



**PLAN
22+**

RURALE LANDSKABER UNDER FORANDRING

**– samarbejdsreven planlægning
i et klimaperspektiv**

Plan22+ er en femårig indsats fra Plan- og Landdistriktsstyrelsen og Realdania, som frem mod 2027 skal udvikle ny viden og redskaber til at indfri klimamålsætninger gennem den fysiske planlægning. Formålet er at understøtte kommunernes klimaarbejde ved at udvikle det faglige grundlag for at vurdere, prioritere og diskutere, hvordan klimahensyn kan indarbejdes i den helhedsorienterede fysiske planlægning for velfungerende byer og landområder.

© 2025 / Plan22+

RURALE LANDSKABER UNDER FORANDRING

– samarbejdsdrevet planlægning i et klimaperspektiv.

FORFATTER

Professor Jørgen Primdahl og Professor Lone Kristensen
Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning,
Københavns Universitet

REDAKTION

Ellen Højgaard Jensen

FORSIDEFOTO

Jørgen Primdahl

PORTRÆTFOTO

Thomas Lekfeldt

LAYOUT

by Ida Nissen



Plan- og
Landdistriktsstyrelsen



KØBENHAVNS UNIVERSITET

Denne artikel er en del af en serie, hvis mål er at give et bredt billede af, hvad der forskes i i relation til den fysiske planlægning, den grønne omstilling og reduktion af CO₂.

Samtidig giver artiklerne også bud på, hvor vi mangler viden. Alle artikler vil komme ind på tre grundlæggende spørgsmål, nemlig: Hvad ved forskningen om emnet, hvad er der brug for mere viden om og sidst men ikke mindst, hvad er de største udfordringer?

Der vil udkomme en række artikler i løbet af 2024 og 2025. Du kan finde dem alle her på hjemmesiden: www.plan22.dk

Rigtig god læselyst!

Britt Vorgod Pedersen
Sekretariatschef Plan22+

RURALE LANDSKABER UNDER FORANDRING

– samarbejdsdreven planlægning i et klimaperspektiv



**PROFESSOR JØRGEN PRIMDAHL
&
PROFESSOR LONE KRISTENSEN**

**Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning,
Københavns Universitet**

Med udgangspunkt i trepartsaftalen og andre udtalte behov for areal-omlægninger af klima, miljø og naturhensyn analyseres disse om-lægninger i relation til arealforvaltning og planlægning. Behovene for regulering og planlægning diskuteres med fokus på målrettede, integrerende og inddragende tilgange.

Trepartsaftalen om et 'Grønt Danmark'

Da trepartsforhandlingerne om et 'Grønt Danmark' sluttede med en omfattende aftale i juni 2024, markerede det både afslutning og begyndelse. Afslutning, fordi aftalen sætter en ramme, som gør op med flere års tovtrækkerier og sektorvise hovsaløsninger. Begyndelse, fordi aftalen er en ramme, der skal fyldes ud på flere vigtige områder, og fordi de konkrete arealændringer mangler at blive realiseret. Senest er aftalen vedtaget politisk med deltagelse af de fleste af folketingets partier og med visse opstramninger omkring mål og tidsrammer. Én ting kan vi sige med sikkerhed: Vi vil i de kommende årtier opleve de største landskabsforandringer i det åbne land, der er set siden 1800-tallet, hvor først Landboreformerne og Fredskovsforordningen og siden hedeopdyrkning og afvanding på radikal vis udløste omfattende ændringer af ejendomsforhold, bebyggelse, landbrugsstruktur, arealanvendelse, miljø og natur i det åbne land. Vi kan også regne med, at en meget stor andel af landbrugsarealerne på lavbund vil blive omlagt, men der er også usikkerheder.

En vigtig usikkerhed omkring aftalen handler om det fremtidige naturareal, og hvor meget af det omlagte landbrugsareal, der ender med natur som et centralt mål, herunder hvor stort et areal der bliver udlagt til frie naturprocesser. En anden central usikkerhed handler om tidsfaktoren, om de omfattende ændringer kan gennemføres indenfor få årtier. Sådanne omlægninger er tidskrævende, især hvis de helt overvejende skal baseres på frivillighed, som der indtil videre er lagt op til. I tabel 1 nedenfor vises, hvilke omlægninger der i forskellige sammenhænge er angivet behov eller mål for.

Trods det at aftalen er verdens første eksempel på CO₂-afgifter pålagt landbruget, og det forventes, at en stor andel af landbrugsarealet skal lægges om, så skal man ikke opfatte trepartsforhandlingerne som et eksempel på dansk enegang eller enestående progressivitet i forhold til bæredygtig udvikling. En pæn del af aftalen er snarere et forsøg på at tilpasse landbruget til de miljø- og klimakrav, der for længst er sat fra EU og i internationale aftaler. Progressiv eller forsinket, trepartsaftalen er nyskabende i den forstand, at den ser de forskellige behov og mål for forandring i sammenhæng. Klimatiltag samt miljø- og naturbeskyttelse er håndteret i sammenhæng, og oprettelse af et særligt ministerium med ansvar for aftalens realisering bekræfter en sådan integrerende tilgang.

En vigtig problemstilling i globale forandringer handler om regional og lokal autonomi. Hvordan vil landskaberne forandre sig, og hvordan kan myndighe-

der på alle niveauer, foreninger og lokalsamfund samt de primære landskabsforvaltere, lodsejerne og jordbrugerne deltage i processerne? Hvordan kommer man frem til plan- og forvaltningsløsninger i et sådant sammensurium af interesser? Og hvor skal grænserne sættes mellem almindelig markedsstyring og planlægning?

Med afsæt i trepartsaftalen, et Grønt Danmark diskuterer vi disse spørgsmål i en blanding af litteraturreview, refleksioner og eksempler.

Behovene for centrale arealudpegninger og andre prioriteringer

Danmark er det suverænt mest opdyrkede land i Europa og forandringer i den størrelse, der kan aflæses i tabel 1, vil få radikale konsekvenser for jordbruget og landskabet overalt i landet. Det gælder udviklingsmulighederne for det enkelte landbrug, hvor der vil blive skærpet konkurrence om jorden og dermed stigende jordpriser, og det gælder naturen og landskabet, biodiversiteten, arealanvendelsen og landskabskarakteren. Derfor er det vigtigt, hvor og hvordan omlægningerne sker.

Som flere har påvist, er der store fordele i at kombinere klimatiltag med miljø- og naturhensyn (Kristensen m.fl. 2019, Niras 2022a og b, Klimarådet 2024). Omlagte, intensivt dyrkede landbrugsarealer vil i områder med stor udvaskning af næringsstoffer også kunne gavne biodiversiteten, ligesom omlægning af lavbundsjord bidrager til reduceret CO₂-udslip samtidig med, at næringsstofbelastningen kan reduceres, og biodiversitet kan fremmes. I mange tilfælde kan etablering af solcelleanlæg kombineres med øget hensyn til natur og miljø, og selve anlægget kan i et begrænset omfang anvendes til afgrøder og græsning.

Skal man sikre, at sådanne multifunktionelle løsninger fremmes, frem for blot at udbyde forskellige omlægningstilbud individuelt, så skal de målrettes de områder, hvor der samlet vil ske mest muligt mål opfyldelse. En sådan målretning kan ske på to måder. Enten gennem udpegninger i planlægningen og/eller ved, at man gennem design af støtteordninger sikrer, at det er de mest effektive omlægninger, der støttes.

TABEL 1.

Oversigt over forventede arealomlægninger omtalt i forskellige aftaler og analyser siden regeringsaftalen december 2022. Bemærk, at der vil være betydelige overlap mellem de forskellige angivne mål, ligesom de angivne størrelser har meget forskellig politisk status. Størst betydning skal der selvsagt lægges i trepartsaftalen, hvorfor alle referencer hertil er angivet i kursiv.

