

EN NY JORDBRUGSPLANLÆGNING ER NØGLEN TIL KVALIFICERING AF KOMMUNEPLANERNE FOR DET ÅBNE LAND!

I 2. generation af kommuneplaner skal vi fokusere på jordbrugsplanlægningen. Resultatet af udviklingsprojekterne om kommuneplanlægning for landbrugsbygger¹ giver værktøjer til kommunerne til håndtering af de øgede krav til kommuneplanlægningen for det åbne land, som følger ændringer af planloven i forbindelse med Grøn Vækst. Desuden diskuteres de fremtidige planlægningsmæssige udfordringer med jordløse husdyrbrug.

*Af Karsten L. Willeberg-Nielsen,
Sol Strømbo Hansen og
Vibeke Nellemann*

2009-kommuneplanerne, der også er 1. generation af den sammenfattende kommuneplanlægning for det åbne land, er præget af en harmonisering med amternes regionplaner. Retningslinjerne er således indarbejdet uden større tilpasninger eller revurderinger i forhold til den pågældende kommunes landskabelige, jordbrugsstrukturelle eller politiske forhold. Alene dette forhold medfører et stort behov for opdatering og revurdering af planlægningen for det åbne land. Dertil kommer, at landbrugets fortsatte strukturudvikling, vand- og naturplanerne samt Regeringens initiativer om Grøn Vækst yderligere øger behovet for at kvalificere kommuneplanlægningen. Samspillet mellem interesserne i det åbne land presser sig på. Det gælder f.eks. konkret i forhold til planlægningen for lokalisering af de 40-50 store fælles biogasanlæg, der er en målsætning om med Grøn Vækst.

Perspektiver for fremtidens planlægning for det åbne land

Som følge af Grøn Vækst ændres planloven således, at der bliver krav om, at kommuneplanerne fastlægger retningslinjer for og udpeger arealer til store husdyrbrug og fælles biogasanlæg (kommende "skal"-emne i kommuneplankataloget). Derudover opretholdes muligheden for at kommuneplanlægge for lokalisering af landbrugsbyggeri, jf. planlovens § 11b, stk. 2 ("kan"-emne). Også sikring og udpegningen af de særlig værdifulde landbrugsområder, jf. planlovens § 11a, stk. 1, nr. 10 ("skal"-emne), kræver fortsat udarbejdelse af jordbrugsanalyse.

Proces og metoder til lokaliseringsplanlægning for landbrugsbyggeri anvendt i de tre udviklingsprojekter (omtalt i artikel side 23) kan uden videre overføres til den kommende "skal"-planlægning for lokalisering af store husdyrbrug. Et velfungerende samspil mellem planlægning for og miljøgodkendelser af store husdyrbrug er afgørende

Af Lederen til ByplanNyt nr. 1, marts 2010 (tema om Grøn Vækst) fremgår bl.a. følgende: "Skal fremtidens fødevarer produceres nær vores byer? Det er der noget, der tyder på. Det bliver snart muligt at flytte industriliggende produktioner ind i industriområderne. ... Er det et skræmmebillede eller et ønskescenarie? Det kommer an på øjnene, der ser. Og det kommer i høj grad an på, om udviklingen bliver styret. Hvis vi kan styre udviklingen, kunne en fordel være, at vi i fremtiden kan producere vores fødevarer mere rationelt uden brug af lange transportveje. En anden fordel er, at vi kan friholde vores landskab for nogle af de store industrikomplekser, der let kan komme til at dominere de flade marker. ... Hvis udviklingen går den vej, har planlæggerne store opgaver foran sig. Der skal lokalplanlægges for industriområder med nye spillere, der skal planlægges for lokalisering af de store husdyrbrug i det åbne land, ... Grøn Vækst gør det endnu mere aktuelt at se på, om vi har de rigtige redskaber til at styre den udvikling." Denne artikel vil give svar på disse spørgsmål på baggrund af erfaringer fra fire udviklingsprojekter om lokaliseringsplanlægning for fremtidens landbrugsbyggeri i kommuneplanlægningen.

