ovenstående vurderes det, at der kun i mindre grad kan være tale om egentlig investeringssikkerhed.

Vedrørende muligheden for at lette sagsbehandling fremgik det af analysen af effekt i afsnit 6.5.1, at en sagsbehandler udtaler, at såfremt udpegningerne er baseret på de parametre, der er i miljøgodkendelsessager, og

der i den pågældende sag er stor afstand til natur og naboer, vil det være lettere at behandle sagen, men at det er forudsætningerne i det pågældende område og ikke udpegningerne.

#### 6.7.1.4 Værktøjer til udarbejdelse af grundlaget for udpegningerne af landbrugsarealer

Herunder foretages der en analyse af forskellige værktøjer, der kan være med til at danne grundlaget for udpegningerne af særlig værdifulde landbrugsområder og områder til lokalisering af husdyrbrug og biogasanlæg. I analysen vurderes der på, hvad hvert enkelt værktøj kan bidrage med til udpegningerne, og hvad det kan give af fordele og ulemper i forhold til det, der ønskes at opnå med udpegningerne. Dette skal være med til at vurdere på, om udpegningerne er brugbare til at opnå de statslige mål for landbrugsområdet.

Som beskrevet tidligere udgav Naturstyrelsen den 13. april 2012 en pjece, der skal hjælpe kommunerne med at planlægge for landbruget, særlig i forhold til hvordan de skal foretage udpegningerne. I den skriver Naturstyrelsen, at udpegningerne kan foretages på grundlag af allerede eksisterende data. Hertil angiver de hvilke værktøjer, der kan bidrage med relevant data. Det drejer sig om jordbrugsanalyserne, biogassekretariatets geografiske analyse, landskabskaraktermetode. Desuden kan faktorer fra husdyrgodkendelsesloven og kommunernes naturkvalitetsplanlægning bidrage med relevante oplysninger for udpegningernes udformning. Nedenfor behandles disse værktøjer enkeltvis. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 13-14)

##### 6.7.1.4.1 Statens jordbrugsanalyser

I dette afsnit vil der blive set nærmere på, hvad statens jordbrugsanalyser kan bidrage med til udpegningerne af særlig værdifulde landbrugsområder og områder til lokalisering af husdyrbrug.

Jordbrugsanalyserne udarbejdes nu af Statsforvaltning Nordjylland. Udarbejdelsen af jordbrugsanalyserne er fastsat i Landbrugsloven:

*"§ 3. Statsforvaltningen skal mindst én gang i hver valgperiode i samarbejde med kommunalbestyrelserne udarbejde og offentliggøre en analyse af jordbrugserhvervene, der skal sikre, at de jordbrugsmæssige interesser indgår i de regionale udviklingsplaner, kommuneplanerne og lokalplanerne."*

(Landbrugsloven 2010, § 3)



De emner, der skal behandles i jordbrugsanalyserne, er fastsat i et cirkulære til jordbrugskommissionerne og kommunerne vedrørende varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under kommune- og lokalplanlægning;

*"§ 3. I jordbrugsanalysen beskrives jordbrugserhvervenes betydning såvel erhvervs- og samfundsøkonomisk*

*som natur- og miljømæssigt.*

*Stk. 2. Analysen indeholder oplysninger om*

*1) arealgrundlaget, jf. § 2 i lov om drift af landbrugsjorder,*

*2) jordbrugserhvervenes natur- og miljøgivne forudsætninger,*

*3) ejendoms- og bedriftsstrukturen,*

*4) investeringer i bygninger og kulturtekniske anlæg, herunder markvandingsanlæg, vækst- og drivhuse, gyllesepareringsanlæg, biogasanlæg mv.,*

*5) jordbrugsproduktionens art, omfang og lokalisering, herunder særligt lokalisering af husdyr- og planteproduktion, følgevirkomheder mv. og*

*6) andre forhold, som Statsforvaltningen finder af betydning for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser.*

*Stk. 3. Gennem analysen sker en kortlægning af kommunens områder med særlig jordbrugsmæssig betydning."*

(Cirkulære, Jordbrugsmæssige interesser 2010, § 3)

Jordbrugsanalyserne er nu tilgængelige via en GIS-portal på internettet med landsdækkende kort. På portalen findes en lang række kort, der illustrere analyserne, disse kan ses på Figur 3.

I vejledning i kommuneplanlægning fremgår det, at jordbrugsanalyserne skal danne grundlag for udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder, således at disse kan sikres igennem kommune- og lokalplanlægning. Dette skal sikre, at der ikke sker en større overførsel af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål end nødvendigt.

Hertil skal de bedste landbrugsjorde bevares, samtidig med at der tages hensyn til arronderingsforhold, investeringsforhold mm. (By- og Landskabsstyrelsen 2008, s. 32-33)

Af Naturstyrelsen pjece fremgår det, at det vil være muligt at udpege særligt værdifulde landbrugsområder, herunder fastsættelse af retningslinjer vedrørende varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser på grundlag af jordbrugsanalyserne suppleret med viden omkring lokale forhold og fremtidsperspektiver. Dette forudsætter, at der tages stilling til, hvilke faktorer der skal være bestemmende for udpegningen. Jordbrugsanalyserne kan eksempelvis afdække lokale ejendomsforskelle, fordeling af heltids- og deltidbrug, placering affølgeerhverv, afgrødefordeling og områder med særlige karakteristika. Af pjecen fremgår det desuden, at jordbrugsanalyserne som er landsdækkende giver et fælles ensartet beslutningsgrundlag for kommunerne. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 16-17)

### Vurdering

Jordbrugsanalyserne indeholder som det fremgår ovenfor information vedrørende bedriftsstrukturen, lokalisering af produktionerne, produktionernes art og omfang,

hvilke investeringer der er foretaget i bygninger og andre driftsanlæg mm.. Disse informationer kan give et billede af, hvor forskellige typer af landbrug er beliggende. Samtidig gør de det muligt at se hvilke landbrug, der har foretaget investeringer og foretaget udvidelser af deres bedrifter. Med disse informationer er det i forbindelse med udpegningerne muligt at tage udgangspunkt i, hvor husdyrbrugene allerede er beliggende, samt hvor de hidtidige udvidelser er sket henne. Jordbrugsanalyserne tager dog ikke højde for de enkelte landmænds situationer og fremtidsplaner, og analyserne kan derfor ikke stå alene som udpegningsgrundlag. I den forbindelse har planlæggeren fra Jammerbugt Kommune udtalt, at det ikke giver mening at foretage udpegningerne alene på grundlag af jordbrugsanalyserne. (Bilag 1) Er landmanden i en position, hvor han kan låne yderligere penge til udvidelse af sin bedrift og har han overhovedet planer om at udvide yderligere. Derudover er de data, jordbrugsanalyserne er baseret på, bagudrettet, mens landmændenes planer og den kommunale planlægning er fremadrettet. Herved skal kommunerne altså sige noget om den fremtidige udvikling ud fra nogle betingelser og forhold, som måske ikke er aktuelle længere. Dog fremgår det af svarene fra kommuneplanlæggerne i Frederikshavn og Aarhus Kommuner, at jordbrugsanalysernes data, om eksempelvis bedriftsstrukturen, er nødvendige at inddrage i planlægningen og at disse danner et godt grundlag for de videre analyser. I Aarhus Kommune er det valgt at bestille specifikke lokale data som supplement. (Bilag 1)

- **Arealanvendelse**
  - Overvejende arealanvendelse
  - Areal søgt med ha-støtte
- **Husdyrproduktion**
  - Overvejende husdyrproduktion
  - Lokalisering og størrelse af husdyrbrug
  - Husdyrhold på bedriftsniveau
  - Husdyrtryk
  - Harmoniareal over 1,4 DE/ha
  - Ændring i antal DE (For kvæg, svin, pelsdyr, fjerkræ)
- **Planteproduktion**
  - Overvejende afgrødevalg
  - Lokalisering og størrelse af planteavlere
  - Lokalisering af økologisk drift
  - Lokalisering af specialafgrøder
  - Forholdet ml. N-norm og fordelt husdyr-N for planteavlere
- **Ejendomsstruktur**
  - Ejendomme efter størrelse (i ha)
  - Samlet areal for ejendomme i givne størrelsesklasser
  - Størrelse af bedrifter (inddelt i klasser)
- **Økonomiske forhold**
  - Placering og størrelse af følgevirksomheder
  - Investering i bygninger og kulturtekniske anlæg
- **Jordbundsdata**

Figur 3 Indhold i jordbrugsanalyserne (Statsforvaltningen Nordjylland 2011, s. 3)

#### 6.7.1.4.2 Biogassekretariatets geografiske analyse

I Naturstyrelsens pjece fremgår det, hvorledes der kan foretages en lokaliseringsanalyse for biogasanlæg. Denne omfatter en række underanalyser, henholdsvis en geografisk analyse, en husdyranalyse, en afsætningsanalyse, en afstandsanalyse og en analyse af anden biomasse. Disse analyser har været gennemarbejdet af biogassekretariatets og af pjecen fremgår det derfor ret detaljeret, hvordan disse kan foretages. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 19-25) Det fremgår dog også af pjecen, at igennem en samlet planlægningsproces for alle tre planemner kan faktorer fra lokaliseringsanalysen for biogas benyttes i forbindelse med udpegninger af de to andre typer områder. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 13)

#### 6.7.1.4.3 Landskabskaraktermetoden

Landskabskaraktermetoden er udviklet af Skov- og Naturstyrelsen, Skov & Landskab ved KU, Århus og Fyns Amter. I forbindelse med den nye Planlov i 2007 blev der udgivet en vejledning om brugen af landskabskaraktermetoden i den kommunale planlægning. Metoden er udviklet med henblik på planlægning og forvaltning af det åbne land. Herunder lægger den op til et tværkommunalt samarbejde. Metoden kan hjælpe kommunerne til at opnå en fælles forståelse samt samarbejde om planlægningen. Dermed skabes der større sammenhæng i landskabet og bevarelse af kulturhistorie. (Miljøministeriet 2007, s. 10-11) Metoden skal på den ene side benyttes i forbindelse med beskyttelse af værdifulde landskaber og landskabselementer i kommunen, men samtidig skal den også benyttes til at sikre, at der er mulighed for at benytte landskabet. Den skal desuden være med til at sikre, at forandringer i det åbne land sker i respekt for landskabernes karakter og oplevelsen af disse. Derudover skal den også bidrage til sikring af en optimal sammenhæng mellem udviklingen i byerne og udviklingen i det åbne land. (Miljøministeriet 2007, s. 9) "Landskabskarakteren" er i metoden givet som samspillet mellem natur, kulturgeografiske mønstre, rummelige og visuelle forhold samt samspillet mellem natur og arealanvendelse. Der tages udgangspunkt i "landskabskarakteren" i varetagelsen af de landskabelige interesser, da denne sætter rammen for vores oplevelse af et bestemt landskab og vores tilknytning til dette. (Miljøministeriet 2007, s. 12)

Landskabskaraktermetoden er delt op i fire faser, som er karakterkortlægning, landskabsvurdering, landskabsstrategi og til sidst implementering. (Miljøministeriet 2007, s. 12)



Figur 4 Landskabskaraktermetodens fire faser (Miljøministeriet 2007, s. 13)

Karakterkortlægningen består af en overordnet kortlægning og en beskrivelse af kommunernes landskaber inklusiv en registrering af særlige karakteristika i landskabet. Kortlægningen er inddelt i tre delanalyser; en kulturgeografisk, en naturgeografisk samt en rummelig og visuel analyse. Resultatet af kortlægningen er en opdeling af landskabet i landskabskarakterområder. Landskabsvurderingen inddeler landskabskarakterområderne i en række delområder. Dette sker efter karakterens tilstand og styrke, tilstedeværelsen af særlige visuelle oplevelsesmuligheder samt kystnærhed. I Landskabsstrategien opdeles landskabet i forskellige zoner med hver deres strategiske mål med tilhørende forslag til, hvordan de landskabelige interesser kan inddrages i forvaltningen og planlægningen af det åbne land. I den sidste fase, implementeringen, bliver de landskabelige hensyn indarbejdet i kommuneplanen. Dette sker efter afvejning i forhold til andre interesser samt politisk behandling. (Miljøministeriet 2007, s. 12-13)

De forskellige analyser i metoden bygger hovedsageligt på GIS-analyser af allerede eksisterende landsdækkende digitale data. Dette er eksempelvis data omkring jordbundsforhold, flyfotos og topografiske kort. I den rummelige og visuelle analyse sker der en supplerende af kortlægningen ved registreringer ude i det pågældende landskab. Vurdering, strategi og implementering bliver foretaget igennem en række vurderinger og afvejninger, der sker ved skrivebordet. (Miljøministeriet 2007, s. 10-12)

I Naturstyrelsens pjeces fremgår det, at landskabskaraktermetoden er relevant at inddrage i landbrugsplanlægningen i forbindelse med at tilgodese landskabelige interesser samt varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser. Landskabskaraktermetoden giver et helhedsbillede af kommunens landskab og dets kendetegn. Dermed kan denne fortælle, hvor der er udviklingsmuligheder, samt hvor der er beskyttelsesinteresser (landskabelige). Ifølge pjecen giver metoden et godt funderet grundlag for, at placeringen af store landbrugsbygninger og biogasanlæg sker på robuste steder, således det ikke forringer oplevelsesrige og karakteristiske landskaber. Herunder kan den anvendes til mere detaljerede lokaliseringanalyser. Landskaberne målsættes ud fra deres karakterstyrke, særlige visuelle oplevelsesmuligheder samt en vurdering af deres sårbarhed. Landskabsmålene for et landskab giver dertil udtryk for, hvilken udvikling der vil være hensigtsmæssig rent landskabeligt. De overordnede mål er, at karakteristiske landskaber skal beskyttes og vedligeholdes og karaktersvage landskaber skal ændres. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2012, s. 26-27)

### Vurdering

Landskabskaraktermetodens fokus ligger i høj grad på varetagelsen af natur- og landskabshensyn og ikke så meget på dem der bor og/eller driver erhverv ude i det pågældende område, herunder deres ønsker og behov. Da store dele af metoden er baseret på personlige vurderinger, kan det være svært at se, hvordan metoden kan bidrage til ensartethed på tværs af kommunegrænser. Hvis metoden anvendes som et led i lokaliseringen af husdyrbrug, kan den bruges til at sige noget om, hvor eventuelle bygninger kan placeres, således at de forstyrre naturen og landskabet mindst muligt. Den tager dog ikke højde for, om et givent område er egnet til landbrugsdrift og landbrugsbyggeri eller hvorvidt placeringen giver mening for den enkelte landmand og dennes behov og udviklingsplaner. Af svarene fra de kommunale planlæggere fremgår det, at Jammerbugt Kommune benytter denne som udgangspunkt i forbindelse med udpegningerne, hvor den er blevet benyttet til at opdele et område i nogle forskellige typer områder i forhold til hvilken type landbrugsdrift, de er bedst egnede til, og er positive overfor det overblik, metoden har bidraget til. For de to øvrige kommuners vedkommende

har de ikke benyttet landskabskaraktermetoden. I Frederikshavns Kommune bemærkes det, at den er omfattende at bruge og formentlig ikke er nødvendig for udpegningsgrundlaget. (Bilag 1)

#### 6.7.1.4.4 Husdyrgodkendelsesloven

I 2007 trådte husdyrgodkendelsesloven i kraft. Denne erstattede den hidtidige regulering af husdyrbrug blandt andet Planlovens VVM- og landzoneregler, miljøbeskyttelseslovens miljøgodkendelsesregler, samt den tidligere husdyrgødningsbekendtgørelses lokaliseringsregler. (Husdyrgodkendelsesloven med noter 2009) Husdyrgodkendelsesloven drejer sig om husdyrbrug i den udstrækning, disse udvider, ændrer eller etablerer produktion. Derfor vil det som udgangspunkt kræve godkendelse eller tilladelse i henhold til lovens bestemmelser, hvis der på et husdyrbrug opføres ny landbrugsbygning. (Husdyrgodkendelsesloven 2009, Kapitel 3) I husdyrgodkendelsesloven er der blandt andet fastsat en række beskyttelsesniveauer for næringsstoffer, afstandskrav til byzone og nabobeboelse mv.. Disse niveauer angiver, hvilke lokaliteter der er sårbare, og hvilke der er robuste. Disse oplysninger vil kunne anvendes, som en del af grundlaget for udpegningen af områder til lokalisering af store husdyrbrug. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 14)

Husdyrgodkendelsesloven kan således bidrage til grundlaget for udpegningerne. Dette sker igennem en residual-planlægning, der kan være med til at udelukke uhensigtsmæssige placeringer.

#### 6.7.1.4.5 Kommunernes naturkvalitetsplanlægning

Kommunernes naturkvalitetsplanlægning omfatter sammenhængen mellem blandt andet nationalparker, Natura 2000-områder, fredede områder, § 3-områder og økologiske forbindelser. Disse informationer kan bidrage med et billede af, hvor lokale og regionale naturkvaliteter er lokaliseret. Dermed er det muligt at tage hensyn til eksempelvis sammenhængen mellem naturområder, når der skal planlægges for placering af store husdyrbrug og biogasanlæg. (Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2 2012, s. 14)

Kommunernes naturkvalitetsplanlægning kan derfor bidrage til grundlaget for udpegningerne. Dette sker igennem en residual-planlægning, der kan være med til at udelukke uhensigtsmæssige placeringer.

### 6.7.2 Interessenternes vurdering af realiseringen af de statslige mål

I dette afsnit foretages der en analyse af, hvordan de forskellige interesseparter vurderer, at de statslige mål, der fremgår af afsnit 6.1, kan nås igennem udpegningerne. Dette gøres igennem interviews med henholdsvis kommunale planlæggere og repræsentanter for landbrugserhvervet. Der vil i det følgende blive redegjort enkeltvis for disse parter vurdering af realiseringen af målene, desuden redegøres der for de ønsker til planlægningsopgaverne, interessenterne har givet udtryk for. Interessenterne er både markarbejdere og målgruppen.

#### 6.7.2.1 Kommunale planlæggere

Herunder redegøres der for de kommunale planlæggeres vurdering af målenes realisering. De anvendte interviews er vedlagt som Bilag 1.

Da interviewet med Aarhus Kommune blev foretaget, vurderede de, at konsekvensen ved udpegningerne ville være, at kommunen begrænses i mulighederne for byspredning. Hvilket lokale landboforeninger havde givet

udtryk for, var tilstrækkeligt for dem. Der var dog stor tvivl om, hvad kommunen vil få ud af at foretages udpegningerne til store husdyrbrug, da det var til overvejelse at udpege områder, hvor kommunes store husdyrbrug allerede er etablerede, og herved vil der blive udpeget områder, hvor bedrifterne formentligt vil foretage udvidelser, uanset om de var inden eller uden for et udpeget område. Ud fra dette perspektiv kan det være svært at se fordelene for kommunens ressourceforbrug i forbindelse med udpegningsprocessen.

I løbet af interviewet blev der flere gange givet udtryk for, at kommunerne mangler informationer om, hvordan udpegningerne skulle foretages og virkemidler der kunne være med til at styre udviklingen. Der blev også givet udtryk for, at det kunne være hensigtsmæssigt, hvis nichebrugene og de økologiske brug i kommunen var placeret tæt på byerne, da disse medfører færre gener end andre store brug. Men der er ikke virkemidler til at foretage en sådan differentiering, derimod afhænger landbrugenes placering af markedskræfterne.