	AREAL, HA	
1 / Havmiljøet og ekstensivering af landbruget	600.000 ^B	Behov for reduktion i det intensive landbrugsareal for at kunne opfylde mål for havmiljøet. <i>Senest i 2025 skal kommunerne iflg. trepartsaftalen udarbejde en omlægningsplan med reference til nationalt udmeldte behov</i>
2 / Omlægning af lavbundsarealer, inkl randarealer	140.000^A <i>(2030)</i>	Reduktion af tørvejorders CO₂-udslip gennem hævnning af vandspejl
3 / Bedre beskyttelse drikkevand	200.000 ^C	Stop for pesticider og risiko for højt nitratindhold
4 / Ny skov, herunder mindst 100.000 ha urørt skov og 20.000 ha bynær skov	250.000^A <i>(2045)</i>	CO₂-reduktion, drikkevandsbeskyttelse, bedre vandmiljø og biodiversitetsbeskyttelse
5 / Mere Natur	960.000- 1.190.000 ^D	Bedre beskyttelse af biodiversitet og levesteder. <i>Iflg. trepartsaftalen vil mindst 180.000 ha ny skov, omlagt lavbund og ekstensiveret landbrugsareal være egentlige naturarealer. I trepartsaftalen nævnes et mål om mindst 20% beskyttet natur, der vil blive nærmere defineret i en kommende lov om natur og biodiversitet</i>
6 / Solceller	37.000 ^E	Grøn energi

A) Mål ifølge trepartsaftalen. B) Behov ifølge ekspert i havmiljø, C) Ifølge regeringsgrundlaget. D) Ifølge Concitos rapport 'Danmarks arealer, Danmarks fremtid' med henvisning til EU's biodiversitetsstrategi og målet om 30% af arealet til Naturbeskyttelse, E) Ifølge Concitos rapport 'Danmarks arealer, Danmarks fremtid' baseret på fortolkninger af regeringsoplægget 'Danmark kan mere II'.

Udpegninger i planlægningen kan ske gennem statslige udpegninger, som kommunerne efterfølgende skal tilpasse deres planlægning efter, og i kommunernes egen planlægning. Dette kræver, at statslig og kommunal planlægning sker i et gensidigt og konstruktivt samspil. De statslige udpegninger kan med fordel ske i samarbejde med kommunerne, som det også skete i forbindelse med de såkaldte energiparker.

Som i al anden rumlig udpegning indgår der i baggrundsanalyserne to slags parametre, nemlig de mål og krav, som er baggrunden for udpegningen, og de forudsætninger landskabet rummer for at imødekomme disse mål. *Klimahensyn* (CO₂-reduktion, VE-anlæg, risikohåndtering med mere), *miljøbeskyttelse* (drikkevand og havmiljø) og *naturbeskyttelse* (biodiversitet og andre naturværdier) er de tre centrale mål, der skal forfølges. Overfor disse står landskabet med dets sårbarhed og tilbud. Konkret handler det om at målrette omlægningerne til lavbundsjorder, områder med lav evne til tilbageholdelse af næringsstoffer, værdifulde drikkevandsområder samt eksisterende og potentielle naturområder helst i større sammenhængende områder forbundet i netværk, så ønskede mål opnås på en effektiv måde. Målene handler bl.a. om mindsket CO₂-udledning fra lavbundsjorder, CO₂-lagring i skov og tømmer (plus erstatning af CO₂-belastende materialer som beton, jern og tegl med træ), reduktion af næringsstofbelastning af vandmiljø og forurening af drikkevand samt bedre beskyttelse og genopretning/forbedring af naturværdier.

De landområder, hvor indsatserne skal foregå, er kortlagt i forskellige sammenhænge, og der er store variationer i områdernes sårbarhed og kvalitet. Hvad der mangler, er imidlertid klare statslige udpegninger af de områder, hvor der samlet set er de største gevinster ved omlægning, og hvor flere mål kan opfyldes samtidigt.

Derudover er der også områder, hvor et bestemt mål kan udgøre hele grundlaget for udpegning. Det kan være natur- og biodiversitetsbeskyttelse, som det er tilfældet ved nationalparkerne, det kan være særlig vigtige drikkevandsområder eller områder, hvorfra belastningen af havmiljøet er særlig stor for at nævne tre oplagte eksempler. Sådanne udpegninger betyder imidlertid ikke, at ikke også andre funktioner kan tilgodeses, både i forhold til klima, men også i forhold til for eksempel friluftsliv og landdistriktsudvikling.

Hvorfor er statslige udpegninger vigtige, kan man så spørge. For det første vil statslige udpegninger skabe gode og prioriterede rammer for den efterfølgende kommunale planlægning. For det andet vil en reform af den fælles landbrugspolitik i retning af en bedre kobling af støtten med grønne mål, som

der er udbredt efterspørgsel på (se afsnittet nedenfor om den fælles landbrugspolitik) forudsætte sådanne udpegninger. For det tredje er alternativet til udpegninger en mere eller mindre kaotisk omlægning, hvor den enkelte lodsejers interesser i højere grad end målene bag en grøn omstilling udgør beslutningsgrundlaget.

Prioritet for omlægning i disse sådanne områder kan på forskellig vis gives ved udformning af lovgivning, støtteordninger og frem for alt ved at understøtte en sammenfattende planlægning.

Endelig er der planlægning for VE-anlæg. Staten har i samarbejde med kommunerne udpeget en række energiparker, og derudover er kommunerne i fuld gang med at opjustere deres planlægning for solenergianlæg, men dette sker på meget forskellige måder med hensyn til såvel udpegning af plus- og minusområder (Vejre 2023). Senest har Urland for Plan22+ udarbejdet en vejledning til planlægning for solenergianlæg (Urland 2024).

De centrale aktører – lodsejere, lokalsamfund, kommuner med flere

Lodsejere

Selvom ekspropriation nævnes i trepartsaftalen, ligger det som en forudsætning, at langt de fleste omlægninger forventes at ske med frivillig deltagelse fra lodsejerne. Disse aktører er imidlertid ikke en særlig homogen målgruppe med fælles interesser. Dels er planteavlens, svineavlens, kvægbrugens og skovbrugens interesser i arealanvendelse forskellige, dels er der stor forskel på hvilke interesser en fritidsjordbruger, med sin hovedindkomst udenfor ejendommen, har i den fremtidige arealanvendelse sammenlignet med en erhvervsjordbruger, der skal leve af sin produktion. Hertil skal lægges, at jordbrugeren har flere slags hensyn, der skal tilgodeses, fordi han eller hun forvalter sine arealer i tre roller: som ejer, som producent og som borger (Primdahl m.fl.2013).

Som ejer forvalter han eller hun sin ejendom, som et bosted for sig selv og familien, som er arvet eller købt og skal gives videre eller sælges på et tidspunkt. Som ejer træffer jordbrugeren langsigtede beslutninger, herunder beslutninger om væsentlige ændringer i arealanvendelsen. For en jordbruger med størstedelen af sin indkomst udenfor landbruget vil fokus ofte være på,

hvordan ejendommen udvikles som et godt sted at bo, og nye skov- og naturområder kan i udgangspunktet være positivt. For den jordbruger, der har landbruget som hovedindkomst, vil fokus være et andet, og motivationen til at tage arealer ud af landbrugsdrift vil ofte være begrænset til marginale arealer. For den ældre jordbruger kan der være overvejelser om at udvikle ejendommen til et kommende fritidsbrug og f.eks. omlægge noget af ejendommen til natur fremfor at fastholde ejendommens fremtid som et erhvervslandbrug.

Som erhvervsjordbruger er det produktionen, der er i fokus – planteavl, husdyrproduktion og skovbrug. Her handler det om dækningsbidrag, men også om det landmanden opfatter som 'godt landmandskab', hvilket kan være flere forskellige ting. Og som kan variere fra bruger til bruger og over tid. For ikke længe siden hørte det f.eks. til godt landmandskab, at marken var klinisk fri for ukrudt. I dag må der gerne være en smule ukrudt, som tegn på, at her sprøjtes ikke mere end 'nødvendigt', ligesom det tidligere hørte til god skovdrift, at der ikke blev efterladt dødt ved på skovbunden. Det er som erhvervsbruger, at jordbrugeren investerer i maskiner og driftsbygninger og planlægger næste års sædskifte.

Endelig er jordbrugeren som alle andre 'borgere', en del af et bredere samfund. Det er som 'borger', at jordbrugeren tager hensyn til sine naboer, når han/hun undlader at sprede gylle ud på en konfirmationssøndag, eller når han/hun i et lokalt facebookopslag fortæller om den forestående høst og beder om forståelse for tilsølede veje, der vil blive ryddet op på, når arbejdet er færdigt. Det er også som 'borger', at jordbrugeren lægger jord til en trampesti eller deltager i genopretning af et rigkær. Denne rolle er alt for tit overset både af jordbrugeren selv, og i høj grad også af myndighederne.

Når jorden er bortforpagtet, er producenten og ejeren to forskellige, og det er tilfældet for omkring 40 % af landbrugsarealet (2023) ifølge landbrugsstatistikken. Hvem er så vigtigst i forhold den grønne omstilling, ejeren eller producenten? Det er ejeren ubetinget, fordi det er ejeren, der træffer beslutninger om ny skov, omlægning af lavbund, naturgenopretning, nye vedvarende energianlæg og andre vigtige ændringer i arealanvendelsen. Imidlertid er det typisk erhvervsbruger, det offentlige har som målgruppe for politikker og planer. Problemet forstærkes af, at ejeren og brugeren er forskellige på et stigende areal – det forpagtede areal er fordoblet de sidste 30 år.