Danmark som Grøn Vækstnation

Landbruget som leverandør af grøn energi

- Bedre rammer for placering af biogasanlæg
- Igangsætningspulje for biogasanlæg
- Fradragsret for flerårige energifrøder
- Opgradering af biogas til naturgasnettet

Mere og bedre natur, der er tilgængelig for alle

- 75.000 ha ny natur, bl.a. skov og randzoner langs vandløb og søer
- Øget beskyttelse af særlig værdifuld natur (bl.a. Natura 2000-områder)
- Nationalparker

Et vandmiljø af god kvalitet

- Markedsbaseret regulering med udgangspunkt i et system med omsættelige kvælstofkvoter
- Dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer, vådområder og ådale
- Omlægning og forhøjelse af pesticid-afgiften

Danmark som grønt vækstlaboratorium

- Tilskud til anvendelse af nye grønne miljø- og klimateknologier
- Styrket forskning og innovation i bl.a. bæredygtig plante- og husdyrproduktion

Et mere selv bærende landbrugserhverv

- Ophævelse af maksimalgrænser for antal dyr og hektar
- Ophævelse af arealkrav
- Ophævelse af kravet om selveje

Fremme af markedsbaseret økologi

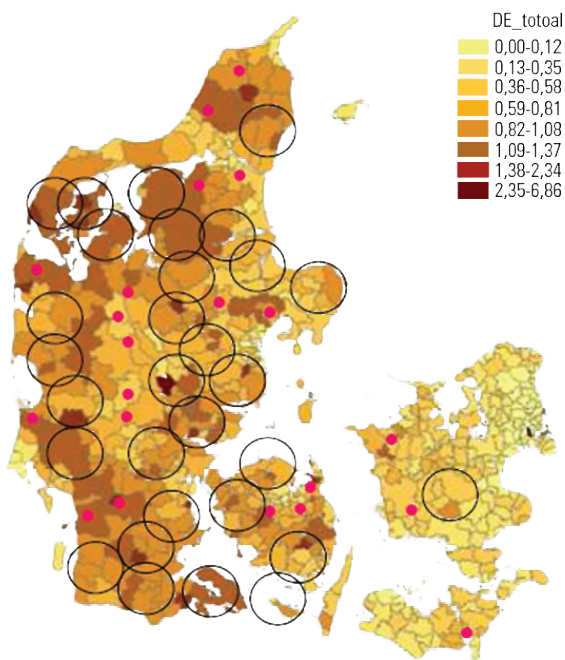
- Tilskudsmæssige rammer for en fordobling af det økologiske areal
- Afsætningsfremme af økologiske produkter, omlægningstjek mv
- Forskning og innovation i økologi

for både planlægningens og miljøgodkendelsernes effekt og betydning. Dermed sikres målet om, at de fremtidige store husdyrbrug lokaliseres og udformes mest hensigtsmæssigt samfundsmæssigt set - i forhold til private og offentlige investeringer, landskab, natur og miljø, infrastruktur, naboer og friluftsliv, forædlings- og forarbejdningsvirksomheder osv. Derfor er det også vigtigt, at der foreligger et opdateret vidensgrundlag i form af jordbrugsanalyser. Med kommunale jordbrugsanalyser kan netop bl.a. ovennævnte strukturer kortlægges forud for en udpegning af områder til lokalisering af store husdyrbrug. På den måde er også resultaterne af det fjerde Realdania-udviklingsprojekt om kommunale jordbrugsanalyser² (er ikke nærmere omtalt i artikel side 23) et vigtigt bidrag til opkvalificering af den kommende kommuneplanlægning for store husdyrbrug.

Planlægning for jordløse husdyrbrug er stadig en udfordring

På ét punkt kan udviklingsprojekternes metodeudvikling dog ikke bidrage. Det er i forhold til mulighederne for at etablere jordløse husdyrbrug. Muligheden for at etablere jordløse husdyrbrug er tilvejebragt gennem Grøn Vækst og den efterfølgende ændring af landbrugsloven³. Sådanne jordløse husdyrbrug kan af mange årsager hensigtsmæssigt placeres i udlagte agro-industrielle områder i tilknytning til udlagte erhvervs- og industriområder, havnearealer el. lign., hvor der også med fordel kan planlægges for etablering af fælles biogasanlæg. Udviklingsprojekterne har kun behandlet denne planlægningsmulighed som et perspektiv på længere sigt, fordi jordløse husdyrbrug ikke var en lovgivningsmæssig mulighed⁴ (men alene en politisk vision) på tidspunktet for udviklingsprojekternes gennemførelse. Ved udpegning af områder til

Regeringens Grøn Vækst-oplæg - Danmark som Grøn Vækstnation.



- Biogasfællesanlæg
- Anlægsbehov (eks)

Regeringens Grøn Vækst-program vil de kommende år medføre store forandringer af landskabet og det åbne land - bl.a. er det målsætningen at der etableres ca. 50 store fælles biogasanlæg, der kan behandle husdyrgødning - her er mulige placeringer af biogasanlæg vist ud fra hvor koncentrationen af husdyrproduktioner er størst.