I Jammerbugt Kommune er det intentionen, at størstedelen af den jord, der i dag anvendes til jordbrugsmæssige formål, fortsat skal have den anvendelse. I interviewet med kommunen blev der givet klart udtryk for, at udpegning af SVL-områder ville medføre et A & B hold, hvor landbrug uden for udpegede områder ville få sværere ved at få finansiering af deres produktion. Derfor var kommunen tilbageholden med at bruge den betegnelse. I forbindelse med realiseringen er grundlaget for udpegningen af stor betydning. Her var kommunen meget i tvivl om, hvad de særligt værdifulde landbrugsområder skal være værdifulde i forhold til. Ligeledes mener kommunen ikke, at jordbrugsanalyser er nok til at danne grundlaget for udpegningen. Kommunen var dog positiv overfor, at landbruget er blevet inddraget i kommuneplanlægningen og det er blevet klart for både landbruget i kommunen og kommunen selv, at der kan planlægges for landbruget.

Som det fremgår af afsnit 3.4.1, arbejder kommunen med begrebet frihedsgrader og gjorde sig tanker om, hvorledes der i udvalgte områder kunne skabes flere frihedsgrader. Det er dog afgørende for investeringssikkerheden, at der ikke sker en inddeling, der medfører de førnævnte A og B hold. Det var dog ikke klart for kommunen, hvorledes den redegørelse, der var udarbejdet for dele af kommunens landbrugsjord, skulle omformes til retningslinjer. Selvom kommunen har lagt mange ressourcer i udpegningsprocessen er der ikke forventning om, at udpegningerne er foretaget inden kommuneplanen skal i høring. Hermed vil realiseringen af de statslige mål under alle omstændigheder blive forsinket.

I interviewet blev der givet udtryk for, at der skulle være klare fordele for både landbrug og kommune for at foretage det større arbejde, som udpegningerne kræver. Ligeledes ønskedes der mere klarhed over, hvad SVL-områderne skulle være særlig værdifulde i forhold til, samt hvilke tidsperspektiv udpegningerne skulle have, da denne faktor har stor betydning for landbruget. Herforuden var det vigtigt at finde en løsning, der ikke ville have store økonomiske konsekvenser for landbrug uden for udpegede områder.

I Frederikshavn Kommune er forventningen, at udpegning af SVL-områder vil læne sig op ad amternes udpegninger, hvorfor der ikke forventes store udfordringer vedrørende denne opgave. Den politiske holdning i kommunen er, at man ønsker at styrke landbruget. Kommunen er af den mening, at det er landbruget og øvrige interesseparter, der skal give dem kompetencen til at varetage planlægningsopgaverne for landbruget. I den forbindelse har kommunen holdt møder med de forskellige interesseparter for at belyse, hvilke behov og forventninger disse har og hvordan der sikres løsninger, der er brugbare for alle parter. Selvom kommunen er positiv stemt overfor at styrke landbruget, er der generelt skepsis overfor, om udpegningerne er vejen frem.

Der blev generelt stillet spørgsmålstejn ved, om arealudpegninger er den rigtige måde at søge at løse samfundsproblemer på. Dette gælder både i forhold til udpegning af arealer til store husdyrbrug og udpegninger generelt. Spørgsmålet er her, hvad er målet og matcher værktøjet målet? I forhold til udpegning af arealer til store husdyrbrugs betydning er det vigtigt for kommunen, at der er administrative fordele ved at foretage udpegningerne.

Det var uklart for kommunen, hvordan udpegningerne skal foretages, særligt hvem der skal imødekommes. En anden faktor, der kan få betydning for udpegningernes betydning, er mobilitet. Således er der flere landbrugsbedrifter, der ikke har kapitalen til at flytte produktionen, hvorfor de ikke kan placere sig i udpegede områder. Der er i kommunen en formodning om, at udbredelsen af selskabsejede bedrifter vil ændre på dette, men sådan er situationen ikke endnu. Udpegningerne vil heller ikke medføre garantier, uanset om kommunen ønsker det eller ej, som ellers vil kunne give incitament til at nogen ville flytte deres produktioner. I kommunen vurderes finanskrisen ligeledes at være en faktor, der vanskeliggør planlægningen, eftersom denne gør udviklingen endnu svære at forudsige end hidtil.

For kommunen er det afgørende, at den kan se fordelene ved at der foretages udpegninger. I den forbindelse kan disse være svære at identificere, når grundlaget og det egentlige mål med udpegningerne stadig fremstår uklart. For den fremadrettet landbrugsplanlægning fremgår det af interviewet, at fokus retter sig mod hvad teknologien kan få af betydning, da udviklingen her går mod, at flere konflikter på sigt kan afhjælpes ved teknologisk tiltag.

#### **6.7.2.2 Repræsentanter for landbruget**

I dette afsnit foretages der en analyse af, hvorledes repræsentanter for landbrugserhvervet, henholdsvis repræsentanter fra Videncentret for Landbrug og to landmænd, vurderer, at de statslige mål kan realiseres igennem de konkrete udpegninger. Herunder beskrives det, hvilke ønsker de har til planlægningen for landbruget.

##### **6.7.2.2.1 Repræsentanter fra Videncentret for Landbrug**

I det følgende fremgår repræsentanterne fra Videncentret for Landbrugs vurdering af, hvorvidt de statslige målsætninger for landbrugsområdet kan nås gennem udpegningerne, samt hvilke ønsker og forslag de har til planlægningsopgaven.

Repræsentanterne mener, at der er et stort behov for, at udviklingen af stadig større bedrifter og dertil hørende øget indflydelse på omgivelserne styres i en eller anden grad. De mener, at kommunernes forpligtigelse til at inddrage landbruget i kommuneplanlægningen er en stor fordel, men hvorvidt udpegninger af arealer til store husdyrbrug er den rigtige måde at planlægge for landbruget på, stilles der spørgsmålstejn ved.

I forhold til betydningen af positiv udpegning stiller repræsentanterne sig spørgende overfor, hvilke landbrug der skal tilgodeses og hvilke der dermed ikke skal og hvorfor. Generelt er der spørgsmålstejn i forhold til, hvilke typer landbrug, der ønskes at fremme, og om det så er de rigtige, som planlægningen rammer. Ligeledes indikerer positiv udpegning en form for negativ udpegning. Hvis dette er hensigten, bør det meldes klart ud. Såfremt det er hensigten med udpegningerne, at bedrifter vil flytte deres produktion til udpegede områder, stilles der spørgsmålstejn til, hvilket incitament der er for dette. Dette begrundes med, at køb er drevet af behov og muligheder, så hvis en landbrugsejendom opfylder landmandens behov, er det dette, der motiverer købet, uanset om den pågældende ejendom er beliggende i et positivt område eller ej.

Repræsentanterne advarer mod at fastlåse arealer til bestemte funktioner og fremhæver at innovative landmænd ofte har været dem, der har været presset og som har skullet håndtere konflikter og dermed måtte finde på løsninger, således at de kunne tilpasse sig området. Det er vigtigt at gøre sig klart, hvilken udvikling der ønskes at understøtte. I den sammenhæng fremhæver de, at der er et paradoks i, at der er stor fokus på jord-uafhængige produktioner (jordløse husdyrbrug), samtidig med at det ønskes at fremme økologi.

I forhold til at det er en opgave, der foretages på kommunalt niveau, vurderes dette at have både fordele og ulemper. Fordele i og med at der på kommunalt niveau kan være et større lokalkendskab, og ulempe ved at der kan være forskellige forudsætninger på tværs af kommunegrænser, især for landmænd der har arealer på tværs af kommunegrænserne. Repræsentanterne fra Videntcentret nævner desuden flere eksempler på kommuner, der arbejder sammen i udpegningsprocessen. Desuden lægges der i interviewet meget vægt på, at der er flere forskellige typer landbrug og dermed flere forskellige behov, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt, at alle landbrug reguleres ens.

Angående investeringssikkerhed så er det repræsentanterne vurdering, at det er muligt, at der i en eller anden grad vil komme en investeringssikkerhed i forbindelse med positiv udpegningsproces. Ligeledes er det også en vurdering, at der i andre områder vil kunne opstå en investeringsusikkerhed, men i den forbindelse stilles der spørgsmål til, om denne forskel ikke også har eksisteret tidligere.

For udpegningsaf SVL-områder er det ikke klart for repræsentanterne, hvad områderne skal være værdifulde i forhold til. Der er altså også her tvivl om, hvad hensigten reelt er. Det er ikke repræsentanternes opfattelse, at SVL-områder tidligere har haft stor betydning, men der er en forventning om, at de får større betydning i og med at de bliver lidt mere konkrete. Dette afhænger dog af, hvordan kommunerne foretager udpegningerne.

Selvom repræsentanterne har mange spørgsmål til grundlaget og hensigten med udpegningerne, er en ting dog klart. Nemlig at Videntcentret mener, at det er meget positivt og nødvendigt, at kommunerne er kommet i gang med at inddrage landbruget i kommuneplanlægningen. Det er dog en meget ressourcekrævende opgave og her mener repræsentanterne ikke, at kommunerne har fået tid nok, men at det er en nødvendig proces og det er nødvendigt at prøve sig frem og på den måde finde det rigtige planlægningsniveau. Repræsentanterne vurderer, at dialogen mellem kommune og landbrug på sigt vil betale sig. De mener, at den danske planlægningskultur udgør et stort potentiale for at håndtere planlægningsopgaven fremadrettet gennem dialog og samarbejde.

Repræsentanterne kommer flere gange i løbet af interviewet med forslag og ønsker til håndtering af planlægningen for landbruget.

De ser inddragelse af landbruget i planlægningen som den afgørende faktor for succes. Her mener de, at der gennem samarbejde og dialog landbrug og kommune imellem kan komme løsninger, der er til gavn for begge parter. Der bliver særlig lagt vægt på, at der skal være mere fokus på landbrugets forskelligheder og hvilke behov og muligheder de enkelte typer har i forhold til den fremtidige udvikling. Der ønskes mere fokus på, hvordan der kan være samspil mellem både små og store landbrug samt landbruget og lokalsamfundet. De store bedrifter har ofte store arealressourcer og har ofte flere ressourcer til at bidrage til lokalsamfundet. Således ønskes der mere fokus på, hvordan bedrifter kan bidrage til samfundet, eksempelvis i forbindelse med klimaudfordringer, grøn energi, naturbeskyttelse og naturpleje, samtidig med at de pågældende løsninger kommer landmanden selv til gavn. Ligeledes mener repræsentanterne, at staten skal være påpasselig med at fastlåse arealer til bestemte funktioner og på den måde søge at styre udviklingen. Som nævnt i ovenstående fremhæ-



ver repræsentanterne, at de landbrug der har været presset ofte har været blandt de mest innovative. Derfor stilles der spørgsmålstejn ved at tilgodese en bestemt type landbrug frem for at se på, hvorledes de forskellige typer kan tilpasse sig og samarbejde med de omgivelser, de er i. I den sammenhæng vurderer de, at udpegningerne kan være med til at styrke billedet af, at landbruget er storindustri, der påvirker omgivelserne negativt, ved at det søges at samle dem i særlige områder langt væk fra byer, natur mm. Derfor kan der være en risiko for at glemme det mere nuancerede billede af, hvad landbrug er for en størrelse.

#### 6.7.2.2.2 Landmænd

I det følgende vil to landmænds vurdering og ønsker til planlægningen for landbruget blive beskrevet. Hertil vil der blive inddraget information fra et interview, der blev foretaget i forbindelse med Line Sæderups virksomhedsophold på 9. semester af landinspektørstudiet. Interviewene blev foretaget som led i projektet: Inddragelse af landbrugserhvervet i den kommunale planlægning - med udgangspunkt i lokalisering af store husdyrbyggerier. Problemstillingen i projektet ligger tæt op af problemstillingerne i dette projekt, hvorfor relevante svar vil blive inddraget i det følgende.

De interviewede landmænd er en svineproducent og en kvægproducent.

Svineproducenten har selv 1700 søer med tilhørende produktion. Herforuden er han med i et projekt, hvor det ønskes at have 5-6000 søer på samme bedrift(samme lokalitet). Denne landmand er dermed tilhænger af stor-driftsfordele. Hans fremtidsønsker for sin bedrift er, at kunne samle produktionen på det samme sted, hvor den på nuværende tidspunkt er fordelt på 10 forskellige ejendomme. (Sæderup 2012, s. 42)

Kvægproducenten har ingen intentioner om at skulle have rigtig mange køer. Han ser ikke de store fordele ved, at skulle have en meget stor bedrift. Han tror derimod på, at han kan tjene samme beløb på færre køer, da han finder, at der er så mange forskellige muligheder for at tjene pengene. Han ønsker dog en mindre udvidelse af sin bedrift, foruden optimering af sine bygninger. (Sæderup 2012, s. 42)

Landmændene har dermed to forskellige perspektiver, hvorfor det er interessant at se på, hvorledes de hver især betragter udpegningen af arealer til store husdyrbrug.

I forbindelse med, hvad der kan give investeringssikkerhed, udtaler svineproducenten, at det ikke nytter noget, at en svineproducent placeres inden for en afstand af 1 km fra en anden svineproducent i et udpeget område, da det vil medføre stor smitterisiko og derved vil der ikke være nogen investeringssikkerhed. Derudover udtaler han, at for at et område kan give investeringssikkerhed og sikkerhed for udviklingsmuligheder, skal der i området være mulighed for, at bedrifterne kan blive ved med at udvide, samt at det er muligt, at man kan følge den teknologiske udvikling og tilpasse sin bedrift dertil. (Sæderup 2012, s. 44)

Kvægproducenten udtaler, at i forhold til investeringssikkerhed vil det være ønskeligt, hvis der inden for området udpeget til store husdyrbrug vil være nemmere adgang til at låne penge. (Sæderup 2012, s. 44)

Angående hvad der er vigtigt i forbindelse med lokalisering af husdyrbrug, udtaler svineproducenten, at viden om byudvikling er vigtigst. Derudover ser han, at en anden stor udfordring er lugtgener i forhold til naboer. I den forbindelse siger han, at ammoniak ikke vil blive så stort et problem i fremover, da teknologien kan reducere dette i fremtiden. I den sammenhæng stiller han spørgsmålstejn ved, om kommunerne har de fornødne

kompetencer til at forudse, hvordan den fremtidige udvikling i landbrugserhvervet vil se ud, hvilket er vigtig, hvis planlægningen skal give mening for landbruget. (Sæderup 2012, s. 43 & 45)

Vedrørende hvorledes et udpeget område skal se ud, for at det kan imødegå landmændenes behov, kommer han med et eksempel på baggrund af et projekt, han er med i. Her ønskes det at samle 5-6000 søer på samme bygningssæt. Det er nødvendigt med 500m imellem hver ugeproduktion for at mindske smitterisikoen og der er dermed et behov for et meget stort areal til at bygge på - omkring 4-5ha. Ligeledes vil en stor kvægproduktion med arealer til håndtering af grovfoder også være pladskrævende og stille store krav til logistikken i forbindelse med transport af grovfoder. Svineproducenten nævner, at uanset om det drejer sig om kvæg eller svin, er der veterinære forhold, der betyder, at produktionerne ikke bare kan ligge op ad hinanden. Ydermere mener han ikke, at det vil være noget problem, at hans produktion ligger 10-30km væk fra hans bopæl. Han ser det som et job, han kører efter. (Sæderup 2012, s. 47)

Kvægproducenten ser en stor fordel i, at der i udpegningsprocessen af et område til lokalisering af husdyrbrug foretages store dele af miljøgodkendelsen for området, således at når den pågældende landmanden ansøger i forbindelse med en udvidelse, er der kun få beregninger tilbage, der skal udføres, så sagsbehandlingstiden dermed bliver minimal. For ham er en af de største udfordringer meget lange og komplicerede sagsbehandlingsforløb. Han mener ikke, at udpegningerne behøver rumme alt jorden, men derimod hele produktionen under bedriften. Dog vil det stille krav til infrastrukturen, såfremt jorden ligger uden for området. Her udtaler han dog, at meget kan løses ved tiltag med separation af gyllen, sådan at der skal bringes mindst muligt ud. Der vil dog fortsat stadig være noget grovfoder, der skal transporteres. (Sæderup 2012, s. 43 & 47)

## 6.8 Delkonklusion – Realiseringsanalyse

I det følgende fremgår delkonklusionen på realiseringsanalysen, der har fokuseret på udpegning som planlægningsværktøj samt interessenterne vurdering af realisering af de statslige mål for landbrugsområdet.

Af beskrivelsen af udpegninger generelt fremgår det, at udpegningers virkninger ofte i sig selv er meget begrænsede. Derfor forudsætter det yderligere handling eksempelvis gennem enkeltsagsbehandling og støtteordninger. Oftest vil implementeringen ske ved hjælp af forskellige instrumenter af økonomisk, normativ eller informativ karakter. Vedrørende udpegninger efter Planloven kan retlige instrumenter være rammestyringsbestemmelser, virke-for bestemmelsen samt landzonebestemmelserne og faktorer fastsat i anden lovgivning eksempelvis generelle lovkrav. Af økonomiske instrumenter kan nævnes støtteordninger, afgifter og skatter. Udpegning af SVL-områder og arealer til store husdyrbrug er proaktive udpegninger, der søger at fremme en bestemt arealanvendelse i et område. Til disse udpegninger er der ikke udover rammestyrelsesbestemmelserne og virke-for bestemmelsen tilknyttet retlige instrumenter. Der er ikke tilknyttet nogen økonomiske instrumenter.

Planlovens zoneinddeling er det overordnede planlægningsværktøj, når der tales om områdeinddeling i forbindelse med arealanvendelse. Som udgangspunkt skal områder i landzone friholdes for anden uplanlagt bebyggelse, som ikke er nødvendig i forbindelse med driften af skovbrug, fiskeri og landbrug. Det sikres blandt andet gennem landzoneadministration. Landzonebestemmelsernes intentioner med at sikre jordbrugets interesser i det åbne land minder i høj grad om intentionerne med udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder. Her er der dog en afgørende forskel i og med at zoneinddelingen er underbygget af nogle retslige virkemidler modsat SVL-udpegninger.

I redegørelsen om begrebet positiv udpegning, fremgår det henholdsvis, hvad udpegningerne kan og ikke kan. Kommunerne kan udpege områder, hvor de vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at de store husdyrbrug udvikler sig og hermed understøtte husdyrproduktionernes udvikling i disse områder. Retningslinjerne kan således give udtryk for kommunernes mål og strategier for områderne. Udpegningerne og tilhørende retningslinjer kan konkretisere administrationsgrundlaget i forbindelse med landzonereglerne.

Retningslinjer for positive områder må ikke stride imod hverken højere eller anden lovgivning. Ligeledes kan de ikke regulere forhold, der er dækket af anden lovgivning. Således sætter anden lovgivning begrænsninger for, hvad der kan fastsættes i retningslinjerne. Ligeledes må der ikke fastsættes retningslinjer, der udelukker en konkret vurdering. Der kan heller ikke meddeles afslag på en ansøgning om udvidelse af et husdyrbrug med den begrundelse, at den pågældende husdyrproduktion ikke er placeret i et positivområde. Positivområderne har heller ikke betydning for regulering efter husdyrgodkendelsesloven, da regulering heraf er ens for udpegede og ikke-udpegede områder.

I analysen af udpegningsgrundlaget blev de elementer til udpegningsgrundlaget, som Naturstyrelsen har fremhævet i deres pjece, vurderet.

Jordbrugsanalyserne som er fastsat som det primære grundlag for udpegningen af SVL-områder kan bidrage til udpegningerne med information omkring bedriftsstrukturen, lokalisering af produktionerne, produktionernes art og omfang, hvilke investeringer der er foretaget i bygninger og andre driftsanlæg mm.. Disse kan give et billede af, hvor de store husdyrbrug er, samt hvor der er foretaget udvidelser. Dog er disse bagudrettede statiske data og kan dermed ikke sige noget om den fremtidige udvikling, hvilket kan være et problem, når landmændenes planer og kommunernes planlægning er fremadrettet.