Hertil kommer, at de områder, hvor der er de største behov for omlægninger, f.eks. ådale og dødislandskaber, også er områder, hvor der er relativt mange fritidsbrugere. Mange forpagter deres dyrkningsjord ud til landbrugsproduk-

tion, men har samtidig interesser i en rig natur og et attraktivt landskab. Disse interesser kan også overlappe med økonomiske interesser i form af stigende ejendomsværdi. Som eksempel kan nævnes Vejle Ådal, hvor det i 2021 for centrale dele af ådalen blev fundet, at fuldtidsjordbrugerne ejede 10% af det samlede landbrugsareal sammenlignet med fritidsjordbrugerne, som ejede 35%. De resterende 55 % blev ejet af deltidsjordbrugere (22%) og pensionister (32%), (Primdahl m.fl. 2021). Gør man i et sådant område erhvervslandbruget til den primære målgruppe, så rammer man ved siden af.

Endelig hører det med til det samlede billede, at lidt mere end 20% af det samlede landbrugsareal ejes af selskaber, det vil sige af investorer, der ikke nødvendigvis bor i det pågældende område, og som må formodes først og fremmest at have fokus på afkastet, det vil sige på dækningsbidrag og udviklingen i den samlede ejendomsværdi.

Lokalsamfundet

Jordbrugerne er selvsagt centrale medlemmer i lokalsamfundene, men lokalsamfundet består også af andre beboere i landskabet, herunder i landsbyerne. Disse beboere, som alle steder udgør et stort flertal i landbrugslandet, har også klare interesser i de mange forventede omlægninger, fordi det er deres landskaber, der bliver forandret, og deres ejendomsværdier, der bliver påvirket. Lokale foreninger – alt fra lokale landboforeninger til Danmarks Naturfredningsforeningens lokalafdelinger - hører i denne sammenhæng også til 'lokalsamfund', ligesom lokale landsby- og sogneforeninger gør det. Man skal imidlertid passe på ikke at overvurdere foreningernes rolle i relation til konkrete områder, som f.eks. ådale, fordi det, som især er på spil, handler om landskabet som et leve- og besøgssted, og den 'interesse' er ofte dårligt repræsenteret i foreninger.

Som beskrevet i forrige afsnit indgår det som en vigtig del af den grønne trepartsaftale, at de mange forskellige tiltag så vidt muligt skal tænkes sammen, så synergier kan udnyttes og omkostningerne reduceres. Det forstærker selvsagt lokalsamfundenes rolle i de kommende processer.

Kommunen og andre myndigheder

Det siger sig selv, at både stat og kommune er vigtige spillere i den samlede proces, ligesom EU er vigtig som rammesætter i relation til landbrugs-, energi- og miljøpolitikkerne.

I forhold til at indtænke klimaet og de øvrige dele af den grønne omstilling i den fysiske planlægning er kommunerne imidlertid den vigtigste aktør. Det

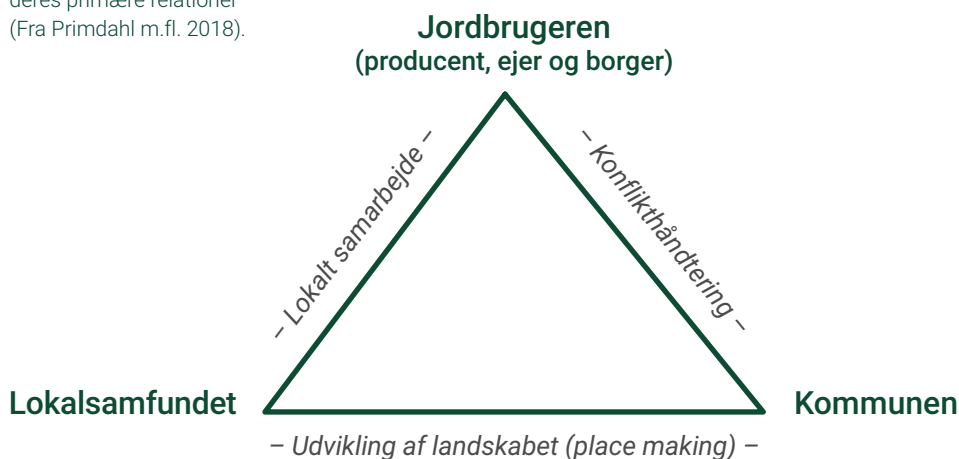
er de af to grunde. For det første udstikker de gennem kommuneplanerne en stor del af rammerne for arealomlægninger i relation til vedvarende energianlæg, skovrejsning, drikkevandvandsbeskyttelse, lavbundsprojekter og naturforvaltning. For det andet har den kommunale indsats med igangsætning og gennemførelse af projekter vist sig at være helt afgørende i implementeringen af centralt fastsatte mål. De meget store forskelle, der er mellem kommunerne i, hvor langt man er nået med omlægning, afspejler således i vidt omfang, hvor aktive de enkelte kommuner har været med at igangsætte og gennemføre projekter

De centrale aktørers relationer

Hvordan er de centrale aktører så forbundne i forhold til den fysiske planlægnings to centrale opgaver – konflikthåndtering og stedsudvikling? For jordbrugeren handler relationen til myndighederne meget om håndtering af konflikter mellem egne ønsker til planer for byggeri og arealændringer og kommunens håndtering af 'almenvældets interesser', som de er formuleret i lovgivningen og i kommunens egne planer. Derudover indgår jordbrugeren i et samarbejde med sine naboer og lokalsamfund i området. I øvrigt er det gennem samarbejde, lokalsamfundet etableres, hvad enten det sker i formelle foreninger eller i uformelle netværk.

Kommunens relationer til lokalsamfundene kan selvsagt også handle om administration af love og regler, men i forhold til planlægningen drejer det sig især om beskyttelse og udvikling af landsbyer, landskaber og naturområder, om det der hedder stedsudvikling, på engelsk 'place making'. Sammenfattede spiller de tre aktører sammen omkring konflikthåndtering, samarbejde og stedsudvikling, som illustreret i figur 1.

Figur 1: De tre centrale aktører i det åbne land og deres primære relationer (Fra Primdahl m.fl. 2018).



Den institutionelle infrastruktur: Reguleringsinstrumenter, ejendoms- erhvervelse, planlægning og landbrugs- politik

Skal omlægninger, der understøtter en grøn omstilling, gennemføres med størst mulige positive effekter (i forhold til målene) og med udnyttelse af mulighederne for synenergier, så kræver det, at man finder de rette balancer, både mellem arealregulering og planlægning på ene side, markedsstyring på den anden og mellem centralt formulerede prioriteringer og lokale helheds-løsninger. Arealreguleringen sker principielt med brug af tre slags instrumen-ter, generel regulering, incitamenter og rådgivning mv.

Generel regulering er baseret på lovgivning og sætter erstatningsfrit rammer-
ne for *fremtidige* ændringer i arealanvendelsen – det gælder f.eks. i forhold
til nye bebyggelser og anlæg, råstofindvinding, skovrejsning og naturbeskyt-
telse. Derudover kan miljølovgivningens princip om, at forureneren betaler,
tages i anvendelse i forhold til den eksisterende anvendelse, som det f.eks.
skete, da man indførte krav om gødningsplaner med konkrete normer for an-
vendelsen af gødskning. Endelig er der også eksempler på, at der kan stil-
les krav til den løbende arealforvaltning gennem generel regulering, som det
f.eks. sker med skovlovens krav til skovdrift og vandløbslovens krav til ved-
ligeholdelse. Konkrete indgreb i den eksisterende, lovlige anvendelse kræver
både et klart lovgrundlag og fuld erstatning, som det gives ved f.eks. fredning
eller andre former for ekspropriation

Generel regulering er især egnet til at forhindre uønskede ændringer, men
bruges også i mindre omfang til at sikre bestemte former for forvaltning.

Incitamenter regulerer arealanvendelse ved, at der gives støtte til bestemte
tiltag, som er ønskelige – f.eks. til skovrejsning, naturpleje, naturgenopret-
ning, vandløbsrestaurering, og kulturlandskabsbevarelse. De bruges også i
vidt omfang til at forhindre uønskede lovlige tiltag ved at betale for, at disse
ikke sker, og kan derved komme i konflikt med forureneren betaler princippet,
som det er tilfældet, når landmænd får støtte til at undlade at bruge pestici-
der i drikkevandsbeskyttelsesområder. Endelig kan man bruge økonomiske
incitamenter i form af skattereduktion eller lignende, hvis man vil fremme
en bestemt arealforvaltning (eksempelvis bygningsbevaring) eller omvendt
i form af skatter og afgifter, når man vil reducere eller undgå forringelser.