Kilde: Forsknings- og udviklingsstrategi for biogas, "Brancheforeningen for Biogas, 2009"

Kommunen skal:

- have en kommuneplan med retningslinjer for varetagelse af de jordbrugs-mæssige interesser, herunder for sikringen af særlig værdifulde landbrugsområder (§ 11a, stk. 1, nr. 10).
- have en kommuneplan der på kort udpeger særlig værdifulde landbrugsområder - der skal foreligge en jordbrugsanalyse før en revision kan foretages, jf. de statslige interesser i kommuneplanlægningen.
- have en kommuneplan med retningslinjer for beliggenheden af arealer til lokaliserings af store husdyrbrug og fælles biogasanlæg (efter Grøn Vækst er implementeret i planloven).

Kommunen kan:

- have en kommuneplan med retningslinjer for beliggenheden af arealer til lokaliserings af landbrugets driftsbygninger og driftsanlæg inden for de udpegede særlig værdifulde landbrugsområder (§ 11b, stk. 2).

bynær lokaliserings af jordløse husdyrbrug vil der formentlig være større fokus på at skabe optimal sammenhæng til relevant infrastruktur (forsyning, trafik, IT osv.) end på de landskabelige og natur- og miljømæssige forhold, som udviklingsprojekterne har fokuseret på.

Hvilke jordbrug bør der planlægges for?

Som følge af de to udviklingsprojekter i Ringsted og Favrskov-Randers retter den gældende kommuneplanlægning her sig mod de landbrugs-

byggerier, der kræver tilladelse efter planloven eller anden lovgivning - dvs. både etablering og udvidelse af husdyrbrug, der kræver miljøgodkendelse, og f.eks. plantebrug, der kræver landzone-tilladelse. I det sidste (Ringkøbing-Skjern-projektet) anbefales det desuden, at intentionerne og kortlægningsværktøjerne bør indgå som ikke-bindende værktøjer i forbindelse med udarbejdelse af miljøgodkendelser til etablering af nye store husdyrbrug, eller udvidelse af eksisterende husdyrbrug til mere end 250 dyreenheder (DE).

I udkastet til Grøn Vækst- lovændring af bl.a. planloven⁵ foreslås det, at store husdyrbrug over 500 DE pr. ejendom omfattes af kommuneplanlægningen for beliggenheden af arealer til lokaliserings af driftsbygninger og driftsanlæg på store husdyrbrug. Det fremgår bl.a. af udkastet til lovforslag, at formålet med planlægningen er at sikre grundlaget for en hensigtsmæssig beliggenhed af arealer til byggeri og anlæg af store husdyrbrug i forhold til omgivelserne på basis af en samlet planlægningsmæssig vurdering. Det skal bidrage til at sikre en hensigtsmæssig placering af store husdyrbrug fremover i forhold til infra-

Følgende fremgår af "Aftale om Grøn Vækst", 16. juni 2009, og "Aftale om Grøn Vækst 2.0", 9. april 2010 - begge mellem Regeringen og Dansk Folkeparti:

- "Ændring af planloven med henblik på at forpligte kommunerne til at inddrage lokaliserings af biogasanlæg i kommuneplanlægningen ...", og
- "Desuden ændres planloven, så kommunerne skal inddrage de nye store husdyrbrug i den almindelige planlægning ..."

strukturen, herunder især de fælles biogasanlæg, som skal aftage gylle fra husdyrbruget. I udkastet til lovforslaget er det bl.a. fremhævet, at husdyrbrug over 500 DE vil kunne få betydelig påvirkning ved lokalisering i det åbne land, som kan sidestilles med påvirkningen fra egentlige industrianlæg. Ifølge Danmarks Statistik fandtes der i 2008 i alt 2.514 husdyrbrug med mere end 250 DE, og ifølge Gødningsregnskaberne fandtes der i 2008 kun 422 husdyrbrug med mere end 500 DE. Det forekommer ikke overbevisende, at det alene er husdyrbrug over 500 DE, det er relevant at planlægge for. Såvel plantebrug med store bygningsvolumener og husdyrbrug under 500 DE kræver også, at en sammenhæng til infrastruktur, landskab, natur og miljø sikres.