Landskabskaraktermetoden kan bidrage til udpegningerne med information om, hvor der er værdifuld natur og landskab, som skal beskyttes og hvor der er robuste områder, der kan rumme husdyrbrug. Dette er dog en omfattende metode og den bidrager kun med en mindre del af de forhold, som har betydning for udpegningsprocessen.

Husdyrgodkendelsesloven og kommunernes naturkvalitetsplanlægning identificerer begge områder, der skal beskyttes eller friholdes fra eksempelvis gener fra husdyrbrug gennem blandt andet afstandskrav. Hvorfor disse kan være med til at bidrage til, hvor det kan være hensigtsmæssigt at udpege arealer til store husdyrbrug, således der undgås konflikter med disse elementer.

Flere af de kommunale planlæggere er positive overfor, at landbruget er blevet inddraget i planlægningen. Der er dog flere spørgsmål i forhold til udpegningernes grundlag og dermed hvordan de skal realisere målene. Samt hvordan mål og visioner skal omsættes til retningslinjer.

For udpegning af SVL-områder er det forskelligt, hvorvidt kommunerne betragter dette som en svær planlægningsopgave. Flere stiller dog spørgsmålstegn til, hvem der skal tilgodeses. Dette er også tilfældet vedrørende arealer til store husdyrbrug.

Angående positiv udpegning vurderes dette ikke som et tiltag, der kan styre erhvervets udvikling, der i højere grad styres af landmændenes behov og markedskræfter.

Kommunerne mener ligeledes, at der mangler virkemidler til at opnå de fastsatte mål. Nogle kommuner stiller ligefrem spørgsmålstegn ved, om udpegningerne er det rigtige middel til at nå målene. Enkelte af planlæggerne fremhæver, at realisering af målene gennem udpegning kompliceres af, at det er svært at vurdere landbrugets udvikling i fremtiden, blandt andet på grund af forhold som økonomi, teknologiudvikling og miljølovgivning.

Alle kommuner finder udpegningerne ressourcekrævende, derfor skal de kunne se fordelene ved at foretage udpegninger, både for dem selv og landbruget. Hertil er der fra nogen givet udtryk for, at udarbejdelsen af udpegninger og retningslinjerne hertil ikke vil kunne nås til den aktuelle kommuneplanrevision. Derfor bliver målrealiseringen om ikke andet forsinket.

Repræsentanterne fra Videncentret er positive overfor, at kommunerne skal inddrage landbruget i planlægningen, da der er et behov for styring, grundet stadig større produktioner, men er dog i tvivl om udpegningerne er den rigtig måde at gøre det på. I den forbindelse stiller repræsentanterne spørgsmålstegn til, hvilken udvikling det ønskes at understøtte, hvilket er relevant at vide i forhold til målrealiseringen. Hvem skal tilgodeses og hvordan sikres de rigtige rammer?

Vedrørende positiv udpegning advarer repræsentanterne fra Videncentret mod at fastholde arealer til en bestemt anvendelse og påpeger, at innovative landbrug ofte er dem, der har været pressede og dermed er nødt til at finde løsninger. De udtaler, at det kan være relevant at prøve at finde løsninger, der hvor husdyrbrugene

er lokaliseret i stedet for at flytte produktionerne til bestemte steder. Repræsentanterne fra Videntcentret mener ikke, at det er realistisk at positive områder vil samle bedrifter i klynger, da der ikke er incitament for det. Her er det landmændenes behov og muligheder, der er afgørende. De understreger, at inddragelsen af landmænd er afgørende for succes. Således skal det afklares, hvilke behov de har, og hvorledes de kan indpasses i lokalområdet. Der ønskes mere fokus på samspil mellem både små og store landbrug samt landbruget og lokalsamfundet. Desuden ønskes der mere fokus på, hvordan bedrifter kan bidrage til samfundet, eksempelvis i forbindelse med klimaudfordringer, samtidig med at de pågældende løsninger kommer landmanden selv til gavn. I forbindelse med realiseringen udtaler repræsentanterne fra Videntcentret, at selvom det er positivt, at landbruget er blevet inddraget i planlægningen, er der ikke tid nok til at den mest optimale løsning findes i første forsøg, men det er en nødvendig læringsproces, og den danske planlægningskultur er god, hvorfor der er et godt grundlag for, at det vil lykkes.

Af landmændenes besvarelser fremgår det, at såfremt de skal flytte deres produktioner til positive områder, skal disse områder kunne håndtere smitterisiko, da dette har stor betydning for deres investeringssikkerhed. Desuden fremgår det, at husdyrbrug er pladskrævende, og at de positive områder derfor skal være store og at det er vigtigt, at der er mulighed for udvidelse. Det er herforuden vigtigt, at udpegningerne sikrer mod byudvikling, der udgør en væsentlig trussel for landbruget. En af landmændene ønsker desuden, at væsentlige dele af sagsbehandlingen er foretaget i de udpegede områder, således at sagsbehandlingen kan gå hurtigere her, samt at det i disse områder vil være lettere at låne penge.

Det kan dermed konkluderes, at der er en lang række faktorer, der har betydning for realiseringen af de statslige mål for landbrugsområdet. I næste kapitel vil denne og de øvrige delkonklusioner blive anvendt til at besvare problemformuleringen.



## 7 Sammenfatning

---

Denne sammenfatning søger at identificere de mest væsentlige implementeringsbarrierer, der kan hæmme kommunernes sikring af de statslige mål for landbruget gennem udpegningerne. Dette gøres ved at sammenholde delkonklusionerne fra rapportens analyser. I delanalyserne er der ved hjælp af implementeringsteori identificeret en række implementeringsbarrierer for sikring af de statslige mål igennem udpegningerne. Dette er sket ud fra forskellige perspektiver, derfor vil disse i det følgende blive sammenholdt for at vurdere, hvilke implementeringsbarrierer der er de mest centrale. Først redegøres kort for de statslige mål for udpegningsopgaverne. På baggrund af de identificerede implementeringsbarrierer vil det efterfølgende fremgå kort, hvorledes disse eventuelt kan mindskes.

Udpegning af SVL-områder har til formål at understøtte landbrugets udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed, alt imens der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser samt at forebygge konflikter til naboer. Disse udpegninger betegnes som et afgørende element i sikring af jordbrugserhvervet, særligt i forhold til ikke-jordbrugsmæssige formål.

Udpegning af områder til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug skal understøtte udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed for landbruget, samtidig med der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser foruden naboer. Herforuden ønskes det, at udpegningsopgaven sikrer fundamentet for en hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger set i forhold til omgivelserne.

Formålet med udpegning af arealer til fælles biogasanlæg er at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. Anvendelse af husdyrgødning til energi har til formål at øge husdyrbrugenes vækstmuligheder og mindske afhængigheden af fossile brændsler.

Både i forhold til arealer til fælles biogasanlæg og arealer til store husdyrbrug er der tale om en positiv udpegning, som således fungerer som en orientering om mulige hensigtsmæssige placeringer. Ligeledes fremgår det, at planlægningen vil kunne være med til at give kommunerne mulighed for at foretage hurtigere sagsbehandling.

Overordnet set handler udpegningerne om at varetage de jordbrugsmæssige interesser i udvalgte områder.

SVL-områder skal sikre arealerne i forhold til andre arealinteresser, således at jordbrugserhvervet vægtes højt i disse områder. Af analyserne fremgår det, at SVL-områder i forhold til sagsbehandling kun har haft ringe eller ingen betydning. Derimod fremgår det, at SVL-områder i nogle kommuner har haft og vil få betydning i forhold til byudvikling i kommuneplanen. Der er fra landbruget givet udtryk for, at sikring mod byudvikling er af stor værdi. Det er dog ikke repræsentanterne fra Videncentrets opfattelse, at SVL-områder tidligere har haft væsentlig betydning, men det forventes, at kommunes SVL-udpegninger vil få større betydning, afhængigt af hvad kommunerne lægger i udpegningerne.

En mulig grund til den manglende vægt er, at instrumenterne tilknyttet udpegningerne er begrænsede. SVL-områdernes formål har flere ligheder til zoneinddelingens formål, men har ikke de samme stærke retslige in-

strumenter. I den historiske analyse fremgik det, at det der har haft størst betydning for landbrugets udvikling, var zoneinddelingen og Landbrugsloven. Dette understreger betydningen af blandt andet retslige instrumenter.

Udpegning af områder til store husdyrbrug er, ligesom udpegningerne til fælles biogasanlæg, en positiv udpegning, hvor kommunerne kan udpege områder, hvor de vurderer det er hensigtsmæssigt at de store husdyrbrug udvikler sig og hermed understøtte husdyrproduktionernes udvikling i disse områder. Udpegningerne og tilhørende retningslinjer kan konkretisere administrationsgrundlaget i forbindelse med landzonereglerne.

Retningslinjer for positive områder må ikke stride imod hverken højere eller anden lovgivning, regulere forhold der er dækket af anden lovgivning, udelukke en konkret vurdering eller meddele afslag på en ansøgning om udvidelse af et husdyrbrug med den begrundelse, at den pågældende husdyrproduktion ikke er placeret i et positivområde. Positiv-områderne har heller ikke betydning for regulering efter husdyrgodkendelsesloven, da regulering heraf er ens for udpegede og ikke-udpegede områder.

Både de kommunale planlæggere og repræsentanterne fra Videncentret mener ikke, at positive udpegninger kan styre erhvervets udvikling, da denne i højere grad styres af landmændenes behov samt markedskræfter. Ligeledes stiller begge parter spørgsmålstejn til, hvem der skal tilgodeses, eksempelvis om det er allerede etablerede husdyrbrug eller små brug med udvidelsespotentiale.

Enkelte planlæggere fremhæver at flere bedrifter ikke på nuværende tidspunkt har kapital til at have den fornødne mobilitet i forhold til lokalisering i udpegede områder.

Nogle af planlæggerne fremhæver, at foretagelsen af udpegningerne kompliceres af, at det er svært at vurdere landbrugets udvikling i fremtiden, blandt andet på grund af forhold som økonomi, teknologisk udvikling og miljølovgivning. Dette bekræftes af en af de interviewede landmænd, der stiller krav til, at de udpegede områder kan imødekomme landbrugets fremtidige udviklingsbehov.

Et af målene med positiv-udpegning er, at det skal give mulighed for, at store husdyrbrug kan samles i klynger. Her fremhæver en af de interviewede landmænd, at veterinære forhold og smittefarer betyder, at bedrifterne ikke kan placeres i tæt tilknytning, hvorfor placering i klynger ikke nødvendigvis er attraktivt for landmændene.

I forhold til målet om investeringssikkerhed giver de kommunale planlæggere udtryk for, at udpegningerne kan få negative konsekvenser i form af ringere finansieringsmuligheder for ikke-udpegede områder. Denne vurdering deles af repræsentanterne fra Videncentret, der dog mener, at bankerne også tidligere har været opmærksomme på udviklingsmuligheder.

Flere planlæggere fremhæver, at udpegningerne ikke vil kunne medføre nogen garantier og er derfor i tvivl om, hvordan udpegningerne skal skabe investeringssikkerhed. Herunder kan det være svært at fremtidssikre landbruget gennem udpegningerne, da forudsætningerne ændres løbende i forbindelse med blandt andet miljøkrav. En planlægger vurderer dog, at udpegningerne vil gøre det nemmere for den enkelte landmand at vurdere, hvor det er hensigtsmæssigt at foretage investeringer. Repræsentanterne fra Videncentret mener ligeledes, at der kan opnås en vis investeringssikkerhed, hvis rammerne for hvor meget en bedrift kan udvikle sig i et område, bliver klarlagt. I den forbindelse gør landmændene opmærksom på, at et områdes investeringssikkerhed i høj grad er afhængig af, at der er plads til fortsat udvidelse og mulighed for at følge teknologiuudviklingen.



I analysen af hvorvidt udpegningerne giver forbedret sagsbehandlingstid og andre administrative fordele, fremgår det af sagsbehandlingernes besvarelser, at det er meget begrænset, hvad udpegningerne forventes at få af effekt i forhold til dette. Dette skyldes i høj grad, at det er husdyrgodkendelsesloven, der er afgørende her og at kommunerne under alle omstændigheder skal foretage en konkret vurdering. En sagsbehandler udtalte, at såfremt udpegningerne er baseret på de parametre, der er i miljøgodkendelsessager, vil det være lettere at behandle sagen, men at det skyldes forudsætningerne i det pågældende område og ikke at det er udpeget. Dog fremgår det, at det er svært at vurdere effekten, eftersom udpegningernes grundlag ikke er fastlagt endnu. Det er dog et ønske fra en af de interviewede landmænd, at der i udpegningsprocessen tages stilling til en række forhold, hvilket vil afkorte sagsbehandlingstiden, der ellers medfører landmanden væsentlige udfordringer.

Flere planlæggere stiller spørgsmålstejn til udpegningernes grundlag og dermed hvordan de skal realisere målene. Dog er både planlæggere og repræsentanterne fra Videncentret positive overfor, at landbruget er blevet inddraget i planlægningen. Repræsentanterne fra Videncentret fremhæver her, at der er behov for at håndtere de stadig større bedrifter gennem planlægning og herunder imødegå konflikter i forhold til omgivelserne. Dog mener de ikke, at der er tid nok til få udført den omfattende opgave tilfredsstillende i første omgang. Enkelte planlæggere såvel som repræsentanterne fra Videncentret stiller dog spørgsmålstejn ved, hvorvidt det at foretage udpegninger er den rigtige måde at nå de statslige mål for landbrugserhvervet på.

På baggrund af ovenstående er følgende identificeret som væsentlige implementeringsbarrierer, der kan hindre realiseringen af de statslige mål for landbrugserhvervet.

- Tvivl om særlig værdifulde landbrugsområders betydning
- Regulering efter husdyrgodkendelsesloven er ens både uden for og inden for udpegede områder
- Manglende incitament for at flytte produktioner til positiv-områder
- Tvivl om hvem der skal tilgodeses
- Svært at forudse landbrugets fremtidige forudsætninger
- Finansierungsproblemer i ikke-udpegede områder
- Ingen garantier i udpegede områder
- Ingen væsentlige forbedringer i sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele
- Manglende tid
- Manglende klarlæggelse af udpegningsgrundlaget
- Tvivl om midlet er det rigtige til at nå målet

I det følgende er der forslag til, hvorledes nogle af de ovennævnte barrierer kan afhjælpes. Dette sker på baggrund af den viden, der er opnået igennem rapportens analyser.

Heraf fremgår det, at et afgørende element for at afhjælpe nogle af de ovenstående barrierer er, at der tages udgangspunkt i lokal og helhedsorienteret planlægning, hvor behov og muligheder klarlægges og afvejes. Dette falder godt i tråd med at det er et ønske, at der med udpegningerne sker en samlet planlægning i det åbne land vedrørende lokale helheder.

Af analyserne fremgår det at i forbindelse med helhedsorienterede løsninger kan det være nyttigt, at inddrage de pågældende landmænd og undersøge, hvorledes disse kan indpasses i lokalområderne. Her kan det være relevant at undersøge, hvorledes de kan bidrage til eksempelvis samfundsmæssige problemstillinger som miljøbeskyttelser, klima og energi igennem løsninger, der er til gavn for såvel samfund som landmænd, samt hvordan forskellige typer landbrug kan spille sammen med hinanden og omgivelserne. I stedet for at forsøge at flytte og/eller samle landbruget i udvalgte områder kunne det i stedet være relevant at finde løsninger, der hvor de allerede er etableret. Repræsentanterne fra Videncentret for Landbrug gjorde i den forbindelse opmærksom på, at innovative løsninger ofte er fremkommet på baggrund af landmændenes håndtering af konflikter. Herunder vil det være relevant at se på, hvordan teknologiske virkemidler kan afhjælpe konflikterne med omgivelserne.

En helhedsorienteret planlægning kan nødvendiggøre tværkommunalt samarbejde. Flere kommuner har allerede indledt samarbejder på dette område.

Intentionerne bag udpegningerne om at understøtte landbrugets udviklingsmuligheder under hensyntagen til natur-, miljø- og landskabsinteresser mm. er gode, dog er der i dette projekt identificeret elleve barrierer, som hæmmer realiseringen af disse.

## 8 Konklusion

I dette kapitel vil problemformuleringen blive besvaret. Som det første vil problemformuleringen og dertil hørende underspørgsmål blive præsenteret. Herefter fremgår det, hvorledes problemformuleringen er søgt besvaret. Efterfølgende svares der kort på underspørgsmålene og herefter på selve problemformuleringen. Slutteligt vurderes besvarelsen af problemformuleringen.

Problemformuleringen har afsæt i nogle af de planlægningsmæssige problemstillinger, der knytter sig til kommunernes tre nye planlægningsopgaver for landbrugserhvervet. Nærmere betegnet udpegningsopgaverne vedrørende særlig værdifulde landbrugsområder, arealer til lokalisering af fælles biogasanlæg og arealer til lokalisering af driftsanlæg og driftsbygninger på store husdyrbrug. Problemstillingen blev valgt, da der er givet udtryk for usikkerhed overfor, hvorledes kommunerne skal varetage disse opgaver. Gennem foranalysen blev det klart, at der er tvivl om udpegningernes effekt og dermed om de er det rette middel til at nå de statslige mål for landbrugsområdet. Dette ledte frem til følgende problemformulering:

*Hvordan fungerer kommunernes sikring af de statslige mål for landbruget igennem udpegninger i kommuneplanlægning?*

For at besvare ovenstående problemformulering blev der opstillet følgende underspørgsmål:

- Hvad er de statslige mål for landbrugsområdet?
- Hvordan har udpegninger af landbrugsarealer fungeret hidtil?
- Hvad er effekten af udpegningerne?
- Er det muligt at nå de statslige mål gennem udpegning af landbrugsarealer?

Spørgsmålene omhandler både hvordan tidligere udpegninger vedrørende landbruget har fungeret og hvordan fremtidige udpegninger forventes at fungere i forhold til de mål, der danner baggrunden for udpegningerne. Dermed fokuserer problemstillingen på implementeringen af et afgrænset politikområde. Eftersom udpegningsprocessen endnu ikke er afsluttet, og effekten af disse derfor ikke er direkte målbar, har det ikke været muligt at foretage en kvantitativ vurdering af realiseringen af de statslige mål. Derimod blev der foretaget en kvalitativ vurdering af eventuelle barrierer, der kan hæmme udpegningsopgavernes implementering og herefter en vurdering af deres forventede effekt. Således centrerede problemløsningen sig om en analyse med henblik på at identificere implementeringsbarrierer. Til dette blev Søren Winters teorier om implementering af politik anvendt. Her var udgangspunktet hans integrerede implementeringsmodel, der illustrerer vigtige elementer for implementeringsprocessen, hvorfra udvalgte elementer blev anvendt til at strukturere rapportens analyser. De udvalgte elementer var politikdesign, markarbejderadfærd, målgruppeadfærd og implementeringsresultater nærmere betegnet vurderingsgrundlag og effekt.

For at svare på, hvad de statslige mål er for landbrugsområdet, blev der foretaget en analyse af de relevante statslige udmeldinger. Disse mål skulle anvendes som vurderingsgrundlag i de øvrige analyser. Her blev det klarlagt, hvad der er de statslige mål for de tre udpegningsopgaver.

Udpegningsopgaver har til formål at understøtte landbrugets udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed, alt imens der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser samt forebygges konflikter til naboer. Disse udpegninger betegnes som et afgørende element i sikring af jordbrugserhvervet, særligt i forhold til ikke-jordbrugsmæssige formål.