Pesticidafgift og CO₂-afgift er eksempler på sådanne negative incitamenter. De sidste 30-40 år er der sket en betydelig vækst i anvendelsen af incitamenter til landskabsforbedringer i bred forstand, bl.a. til det der oprindeligt (i 1980-1990'erne) blev kaldt 'miljømæssige jordbrugsforanstaltninger' (agri-environmental policies) under EU's landbrugspolitik. I det hele taget er det vanskeligt at undervurdere betydningen af EU's landbrugspolitik for arealudviklingen i Danmark, og denne politik var – og er – baseret på incitamenter, selvom selve målene med politikken er meget anderledes i dag, end de var i perioden fra 1960'erne til 1992. Det vender vi tilbage til.

Incitamenter er velegnede til at fremme ønskede ændringer, men kan være særdeles kostbare, når det handler om beskyttelse af miljøværdier i bred forstand.

Rådgivning, information og uddannelse repræsenterer en tredje reguleringsform. I forhold til arealanvendelsen bruges dette virkemiddel meget lidt i dag sammenlignet med tidligere, hvor der blev brugt mange midler til f.eks. rådgivning i landbruget og skovbruget. I dag støttes rådgivning og undervisning i mange af vores nabolande i relation til natur- og landskabsforvaltning, og der er et stort potentiale i at understøtte rådgivning i arealforvaltningen og rådgive/facilitere kollektive initiativer som energifælleskaber, lokale planinitiativer med videre.

Fysisk planlægning har flere funktioner. De offentlige planer et grundlag, som den generelle regulering administreres efter, og som incitamentene kan prioriteres efter. Blicher det gjort ordentligt, sikrer planerne, at de forskellige sektormål afvejes således, at de ikke skaber unødige arealkonflikter, at ressourcerne bruges effektivt, ligesom planerne giver de primære arealforvaltere (lodsejere) en vis sikkerhed for, hvad der kan/ikke kan ske med hensyn til fremtidige ændringer. Planerne fungerer på den måde som redskab til håndtering af arealkonflikter, effektiv ressourceudnyttelse og til reduktion af usikkerheder om den fremtidige udvikling. Flere har det seneste år efterspurgt mere statslig planlægning i forhold til de mange mål om arealændringer, og set udefra er det overraskende, hvor lidt statslig planlægning fylder i den samlede omstillingsproces. De seneste planinitiativer omkring energiparker og havområdernes anvendelse er et aktuelt eksempel på statslig udpegning, NATURA 2000 og udpegninger i relation til Vandrammedirektivet er andre.

Udover at være grundlag for regulering er den fysiske planlægning et middel til udvikling af steder dvs. til at udvikle kvalitet i vores omgivelser gennem rumlige løsninger, der fremmer velfungerende og attraktive landskaber – begge

dele i bred forstand. Som nævnt ovenfor har stedsudvikling fået stigende fokus i planlægningen og understøttes i dag ofte af samarbejdsdrevne planlægning. I forhold til de mange naturtiltag, der gennemføres overalt i form af naturparker og naturgenopretningsprojekter, sker der en planlægning, som handler lige så meget om stedsudvikling som om konflikthåndtering. Det beskyttede naturareal er på verdensplan vokset med mere end 40% de sidste 24 år og udgør i dag 18% af landarealerne, men er stadig langt fra verdensmålet på 30% i 2030 (UNEP-WCMC 2022 og IUCN, 2024).

Sammenfattende har den fysiske planlægning og dens to hovedroller som virkemiddel i konflikthåndtering og stedsudvikling, et stort uudnyttet potentiale i forhold til den grønne omstilling. Der er brug for mere planlægning, både fra centralt hold og regionalt/lokalt.

Endelig er der brug for meget mere og bedre integration af de forskellige sektorpolitikker. Den fysiske planlægning har en klar rolle her, men der skal mere til. Landbrugspolitikken er vigtig i denne sammenhæng og skal derfor diskuteres i næste afsnit.

EU's landbrugspolitik

Da man i 1992 igangsatte en større reform af EU's landbrugspolitik (The Common Agricultural Policy - CAP'en) var den eksisterende politik i dyb krise, en krise der blev forudset ret præcist allerede sidst i 1960'erne. Der var en overproduktion skabt af produktionsstøtte, som gav incitamentet til intensivering overalt, og de store miljøkonsekvenser af landbrugspolitikken var efterhånden blevet tydelige.

De senere år er landbrugsstøtten givet enten som direkte støtte (søjle 1), der er 100% finansieret af EU, eller i form af ordninger knyttet til miljø, klima, natur og landdistriktsudvikling (søjle 2) – i Danmark finansieret ca. 50% af landbrugsstøtten af EU.

Undervejs er der kommet flere midler til søjle 2, ligesom der nu stilles krav til den direkte støtte. En del af disse krav handler om, at bestemte dele af lovgivningen (indenfor miljø, sundhed og dyrevelfærd) skal være opfyldt som forudsætning for at modtage støtte. Derudover skal krav til 'god landbrugsmæssig stand' være opfyldt, de såkaldt GLM krav. Samlet set er en række af de uheldige dele af CAP'en taget ud- mindst 10 år for sent - og miljø- og klimahensyn har fået mere vægt.

Der kan i Danmark gøres meget mere for at bruge CAP'en offensivt i den grønne omstilling. Man kunne forbedre GLM-kravene, flytte flere midler til søjle 2 samt i det hele taget integrere CAP'en med de danske sektorpolitikker omkring den grønne omstilling. F.eks. kunne man fjerne muligheden for at få fuld direkte støtte til landbrugsarealer i drikkevandsbeskyttelsesområder, hvor der bruges pesticider (så undgår man tilmed, at det offentlige skal betale ekstra for at forbyde anvendelse af pesticider på disse arealer), ligesom man kan fjerne muligheden for at få fuld direkte støtte til dyrkning af tørvejorder, som ønskes omlagt. Videre kunne der gøres mere for bedre at udnytte kravene til de udyrkede arealer.

På trods af de store beløb, der udbetales til landbrugspolitikken, og set i forhold til hvor vigtig denne er i relation til den grønne omstilling, så er der meget lidt diskussion, politisk som fagligt, om indretningen af landbrugspolitikken. I treparts-aftalen spiller landbrugspolitikken fremtidige indretning stort set ingen rolle.

Uanset en fraværende dansk debat om EU's landbrugspolitik i forhold til budgetperioden efter 2027 er man på europæisk niveau i fuld gang. I 2023 publicerede Institute for European Environmental Policy (IEEP), en uafhængig tænketank med base i Bruxelles, en vision for omstilling af arealanvendelse og landbrugspolitik i EU (Baldock og Bradley 2023). Her lægges der op til en radikal reform af CAP'en, hvor hovedparten (bl.a. 85% af indkomststøtten) af budgettet i løbet af næste budgetperiode (2028-2034) overføres til en helt ny institution, European Sustainable Land Management and Transition Fund. Denne fond skal ifølge visionen have ansvaret for udgifter, der vedrører bl.a. arealforvaltning fokuseret på fælles goder, investeringer med klima- og miljømål, innovation, samarbejde, rådgivning og viden mm. Det resterende beløb indgår derefter i en strømlinet CAP og Landdistriktspolitik, målrettet bl.a. en krisereserve samt indkomst- og strukturstøtte. En hovedbegrundelse lyder, ikke ulig baggrunden for oprettelse af et nyt dansk 'Grønt Trepartsministerium', således:

EU har behov for at oprette en mere multi-dimensionel tilgang end CAP'en kan tilbyde for nuværende, en tilgang der fokuserer på forvaltning af arealer og naturressourcer til gavn for samfundet som helhed (s.2). CAP: (The Common Agricultural Policy)

EU Kommissionens forkvinde åbnede i januar 2024 en 'strategisk debat' om fremtidens landbrugspolitik. I september i år kom rapporten fra denne debat (Strategigruppe 2024). I det følgende skal fremhæves nogle få anbefalinger,

som har direkte relation til den danske situation, som vi ser det. Samtidig skal det tilføjes, at der er tale enkelte blandt mange anbefalinger, som indbyrdes ikke er fri for modsætninger. Som en del af 'Guideline' 3 anføres det at:

"Policy ordninger skal være sammenhængende og skabe handlekraftige miljøer baseret på frugtbare synergier. De gældende landbrugs-, fødevare- og miljøpolitikker er karakteriseret ved talrige modsætninger, strukturelle spændinger og undertiden konfliktfyldte mål. Disse modsætninger afslører det presserende behov for sammenhængende landbrugs, miljø og fødevarepolitikker uanset de udfordringer dette indebærer" (s.28).