Positiv planlægning

Ifølge udkastet til lovforslaget om Grøn Vækstændring af planloven er forudsætningen om positiv planlægning opretholdt⁶. Planlægningen har således ikke til formål at udpege områder, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at placere og udvide hhv. store husdyrbrug og landbrugsbyggeri ("negativ"-planlægning). Det er imidlertid et meget væsentligt aspekt for den kommende planlægning for store husdyrbrug, at det afklares, om det ved planlægningen (dvs. retningslinjer og områdeudpegning) kan sikres, at store husdyrbrug skal placeres i de hertil udpegede områder. Den nuværende lovgivning giver (i medfør af planlovens § 11b, stk. 2) alene mulighed for, at store husdyrbrug kan placeres i de udpegede områder⁷. Med andre ord er det meget vigtigt forud for planlægningen (og for jordbrugserhvervets interesse og kommunernes motivation), at der er klarhed over, om det er muligt for kommunerne at afvise ansøgninger om etablering eller udvidelse af store husdyrbrug, hvis de placeres udenfor de

Store husdyrbrug - Nyt i kommuneplankataloget i følge udkast til planlovsændring:

§ 11a, stk. 1, nyt nr. 11: Beliggenheden af arealer til lokalisering af driftsbygninger og driftsanlæg på store husdyrbrug.

Store husdyrbrug = ejendomme med mere end 500 dyreenheder.

§ 11b, stk. 2, opretholdes uændret - dvs. kommunerne "skal" planlægge for store husdyrbrug, og kommunerne "kan" derudover stadig planlægge for beliggenheden af arealer til lokalisering af landbrugets driftsbygninger og driftsanlæg - dvs. også for plantebrug etc., der f.eks. kræver landzonetilladelse.

Planlægningen skal sikre:

- en hensigtsmæssig placering i forhold til infrastruktur,
- en hensigtsmæssig placering i forhold til fælles biogasanlæg (der også bliver et nyt "skal"-emne i kommuneplankataloget), som vil skulle aftage gylle fra husdyrbrugere,
- hensynet til landskabet og natur- og miljøinteresserne,
- hensynet til byvækst, samt
- husdyrbrugserhvervets udviklingsmuligheder og investeringer.



udlagte områder. Som nævnt er dette formentlig ikke tilfældet, jf. den hidtidige juridiske praksis for og fortolkning af jordbrugsplanlægning i planloven.⁹ For ansøgninger om etablering af jordløse, intensive husdyrbrug bør der dog være mulighed for at henvise placering af disse til særlige planlagte agro-industriområder, jf. ovenfor. Dermed bør der kunne gives afslag på at etablere jordløse husdyrbrug udenfor de udlagte områder til store husdyrbrug. Men det forudsætter naturligvis, at alle kommuner har fore-



Store husdyrbrug og fælles biogasanlæg vil på kort sigt sandsynligvis blive etableret som industrianlæg i det åbne land. Det vil fremover kræve opdatering af kommuneplanlægningen for det åbne land! - Kilde: Lemvigbiogas.com

taget en aktiv planlægning for agro-industriområder og har et reelt udbud af sådanne områder. I forbindelse med erfaringsudvekslingen mellem udviklingsprojekterne blev det udtrykt, at der kan ske en yderligere forenkling i administrationen af sager, hvis kommunerne får mulighed for eksempelvis at afvise en ansøgning i et "ikke-egnet" område eller henvise en ansøger til et egnet område - alene på baggrund af zoneringsen. Derudover blev det anbefalet, at kommunerne tilbyder ansøgere med ønsker om lokalisering af stort nyt landbrugsbyggeri mulighed for at deltage i gen-

nemførelse af "lokal områdeplanlægning" eller lokalplanlægning i dialog med lokale aktører m.fl. De næste par år vil der formentlig blive etableret et begrænset antal jordløse husdyrbrug i Danmark. Grunden hertil er, at de integrerede miljøanlæg, herunder biogasanlæg, der er en forudsætning for at omdanne gyllen til energi eller gødningsprodukter, udviklingsmæssigt samt drifts- og anlægsøkonomisk ikke er optimeret endnu. Alene af den grund vil langt hovedparten af de store husdyrbrug, der forventes etableret eller udvidet i de kommende år, formentlig blive

placeret i landzone / det åbne land med et jordtiliggende, der omtrent svarer til harmonikravene. Derfor er det vigtigt, at 1. generation af kommunernes planlægning for store husdyrbrug tager sigte på at udpege både områder til "almindelige" store husdyrbrug i landzone / det åbne land - som der formentlig fortsat på kort sigt vil være størst markedsmæssig interesse og efterspørgsel efter - og områder til jordløse eller andre særligt industrielle store husdyrbrug i byzone eller særlige agro-industrielle områder i landzone i umiddelbar nærhed af byzone eller relevant infrastruktur.