Udpegningsopgaver til lokalisering af driftsbygninger til store husdyrbrug skal understøtte udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed for landbruget, samtidig med der tages højde for miljø-, natur- og landskabsinteresser foruden naboer. Herforuden ønskes det, at udpegningsopgaven sikrer fundamentet for en hensigtsmæssig beliggenhed af driftsbygninger set i forhold til omgivelserne.

Formålet med udpegningsopgaver til fælles biogasanlæg er at fremme landbrugets rolle som leverandør af grøn energi. Anvendelse af husdyrgødning til energi har til formål at øge husdyrbrugenes vækstmuligheder og mindske afhængigheden af fossile brændsler. Planlægningen skal sørge for, at der er lokaliseringssmuligheder, når der fra projektudviklere er interesse i at etablere et biogasanlæg.

Både i forhold til arealer til fælles biogasanlæg og arealer til store husdyrbrug er der tale om en positiv udpegningsopgave, som således fungerer som en orientering om mulige hensigtsmæssige placeringer. Ligeledes fremgår det, at planlægningen vil kunne være med til at give kommunerne mulighed for at foretage hurtigere sagsbehandling.

For at belyse hvorledes udpegningsopgaver af landbrugsarealer har fungeret hidtil, blev der foretaget en kort overordnet historisk analyse af udpegningsopgaver vedrørende landbruget.

I 70'erne blev interesserne i det åbne land inddraget i planlægning. For at varetage jordbrugserhvervets interesser skulle amterne udarbejde landbrugsplaner, der skulle sikre arealressourcer og udviklingsmuligheder. En del af disse planer var udpegningsopgaver af særligt værdifulde landbrugsområder. Formålet med disse var større investeringssikkerhed, forhindre andre arealinteresser og forbeholde de bedste jorde til landbrugserhvervet. Disse målsætninger er fortsat aktuelle. Udpegningsopgavens betydning blev dog af flere ikke vurderet som væsentlig. Blandt andet grundet stor usikkerhed vedrørende varetagelsen af opgaven, uenighed om indholdet, manglende ressourcer og motivation, samt at landbrugsinteresserne stod svagt i interessekonflikter. Disse faktorer er også aktuelle i forbindelse med de nuværende opgaver.

Selvom udpegningsopgaverne ikke havde stor betydning, fremgår det af den historiske analyse, at zoneinddelingen og landbrugsreguleringen og disses stærke retslige virkemidler sikrede gode rammer for landbrugserhvervets udvikling.

For at klarlægge den forventede effekt af udpegningsopgaverne blev der foretaget en analyse af udvalgte interessenters erfaringer og vurdering af denne.

Af sagsbehandlingernes besvarelser fremgår det, at SVL-udpegningsopgaver har haft ringe eller ingen betydning i sagsbehandlingen efter husdyrgodkendelsesloven. Der er heller ikke forventning om, at udpegningsopgaver af SVL-områder og arealer til store husdyrbrug vil få væsentligt betydning i fremtiden. Dette skyldes, at det er husdyrgodkendelse

sesloven, der er afgørende i disse sager og at der skal foretages en konkret vurdering for hver sag. Dog pointerer de, at det er svært at forudsige, da udpegningerne endnu ikke er foretaget.

Af kommuneplanlæggernes besvarelser fremgår det, at de alle er i tvivl om, hvilken effekt udpegningerne vil få i forhold til målsætningerne. Dette skyldes blandt andet tvivl omkring udpegningsgrundlaget. Herforuden går en del af tvivlen på, at det overvejes at foretage udpegningerne vedrørende store husdyrbrug, hvor der allerede er etablerede store husdyrbrug. Disse bedrifters udvikling formodes at være uændret af, at de efterfølgende vil være beliggende i et udpeget område, da det antages at bedrifterne, såfremt der var behov for det, vil udvide uafhængigt af udpegningen. En kommune forventer, at udpegningerne dog vil have den konsekvens, at byudviklingen begrænses. Dette understøttes af en anden kommune, hvor SVL-områder tidligere har haft betydning for byudvikling. En af kommunerne fremhæver, at en positiv effekt af udpegningerne har været, at det bliver nemmere for landmanden at vurdere, hvor det er hensigtsmæssigt at udvide, dog bemærkes det af en anden kommune, at udpegningerne ikke vil kunne medføre nogen garantier. Desuden kan udpegningerne heller ikke fremtidssikres, da blandet andet miljøkrav og teknologi er under løbende udvikling og der dermed ændres på forudsætningerne for landbruget. Alle tre kommuner, samt repræsentanterne fra Videncentret for Landbrug giver ligeledes udtryk for, at udpegningerne kan få negative konsekvenser i form af ringere finansieringsmuligheder i ikke-udpegede områder. Det er dog repræsentanterne fra Videncentrets vurdering, at der kan opnås en vis investeringssikkerhed ved udpegninger til husdyrbrug, hvis rammerne for, hvor meget en bedrift kan udvikle sig, bliver klarlagt. Desuden har de en forventning om, at kommunernes SVL-udpegninger vil få større betydning end amternes. Dette afhænger dog af, hvad kommunerne lægger i udpegningerne. Angående positiv udpegning mener de ikke, at disse kan styre, hvor bedrifterne samler sig, jævnfør muligheden for at samle husdyrproduktioner i klynger, som fremgår af de statslige mål. Dette begrundes med, at køb er motiveret af landmandens behov og muligheder.

For at klarlægge om det er muligt at nå de statslige mål gennem udpegning af landbrugsarealer, blev der foretaget en analyse af henholdsvis arealudpegninger som planlægningsværktøj og interessenternes vurdering af realiseringsmulighederne.

Heraf fremgik det, at udpegningers virkninger ofte i sig selv er meget begrænsede og det derfor forudsætter yderligere handling i form af implementeringsinstrumenter, som eksempelvis enkeltsagsbehandling og støtteordninger. Til udpegning af SVL-områder og arealer til store husdyrbrug er der ikke, udover rammestyrelsesbestemmelserne og virke-for bestemmelsen, tilknyttet retlige instrumenter. Der er heller ikke tilknyttet nogen økonomiske instrumenter. Landzonebestemmelsernes intentioner med at sikre jordbrugets interesser i det åbne land minder i høj grad om intentionerne med udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder. Her er dog en afgørende forskel i og med, at zoneinddelingen er underbygget af nogle stærke retslige virkemidler modsat SVL-udpegninger.

Retningslinjerne for positive områder kan udtrykke kommunernes mål og strategier for disse. Retningslinjerne må ikke stride imod hverken højere eller anden lovgivning, eller regulere forhold der er dækket af anden lovgivning. Ligeledes må der ikke fastsættes retningslinjer, der udelukker en konkret vurdering. Positivområderne har ikke betydning for regulering efter husdyrgodkendelsesloven, da regulering heraf er ens for udpegede og ikke-udpegede områder.

Udpegningernes betydning vil ligeledes være afhængig af grundlaget for de pågældende udpegninger, herunder hvilke hjælpemidler, der anvendes i udpegningsprocessen, og hvilke informationer de kan bidrage med.

Kommunerne mener, at der mangler virkemidler til at opnå de fastsatte mål. Nogle kommuner stiller ligefrem spørgsmålstejn ved, om udpegningerne er det rigtige middel til at nå målene. Enkelte af planlæggerne fremhæver, at realisering af målene gennem udpegning kompliceres af, at det er svært at vurdere landbrugets udvikling i fremtiden, blandet andet på grund af forhold som økonomi, teknologiudvikling og miljølovgivning. Alle kommuner finder udpegningerne ressourcekrævende, derfor skal de kunne se fordelene ved at foretage udpegninger, både for dem selv og landbruget. En kommune har ligefrem givet udtryk for, at udarbejdelsen af udpegninger og retningslinjerne hertil ikke kan færdiggøres inden den fastsatte deadline.

Repræsentanterne fra Videncentret giver udtryk for, at det er positivt, at kommunerne skal inddrage landbruget i planlægningen, men er i tvivl om, hvorvidt det er den rigtige måde at gøre det på. Hertil stilles der spørgsmålstejn ved, hvilken udvikling der ønskes at understøtte og dermed hvordan målene skal opnås. Muligheden for at samle bedrifter i klynger vurderer repræsentanterne fra Videncentret ikke som en realistisk konsekvens af udpegninger, da landmænd som tidligere nævnt ikke har incitament til at flytte sig dertil. De mener ikke, at flytning af bedrifter er den mest optimale løsning, derimod mener de, at det vil være en fordel, at bedriftenes tilpasses til de områder, hvor de allerede er beliggende. Dette begrundes blandt andet med, at de innovative landbrug ofte har været dem, der har været nødsaget til at finde løsninger for at kunne tilpasse sig den pågældende lokalitet. Repræsentanterne fra Videncentret mener som sagt, at det er positivt, at der planlægges for landbruget, men understreger, at der ikke er tilstrækkelig tid til at gøre det optimalt i første forsøg. Af landmændenes besvarelser fremgår det, at såfremt de skal flytte deres produktioner til positiv områder, skal disse områder kunne håndtere smitterisiko, pladskrav, forsat mulighed for udvidelse samt medfører hurtigere sagsbehandling og bedre mulighed for finansiering. Det er ligeledes vigtigt, at udpegningerne sikrer mod byudvikling, da dette udgør en væsentlig trussel for landbruget.

Svarene på de enkelte underspørgsmål blev i sammenfatningen sammenholdt for at identificere de mest væsentlige implementeringsbarrierer, der kan hindre realiseringen af de statslige mål for landbrugserhvervet:

- Tvivl om særlig værdifulde landbrugsområders betydning
- Regulering efter husdyrgodkendelsesloven er ens både uden for og inden for udpegede områder
- Manglende incitament for at flytte produktioner til positiv-områder
- Tvivl om hvem der skal tilgodeses
- Svært at forudse landbrugets fremtidige forudsætninger
- Finansieringsproblemer i ikke-udpegede områder
- Ingen garantier i udpegede områder
- Ingen væsentlige forbedringer i sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele
- Manglende tid
- Manglende klarlæggelse af udpegningsgrundlaget
- Tvivl om midlet er det rigtige til at nå målet

Disse barrierer er afgørende for, hvorledes kommunerne kan sikre de statslige mål for landbruget igennem udpegninger i kommuneplanen. Der er altså en lang række af faktorer, som kan hæmme realiseringen af må-

lene. En af de væsentligste forudsætninger for at afhjælpe ovennævnte barrierer er kommunernes positive indstilling overfor inddragelse af landbruget i kommuneplanlægningen. Således udgør deres allerede etablerede kontakter til landbrugserhvervet og øvrige interessenter et godt grundlag for håndtering af planlægningsopgaven. I den sammenhæng udtaler repræsentanterne fra Videntcentret, at den danske planlægningskultur er god, hvilket styrker grundlaget yderligere. Eftersom planlægningen for landbruget er et nyt og omfattende planemne for kommunerne, vil det kræve tid og erfaringer, at danne sig den nødvendige viden for at planlægningen kan understøtte en hensigtsmæssig udvikling.

Anvendelsen af implementeringsteori til besvarelsen af problemformuleringen har bidraget til at strukturere analyserne i problemløsningen. Søren Winters integrerede implementeringsmodel har således bidraget til at danne overblik over implementering af en given politiks forskellige elementer og dermed hjulpet til at identificere implementeringsbarrierer for realiseringen af de statslige mål for landbruget. Der er igennem projektet opnået en grundlæggende forståelse for væsentlig problemstillinger forbundet med landbruget i kommuneplanlægning. Denne forståelse kunne med fordel udbygges gennem en mere omfattende interviewanalyse. Der kunne med fordel tages kontakt med et større antal repræsentanter af de udvalgte interesseparter, for bedre at kunne foretage en generalisering. Derudover ville opfølgende interview med kommunerne kunne bidrage til, hvorledes planlægningsprocessen udvikler sig og dermed implementeringen af de statslige mål. Valget af repræsentanter for landbruget kunne bredes ud til også at omhandle blandt andet landboforeninger og Landbrug & Fødevarer. Valget af interessenter kunne ligeledes bredes ud til at omfatte øvrige interesseparter, eksempelvis Danmarks Naturfredningsforening, banker mm., for at få en bredere forståelse for planlægningens forskellige perspektiver. Dette har grundet specialets tidsmæssige ramme ikke været muligt, hvorfor besvarelsen af problemformuleringen bygger på et begrænset antal interviews. Det vurderes dog, at besvarelsen er besvaret tilfredsstillende og at den anvendte teori har bidraget positivt til dette.





## 9 Perspektivering

---

I det foregående kapitel blev problemformuleringen besvaret. Der blev her fremhævet en række implementeringsbarrierer, der kan hæmme realiseringen af de statslige mål. Der vil i dette kapitel blive perspektiveret over alternative tilgange til landbrugsplanlægningen.

Igennem problemløsningen har interessenterne udtrykt forskellige ønsker og forslag til planlægningen for landbruget. Disse udgør grundlaget for den første løsningsmodel.

Der blev hos interessenterne lagt vægt på, at der tages udgangspunkt i lokal- og helhedsorienteret planlægning, hvor behov og muligheder klarlægges og afvejes. En helhedsorienteret planlægning kan nødvendiggøre tværkommunalt samarbejde. Flere kommuner har allerede indledt samarbejder på dette område.

Her kan det være nyttigt at inddrage de pågældende landmænd og her undersøge, hvorledes disse kan indpasses i lokalområder. Og det kan være relevant at undersøge, hvorledes de kan bidrage til eksempelvis samfundsmæssige problemstillinger som miljøbeskyttelser, klima og energi i gennem løsninger, der er til gavn for samfund såvel som landmænd, samt hvordan forskellige typer landbrug kan spille sammen med hinanden og omgivelserne. I stedet for at forsøge at flytte og/eller samle landbruget i udvalgte områder kunne det i stedet være relevant at finde løsninger, der hvor de allerede er etableret. Repræsentanterne fra Videncentret for Landbrug gjorde i den forbindelse opmærksom på, at innovative løsninger ofte er kommet til på baggrund af landmændenes håndtering af konflikter. Herunder vil det være relevant at se på, hvordan teknologiske virkemidler kan afhjælpe konflikterne med omgivelserne.

På baggrund af ovenstående kan der argumenteres for en løsningsmodel, der tager afsæt i lokale områdeplaner, eller konkrete bedriftsplaner frem for overordnede udpegninger.

En anden løsningsmodel kunne omfatte en ændring af Planlovens zoneinddeling. Den nuværende zoneinddeling er det primære middel til at varetage landbrugets interesser og har nogle stærke retslige virkemidler. Således kunne der foretages en yderligere differentiering af landzonen med tilsvarende stærke virkemidler. Her kunne dele af landzonen forbeholdes naturinteresser, hvormed der er restriktive krav for landbrugserhvervet i disse områder, mens andre tilgodeser intensiv landbrugsdrift gennem minimal regulering.

En tredje løsningsmodel kunne være at tilknytte flere virkemidler til udpegningerne gennem lovgivningen. Det kan eksempelvis være retslige virkemidler, der medfører en differentiering i sagsbehandlingen af miljøgodkendelser i henholdsvis udpegede og ikke-udpegede områder. Ved at der er forskel i sagsbehandlingen, kan der skabes større incitament for landmænd for at samle deres produktioner i positiv-områder, samt større investeringssikkerhed i positiv områderne og hurtigere sagsbehandlingstid.

Denne løsningsmodel kan tages et skridt videre. Hvis der reelt er et ønske om at samle produktioner i klynger, skal jorden være tilgængelig til dette. Her kan retslige virkemidler være ekspropriation og/eller jordfordeling. Dette er dog et vidtgående og ressourcekrævende tiltag.

Et knap så vidtgående tiltag kunne være, at støtteordninger for landbruget kobles til udpegningerne, således at der her er økonomisk præmie og dermed incitament for landmændene for at placere deres produktioner i udpegede områder.

Der er mange ubekendte i denne problemstilling og mange måder at håndtere den på. Men en ting er klart - for at finde den rigtige løsning er det nødvendigt, at have helt klarhed over, hvilken udvikling der ønskes at understøtte gennem planlægningen.

## 10 Litteraturliste

---

**Lov om ændring af Planloven m.m., skriftlig fremsættelse. 2011.** Miljøministeriet: *Skriftlig fremsættelse af Forslag til lov om ændring af naturbeskyttelsesloven, planloven, vandløbsloven, miljømålsloven, kemikalieloven, miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven (Grøn Vækst)*; 2010/1 SF.L L165, 4. Marts 2011.

**Anker, Helle Tegner.** *Fremtidens landbrugsbyggeri - Juridisk analyse*. København: Realdania, 2007.

**Anker, Helle Tegner, Ole Hjort Caspersen, Berit Hasler, og Jørgen Primdahl.** *Offentlige områdeudpegninger i landskabet*. København: Miljø- og Energiministeriet, Forskningscenter for Skov & Landskab, 2000.

**Århus Amt.** *Regionplan 2005 for Århus Amt*. Århus: Århus Amt, 2005.

**By- og Landskabsstyrelsen.** *Vejledning om kommuneplanlægning*. København: Miljøministeriet, 2008.

**Cirkulære, Jordbrugsmæssige interesser.** »Fødevarerministeriet; *Cirkulære om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under kommune- og lokalplanlægning; CIR nr. 9174 af 19/04/2010 Gældende.*« 20. April 2010.

**Danmarks Statistik.** *Statistisk Årbog 2011*. København: Danmarks Statistik, 2011.  
[www.dst.dk](http://www.dst.dk). 2012. <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Varedeklarationer/landbrugets-bruttofaktorindkomst.aspx> (senest hentet eller vist den 29. Maj 2012).

**Favrskov & Randers Kommuner 1.** *Kommuneplanlægning for fremtiden landbrugsbyggeri - Delrapport Fase 1: Kortlægning og analyser*. København: Realdania, 2008.

**Favrskov & Randers Kommuner 2.** *Kommuneplanlægning for fremtiden landbrugsbyggeri - Delrapport Fase 2: Kommuneplanlægning*. København: Realdania, 2008.

**Gottschalch, Regitze, Stine Sloth Nikolajsen, Line Sæderup, og Regitse Vammen.** *Liberalisering af landbrugsloven*. 8. semesterprojekt, landinspektørstudiet, Aalborg: Aalborg Universitet, 2011.

**Husdyrgodkendelsesloven med noter.** »LBK nr. 1486 af 04/12/2009.« KARNOV, 2009.

**Landbrug & Fødevarer.** *FAKTA OM ERHVERVET 2011*. København: Landbrug & Fødevarer, 2011.

**Landbrugsloven.** »Fødevareministeriet; *Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme; LBK nr. 616 af 01/06/2010 Gældende.*« 2010.

**Landbrugsloven historisk.** »*Bekendtgørelse af Lov om landbrugsejendomme; LBK nr. 424 af 01/07/1986 Historisk.*« København: Fødevareministeriet, 1. Juli 1986.

**Landbrugsministeriet.** *Vejledning i landbrugsplanlægning.* København: Landbrugsministeriet, 1982.

**Landzonevejledning.** »*Vejledning om landzoneadministration Planlovens §§ 34-38; VEJ nr- 9563 af 16/10/2002 Gældende.*« Miljøministeriet, 2002.

**L-studienævnet.** *Landinspektøruddannelsen - Studievejledning - Afgangsprøve/Langt afgangsprøve.* Aalborg: L-studienævnet, 2012.

**Miljøministeriet.** *Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen.* København: Miljøministeriet, 2007.

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 1.** »*Notat: Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen - 2013.*« *Tillægsudmelding om planlægning for store husdyrbrug, statslige mål.* Miljøministeriet, Naturstyrelsen, 2011.

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2.** *Sammenhængende landbrugsplanlægning - Inspiration til kommunerne.* København: Miljøministeriet, Naturstyrelsen, 2012.