I forhold til trepartsaftalen forekommer dette at være en højest relevant anbefaling. Længere fremme i rapporten hedder det i anbefaling 10 om det vigtige i at sikre 'attraktive rurale områder' blandt andet:

"Politikker bør fremme og opmuntre til institutionaliseret, regionalt og lokalt samarbejde mellem lokal- samfund, landbrugs- og fødevareinteressenter herunder landbrugskooperativer, miljøforeninger og samfundet generelt. Styrkelse af det samlede engagement blandt alle partnere kan føre til systemiske og mere resultatorienteret løsninger" (s.34).

I sådanne tilpasninger og samarbejdsprocesser bør og kan kommunerne spille en helt central rolle både i relation til selve kommuneplanlægning og til organisering af mere områdeorienterede planprocesser.

Kombination og integration af virkemidler

Sammenfattende handler det om at kombinere og integrere de forskellige virkemidler bedre og bringe den fysiske planlægning mere i spil. Der er selvfølgelig meget politik i valg af virkemidler og politikker, men også meget vane- og silotænkning. Sigge Rasmussen (2021) har i bogen 'Entreprenørstatten' peget på, at alt for meget politik i Danmark alene er formuleret 'gennem fordøren' med baggrund i centrale forhandlinger og beregnet til præsentation af central vilje til handling, men med alt for lidt fokus på den efterfølgende implementering (bagdøren). Det må siges i høj grad at gælde den grønne omstilling og de store arealomlægninger, der diskuteres her.

Skal den grønne omstilling gøres til en folkelig affære, så skal der sættes mere på kollektive tiltag, hvor det offentlige, lokalsamfund og lodsejere samarbejder om fremtidens landskaber. Baseret på deltagelse i mere end 20 af sådanne 'eksperimentelle projekter' kan vi uden tøven sige, at der er stor interesse for sådanne samarbejder.

Samarbejdsdrevne landskabsplanlægning

I 2013 offentliggjorde et internationalt hold af forskere 10 principper for en 'landskabstilgang' som i højere grad end traditionelle politikker og planer kan håndtere komplekse arealproblemstillinger først og fremmest knyttet til landbrug og natur (Sayer m.fl. 2013). De 10 principper er alle relevante for trepartsaftalen og er sammenfattet i tabel 2. (Side 20)

Har man en situation, hvor der er store forskelle mellem aktørernes interesser og samtidig et højt niveau af gensidig afhængighed, hvilket må siges at være tilfældet ved alle større vådområde-, skovrejsnings- og naturgenopretningsprojekter, så er der ingen veje uden om samarbejde, når der skal laves fysisk planlægning (Innes og Booher 2003). Traditionel top-down planlægning vil ikke virke i en situation, hvor det meste er baseret på frivillig deltagelse. Ej heller vil et system med centrale penge-kasser, hvor man individuelt kan søge støtte, fungere, hvis der er høj grad af gensidig afhængighed blandt lodsejerne. Innes og Booher (2003) formulerer det således:

"Interessenterne må gøre sig klart, at de kan ikke tilgodese deres egne interesser alene, og at de sammen med andre har et fælles problem således, at de motiveres til samarbejde som respons til forandring. De fleste frivillige, samarbejdsdrevne processer er – som vi har erfaret det – igangsat og drevet frem af fælles oplevelse af indbyrdes afhængigheder omkring et problem, selvom denne ofte er vagt artikulert".

Vores egen erfaring er, at mange processer, der måske starter med, at mange interessenter føler, at problemet er de 'andre' (ikke sjældent kommunen), først kommer rigtigt i gang, når man har fået omformuleret dette problem og er

**TABEL 2. 10 PRINCIPPER FOR EN 'LANDSKABSTILGANG'
IFØLGE SAYER M.FL. 2013.**

PRINCIP	BETYDNING OG RELEVANS
1 / Kontinuerlig læring og adaptiv forvaltning	Landskaber er dynamiske og er undertiden genstand for store, uforudsigelige påvirkninger. Tilpasning og omstilling er nødvendig, forståelse af nye situationer og fælles læring er forudsætninger
2 / Brug af forudsætninger	I starten af en samarbejdsproces er det vigtigt for opbygning af tillid, at man kan blive enige om opgaven, f.eks., at de forskellige interessenter kan se det nyttige i at samarbejde om landskabets fremtid
3 / Flere skala	Landskabet påvirkes af mange forskellige drivkræfter, fra globale klimaforandringer og EU's landbrugspolitik til lokale lods-ejeres værdier og planer. De skal alle medtænkes i processen
4 / Multifunktionalitet	Ethvert landskab har mange forskellige funktioner, og enhver forandring rummer dilemmaer, først og fremmest om arealanvendelsen. Disse dilemmaer skal lægges åbent frem
5 / Mangfoldige interessenter	Interessenterne, deres værdier og præferencer skal med i processen. I praksis vil det ofte være nødvendigt at begrænse antallet
6 / Forhandlet og gennemskuelig forandringslogik	Gennemskelige fremlæggelser og diskussioner af forandringer (ønskede/uønskede) fremmer processen imod forståelse og accept af fælles forvaltningsløsninger
7 / Afklaringer af rettigheder og ansvar	Love og regler for adgang til ressourcer og arealanvendelse er centrale for al landskabsforvaltning. Nogle af disse er til forhandling, og fælles accept af disse er et mål i sig selv
8 / Åben og brugervenlig monitorering	Der er mangfoldige kilder til relevant information. Åben adgang til og deltagelse i monitorering af landskabsudviklingen fremmer den sociale læring, som er nødvendig
9 / Resiliens	Radikale, uplanlagte forandringer er som regel skadelige og uønskede. Et landskabs resiliens – dets kapacitet til at undgå eller afbøde trusler og at absorbere og genoprette manifesterede trusler – fremmes gennem social læring og erfaringer udefra. For landbrugslandskaber er det ofte en udfordring at forene omfattende strukturforandringer med øget resiliens
10 / Styrkelse af interessenterne	En landskabstilgang med effektivt samarbejde forudsætter stærke interessenter og institutioner, som er i stand til at takle de rejste problemstillinger

nået til enighed om forandringsperspektivet. Vi har også oplevet, at et igangsat projekt – med et godt resultat - blev omformuleret, og projektområdet udvidet efter pres fra borgere (Folvig m.fl.: 2019).

Vigtige principper for, hvordan man skal organisere samarbejdsdrevne planprocesser leverer Patsy Healey (2009) med fire centrale dimensioner i samarbejdsdreven planlægning:

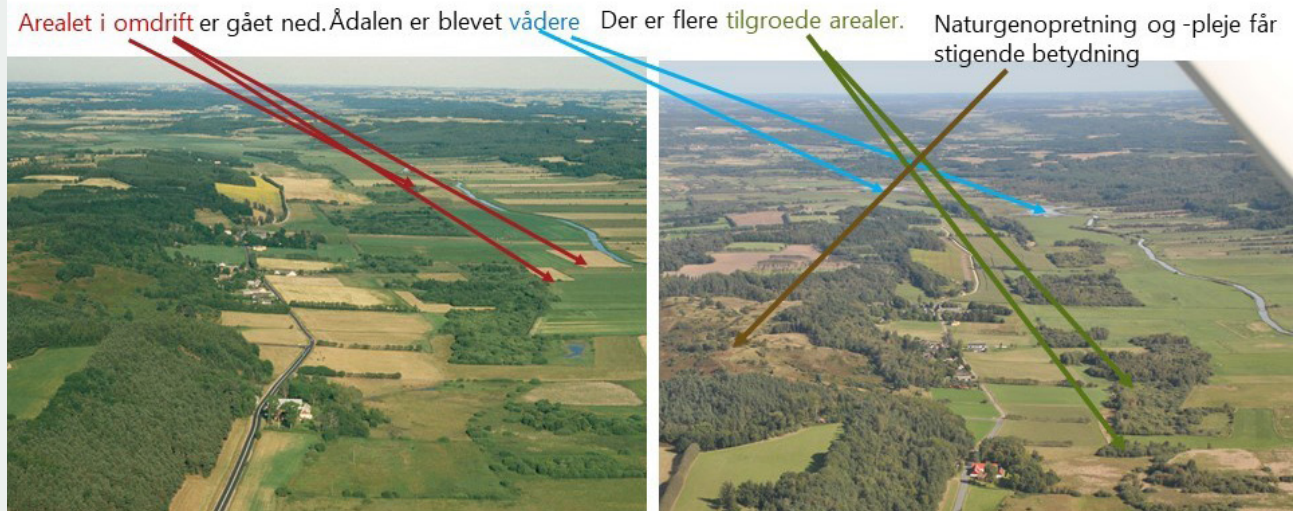
- **Den første handler om mobilisering af interesse for 'helheden', om at skabe engagement blandt aktørerne (offentlige og private) i fremtiden for den 'helhed' planlægningen omfatter (by, byregion, landskab).**
- **Den anden dimension omfatter statusvurdering og målsætning [scoping]. Det vil først og fremmest sige identifikation af centrale problemstillinger og formulering af udviklingsmål på baggrund af en fælles forståelse af det sted eller landskab, der arbejdes med.**
- **Mobilisering af ressourcer indgår som en tredje dimension, herunder især viden og ideer, men også materielle ressourcer, som forladte bygninger og anlæg, kan medtænkes her. Ellers handler det om at bringe ekspertbaseret viden (systematisk viden) indenfor forskellige fagområder sammen med erfaringsbaseret viden fra dem, som lever i og bruger det pågældende område**
- **Den sidste og fjerde dimension drejer sig om selve rammesætningen af den færdige plan. Dens udviklingsfokus og hvordan den er 'opsummeret' og navngivet er vigtige dele af denne 'framing', som skal gøre planen appellerende og overbevisende. Hertil kommer, at planen skal rumme klare og eksplicite prioriteringer, herunder prioriteringer af de projekter, der skal understøtte de ønskede forandringer.**