Fodnoter

1) Udviklingsprojekter om kommuneplanlægning for landbrugsbyggeri for Ringkøbing-Skjern og Ringsted samt Favrskov og Randers kommuner som led i Realdanias kampagne, se www.fremtidsgaarde.dk under "Inspiration" / "Kommuneplanlægning".

2) "Jordbrugerhvervet i Sønderborg Kommune - Jordbrugsanalyse, Sønderborg Kommune", COWI A/S, LandboSyd, Skov & Landskab / KU LIFE, for Realdania, 2009, og "Anvisninger til kommunale jordbrugsanalyser ("køgebog") - med eksempler fra Sønderborg Kommune", COWI A/S og Skov & Landskab / KU LIFE, for Realdania, 2010.

3) Lov nr. 243 af 22. marts 2010 om ændring af lov om landbrugsejendomme.

4) Det bemærkes at § 6 i Lov miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug fortsat udgør en hindring for etablering af jordløse husdyrbrug i fremtidig byzone eller landzone, der er lokaplanlagt som erhvervsområder.

5) Lovforslaget var på tidspunktet for denne artikel endnu ikke fremsat i Folketinget.

6) Det fremgår bl.a. af lovbemærkningerne, at udpegningernes formål er at skabe større investeringsikkerhed og sikre udviklingsmuligheder.

7) Af KLs høringssvar til udkastet til Grøn Vækst-lovændringen af planloven fremgår det bl.a. at der ikke alene bør foretages positiv udpegning. Modsat fremgår det bl.a. af høringssvaret fra Landbrug & Fødevarer, at store landbrug fortsat

- trods positiv udpegning - skal kunne placeres i andre områder.

8) Af kommissoriet for Husdyrreguleringsudvalget under Grøn Vækst fremgår det bl.a., at udvalget skal have fokus på at bidrage til en god sammenhæng mellem regulering af husdyrbrugene og den kommende kommuneplanlægning, herunder særligt planlægningen for placering af store husdyrbrug og for placering af biogasanlæg.

9) "Juridisk analyse af planlovens §11b, stk. 2, om kommuneplanlægning for landbrugsbyggeri" Helle Tegner Anker for Realdania, 2007.

Referencer

- Udkast til Forslag til Lov om ændring af naturbeskyttelsesloven, planloven, vandløbsloven, miljømålsloven, kemikalieloven og miljøbeskyttelsesloven (Grøn Vækst), sendt i høring den 1. juli - 20. august 2010 til div. interessenter, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, 2010.
- Landsplanredegørelse 2010, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, 2010.
- Grøn Vækst - oplæg, Regeringen, april 2009.
- Grøn Vækst - politisk aftale, Regeringen (Venstre og De Konservative) og Dansk Folkeparti, 16. juni 2009.
- Industrialiserede storlandbrug i Danmark, Nee Rentz-Petersen, ph.d.-afhandling, Kunstakademiets Arkitektskole, januar 2010.

Vibeke Nellemann, Skov & Landskab, Københavns Universitet, Helle Jakobsen fra Favrskov Kommune, og Suzanne Eben Ditlevsen / Ulrik Mathiasen har været projektledere for udviklingsprojektet om kommuneplanlægning for landbrugsbyggeri i Favrskov og Randers kommuner.

Sol Strømbo Hansen, Ringsted Kommune, har været projektleder for Ringsted Kommunes deltagelse i udviklingsprojektet.

Karsten L. Willeberg-Nielsen, COWI A/S, har været projektleder for COWIs deltagelse i udviklingsprojektet om kommuneplanlægning for landbrugsbyggeri i Ringsted Kommune, og jordbrugsanalyse i Sønderborg kommune, ligesom han for Realdania har været initiativtager til og facilitator for kommuneplanlægnings-udviklingsprojekterne i regi af kampagnen om Fremtidens landbrugsbyggeri (www.fremtidsgaarde.dk).

Trine Eide, Dansk Landbrugsrådgivning, Videncentret for Landbrug, og Hans Holt Poulsen / Claus Josefsen, Ringkøbing-Skjern Kommune, har været projektledere for udviklingsprojektet om kommuneplanlægning for landbrugsbyggeri i Ringkøbing-Skjern Kommune. Sille Markussen Dall har været projektleder for Sønderborgs Kommunes deltagelse i udviklingsprojektet om jordbrugsanalyser.