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 3.** *Apropos nr. 5 - Kommuneplanlægning for Biogasanlæg.* København: Miljøministeriet, Naturstyrelsen, 2011.

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 4.** *www.naturstyrelsen.dk.* 2012.  
[http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning\\_i\\_det\\_aabne\\_land/Biogassekretariat/](http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning_i_det_aabne_land/Biogassekretariat/) (senest hentet eller vist den 27. Februar 2012).

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 5.** *www.naturstyrelsen.dk.* 2012.  
[http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning\\_i\\_det\\_aabne\\_land/Biogassekretariat/Ydelser/](http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning_i_det_aabne_land/Biogassekretariat/Ydelser/) (senest hentet eller vist den 2. Februar 2012).

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 6.** »*Notat: Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen - 2013.*« *Tillægsudmelding om planlægning for fælles biogasanlæg, Statslige mål.* Miljøministeriet, Naturstyrelsen, 2011.

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 7.** *www.Naturstyrelsen.dk*. 2011.

<http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Regionplan2005/> (senest hentet eller vist den Februar 2012).

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen 8.** *www.naturstyrelsen.dk*. 2010.

[http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning\\_i\\_det\\_aabne\\_land/Landskabsinteresser/Landskabskaraktermetoden/](http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning_i_det_aabne_land/Landskabsinteresser/Landskabskaraktermetoden/) (senest hentet eller vist den Maj 2012).

**Miljøministeriet, Naturstyrelsen.** »Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013.« Miljøministeriet, 2011.

**Husdyrgodkendelsesloven 2009.** Miljøministeriet; *Bekendtgørelse af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug; LBK nr 1486 af 04/12/2009 Gældende.* (2009).

**Miljø- og planlægningsudvalget 2010-2011.** Miljøministeriet; *Høringssvar vedrørende Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og forskellige andre love (grøn vækst); L165 Bilag 1.*

**Lov om ændring af Planloven m.m. 2011.** Miljøministeriet; *Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og forskellige andre lov (Grøn Vækst); Lov nr. 553 af 01/06/2011 gældende.* (2011).

**Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.** *www.fvm.dk*. 2012.

[http://www.fvm.dk/dansk\\_landbrug\\_i\\_tal.aspx?ID=44927](http://www.fvm.dk/dansk_landbrug_i_tal.aspx?ID=44927) (senest hentet eller vist den 29. maj 2012).

**Nordjyllands Amtsråd.** *Regionplan 2005 for Nordjyllands Amt.* Aalborg: Nordjyllands Amtsråd, 2005.

**Pedersen, Carl Christian.** »Den fælles landbrugspolitik efter 2013.« *Agri Nord Nyt*, Oktober 2010: Nr. 8, 33. årgang.

**Planloven.** »Bekendtgørelse af lov om planlægning; LBK nr. 937 af 24/09/2009 Gældende.« Miljøministeriet, 2009.

**Planloven Historisk.** »Bekendtgørelse af lov om planlægning; LBK nr. 883 af 18/08/2004 Historisk.« Miljøministeriet, 2004.

**Plantekongres 2012.** Herning Kongrescenter, 2012.

**Primdahl, Jørgen.** *Landbrugsjorden og landskabets inddragelse i den fysiske planlægning.* Aalborg: Aalborg Universitetscenter, 1989.

**Regeringen.** *Grøn Vækst*. København: Regeringen 2009, 2009.

**Sæderup, Line.** *Inddragelse af landbrugserhvervet i den kommunale planlægning - med udgangspunkt i lokalisering af store husdyrbrug*. 9. semesterprojekt, landinspektørstudiet, Aalborg: Aalborg Universitet, 2012.

**Sørensen, Esben Munk.** »Hvordan kan arealplanlægningen understøtte bevarelse og forbedring af biodiversitet?« I *Danmarks natur frem mod 2020*, af Det Grønne Kontaktudvalg, 87-90. Det Grønne Kontaktudvalg, 2012.

**Sørensen, Esben Munk, og Jørgen Primdahl.** »Sammenfatningsproblemer i det åbne lands planlægning.« *BYPLAN*, 3/1982, Juni 1982: 80-86.

**Statsforvaltningen Nordjylland.** *Jordbrugsanalyser - nyt redskab til forvaltningen af det åbne land*. Aalborg: Statsforvaltningen Nordjylland, 2011.

**Viborg Amtsråd.** *Regionplan 2005 for Viborg Amt*. Viborg: Viborgs Amtsråd, 2005.

**Videncentret for Landbrug.** [www.vfl.dk](http://www.vfl.dk). 2012.

[http://www.vfl.dk/Om\\_VFL/OmVidencentretforlandbrug.htm](http://www.vfl.dk/Om_VFL/OmVidencentretforlandbrug.htm) (senest hentet eller vist den 2. Juni 2012).

**Willeberg, Karsten, og Marianne Jensen.** »Landbruget og planlægningen for det åbne land.« *BYPLAN*, 1998, 1998: 160-168.

**Winter, Søren C., og Vibeke Lehmann Nielsen.** *Implementering af politik*. Århus: Academica, 2008.

**Winter, Søren.** »Iværksættelsesbarrierer.« *Politica* vol. 17, nr. 4, 1985: 367-387.

**Zinn, Allan C.** »Den regionale landbrugsplanlægning - status.« *BYPLAN*, 3/1982, Juni 1982: 78-80.

# Appendiks A Interviewteori

---

Da interviewundersøgelser er en stor del af informationsindsamlingen i nærværende projekt, vil dette appendiks beskrive den teori, der vil blive benyttet til at strukturere disse.

Den benyttede interviewteori er det idealiserede interviewforløb, som Svend Brinkmann og Steiner Kvale opstiller i deres bog "InterView", side 122 (Hans Reitzels Forlag, København 2009).

Her opdeler de arbejdet med interviewundersøgelser i syv faser; tematisering, design, interview, transskription, analyse, verifikation, rapportering. Omfanget af faserne beskrives i det følgende.

## *Tematisering:*

I denne fase formuleres formålet med undersøgelsen, herunder hvad det er for et tema, der skal undersøges. Altså klarlægges hvorfor og hvad. I denne fase besluttet det også, hvilke interview- og analyseteknikker, der skal anvendes for at opnå den ønskede viden.

## *Design:*

I denne fase planlægges interviewets design. Alle faser skal tages med i betragtning i designet og det skal sikre, at den ønskede viden opnås. Her besluttet det blandt andet hvem, der skal interviewes og hvor samt interviewundersøgelsens omfang.

## *Interview:*

I denne fase forberedes de nærmere rammer for interviewet inklusiv spørgsmålene. Dette samles i en interviewguide. Det er også i denne fase at interviewet udføres.

## *Transskription:*

I denne fase klargøres det indsamlede materiale fra interviewet, således at det efterfølgende kan analyseres. Her sker der en transskription til skreven tekst.

## *Analyse:*

I denne fase analyseres interviewmaterialet ved benyttelse af den analysemetode, der passer til interviewets formål, emne og karakter.

## *Verifikation:*

Her fastslås validiteten af interviewundersøgelsen. Det vurderes, om interviewundersøgelsen har undersøgt det, der var formålet med denne. Herudover vurderes det, hvor generaliserbare og konsistente resultaterne er.

## *Rapportering:*

Her sker der en kommunikation af interviewets resultater i form af et læseværdigt produkt.

Disse faser er ikke fulgt slavisk for hvert interview, men har bidraget til at sikre en struktureret tilgang og dermed bidraget til at den nødvendige information er indhentet og behandlet.





# Bilag 1 Interview med planlæggere

---

Af dette bilag fremgår interviews med kommunale planlæggere fra henholdsvis Aarhus, Jammerbugt og Frederikshavns Kommuner. Disse er foretaget som møder, hvor der er taget referat. Derudover er der stillet enkelte supplerende spørgsmål per mail, hvilket fremgår efter enkelte referater.

Referater inklusiv supplerende svar fremgår i det følgende i rækkefølgen:

Aarhus Kommune

Jammerbugt Kommune

Frederikshavn kommune

## Aarhus Kommune:

### Referat fra møde med Nina Ullvit & Hanne Kaagaard den 31-1-2012

De overvejer at udpege områder til de store husdyrbrug, der hvor de er nu – husdyrbrugene flytter sig ikke.

Aarhus Kommune ser, at den eneste konsekvens udpegningerne har, er at de bliver begrænset i deres planlægning for byspredning.

For lokale landboforeninger er der givet udtryk for at stop af byudvikling er nok, men det er ikke nok for staten, NaturErhvervstyrelsen.

Hvad skal grundlaget for udpegningerne være? Man har blandt andet taget udgangspunkt i lugt, da det er en af de største udfordringer. Eftersom det er svinebrugene, der giver de værste lugtgener, er det dem der har været anvendt til beregningerne. Disse bufferzoner er så anvendt som udgangspunkt: Worst case scenario.

De ser at hovedformålet med udpegninger er investeringssikkerhed  
SVL henvender sig til de store husdyrbrug (lyder det til på NaturErhverv)

De finder det ønskeligt, hvis udpegningerne kunne differentieres. Sådan at de omhandler alle typer brug, således at man kan fremme placeringen af nichebrugene (eks. gårde med klappedyr) og de økologiske brug tæt ved byen. Derudover kan det også fremme brugene som har dyr på græs ligger godt ift. naturpleje ved afgræsning osv. Dette er et ønskescenarie. Der mangler virkemidler ifm. udpegningerne der kan muliggøre dette. Derudover styres udviklingen af markedskræfterne.  
Ejerforhold! (udpegningerne kan ikke ændre ejerforhold)

Gartnerier ser ikke fremtid i Aarhus Kommune

Vedr. fælles biogasanlæg, vurderes ikke til at være et stort problem i kommunen og kommunen har allerede afgrænset dem i forhold til mulige placeringer. Dog er der endnu ikke taget endeligt stilling. Blandt andet fordi at den placering der på baggrund af de udarbejdede analyser er bedst, ligger nær kommunegrænsen, hvorfor nabokommunen vil blive påvirket af eventuelle gener. Ligeledes er der tvivl om nødvendigheden af etablering af nye biogasanlæg i alle kommuner.

Der bliver stillet flere spørgsmål til planlægningens karakter: Hvornår er der tale om industri? Hvornår kan de store landbrug planlægges som industri? Her er der også en sammenhæng med nærhed til motorvej  
Hvis det betegnes som industri påvirker hvilke virkemidler, der kan anvendes.  
Ønsker ikke husdyrbrug i erhvervsområde (og kan heller ikke)

Udpegningerne bliver let, planlægning for de få. Når vi udpeger områder der hvor husdyrbrugene er koncentreret i forvejen, så omfatter man dem der alligevel vil foretage udvidelse om de er inden eller udenfor et udpeget område.

De føler der mangler informationer omkring hvad grundlaget for udpegningerne skal være, hvordan udpegningerne skal foretages. Så mangler der også virkemidler til at styre udviklingen.

Skovbrug≠SVL?!

Jammerbugt Kommune er længere fremme.

Kommuneplanforslag skal være klar i sommerferien (de er langt) ligesom Favreskov

## Jammerbugt Kommune: Referat af møde med Kell Agerbo den 9-3-2012

### Særlig værdifuldt landbrugsområde:

Særligt værdifuldt i forhold til hvad? Et enkelt brug, et stort kvæg brug, nichebrug, kløver osv. Er det planlægning der skal diktere det???

Sikre nogle arealer hvor landbruget har sikret deres drift i fremtiden.(ligesom erhvervsområder er med til at sikre andre erhvervs investeringssikkerhed, men hvordan sikres rettighederne?)

Hvad skal fremtidsperspektivet være for disse udpegninger? Kommuneplanen udarbejdes jo hvert 4 år og er gældende for en 12årig periode. Man har i den forbindelse haft kontakt med blandt andet Nordea, som siger, at perspektivet i udpegningerne skal være en 30årig periode, da de svare til lånenes løbetid. Derudover har de snakket med nogle landmænd der mener, at perspektivet skal være 7-8 år. Kommunen vil gerne arbejde med et perspektiv på 20-30år.

En af kommunens konklusioner er i den forbindelse, at det jord der dyrkes i dag, nok også dyrkes i fremtiden. Dog ryger der formentlig lidt omkring eksisterende byer.

Udpegning af SVL-områder → områder der ikke er særlig værdifulde. Det vil bankerne reagere på og det vil blive svære at låne penge til landbrugsdrift uden for de særlig værdifulde landbrugsområder. Kommunen er ikke glade for denne her sort/hvid udpegning, det er ikke en løsning.

I kommunen har man valgt at tage udgangspunkt i landskabskaraktermetoden. I første omgang har man benyttet metoden for et delområde/forsøgsområde i kommunen. Dette har resulteret i en opdeling af delområdets arealer i 4 typer områder. Efterfølgende har man inviteret nogle landmænd til at komme og kigge på disse inddelinger og de var enige i inddelingerne, for der er forskel på at dyrke jorden i de forskellige områder. Så man har besluttet, at den måde at inddele områderne på er en god måde, at gøre det på. Efter inddelingen af områder har man i kommunen valgt at se på frihedsgraderne til at drive landbrug i de enkelte områder – faktorer til at vurdere områderne. Summen af frihedsgrader kan sige noget om, hvor værdifuldt området er i forhold til landbrugsdrift. Man er på nuværende tidspunkt nået til at få klarlagt frihedsgraderne for forsøgsområdet, men man har ikke fået omsat det til en udpegning af særlig værdifulde landbrugsområder.

Det røde område er værdifuldt, når man tager kanten af det gule med, for så er det godt både at dyrke på(rød) og bygge på(gul). Igen er der tvivl om, hvad det skal være værdifuldt i forhold til – er det dyrkning eller landbrugsbygninger??

De er i kommunen ikke meget for at bruge begrebet svl-områder, da det for banker mv. og dermed landmændene til at stejle.

Der er forskellige forudsætninger i forskellige kommuner: Aarhus kommune har meget byudvikling. Store områder i Jammerbugt kommune er opland til Limfjorden, hvor man kan så kunne sige, at størstedelen af kommunen derfor ikke har nogle særlig værdifulde landbrugsområder. I Herning har man store områder, der ikke er

opland til Limfjord og derfor masser af jord, der egner sig godt til landbrugsdrift. Derfor kan noget være værdifuldt i en kommune og ikke i en anden kommune.

Jammerbugt Kommune er lidt i en klemme. For de er godt tilfreds med en vurdering af frihedsgrader i forskellige områder (selvom det er MEGET tidskrævende), men hvis staten siger, at det ikke er nok og der skal udpeges SVL-områder, så skal frihedsgraderne omsættes.

Økologiske brug: Denne gruppe kan bruge det grønne område, som de store husdyrbedrifter ingen interesse har, det er meget værdifuldt for dem (herunder nichebrug). Dette er et eksempel på, at forskellige typer af bedrifter har forskellige interesser og det der er værdifuldt for den ene typer, er det måske ikke for den anden.

I forhold til kommuneplanen har kommunen foretaget en redegørelse (vurdering af landbrugsområderne, hvad kan det enkelte område), men hvad skal der skrives i retningslinjerne??

Der er en række udfordringer i forhold til at opsætte det til retningslinjer:

- Det skal være planlægning landbruget kan bruge til noget ellers er det ikke interessant for dem.
- Der er forskellige interesser inden for landbruget. Forskellige ting er værdifulde.
- Ingen ved hvordan fremtiden ser ud. Det er der meget delte meninger om. Eks. mener nogle, at vi stadig i fremtiden primært vil være producenter af fødevarer, mens andre mener, at vi i fremtiden skal sætte på avl.

Denne planlægning må være til for at hjælpe landmændene – men der ligger også noget beskyttelse i det. I det her område er der noget, der skal beskyttes, så det udpeger man ikke som særlig værdifuldt landbrugsområde. På den måde hjælper det også landmanden til at se, at her er det ikke smart at investere.

Det kommunen ser som noget af det centrale i forbindelse med arbejdet med udpegning af SVL-områder er, at få skabt et fælles sprog med landbruget (og andre interessenter) og få foretaget nogle neutrale afgrænsninger. Landbruget har stor betydning i Jammerbugt kommune. Det har stor politisk indflydelse og er en stor vækstfaktor.

Faktorerne fra miljøgodkendelserne må være vigtige for landmændene.

Tidligere har det været planlægningen kontra landbruget, men i løbet af denne her planlægningsproces, er det blevet mere klart for parterne, at der kan planlægges for landbruget.

Kommunen er klar over, at de ikke ved noget om drift, hvorfor det ikke er det, de skal blande sig i – de vil ikke tage jorden fra dem.

Ift. Frihedsgrader kan disse bruges til at vurdere, hvilke typer landbrug der er egnet → god rammeplanlægning. Ligeledes kan man overveje, om man skal arbejde for flere frihedsgrader i udvalgte områder, eksempelvis ved at fjerne et vandværk og dermed give bedre muligheder for landbruget.

SVL ≈ landbruget prioriteres?!

Kommunen mener, at udpegning af svl-områder på baggrund af jordbrugsanalyser er nonsens – det er ikke nok!

De regner ikke med, at de når ikke at udpege svl-områder inden kommuneplanen skal i høring.

## Frederikshavn Kommune

### Referat af møde med Marianne Ellersgaard og Bente Bundgård Jokumsen den 19-3-2012

Marianne og Bente kommer fra afdelingen Udvikling og Erhverv og står derfor for den mere overordnede strategiske planlægning og ikke den mere konkrete del af kommuneplanlægningen.

De har ikke arbejdet med SVL i kommunen endnu, men det de har haft fokus på er lokalisering af husdyrbrug, (særligt store husdyrbrug) (obs. kommunen har ikke fokus på planteavl)

Mht. til udpegning af SVL ser de ikke de store problemer, da man jo kan ligge sig op af de udpegningerne fra regionplanerne som amterne stod for. Men man kan i den sammenhæng stille spørgsmål omkring, hvad forskellen er på opgaven, som den var hos amterne og som den kommunerne nu skal varetage. Får udpegningerne en anden betydning, nu når de kommer et niveau ned eller hvordan?

#### Om opgaven med lokalisering af husdyrbrug.

I forbindelse med opgaven med udpegning af områder til lokalisering af husdyrbrug har man i kommunen haft fokus på inddragelse af interesse-parter. Derfor har de holdt møder med forskellige aktører (landmænd, en entreprenør, Landbo Nord, en bank, Danmarks Naturfredningsforening) for at afklare, hvilke udfordringer de står overfor (jord, priser, miljø, teknologiudviklingen mv.). Det er dem, der skal give kommunen kompetencer til at varetage opgaven.

Møde med landmænd: Her har de haft fokus på investeringssikkerhed og hvordan det bedst muligt kan sikres/hvordan man bedst muligt kan gøre det ud fra landmandens synsvinkel. Landmændene vil gerne sikres investeringssikkerhed i en periode på 20-30 år(en afskrivningsperiode). Derefter mener de ikke selv, at de kan være sikret længere, da samfundet ændre sig. Derudover så ligger de meget vægt på stabilitet i deres beliggenhed.

Flere landmænd tjener ingen penge for tiden og kan derfor ikke leve forventningen ud.

En af de store udfordringer er, at de har ingen penge til at flytte sig

Overvejer at udpege hvor de store husdyrbrug er. Men hvis selskabseje er formen, er mulighederne for flytning større, men der er man ikke nået til endnu.

Kravene forandre sig → ikke muligt at fremtidssikre udpegninger (områder der i dag er egnet, er det måske ikke om 30 år pga. ændrede forhold/krav(især i forhold til miljø))

Finanskrisen er måske lidt et "filter", der gør det svært at se klart. Det er i forvejen svært at spå om fremtiden

#### Generelt om planlægning for landbruget/alle udpegningerne.

Amternes udpegning af SVL: Først var det de bedste jorde(bonitet), man udpegede efter. Så blev det der, hvor der var mange husdyrbrug. Men det sidste er jo en faktor, der ændre sig, så man gik over til en mellemting.