De fire dimensioner overlapper i såvel proces som indhold, hvilket efter vores erfaringer ikke er noget problem. Som en grov skabelon har vi gode erfaringer med at opbygge 'planen' eller 'strategien' i tre dele: vision- og mål, rumlige sammenhænge og prioriteringer samt et udvalg af prioriterede projekter, der realistisk set vil kunne realiseres indenfor en periode på 5-10 år, som hver især vil kunne bidrage til en positiv udviklingsspiral.

Da et eksempel mere konkret illustrerer proces og output af samarbejdsdreven planlægning i relation til den grønne omstilling, så beskriver vi i næste afsnit erfaringer fra et større projekt, hvori vi selv har medvirket.

LANDSKABSSTRATEGI FOR NØRREÅDALEN¹

Udgangspunkt: Nørreådalens er i forandring



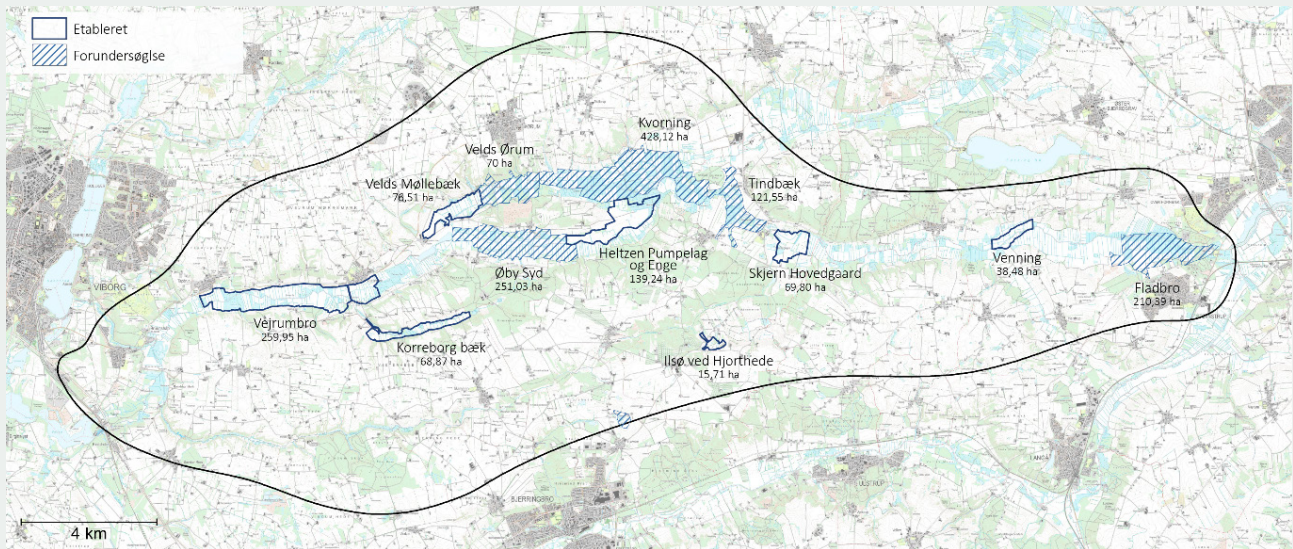
Figur 2: Eksempler på aktuelle ændringer i den centrale del af ådalen syd for Ø og set mod øst.

Mellem Viborg og Randers flyder Nørreåen gennem en relativt ukendt ådal, der både rummer en interessant natur- og kulturhistorie og udgør et markant og naturrigt landskab. Nørreådalen var efter isens afsmeltning en fjord, som på grund af landhævningen, efterhånden blev til en ferskvandsø, der langsomt blev til en 40 km lang mose. Af disse grunde har åen et lille fald, på ca. 4 meter på 40 km. Dette gør den vanskelig at afvande og med sætninger i de humusrige jorder og stigende nedbør forværres mulighederne for afvanding.

To gange har der efter krigen været taget tilløb til store afvandsprojekter, som begge blev opgivet, fordi det økonomisk ikke kunne betale sig. Der blev dog flere steder i ådalen fortaget inddigninger og oprettet pumpelag. Flere af disse er stadig aktive, mens andre er opgivet og nu ligger som søer, fordi bunden har sat sig efter årtiers ineffektiv dræning og dyrkning.

Hermed har vi baggrunden for to centrale problemstillinger for Nørreådalens fremtid i et klimaperspektiv. På den ene side bliver ådalen vådere og

stadig vanskeligere at drive landbrug i (se figur 3 på side 24). Flere end 80 % af landmændene med jord i ådalsbunden oplever, at deres marker oversvømmes. På den anden side medfører dræning af humusjorderne CO₂-udslip fra den humus, der 'afbrændes', når der kommer ilt til jorden. Netop Nørreådalen repræsenterer en af de største koncentrationer af humusholdige lavbundslande i Danmark. Derfor har omlægning og vådgøring af de drænedede jorde i ådalen høj prioritet i de tre kommuner, Viborg, Favrskov og Randers. Samtidig udgør naturforvaltning herunder ekstensiv græsning af ådalens værdifulde lysåbne habitater en tredje vigtig forvaltningsopgave i ådalen. En stor del af ådalen er udpeget som Natura 2000 områder og indgår i et stort igangværende EU Life-projekt om 'Landmanden som naturforvalter'. Endelig har ådalen stor betydning for friluftslivet, ligesom der er betydelige kulturværdier og æstetiske værdier knyttet til ådalens landskab. Ådalen er kort sagt i forandring, som illustreret i figur 2, og disse forandringer har været udgangspunktet for strategiarbejdet.



Figur 3: Kort over ådalen med afgrænsning af de regionale og lokale strategiområder. På kortet vises de igangværende og gennemførte lavbundsprojekter.

Processen

I 2018 startede en samarbejdsdrevet proces om udvikling af en landskabsstrategi for ådalen med de tre kommuner Viborg, Favrskov og Randers som ledere af projektet og Naturstyrelsen og Københavns Universitet som partnere.²

Analyserne omfattede dels en relativ kort analyse af ådalens natur- og kulturhistoriske udviklinger, dels en interviewundersøgelse af ca. 200 landbrugere udvalgt, så de repræsenterer ådalen i hele dens længde.

Forud for interviewene var lodsejere inviteret til orienteringsmøder forskellige steder i ådalen.

Med det formål at bringe et større antal forskellige interessenter sammen til en begyndende diskussion om ådalens fremtid blev der afholdt tre morgenkaffemøder, hvortil der var inviteret omkring 90 interessenter. Derudover blev der i samarbejde med folkeuniversiteterne i Viborg og Randers afholdt fire offentlige foredrag om ådalens fortid, nutid og fremtid.

Vandets strømning gennem ådalen var fra starten et kontroversielt emne. Nørreålavet – en forening af lodsejere i Nørreådalen - vil have sænket vandspejlet gennem en mere effektiv vandløbsforvaltning. Deroverfor står naturforeninger og kommunerne, som har interesser i et højt vandspejl af hensyn til

miljø, natur og klima. Som en del af processen blev der afholdt en hel temadag om vandforvaltningen i ådalen – arrangeret af kommunerne og Nørreålavet i samarbejde. Der var inviteret omkring 30 interessenter.