Hvordan gøres det bedst muligt?? → skal vi overhovedet gøre det?

Er skeptiske overfor udpegning som vejen frem, både til denne opgave og generelt. (hvad vil man opnå og hvordan?)

Udpegning udløser ikke garantier – det vil det ikke kunne!

Kommunen vil gerne kunne give nogle garantier, men det kan man ikke. Landmændene vil gerne have lempede vilkår i disse områder, så de kan give los.

Måske vil der være forhandling hver gang.

Teknologien er vigtig. (de leger lidt med tanken om at gå i højden, erhvervsområder)

I forhold til teknologien er den der, måske bare ikke sammensat, så den passer med landbrugets behov endnu.

Forslag: Stil krav til teknologiudvikling frem for udpegning!!

Er det måden?

Udførelsen af opgaven skal give mening – altså være en fordel i forhold til administration.

Hvad er fordelene???

Det skulle være muligt, at det giver en fordel i administrationen, når man har været igennem nogle af tingene ved udpegningen, men det mener de ikke, der er sandsynligt for, når der kommer en konkret sag, vil man nok kigge det hele igennem igen på et mere konkret niveau.

Statens rolle/føling har forandret sig – gabet mellem kommune og stat er blevet større. Tidligere var amterne gode til at snakke med både kommuner og stat. Staten har ikke samme fornemmelse for hvad der sker.

Fra statens side melder man en opgave ud der omhandler landbruget, men har man tænkt på, hvordan landbruget har udviklet sig og hvor det er på vej hen?

Derudover oplever de også stor usikkerhed fra statens side på det her område. De har aldrig oplevet, at man har sendt tillægsudmeldinger ud, der fortsat er uklare. Til et møde fik de den opfattelse, at der var uklarhed om hvorvidt det ville udløse et veto, hvis de ikke udpegede arealer husdyrbrug. Uklarheden var mellem Naturstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen, hvor NaturErhvervstyrelsen mente, at det ville udløse veto, mens Naturstyrelsen som er dem, der skulle nedlægge det var i tvivl.

Hvem er det der skal imødekommes? De store husdyrbrug, dem der ligger uheldigt, potentielle unge landmænd?

I forhold til afgrænsning er det også svært bare at sige, der hvor de store er, for hvad med de små omkringliggende, der muligvis bliver sammenlagt med de store?

I kommunen er den politisk holdning at man gerne vil styrke landbruget

De ser udpegningerne til husdyrbrug som en delmængde af SVL. Men hvorfor egentlig have to udpegninger der næsten har det samme formål. Hvad er forskellen egentlig på de to opgaver, hvor er differentieringen? Giver forskellen på udpegninger mening? (landskabshensyn(større husdyrbrug), investeringssikkerhed (husdyrbrug og SVL))

Landbrugene flytter sig ikke så længe det drejer sig om selveje.

Foreslår kontakt til miljøgodkendelsessagsbehandler (Klaus) ift. administration (hvad har det af betydning?) Der er vist sket en ændring, jf. klassificering af kommunens landbrugsjord?!

Kontakt evt. Tinne Stouvgård, lsp & Anne Marie Henriksen, lsp i forbindelse med betydningen

I projektet kunne i have fokus på erhvervet. Hvad har erhvervet af udfordringer og behov. Hvis investeringssikkerhed er målet, hvordan mener landbruget at de vil kunne få denne sikkerhed. Snak med banker, landmænd, slagterier, Arla mv. De to sidst nævnte er stærke aktører inden for landbruget.

#### Matcher værktøjerne målet?

Vægtning af kriterier?!

Landbrugets udvikling i fremtiden har stor betydning for, om denne planlægning vil gi mening, men er det til at spå om fremtiden?

F.eks. vægten mellem kriterierne for placeringen af landbrug ændrer sig i de her år. Den teknologiske udvikling gør måske, at påvirkningen af miljøet fra landbruget bliver mindre og dermed er der andre forudsætninger.

Eftersom nutidens landbrug ofte har en udstrækning, der går på tværs af kommunegrænser, stilles der i Frederikshavn Kommune spørgsmålstejn ved, om det er hensigtsmæssigt, at udpegningerne foretages på kommunalt niveau

Lugtgener i forhold til by/boliger, hvor langt vil man gå? Fjerne huse grundet lugtgener?? Det kræver politisk afklaring!

Der er som regel tale om reaktivplanlægning.

En stor problematik er, at man søger at løse samfundsproblemer igennem udpegninger i kommuneplanlægningen. Er det den rigtige måde at gøre det på?



## Bilag 2 Interview med Naturstyrelsen

---

Af dette bilag fremgår interview med en repræsentant for Naturstyrelsens afdeling det åbne land og friluftsliv. Dette er foretaget ved, at der efter en telefonisk aftale er blevet svaret skriftligt på en række fremsendte spørgsmål.

## Svar fra Helga Grønnegaard, Naturstyrelsen, den 25-5-2012

### Formål med udpegningerne:

1. Er hovedvægten med formålet med udpegningerne at give den enkelte landmand konkrete fordele eller for at få kommunerne til aktivt at planlægge for landbruget og sætte de fremtidige rammer for området?

#### Svar:

Formålet er at udviklingen i kommunen baseres på en samlet vurdering, hvor der kan skabes synlighed over områder med investeringssikkerhed. Med en positiv udpegning af områder til hhv. store husdyrbrug og fælles biogasanlæg vil landbrugserhvervet, projektudviklere m.fl. på et tidligt tidspunkt kunne orientere sig i kommuneplanen om mulighederne for en hensigtsmæssig fremtidig placering.

2. Jævnfør side 7 i "Sammenhængende landbrugsplanlægning" fremgår det, at inden for SVL-områderne vægtes udviklings- og investeringsinteresser i landbrugsbrug tungt, set i forhold til øvrige arealinteresser. Hvorledes adskiller denne prioritering af landbrugets interesser sig fra den prioritering, Planlovens landzonebestemmelser rummer?

#### Svar:

Hovedformålet med zoneinddelingen er at hindre spredt og uplanlagt bebyggelse og anlæg i det åbne land og samtidig at sikre, at egentlig byudvikling sker, hvor der er åbnet mulighed for det gennem kommune- og lokalplanlægningen. Landzonen omfatter alt det areal, som ikke er enten byzone eller sommerhusområde.

Landzoneadministrationen er et underlæggende vilkår for kommuneplanens afvejning af arealinteresserne. Landzonen kan derfor nogle steder være udpeget til skovrejsning, andre steder til tekniske anlæg eller til særligt værdifulde landbrugsområder.

3. Hvordan forventes udpegningernes effekt at kunne vurderes/måles?

#### Svar:

Effekten skal ideelt set være:

- 1) Investeringssikkerhed for landmænd/biogasinteressenter
- 2) En hensigtsmæssig beliggenhed af store husdyrbrug og fælles biogasanlæg, hvor hensyn til omgivelserne er afvejet.

### Positiv udpegning:

1. Jævnfør side 9 i "sammenhængende landbrugsplanlægning" fremgår det, at positivområder kan få stor betydning for finansieringsmuligheder og investeringssikkerhed. Hvordan kan disse udpegninger medføre denne effekt, når de ikke indebærer garantier mht. miljøgodkendelser og dermed blot er en tilkendegivelse om at kommunen er positivt indstillet i disse områder?

#### Svar:

Fælles biogasanlæg og store husdyrbrug er afhængige af finansieringsmuligheder. Etableringsomkostninger for et fælles biogasanlæg kan nemt løbe op i flere hundrede millioner kr. Investorer og banker skyder kun penge i sådanne projekter, hvis de på forhånd har investeringssikkerhed. En positiv forhåndstilkendegivelse vil være meget betydningsfuld. Ingen investorer ønsker at skyde penge i et projekt, som senere hen bliver bremset af byudvikling eller andre arealinteresser.

- 1.1. Vil den ønskede effekt ikke nødvendiggøre, at kommunerne foretager meget detaljerede behandlinger af de hensyn, der skal vurderes i en miljøgodkendelsessag, når de foretager udpegningerne? (Jævnfør afsnit 4 side 9 i Sammenhængende landbrugsplanlægning)

#### Svar:

I kommuneplanen afvejes arealinteresserne på et mere overordnet niveau end ved enkeltsagsbehandling for miljøgodkendelser. Når hensyn til landskab, natur, infrastruktur mv. på forhånd er vurderet i kommuneplanen, vil krav til kommunernes konkrete vurdering af beskyttelseshensyn mv. i en miljøgodkendelsessag kunne lettes.

2. Hvordan kan sagsbehandlingstiden i forbindelse med husdyrgodkendelser forbedres, når det er husdyrgodkendelsesloven, der her er styrende og der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde?

#### Svar:

Se ovenfor.

3. Af side 9 i "sammenhængende landbrugsplanlægning" fremgår det, at positiv-udpegninger giver mulighed for at samle husdyrproduktioner i klynger. Hvilke incitamenter har landmændene for at lokalisere sig her? Taget økonomi, markeds kræfter og udviklingsmønstre i betragtning.

#### Svar:

Netop af hensyn til økonomi (stordriftsfordele) og investeringssikkerhed har landmænd/selskaber et incitament for at placere sig i klynger.

### Grundlaget for udpegningerne:

1. Når der generelt er stor frihed for, hvordan kommunerne skal foretage udpegningerne, er der så risiko for, at landmændenes forudsætninger bliver forskellige fra kommune til kommune, herunder forskellige forudsætninger for samme bedrift, der har en udstrækning over flere kommuner?

**Svar:**

Udpegningen af store husdyrbrug vedrører bygningerne og driftsanlæg, som er nødvendige for de store husdyrbrug – og ikke bedriften (altså jorden). Men det er klart, at det under alle omstændigheder giver mening at se på tværs af kommunegrænser i planlægningen. Hvis husdyrgrundlaget er sparsomt i en region, er der gode eksempler på samarbejde mellem kommuner om placering af fælles biogasanlæg, som vil aftage husdyrgødning fra begge sider af kommunegrænsen.

## Bilag 3 Interview med sagsbehandlere

---

Af dette bilag fremgår interview med kommunale sagsbehandlere af miljøgodkendelsessager. Disse blev foretaget ved, at der blev fremsendt en række spørgsmål per mail til en række kommuner fordelt over hele landet. fire har svaret tilbage per mail og to har svaret per telefon, hvortil der er skrevet referat.

I det følgende fremgår først spørgsmålene og derefter svarene i rækkefølgen:

|                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| Favrskov Kommune          | (mail)            |
| Frederikshavn Kommune     | (mail)            |
| Faaborg-Midtfyn Kommune   | (mail)            |
| Ringkøbing-Skjern Kommune | (mail)            |
| Jammerbugt Kommune        | (mail og telefon) |
| Kalundborg kommune        | (telefon)         |

## Spørgsmål

### **Særlige værdifulde landbrugsområder:**

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Og i så fald på hvilken måde?

### **Husdyrbrug:**

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

# Favrskov Kommune

## Stine Sloth Nikolajsen

---

**Fra:** Anders-Ole Sig Gjerløff (Favrskov Kommune) [aosg@favrskov.dk]  
**Sendt:** 13. april 2012 13:28  
**Til:** Stine Sloth Nikolajsen  
**Emne:** SV: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Til Stine og Line

Jeg vil forsøge at besvare jeres spørgsmål.

Besvareelserne er skrevet ind i spørgsmålene nedenunder.

Venlig hilsen

**Anders-Ole Gjerløff**

Fagkoordinator

Natur og Miljø

Direkte: 8964 5314 - Mobil: 2481 6580

**Besøgsadresse:** Torvegade 7, Hammel

Hovednummer: 8964 1010

**Postadresse** Skovvej 20, 8382 Hinnerup, DK



Favrskov  
Kommune

---

**Fra:** Lene Højlund (Favrskov Kommune)  
**Sendt:** 13. april 2012 11:20  
**Til:** Anders-Ole Sig Gjerløff (Favrskov Kommune)  
**Emne:** VS: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Venlig hilsen

**Lene Højlund**

Agronom

Natur og Miljø

Direkte: 8964 5235

**Besøgsadresse:** Torvegade 7, Hammel

Hovednummer: 8964 1010

**Postadresse** Skovvej 20, 8382 Hinnerup, DK



Favrskov  
Kommune

---

**Fra:** Stine Sloth Nikolajsen [mailto:snikol07@student.aau.dk]  
**Sendt:** 13. april 2012 11:16  
**Til:** Lene Højlund (Favrskov Kommune)  
**Cc:** Line Sæderup  
**Emne:** Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser



Hej Lene,

Vi er et par landinspektørstuderende fra Aalborg Universitet, som er i gang med at skrive vores speciale. Dette omhandler hvorledes udpegninger i kommuneplanlægningen fungerer som middel til at nå de statslige mål vedrørende landbrugserhvervet. Fokus er her primært på udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder og arealer til lokalisering af store husdyrbrug.

I forbindelse med klarlæggelse af hvilken effekt udpegningerne kan have, har vi nogle spørgsmål til sagsbehandling af miljøgodkendelsessager. Vi vil derfor høre, om du har tid og lyst til at svare på nedenstående spørgsmål enten per mail eller telefon?

Det vil muligvis blive aktuelt senere i projektforsløbet at kontakte dig igen med supplerende spørgsmål.

På forhånd tak!

Med venlig hilsen

Line Sæderup og Stine Sloth Nikolajsen

SPØRGSMÅL:

#### **Særlige værdifulde landbrugsområder:**

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Udpegningen af særlige værdifulde landbrugsområder, har størst betydning for landmanden, idet han kan vurdere investeringssikkerheden i forhold til om han ligger indenfor eller udenfor et udpeget landbrugsområde. I forhold til husdyrgodkendelseslovens bestemmelser og vurderinger heraf, har kommuneplanudpegninger ingen betydning. Der skal foretages nøjagtig samme vurderinger indenfor som udenfor udpegningsområder.

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Nej

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Og i så fald på hvilken måde?

#### **Husdyrbrug:**

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Det er meget svært at sige hvor stor betydning udpegningerne vil få for sagsbehandlingen. Det er jo et område der udpeges og når der kommer et konkret projekt, skal projektet vurderes i forhold til husdyrgodkendelsesloven. Alt efter

hvor detaljeret udpegningen har været kan der være vurderet i større eller mindre grad i forhold til evt. sårbar natur eller naboer, men i de fleste tilfælde vil det kun være de faste afstandskrav er taget med i forbindelse med udpegninger.

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Der kan være forhold der gør sagsbehandlingen hurtigere.

**Frederikshavn Kommune**

## Stine Sloth Nikolajsen

---

**Fra:** Tinne Stougaard [tist@frederikshavn.dk]  
**Sendt:** 16. april 2012 10:18  
**Til:** Stine Sloth Nikolajsen  
**Emne:** SV: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Jeg har forsøgt at svare på jeres spørgsmål nedenfor. Hvis I vil have noget uddybet, er I velkomne til at kontakte mig.

### SPØRGSMÅL:

#### Særlige værdifulde landbrugsområder:

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Som udgangspunkt har det ikke noget særlig positiv effekt, at bedriften ligger inden for et sådan område, ligesom det heller ikke som udgangspunkt har negativ effekt, hvis bedriften ligger udenfor et sådan område. Udpegningerne til særligt værdifulde områder (natur, landbrug, landskab) benyttes primært i forbindelse med den konkrete vurdering, således at der i den landskabelige vurdering tages ekstra hensyn til den landskabelige indpasning, hvis området er udpeget som særligt værdifuldt landskab, og ligeledes i forhold til særligt værdifulde naturområder, hvor naturarealer, som ligger inden for særligt værdifulde naturområder tillægges særlig vægt, eller vurderes særligt vigtige. Ellers foretages vurderingerne med udgangspunkt i lovens afskæringskriterier og krav.

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Udpegningen har ingen betydning for sagernes sagsbehandlingstid eller lignende. Alle sager startes op umiddelbart efter indsendelse og følger som udgangspunkt samme sagsgang, - dog under hensyn til de enkelte sagers særlige karakteristika. Dog kan en udpegning til f.eks. særligt værdifuld landskab f.eks. betyde, at der er behov for ekstra besigtigelser eller visualisering af et projekt, hvilket kan indvirke på sagsbehandlingstiden.

En udpegning som særligt værdifuldt landbrugsområde kan ikke medvirke, at vi ikke gennemgår alle sagens forhold eller foretager et konkret skøn i henhold til loven. Derfor kan det heller ikke på forhånd siges, at en sådan udpegning medfører nogle administrative fordele.

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Udpegningsopgaven blev overført til kommunerne på samme tid som lovgivningen på husdyrgodkendelsesområdet blev ændret fuldstændigt. Derfor kan man dårligt sammenligne administrationspraksis på husdyrgodkendelsesområdet hhv. før og efter 2007. Min egen erfaring fra området (jeg har før 2007 arbejdet med VVM-screeninger af husdyrbrug i Nordjyllands Amt) er dog, at udpegningen til særligt værdifulde landbrugsområder i hhv. regionplanen og nu kommuneplanen hverken efter den tidligere lovgivning eller i dag generelt har betydet noget særligt for sagerne rent administrativt, da alle sager både før og nu vurderes konkret.

Og i så fald på hvilken måde?

#### Husdyrbrug:

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Vi har endnu ikke gjort os særlige overvejelser. Det er endnu ikke afklaret, hvordan og ud fra hvilke kriterier, man vil lave udpegningen i den kommende kommuneplan, og derfor kan det heller ikke siges, hvad vi kan bruge udpegningerne til rent administrativt i forhold til enkeltssagsbehandlingen. Umiddelbart er det svært at se, at det kan få nogen særlig administrativ betydning, da husdyrgodkendelseslovens bestemmelser ikke ændres, og der er ikke i husdyrgodkendelsesloven lagt op til særlig meget frirum til lokale retningslinier. Udpegningerne kommer derfor nok til at indgå i den samlede afvejning på de områder, hvor kommunen har et skøn.

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Det forventer jeg ikke, jf. ovenfor.

Med venlig hilsen

Tinne Stougaard

Landinspektør  
Center for Teknik og Miljø

Direkte: 98456372  
tist@frederikshavn.dk



Frederikshavn Kommune  
Rådhus Allé 100  
9900 Frederikshavn

Telefon: 9845 5000  
www.frederikshavn.dk

---

**Fra:** Stine Sloth Nikolajsen [mailto:snikol07@student.aau.dk]  
**Sendt:** 13. april 2012 11:15  
**Til:** Tinne Stougaard  
**Cc:** Line Sæderup  
**Emne:** Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Hej Tinne,

Vi er et par landinspektørstuderende fra Aalborg Universitet, som er i gang med at skrive vores speciale. Dette omhandler hvorledes udpegninger i kommuneplanlægningen fungerer som middel til at nå de statslige mål vedrørende landbrugserhvervet. Fokus er her primært på udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder og arealer til lokalisering af store husdyrbrug.

I forbindelse med klarlæggelse af hvilken effekt udpegningerne kan have, har vi nogle spørgsmål til sagsbehandling af miljøgodkendelsessager. Vi vil derfor høre, om du har tid og lyst til at svare på nedenstående spørgsmål enten per mail eller telefon?

Det vil muligvis blive aktuelt senere i projektforsløbet at kontakte dig igen med supplerende spørgsmål.

På forhånd tak!

Med venlig hilsen

Line Sæderup og Stine Sloth Nikolajsen

**SPØRGSMÅL:**

**Særlige værdifulde landbrugsområder:**

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Og i så fald på hvilken måde?

**Husdyrbrug:**

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

**Faaborg-Midtfyn Kommune**

## Stine Sloth Nikolajsen

---

**Fra:** Jacob Sterup [jaste@faaborgmidtfyn.dk]  
**Sendt:** 20. april 2012 13:44  
**Til:** Stine Sloth Nikolajsen  
**Cc:** Line Sæderup  
**Emne:** Svar: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Hej Stine & Line

Jeg skal prøve at svare så godt som muligt på jeres spørgsmål, men det bliver på det teoretiske plan, da ingen af udpegningerne endnu er realiseret i vores kommune.

Mht. særligt værdifulde landbrugsområder er der ikke tidligere foretaget en sådan udpegning på Fyn, og der arbejdes p.t. på udpegningen her i kommunen. Jeg tør på nuværende tidspunkt ikke spå om, hvad det vil få af konsekvenser i behandlingen af miljøgodkendelsessager. Umiddelbart har jeg dog svært ved at tro, at det vil have den store betydning i denne sammenhæng.

Mht. udpegningen af arealer til store husdyrbrug tvivler jeg på, at det vil få nogen væsentlig betydning for behandlingen af miljøgodkendelsessager. Vi har allerede en landskabelig udpegning, som vi i nogen grad støtter os til i disse sager. Men jeg vil da forvente, at det fremover vil blive lidt lettere/hurtigere at få godkendelse til store husdyrbrug inden for de udpegede områder. Og måske lidt sværere uden for disse områder.

I er velkomne til at skrive, hvis I har yderligere spørgsmål.

Venlig hilsen

Jacob Sterup  
Biolog  
Miljøafdelingen  
Faaborg-Midtfyn Kommune  
Nørregade 4  
5600 Faaborg

[jaste@faaborgmidtfyn.dk](mailto:jaste@faaborgmidtfyn.dk)

Direkte telefon:  
72 53 21 32

>>> Stine Sloth Nikolajsen <[snikol07@student.aau.dk](mailto:snikol07@student.aau.dk)> 13-04-2012 11:19 >>>  
Hej Jacob,

Vi er et par landinspektørstuderende fra Aalborg Universitet, som er i gang med at skrive vores speciale. Dette omhandler hvorledes udpegninger i kommuneplanlægningen fungerer som middel til at nå de statslige mål vedrørende landbrugserhvervet. Fokus er her primært på udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder og arealer til lokalisering af store husdyrbrug.

I forbindelse med klarlæggelse af hvilken effekt udpegningerne kan have, har vi nogle spørgsmål til sagsbehandling af miljøgodkendelsessager. Vi vil derfor høre, om du har tid og lyst til at svare på nedenstående spørgsmål enten per mail eller telefon?

Det vil muligvis blive aktuelt senere i projektforsløbet at kontakte dig igen med supplerende spørgsmål.

På forhånd tak!



Med venlig hilsen

Line Sæderup og Stine Sloth Nikolajsen

**SPØRGSMÅL:**

**Særlige værdifulde landbrugsområder:**

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Og i så fald på hvilken måde?

**Husdyrbrug:**

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?



**Ringkøbing-Skjern Kommune**

## Stine Sloth Nikolajsen

---

**Fra:** Anne Marie Susgaard [anne.marie.susgaard@rksk.dk]  
**Sendt:** 18. april 2012 14:56  
**Til:** Stine Sloth Nikolajsen  
**Emne:** Vedr.: Vs: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Hej Stine

Anders har videresendt nogle spørgsmål fra dig vedr. landbrug om kommuneplanlægning.

Jeg har været med i den arbejdsgruppe, der har stået for at revidere afsnittet om det åbne land i kommuneplanen og specielt emnet landbrug.

### Særlige værdifulde landbrugsområder:

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Jeg mener ikke det har den store betydning for vores arbejde med miljøgodkendelse af husdyrbrug. Det er jo gældende beskyttelsesniveauer for lugt og ammoniakdeposition på naturområder, der oftest bliver bestemmende for hvor husdyrbrug kan udvikle sig.

### Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Umiddelbar er det vores indtryk, at der ikke er besparelser at hente i sagsbehandlingen, fordi der i kommuneplanen opstilles retningslinjer for positiv udpegning af arealer, hvor store husdyrbrug kan placeres. Tidlig dialog kan selvfølgelig betyde, at landmanden hurtigere kan få en tilkendegivelse af om den ønskede placering er OK.

### Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Nej det er ikke min opfattelse.

Og i så fald på hvilken måde?

### Husdyrbrug:

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Umiddelbar tror jeg ikke at sagsbehandlingen kommer til at gå meget hurtigere. Men retningslinjerne for udpegning af arealer til placering af arealer til store husdyrbrug kan forhåbentlig gøre, at ansøgninger er tilpasset i forhold til de retningslinjer. Dvs. der ikke indsendes projekter der er i åbenlys strid med de angivne retningslinjer. (projektet ligger ikke i sårbare landskaber eller i strid med naboer og natur.)

### Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Se ovenstående.

Venlig hilsen

Anne Marie Susgaard  
Land, By og Kultur, Land og Vand  
Toften 6  
6880 Tarm

Tlf. 99741570  
e-mail: [anne.marie.susgaard@rksk.dk](mailto:anne.marie.susgaard@rksk.dk)

Fra: Stine Sloth Nikolajsen <[snikol07@student.aau.dk](mailto:snikol07@student.aau.dk)>  
Til: "[anders.hjort-hansen@rksk.dk](mailto:anders.hjort-hansen@rksk.dk)" <[anders.hjort-hansen@rksk.dk](mailto:anders.hjort-hansen@rksk.dk)>  
Cc: Line Sæderup <[lsæde07@student.aau.dk](mailto:lsæde07@student.aau.dk)>  
Dato: 13-04-2012 11:17  
Emne: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

---

Hej Anders,

Vi er et par landinspektørstuderende fra Aalborg Universitet, som er i gang med at skrive vores speciale. Dette omhandler hvorledes udpegninger i kommuneplanlægningen fungerer som middel til at nå de statslige mål vedrørende landbrugserhvervet. Fokus er her primært på udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder og arealer til lokalisering af store husdyrbrug.

I forbindelse med klarlæggelse af hvilken effekt udpegningerne kan have, har vi nogle spørgsmål til sagsbehandling af miljøgodkendelsessager. Vi vil derfor høre, om du har tid og lyst til at svare på nedenstående spørgsmål enten per mail eller telefon?

Det vil muligvis blive aktuelt senere i projektforsløbet at kontakte dig igen med supplerende spørgsmål.

På forhånd tak!  
Med venlig hilsen  
Line Sæderup og Stine Sloth Nikolajsen

**SPØRGSMÅL:**

**Særlige værdifulde landbrugsområder:**

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Og i så fald på hvilken måde?

**Husdyrbrug:**

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?



**Jammerbugt Kommune**

## Stine Sloth Nikolajsen

---

**Fra:** Inger Hebsgaard [inh@jammerbugt.dk]  
**Sendt:** 13. april 2012 12:00  
**Til:** Stine Sloth Nikolajsen  
**Emne:** SV: Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Hej Line og Stine.

Jeg har modtaget jeres mail med spørgsmål om miljøgodkendelser og kommuneplanlægning.

Indledningsvist må jeg dog fortælle jer, at jeg primært arbejder med tilsyn og miljøgodkendelser af særlig forurenende industri (miljøbeskyttelseslovens område) – jeg arbejder stort set ikke med husdyrsager (husdyrlovens område).

Derfor skal jeg bede jer om at rette jeres spørgsmål til teamleder Jesper Hansen – [jph@jammerbugt.dk](mailto:jph@jammerbugt.dk) – som er min nærmeste leder. Desværre for jer er Jesper er ikke på kontoret hele næste uge. Jeg har lige snakket kort med Jesper, han vil gerne snakke med jer senere i projektforsløbet og forsøge at svare på jeres supplerende spørgsmål.

Lidt kan jeg dog godt svare jer på.

På nuværende tidspunkt har Jammerbugt Kommune ingen områder som er udpeget til "Særlig Værdifuldt landbrugsområde". Vi har udpeget "Særlig Værdifuldt landskab", med særlige kulturelle eller geografiske karaktertræk eller lignende. Disse områder dækker enkelte udvalgte pletter i kommunen.

Kommunens samlede område er stadigvæk inddelt i de 4 traditionelle områdetyper – jordbrugsområder, regionale jordbrugsområder, naturområder og regionale naturområder. Disse områder er overført fra den gamle regionplan og ændres først ved næste kommuneplanrevision i 2013.

Derfor kan jeg ikke på nuværende tidspunkt svare jer på, om udpegningen medfører hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele.

Overvejelser omkring betydningen af udpegningen af arealer til store husdyrbrug er dog umiddelbart, at det ikke vil have den store betydning, da det er husdyrloven der regulerer vores godkendelser og udstikker rammerne for vores sagsbehandling omkring husdyrbrugene og ikke planloven.

Held og lykke med specialet.

Venlig hilsen

**Inger Hebsgaard**  
Civilingeniør  
Team Miljø  
Lundbakvej 5, 9490 Pandrup

### Kontakt

Hovednummer: 7257 7777  
Direkte nummer: 7257 7354  
Mobil nummer: 4191 2354  
Fax: 7257 8887  
E-Mail: [inh@jammerbugt.dk](mailto:inh@jammerbugt.dk)

### Postadresse

Toftevej 43  
9440 Aabybro  
[www.jammerbugt.dk](http://www.jammerbugt.dk)  
[Digital post](#)  
[raadhus@jammerbugt.dk](mailto:raadhus@jammerbugt.dk)





---

**Fra:** Stine Sloth Nikolajsen [mailto:snikol07@student.aau.dk]  
**Sendt:** 13. april 2012 11:15  
**Til:** Inger Hebsgaard  
**Cc:** Line Sæderup  
**Emne:** Spørgsmål fra specialestuderende ang. miljøgodkendelser

Hej Inger,

Vi er et par landinspektørstuderende fra Aalborg Universitet, som er i gang med at skrive vores speciale. Dette omhandler hvorledes udpegninger i kommuneplanlægningen fungerer som middel til at nå de statslige mål vedrørende landbrugserhvervet. Fokus er her primært på udpegningen af særligt værdifulde landbrugsområder og arealer til lokalisering af store husdyrbrug.

I forbindelse med klarlæggelse af hvilken effekt udpegningerne kan have, har vi nogle spørgsmål til sagsbehandling af miljøgodkendelsessager. Vi vil derfor høre, om du har tid og lyst til at svare på nedenstående spørgsmål enten per mail eller telefon?

Det vil muligvis blive aktuelt senere i projektforløbet at kontakte dig igen med supplerende spørgsmål.

På forhånd tak!

Med venlig hilsen

Line Sæderup og Stine Sloth Nikolajsen

**SPØRGSMÅL:**

**Særlige værdifulde landbrugsområder:**

Hvilken vægt har det i en miljøgodkendelsessag om den pågældende bedrift ligger inden for /uden for et område, der er udpeget til Særlig værdifuldt landbrugsområde?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

Har praksis på dette område ændret sig efter at udpegningsopgaven er overført til kommunerne?

Og i så fald på hvilken måde?

**Husdyrbrug:**

Hvilke overvejelser har I gjort jer omkring, hvilken betydning udpegningen af arealer til store husdyrbrug vil få for sagsbehandlingen?

Medfører udpegningen hurtigere sagsbehandlingstid eller andre administrative fordele?

## **Jammerbugt Kommune:**

### **Referat af samtale med teamleder Jesper Hansen, Team Miljø, vedrørende supplerende spørgsmål, den 30. april 2012**

**Har udpegningen af regionale jordbrugsområder haft betydning i sagsbehandlingen af miljøgodkendelsessager?**

Nej. Næsten ingen betydning i praksis. Selvfølgelig tager man højde for planlægning i sagsbehandlingen, men det har ikke været afgørende om en husdyrbedrift lå inden eller uden for et regionalt jordbrugsområde.

Da amterne blev nedlagt fik de at vide at de ikke måtte ændre det eksisterende tema fra amtet, men nu skal de forpligtiget til det. Der var tidligere to regionale jordbrugsområder i kommunen. Her var der primært plantebrug og det her derfor ikke haft nogen/væsentlig betydning for husdyrbrug. Jorden i disse områder var velegnet til jordbrug, men områderne har som sagt ikke haft afgørende betydning.

**Forventer I at udpegningerne vil medfører hurtigere sagsbehandlingstid?**

Nej. Sagsbehandlingstiden bliver ikke bedre. De vil jo gerne have at udpegningerne kan bruges til noget – de vil have noget praktisk ud af dem. Men det regner de ikke med påvirker sagsbehandlingstiden. Derimod skulle det gerne øge kvaliteten af sagsbehandlingen.



**Kalundborg Kommune**

## Kalundborg Kommune:

### Referat fra samtale med Frederik Weinrich den 18-4-2012

Vi har ikke foretaget udpegningerne af områder til placering af husdyrbrug til den kommende kommuneplan endnu. Det er et arbejde, vi skal til at i gang med nu her. Jeg har snakket med nogle af vores planlæggere om det og de kan indkalde mig, hvis det er. Jeg har ikke været så meget inde over planlægningen, men det har jo været frivilligt før hen og det har man derfor her i Kalundborg valgt at se bort fra. Men nu er det jo et krav, at vi skal udpege de her områder og derfor er det selvfølgelig noget vi skal i gang med at kigge på, hvad for nogle kriterier vi vil ligge til grund for det.

Men i forhold til de her husdyrbrug har jeg selvfølgelig gjort mig nogen overvejelser om, hvordan man kan gøre det? Og jeg har nok også ventet lidt på, at der var nogle andre kommuner, der gik i gang med det, så man kunne kigge lidt til, hvordan de andre gjorde det. Fordi der er jo nogle vanskeligheder ved at gøre det her. Så hvad for nogle kriterier skal man ligge til grund for det? Der vil man jo nok umiddelbart bruge de kriterier, som vi arbejder med i forbindelse med husdyrgodkendelsesordningen. Og alligevel, hvis det er nogle områder, der ligger tæt ved nogle sårbare lokaliteter eks. naboer, natur osv., så vil vi ligge nogle buffere ind omkring sådan nogle områder. Det forestiller jeg mig umiddelbart.

Jeg kan ikke rigtig se, hvad udpegningen gavner i godkendelsesøjemed, da vi skal foretage en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Og at vi laver nogle områder, hvor der er en særlig ret, det ændre ikke på, at man skal foretage en konkret vurdering. Normalt når vi sidder og laver godkendelser, så vil der jo være nogle sager, hvor de er nemme og nogle der er stærkt komplicerede. Og man siger, at vi kan godt lave et kort med nogle områder, der er mindre komplicerede, men det ændre egentlig ikke på det vi skal se på i forbindelse med husdyrgodkendelsen. Vi skal stadig igennem en række vurderinger og det er klart, at ligger bedriften langt væk fra et naturområde, så er der ikke så meget at komme efter. Så det er egentlig bare en forventningsafstemning, man måske laver overfor erhvervet, hvor man siger, at i de her områder, vil der ikke blive stillet ligeså mange restriktive krav. Det kan man forvente at der ikke vil blive. Det er ligesom en forventningsafstemning den her udpegnings, som jeg ser det.

Det er flere overvejelser. Jeg har også hørt andre kommuner sige det. Vi har hørt Jammerbugt Kommune på plantekongres, og de var meget påpasselige med at lave nogle meget klare afgrænsninger på et kort, for det bliver hurtigt sådan, at du ligger uden for det her område og du ligger indenfor, og sådan vil jeg nødig se den her udpegnings. Jeg ville hellere se det som, her vil det være lettere at få en godkendelse end det vil være i et andet område. Måske lidt at man samler de parametre vi kigger på og siger, her skal i forvente, at der er rigtig restriktive vilkår og her skal i forvente, at det måske vil gå lettere igennem. Mere end at her, vil vi gerne have, at de ligger. For i forhold til hvad jeg har læst, så kan vi ikke udpege nogle områder, hvor vi siger, at her vil vi gerne have i ligger i forhold til nogle andre områder. Det er trods alt landbruget selv, der i et eller andet omfang bestemmer det. Fordi der ligger også i det her, at vi ikke kan foretage negativudpegninger, hvor vi kan lave nogle områder, hvor vi kan sige, at her må i ikke udvide. Det ville jo være nok så interessant hvis man kunne det sådan i den store sammenhæng. Men som jeg har forestået det, kan man ikke lave sådan en udpegnings. Så det bliver en afgrænsning af områder, hvor man måske lettere vil få ting igennem.

Det næste spørgsmål er så, giver det hurtigere sagsbehandling? Hos os behandler vi sagerne i den rækkefølge de kommer ind til os i. Og det vil sige, at sender man en sag ind nu som er i en udpegnings for, at her

kan du placere et husdyrbrug, så kommer den også ind i den række følge, man vil ikke hive den frem først. Det kan man selvfølgelig godt vælge på sigt at tage stilling til politisk, at man vil gøre noget andet. Men det må være op til politikkerne. Men umiddelbart så behandler vi sagerne i den rækkefølge, de kommer ind i. Men man kan sige, at hvis vi har de her udpegninger baseret på parametrene for miljøgodkendelserne og det ligger langt væk fra naboer og natur, så vil være lettere at behandle sagen administrativt og sagen vil også give mindre tid på behandling af sagen og det selvfølgelig en administrativ fordel, men det er ikke fordi man har lavet udpegningen, men det er bare fordi, at sådan er det at være et husdyrbrug i det område.

Det er jo ikke nogen hemmelighed, at landbruget også er dygtige til at forsøge at lobbyere inden for de her områder og langt hen af vejen ser jeg måske også, at det er noget, de ønsker, den her udpegning til de større husdyrbrug. Jeg var til et møde på et tidspunkt med en der repræsenterede dansk landbrug og han gav udtryk for, at de gerne ville have den her udpegning, det er jo også deres interesse. Det ville være interessant for jeres projekt at snakke med dansk landbrug og høre hvad deres interesser og syn på hvordan de ser det og hvad de mener, de kan bruge den udpegning til. Det har Skejby da helt sikkert en holdning til, det tror jeg da.

I forhold til særlig værdifulde landbrugsområder så er det jo lidt det samme et eller andet sted. Om vi ligger vægt på det i de miljøgodkendelser vi har lavet nu og der vil jeg umiddelbart svare nej. Man bliver jo hverken stillet bedre eller ringere, om man ligger i et særlig værdifuldt landbrugsområde. Det der betyder noget i forhold til vurderingen i forhold til husdyrbrug, det er selvfølgelig de andre parametre, som vi har snakket om, men også landskabsmæssigt hvor man går ind og vurdere, at det skal indpasses i landskabet. Vi har haft en sag, hvor et husdyrbrug lå i et jordbrugsområde, vi har jo de her forskellige inddelinger af landskabet, hvor vi faktisk gik ind og stillede nogle restriktive krav til placeringen, fordi at vi vurderede, at det stred mod nogle landskabselementer, vi fik vendt stalden om og stillede nogle krav til udformning osv. Der kan man sige, at det jo igen er en konkret vurdering, fordi man ligger i et bestemt område, så er det ikke ensbetydende med, at man ikke kan stille krav til projektet. Det er den konkrete vurdering, der går ind igen og lige i forhold til udformning af et anlæg, kan det være svært at sige på forhånd, hvordan det konkrete projekt vil blive indpasset i et bestemt område. Det kræver jo, at man har kortlagt alle områder ned til mindste detalje. Det tror jeg ikke vil ske sådan lige foreløbigt.