Efter disse arrangementer blev der nedsat en strategigruppe baseret på tilmeldte interesserede lodsejere, lokale foreningsfolk og beboere samt ansatte forvaltere i kommunen og Naturstyrelsen plus en politiker fra hver af de tre involverede kommuner. Gruppen formulerede gennem to møder, tre workshops og en fælles ekskursion, en regional landskabsstrategi for hele ådalen, som efterfølgende er blevet godkendt af de tre kommunalbestyrelser.

Undervejs i processen faldt der en appelsin ned i turbanen i form af udbuddet om pilotprojekter om multifunktionel jordfordeling – en ide udviklet og afprøvet af initiativet 'Collective Impact'. Efter bevilning af et sådant projekt for området omkring Ø Bakker midt i ådalen blev det besluttet at lave en lokal landskabsstrategi, der kunne fungere som ramme for jordfordelingsarbejdet. Den lokale strategi giver i modsætning til den regionale strategi (beskrives i næste afsnit) mere konkrete bud på en rumlig udvikling, men vil ikke blive nærmere beskrevet her.

En regional strategi for Nørreådal

Strategien består af vision og mål for ådalens udvikling. Sikring af ådalens natur og kulturlandskab, udvikling af ådalen som et sted af national/international betydning, samarbejde og ådalen som et godt levested er visionens centrale pointer. De to genelle mål handler om ådalen som et åbent mosaiklandskab præget af jordbrug og natur og en forvaltning af vandressourcen, som sker i en balance mellem hensynene til landbrug, natur og klima

I de konkrete mål (se figur 4) følges der op på de to overordnede mål. Landbrugets udviklingsmuligheder skal fremmes gennem jordfordeling, og ekstensiv græsning i ådalen understøttes, naturværdierne knyttet til græssede arealer og skov skal beskyttes og styrkes, en plan for vandforvaltningen skal baseres på flere hensyn, og ådalens funktion som leve og besøgssted skal understøttes, og der skal gennemføres formidling af ådalens værdier og fortællinger.

KONKRETE MÅL FOR NØRREÅDALEN

1 / Landbrugets forsatte udviklingsmuligheder skal fremmes gennem jordfordelingsprojekter som giver muligheder for erstatningsjorder og bedre arrondering ved gennemførelse af klima-, miljø- og naturprojekter. Endvidere skal en natur- og miljøvenlig drift af ekstensive græsarealer understøttes bl.a. med støtte til hegning, græsning, slåning og biomassehøst.

2 / Ådalens naturværdier skal sikres og udvikles gennem rådgivningen, gennemførelse af pleje- og naturprojekter, herunder etablering af større, sammenhængende græsningsarealer. Værdier knyttet til ådalens skove og krat sikres og videreudvikles. Endelig bør der afsættes plads til frie naturprocesser.

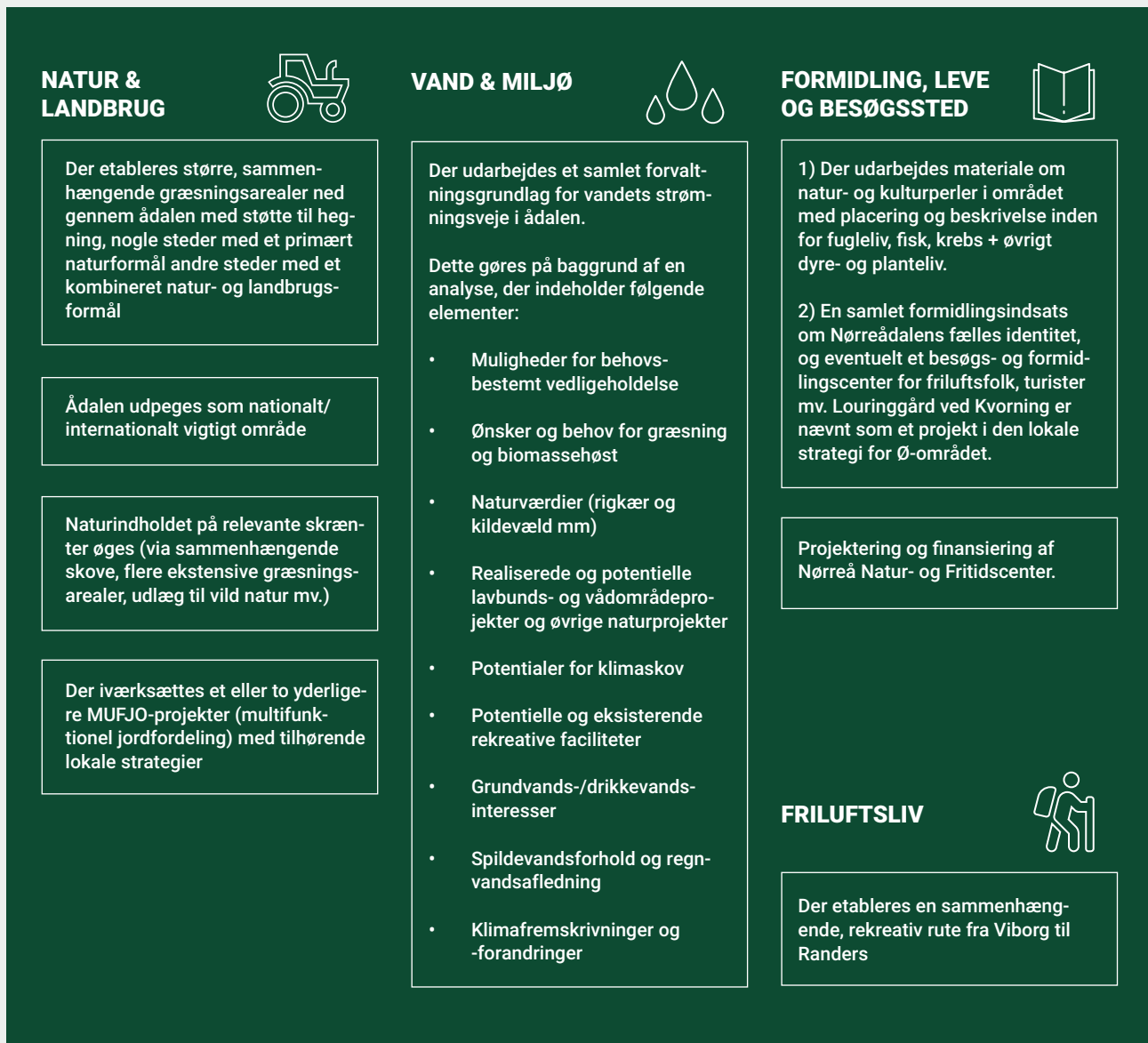
3 / Der skabes et forvaltningsgrundlag for vandet i ådalen, så der i en synergi mellem vandforvaltning, naturprojekter og klimahensyn sikres bedre muligheder for afgræsning, biomassehøst og adgang for dyr og mennesker.

4 / Ådalens friluftsliv skal understøttes med flere og mere sammenhængende tilbud for gående, cyklede, ridende og kano og kajakroere mm. Der skal i øvrigt etableres et sammenhængende stiforløb fra Viborg til Randers.

5 / Ådalens betydning som leve- og besøgssted skal understøttes gennem mødesteder og aktiviteter.

6 / Der gennemføres en koordineret formidling af natur- og kulturhistoriske steder og fortællinger.

Figur 4: Konkrete mål for Nørreådal ifølge den regionale strategi.



Figur 5: De prioriterede projekter i den regionale strategi.

I strategien vises desuden oversigter over centrale udpegninger (det grønne Danmarkskort, Natura 2000 og fredninger) samt igangværende og potentielle projektområder.

En pæn del af de tre workshops blev brugt til at identificere og prioritere såkaldte strategiske projekter på grundlag af en lang bruttoliste af ideer, som var blevet udviklet ved tidligere arrangementer, først og fremmest morgenkaffemøderne og de offentlige foredrag. Disse prioriterede projekter – et par håndfulde i alt – er vist i figur 5.

Siden de to strategiers vedtagelse er der sket meget i Nørreådalen. For det første er der sat turbo på lavbundsprojekterne, og allerede nu er en meget stor andel af ådalen omfattet af tidligere eller

igangværende projekter af forskellig slags. Derudover er der nedsat et Landskabsråd med 30 medlemmer – lodsejere, borgere fra ådalens lokalsamfund, erhvervs- og naturforeninger, kommunale ansatte forvaltere og en politiker fra hver kommune samt et medlem fra Naturstyrelsen. Dette råd skal de næste par år understøtte kommunernes og Naturstyrelsens arbejde med ådalens udvikling, herunder rådgive og iværksætte projekter. Foreløbigt er der iværksat et ambitiøst storprojekt, et sammenhængende stiprojekt samt en ny lokal strategiproces for ådalens østlige del.. Endelig er det besluttet at oprette Danmarks første landskabsobservatorie under Landskabsrådet med reference til den Europæiske Landskabskonvention, som Danmark har tilsluttet sig.