Og særlig værdifulde landbrugsområder. Der er det jo igen paradoksalt. Jeg har måske svært ved at se, hvad udpegningen egentlig skal bruges til. Så skulle det være sådan, at hvis man laver de her særlig værdifulde landbrugsområder, så skal de som udgangspunkt friholdes fra alt andet. Men det er ikke mit indtryk, at de bliver det. I forbindelse med den nye kommuneplan, skal vi udpege de her områder og det skal vi selvfølgelig og det gør vi os, det er slet ikke det, men nogen gange tænker jeg hvad er det for nogle restriktioner/muligheder der ligger i at anvende den her udpegning. Det er klart når man umiddelbart vurderer, at det er begrænset, hvad det kan bruges til, så bliver der måske ikke gjort det store ud af at lave nøje analyser for at udpege de her områder. Det er noget, vi skal gang med nu her i forbindelse med at vi skal vedtage kommuneplanen igen. I forbindelse med den første kommuneplan der løber her fra 2009, der overførte man amtets udpegninger, det var amtet der stod for de her udpegninger. Det kørte vi direkte over, uden at ændre på det. Og jeg ved ikke hvor meget, vi skal ændre på det nu. Dybest set så skal de baseres på de her jordbrugsanalyser som staten, statsforvaltningen Nordjylland, har lavet. Og det vil

selvfølgelig være noget med at kigge på nogle kriterier; er der noget her, der har ændret sig markant, som vi vil pille ud eller sætte ind. Det bliver jo hurtigt sådan lidt en rette-fraktion, hvor man har pillet de områder ud man gerne vil bruge til by, til rekreative formål eller hvad man vil. Så bliver det her måske hurtigt sådan, at så er det det, der er tilbage. Det bliver lidt udvandet på en eller anden måde. Hvis man skulle bruge det til noget fornuftigt, så kunne jeg godt tænke mig at vide, hvad er det man vil med de her områder, hvad er det for nogle ting, hvordan vil man inddrage dem i vores sagsbehandling. Det kunne være relevant at kigge på. Hvis jeg skal involveres mere i det, så vil det være sådan noget, jeg vil prøve at gå ned i; Hvad er det, vi kan gøre rent praktisk med den her udpegning, hvordan kan vi bruge den.

Det her med at udpegningerne medfører en hurtigere sagsbehandlingstid og en administrativ fordel. Der svarer jeg også klart nej. Om der bliver ændret i den praksis der da amterne stod for opgaven, så er det svært for mig at svare på, fordi at jeg ikke kender Vestsjællands Amts praksis på det her område. Jeg har svært ved at forestille mig, at det ændrede noget ved den måde, de så landbruget på. Det tror jeg ikke har ændret sig. Jeg har ikke indtryk af, at de gik ind og kigge på, at det her er at særlig værdifuldt landbrugsområde, så vil det være lettere at få en godkendelse igennem. Den tvivler jeg på.

Det vil være sjovt at høre, hvordan de ser på det i Jylland, hvor de har lidt mere husdyrproduktion. Det er jo sådan lidt en interessant problematik for jer at tage op; hvad er det egentlig, vi vil med de her udpegninger? For nogen gange udpeger man jo også nogle ting, hvor man ikke tænker nærmere over, hvad er det vi vil med det? Sådan er planlægning jo også nogle gange, at man udstikker nogle rammer for en eller anden tildens eller linjer man vil udtrykke. Og det er jo der, det også konflikter med det vi sidder med til dagligt. Den her ejendom der gerne vil have ekstra dyr, det ser vi på meget konkret, vi ser ikke så meget på de der større tanker med, at nu skal vi arbejde hen imod det her. Der ser vi på; strider det mod noget eller strider det ikke mod noget. Hvis ikke det strider med noget, så er der ikke noget til hinder for, at vi kan godkende det. Så du kan godt se konflikten i, at vi har noget meget konkret og nogle overordnede rammer. Det er jo altid den konflikt man har med sådan noget her. *Stine: Mange stiller også spørgsmålstegn ved, hvor mange ressourcer de skal bruge på det her, når de ikke kan se fordele ved at gøre det.* Lige præcis det, er også det jeg sagde tidligere.

I har måske også været inde over den her landskabskaraktermodel. I har nok snakket med nogle, der har brugt den. Jeg ved i hvert fald at Ringsted Kommune har brugt den. Jeg var nede i Ringsted til et oplæg på et tidspunkt, nu er det jo vores lokalområde, hvor de fortalte lidt om de udfordringer, de har haft omkring det, hvor de gerne ville have lavet sådan en slags zonerings af det åbne land. Jeg tror også at de stødte på en række vanskeligheder. I kan evt. tage fat i den og høre om, hvilke udfordringer de har haft. Hvis i vil have lidt input fra Sjælland, så kan i jo prøver at tage kontakt med Ringsted. Jeg tror at det ligger ikke lige i kortene at hvis du ligger i det her område, så kan du bygge hvad du vil. Det tror jeg ikke i forhold til husdyrbrug. Jeg tror det vil være en sagsbehandling, en vurdering vi skal gå ind og foretage, hvor vi siger, at hvis du laver de her tilpasninger, så kan vi få passet det ind af hensyn til naboer eller af hensyn til de landskabelige værdier osv. Jeg tvivler på, at man kommer dertil, hvor man siger, at du ligger i det her område, så du kan bare få lov, men det kan godt være, at det er det, det bærer hen af. Det kunne da være dejligt, hvis det var så let.

Så kan man vende dem og sige, nu repræsenterer jeg jo ikke landbruget, at når man siger, at i det her område vil det være let at få noget igennem, så siger man jo et eller andet sted også, at hvis du ligger i et andet område, så vil det være sværere. Og jeg tror da også, at der nogle landmænd, der også vil synes, at



det ikke er det bedste prædikat at få sat på sig. Især med den situation, som vi er i nu, hvor mange landmænd er tekniske insolvente. Så er det vel ikke det fedeste, hvis ens ejendom bliver reduceret i værdi. Der kan jo være noget værdimæssigt i, at vi stempler en ejendom, som her er der ikke nogen produktionsudviklingsmuligheder. Det er jo selvfølgelig ikke det, der ligger i det her. Det er jo ikke det synspunkt jeg skal varetage på nogen måde, men jeg synes bare, at det da må være interessant for landbruget at stille det spørgsmål. Det er lettere at man holder mulighederne åbne kan man sige. Men det er jo ikke anderledes, end hvis man ligger i et natura 2000 område, hvor man som udgangspunkt også har sværere ved at få en godkendelse igennem. Så på den måde ændre det sig jo ikke fra det, vi har i dag. Men synes det vil være en interessant vinkel, i kan gå ned i.

De forskellige interesseorganisationer har også interesse i det her. DN har i hvert fald.



## Bilag 4 Interview med Videncentret

---

Af dette bilag fremgår referat fra interview med to repræsentanter fra Videncentret for Landbrugs afdeling Planteproduktion, Natur, miljø og landskab. Interviewet er foretaget som et møde, hvor der er taget referat.

## Referat fra møde med Trine Eide og Kræn Ole Birkkjær, Videncentret for Landbrug, den 21-05-2012

Vi har inden mødet fremsendt en række spørgsmål, som er udgangspunkt for vores samtale.

Kan ikke svare på landmændenes vegne, og heller ikke på hele Videncentrets vegne, så udtaler sig på egne vegne.

Hvorfor snakker man SVL nu?

Målet med SVL er klart

Behovet for at planlægge for lokalisering af husdyrbrug kommer fra et andet sted end behovet for udpegning af SVL-områder. Det kommer af, at udviklingen går mod stadig større bedrifter, der har større indflydelse på omgivelserne. Så der er opstået et behov for, at man går ind og styre denne udvikling, således der kan tages hensyn til blandt andet landskab, natur & miljø. Landbruget har nok ikke selv gjort noget tilstrækkeligt på området, så samfundet har følt det nødvendigt, at man må gå ind og styre ved lovgivning.

Er værktøjerne rigtige?

De her udpegninger handler om miljø, natur og landskab og måske i mindre grad om styrke landbruget.

Det er ikke kun for at give landmændene konkrete fordele, men for at få kommunerne til at foretage en sammenfattende planlægning for landbruget, hvor de kan sige noget, om hvilken retning de ønsker, at udviklingen skal gå i.

Der er en risiko for, at der sker en forskudt planlægning, frem for sammenfattende planlægning, hvis planlægningsgrundlaget kommer ud fra de samme parametre som i miljøgodkendelserne. Hvor udpegningerne har til formål at mindske interessekonflikter.

Udpegningerne kan være med til at styrke fokusset på billedet af landbruget som stor og generende industri, ved at sige at man vil have det så langt væk fra byerne, natur mv. Der kan derfor være en risiko for, at man glemmer det mere nuancerede billede af, hvad landbruget er for en størrelse.

De innovative landbrug er ofte dem, der har været presset og har skullet håndtere konflikter og derfor har måttet finde løsninger, så de kunne tilpasse sig området. Planlægningen kunne dermed forholde sig til, hvordan landbruget kan passes ind, der hvor det er. En stor del af de løsninger man søger, kan måske findes i de konkrete områder og dermed på et andet planlægningsniveau.

Man burde tænke landbruget ind i de andre temaplaner man arbejder med i kommunerne, eksempelvis for klima og energi. Landbruget kan jo selv være med til at bidrage til disse ting.

Der skal være mere fokus på samspillet mellem landbrug og beskyttelse af natur.

Landbruget skal også planlægge for området, hvor den enkelte bedrift eller gerne flere ligger i. Der er andre ting, der skal tages hensyn til end deres produktionsanlæg.

Der er et paradoks, at der er meget fokus på jorduafhængige bygningsanlæg til animalsk produktion (også i planlægningen), når der også er stort fokus på at fremme økologi. Den ene udelukker dog ikke det andet.

Planlægningen fremmer bedrifterne i positivområde.

Positiv udpegning kan også ses fra den almindelig borgers perspektiv. Mange vil nok protestere, hvis de har konstateret i kommuneplanen, at de ikke ligger i et positiv-område og at der så alligevel sker udvidelser på naboejendommen.

Positiv udpegning... så er der nok også negative områder (kald en spade for en spade)

Investeringssikkerhed – kan gøre noget ved at betragte det til bredere. Man kan se på hvad rammerne for udviklingen i det her område er. Hvor meget kan landmanden udvide sin bedrift i det her område, under forskellige forudsætninger og udviklingsperspektiver

Der er dog forbehold, da udpegningerne i princippet kan ændres hver fjerde år. Dette er dog næppe sandsynligt

Investeringssikkerhed i forhold til hvad?

I forhold til jordbrugsanalyserne er det vigtigt at være obs. på at oplysningerne vedrørende investeringer ikke siger noget om investeringskapacitet har nået sit maks., og udvidelse derfor ikke er en mulighed. Mange af dataene er 4 år gamle og altså ikke tidssvarende.

Lær landmanden og hans behov i forhold til virksomheden og dennes udvikling bedre at kende, frem for at benytte sig af GIS-lag.

Det vil være godt at inddrage landmændene i planlægning, da de er besiddere og arealforvaltere af meget store arealer. Det vil være godt at lære deres forudsætninger at kende, så kommunerne ved, hvad der rør sig.

Kommunerne skal dog ikke planlægge for den enkelte landmand, men det er via dialog muligt at få et større kendskab til hinanden (forudsætninger, muligheder for samspil, ressourcer m.m.). Det går begge veje, hvor landmanden skal have et større kendskab til kommunen (processer, interesser, prioriteringer m.v.)

Landmanden skal også blive langt bedre til at spille ind på planlægningsniveauerne.

Eksempel med en landmand, der har planteavl og svin + en kulturarvs lade. Vil egentlig gerne bevare den, men den skal have en funktion. Han har derfor planer om at bygge den om, så den kan bruges til smågrise (stor investering.), hvilket måske ikke passer så godt til denne bygning. Her snakker de med ham og i snakken fremgår det, at han egentlig nok helst vil være planteavler og hans søn der skal overtage, er planteavler. Det vil sige at

over en periode på 10 – 12 år vil forudsætninger for planlægning ændre sig og det er kun blevet klart gennem denne dialog om, hvad landmanden egentlig har af fremtidsønsker.

Dialogen betaler sig nok på sigt!

Det er klart at der skal planlægges, men hvordan?

Obs pjecen: debatten er ikke slut. Det er en stor ny opgave, der er svær at løfte og få til at give mening. Man kan ikke gøre det rigtig første gang, men det er et skridt i processen til at finde en løsning.

Kommunerne har ikke nok tid – det er et nyt planområde, der kræver mange ressourcer (særligt i starten)

Man er nødt til at prøve sig frem og lære af processen.

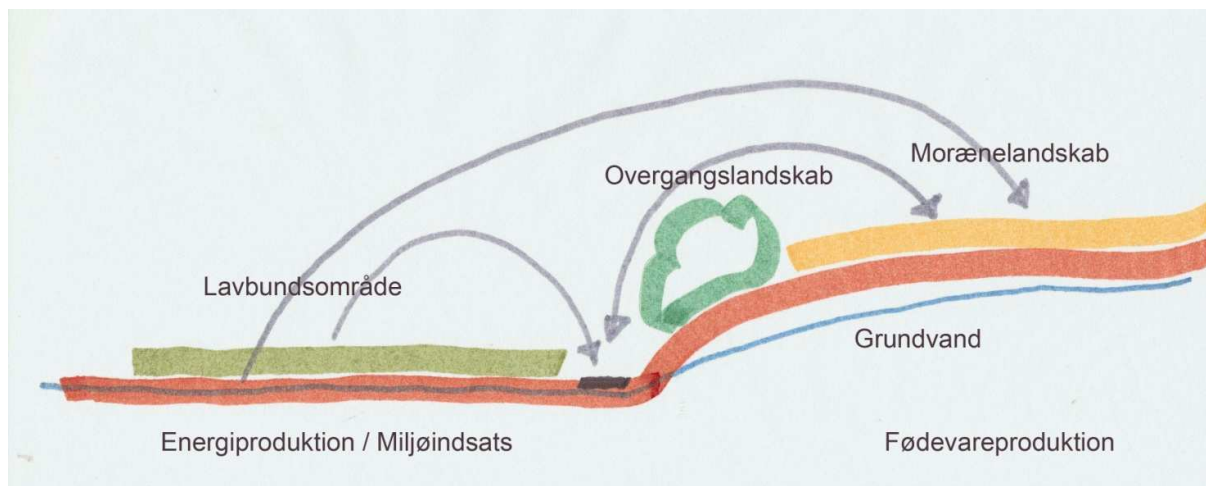
Ro på vi har ikke fundet løsninger endnu!(de har beskæftiget sig med det i nogle år, og mangler stadig svar på en hel del områder) Det er stadig nødvendigt at blive klogere på opgaven og på hinanden.

Det rigtige planlægningsniveau skal findes

Skal/bliver husdyrbrug sidestilles med industri?

Pas på med at fastlåse arealer til bestemt funktion/anvendelse. Dette kan på sigt hindre nye muligheder i at opstå eller bremse ønskede løsninger.

Eksempel: En landmands bygningsanlæg og store dele af hans jord er beliggende på et moræneplateau. Dette ligger op af en ådal med natur, der skal beskyttes, men også plejes. Her kan han så have energiafgrøder og disse kan bidrage til hans øvrige jord, der kan dyrkes intensivt. Her bidrager energiafgrøderne både til landman-



dens økonomi, samtidig med at det er en samfundsmæssig fordel. Det vil være mere interessant at se på det grønne regnskab inden for det her system, end at sige at dette område ikke egner sig til landbrugsdrift, fordi det ligger op af natur. (SVL-områder)

Sammenhæng mellem myndighed, samfund og producent:

Den er ikke tidssvarende af flere årsager, f.eks. at virksomhedsudviklingen både internt og eksternt er komplekse, også på det dialogmæssige felt, som dermed gør en eller anden form for "husrådgiver" / "proceshåndterer" nødvendig, men samtidig giver processen kvalitet og professionalisme.

Byplanlægger – overfører byplanlægning til landbruget. Men det er jo nogle andre tanker, der skal til. Kompetencerne skal tilpasses det åbne land.

SVL har ikke har rigtig haft nogen betydning tidligere. På grund af at de var så overordnede. De forventer at det nok for større betydning nu, da de bliver lidt mere konkrete, der kommer måske nye definitioner af hvad der reelt kendetegner SVL-områder. Men det afhænger af, hvordan kommunerne foretager udpegningerne, hvad de ligger i dem.

Angående investeringssikkerhed, hvor sikkert er det – i princippet kan udpegningerne ændres hver fjerde år? De politiske vinde kan ændre sig, men måske den hele tiden har været der?

De har haft en snak med en investeringsmand, som udtale at udpegningerne vil få betydning for investeringsgrundlaget.

Hvor investeringssikkert er andre erhverv?

Landbrugets betydning i lokalsamfundet

Hvorfor flytte? Man køber efter behov og muligheder (udpegning eller ej).

Vigtigt med dialog mellem kommune og landbrug!

Behov for mere opmærksomhed på bygninger/anlæg i forhold til omgivelserne

Frederikshavn kom med pointe om at dem der havde eget jord havde klaret sig bedst, modsat bedrifter der i højere grad var afhængig af andre.

Det giver problemer for landbruget, at der er forskellige forudsætninger på tværs af kommunerne. Det kan være forskellige landbrugsstrukturer, landskabstyper og naturindhold, forskellige politiske holdninger og planlægningsstrategi. Forudsætningerne er forskellige, det handler om, hvordan vi håndterer dem.

Men det kan også vendes til fordele, når vi får de lokale rådgivningscentre og deres rådgiver til at gå i front, både på bedriftsniveau og områdeniveau. Rådgivningssystemet er grænseoverskridende når vi taler kommunegrænser.

At udpegningerne foretages på kommunalt niveau, vurderes at kunne medføre udfordringer i og med at landbruget vil have forskellige forudsætninger på tværs af kommunegrænser. Det kan give ulemper til de landmænd der har arealer i flere kommuner.

I forhold til diskussionen om hvorvidt denne planlægning måske skulle ske på et mere overordnet niveau for at sikre større ensartethed, bemærkes det dog, at kommuner kan have et lokalkendskab, som amterne ikke var i besiddelse af.

Flere kommunale sammenhænge/samarbejde, eksempelvis trekantsområdets kommuner, og Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern.

Der er potentiale/tradition for samarbejde/dialog

Problem at alle skal tages over en kam, jævnfør de forskellige forudsætninger (L&F – det skal være ens for alle medlemmerne)

Det er klart hvad der er værdifuldt for traditionelle landbrug, men Landbruget ændrer sig. Der er ikke mange traditionelle landbrug tilbage. Rigtig mange landbrug har mange sidebeskæftigelser, maskinstation, udlejning af bygninger og mange andre.

Landmændene er forskellige og gør tingene forskellige, der er forskellige grunde til at de har overlevet.

I forbindelse med finansieringsproblem er det aktuelt i forhold til husdyrbrug frem for SVL

Organisering:

Sagsbehandlere  $\leftrightarrow$  planlæggere

Hvilke temaer skal/kan landmændene forholde sig til.

Der skal løses en opgave – landmændene kan ikke styre det selv

Hvis man udpeger et område til at være særligt værdifuldt, så skal man holde ved det og sikre det mod andet (inddragelse til eks. byudvikling fordi der er andre økonomiske stærke interesser i spil) ellers mister det sin mening.

Samspil ml. små brug & store bruger. Det bliver fremtidsbilledet mange steder.

Mange løsninger er på bedriftsniveau (det er også, dem der har ressourcer)



Det store spørgsmål i forbindelse med de her udpegninger er; hvad er det man vil med den her planlægning? Hvordan er det, man vil have at landbruget skal udvikle sig. Det er ikke kommunerne alene der skal svare på dette, landbruget skal selv komme på banen.

Hvilke redskaber og hvad er formålet?

Er der for at undgå konflikter i mellem interesserne og/eller for at fremme landbrugets muligheder?

Hvem vil man fremme?

Er det for at styre forsyningssikkerhed, af både mad, energi og naturpleje?