Afsluttende betragtninger og anbefalinger

Som en slags konklusion på de i indledningen stillede spørgsmål har vi følgende korte bud:

Grænserne mellem markedsstyring og offentlig intervention drejer sig i første omgang om at få etableret de planrammer, der skal guide forandringerne. Her handler det om klare statslige udmeldinger om hvilke områder, der skal prioriteres i forhold til udtagning og omlægning af arealanvendelsen, samt en konkretisering og samordning af disse i den kommunale planlægning. Staten bør i samarbejde med kommunerne udpege større områder med ringe tilbageholdelse af næringsstoffer, lavbundsområder samt store interesser i drikkevandsbeskyttelse og natur, hvor omlægningen prioriteres særligt højt? I sådanne områder kan prioriteringen dels bestå i særlige krav som forudsætning for landbrugsstøtte, forhøjet støtte (uden kompromittering af 'forureneren betaler princippet'), og støtte til samarbejdsdrevne planprocesser, hvor lodsejere, lokalsamfund og kommune arbejder sammen om at finde løsninger, gerne med indbygning af jordfordeling i processen. Derudover er der behov for at finde bedre kombinationer af de styringsmidler, der er til rådighed – dvs. bedre og mere konsekvente balancer mellem principperne 'forureneren betaler' og 'forbedrer betales' og ikke mindst en opprioritering af de muligheder, der ligger i rådgivning og facilitering af plan- og projektsamarbejde.

Den kommunale planindsats i forhold til trepartsaftalen er som omtalt helt central. Det gælder ikke mindst i relation til de kommende omlægningsplaner, der med udgangspunkt i behovene for miljøindsatser i vandoplandene skal gennemføres i 2025. Som vi ser det, kan de ikke udgøre den 'motor for en styrket arealbaseret omlægning', som det skrives i aftalen. Dertil er arealkabalen for kompleks – langt fra alle mål kan forfølges i vandoplandsplanerne.

Til sidst har vi tre anbefalinger til den kommunale planlægning, så den bliver mere integrerende og samarbejdsdreven. Endelig anbefaler vi, at allerede indhøstede erfaringer med samarbejdsdrevne projekter kunne samles i et katalog til inspiration og vejledning.

TRE TIPS TIL KOMMUNERNE

1

Gennemfør en analyse af de eksisterende kommuneplanudpegninger

i relation til lavbund, miljøbeskyttelse, drikkevand, natur, skov og vedvarende energianlæg. Start med kritiske spørgsmål. Eksempler på sådanne spørgsmål kunne være: Hvilke lavbundsarealer er det særligt vigtigt at få omlagt i forhold til CO₂ reduktion? Hvor ligger de landbrugsarealer, hvor der i særlig grad er udvaskning af næringsstoffer? Er de eksisterende indsatsområder for drikkevandbeskyttelse tilstrækkelige? Bør udpegningerne under det 'grønne danmarkskort' revideres set i lyset af de nye kort om særligt vigtige naturområder publiceret af Københavns og Århus Universitet? Bør minusområderne for skovrejsning revideres eller måske opdeles i to slags – generelt uønsket og muligt under særlige betingelser? Har man de rette balancer mellem plus og minusområder for solceller og vindmøller? Er de særlig værdifulde landbrugsjorder de rigtige i lyset af behov for udtagning af arealer til den grønne omstilling?

2

Identificer særlige, multifunktionelle indsatsområder,

hvor der kan være store synergifordele ved at kombinere forskellige tiltag, f.eks.: lavbund, miljø, skov og natur; økologisk landbrug, skov og drikkevandsbeskyttelse, ekstensivt landbrug (græs) og naturbeskyttelse; vedvarende energi og drikkevandsbeskyttelse. Også kommunale hensyn, herunder friluftsliv og landdistriktsudvikling bør indtænkes i planlægningen af disse områder. Vær desuden opmærksom på kulturhistoriske værdier, som bør medtages. De første bud kunne indgå i kommuneplanstrategierne og herefter indsættes i kommuneplanerne

3

Gennemfør samarbejdsdrevne planprocesser

i de udpegede indsatsområder. Efter screeninger af potentialer og lodsejer- og lokalsamfundsinteresser prioriteres indsatser således, at de mest effektive/lovene iværksættes først. Planprojekterne 'sælges' som samlede udviklingsplaner med overordnede mål for landskabet. Både mål der forfølger den grønne omstilling, og mål for områdernes kvaliteter som leve- og besøgssteder er vigtige.

Har vi tid – og hvad skal vi prioritere?

Når vi i faglige sammenhænge har præsenteret argumenter for og tilgange til samarbejdsdrevne planlægning i det åbne land, er der ofte reaktioner omkring ressourceforbrug og langsommeligheden i sådanne processer. "Der er ikke tid til at bruge et par år på sådanne samarbejdsdrevne processer, det haster med den grønne omstilling" – sådan lyder en typisk kommentar, og den ønsker vi blankt at afvise. Vi argumenterer for den samarbejdsdrevne tilgang, fordi den på lidt længere sigt er mere effektiv – både med hensyn til resultater, og hvad angår hastigheden, hvormed omlægning sker. Man er naiv, hvis man tror, at dette her kan gøres meget hurtigt uden en samarbejdsdrevne tilgang. Det kan man hverken med den nuværende vægtning af frivillighedsprincippet, som jo ikke har vist sig særlig effektiv, eller med en eventuel udvidelse af muligheder for ekspropriation, der i sig selv er særdeles omstændelig og tidskrævende. Man kan også argumentere med et afsluttende retorisk spørgsmål: Er der ådale i Danmark, hvor der relativt set er mere fart på omlægningen af lavbunds-jorder end Nørreådalene? Her har de tre år, der blev investeret i de beskrevne planprocesser, med al ønskelig tydelig vist sig at være givet godt ud.

Bedre rammer for alle disse lokale planprocesser med udpegning af vigtige indsatsområder er derfor den mest presserende planopgave. Omlægningsplaner for vandoplandene, der skal være på plads næste år, er et skridt på vejen, men er ikke nok.

Endelig er der et klart behov for mere forskning i processer og resultater fra allerede gennemførte omlægningsprojekter. Det er jo gigantiske processer, der sættes i værk, og uden at indbygge evalueringer og læring, vil det være uforsvarligt at gennemføre så omfattende ændringer af de danske landskaber. Hvorfor går det godt og hurtigt i nogle processer, og hvad kan der gøres for at fremme flere af disse? Hvorfor går andre i stå, og hvor ligger barriererne for igangsætning og gennemførelse? Hvad skyldes de geografiske forskelle, vi kan se i lavbundsomlægningerne, og er der tilsvarende forskelle, når det gælder skovrejsning og naturgenopretning? Aktionsforskning med gennemførelse af fuldskala pilotprojekter vil også kunne bidrage til at finde bedre proces- og planløsninger. Også denne del haster det med at få igangsat.

Referencer

- Baldock, D. and Bradley, H. (2023) 'Transforming EU land use and the CAP: a post-2024 vision', Policy Paper, Institute for European Environmental Policy.
- Concito (2024) Danmarks Arealer – Danmarks fremtid.
- Folvig, S., Rass, L. og Primdahl (2019) Case I: Strategi for et unikt molerlandskab på Nordmors. I Kristensen, L.S., Primdahl, J. og Møller, K.H. (red.): *Fremtidens landskaber. Visioner og planer for det åbne land*. Bogværket, København, s. 218-227.
- Innes, J. E. & Booher, D.E. (2003) Collaborative policymaking: Governance through dialogue. I Hajer, M. & Wagenar, H. (red.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, s. 33-59.
- Klimarådet (2024) Danmarks fremtidige arealanvendelse. (se www.klimaradet.dk)
- Kristensen, L.S., Primdahl, J. og Møller, K. H. (2019) *Fremtidens landskaber. Visioner og planer for det åbne land*. Bogværket, København.
- Niras (2022a) Vidensyntese 1. Arealanvendelse og redskaber til omstilling af det danske landskab frem mod 2050. (Findes på www.collectiveimpact.dk)
- Niras (2022b) Vidensyntese 2. Vurdering af virkemidler i omstilling af det danske landskab frem mod 2050. (findes på www.collectiveimpact.dk)
- Primdahl, J., Kristensen, L. S. og Busck, A.G. (2013) The Farmer and Landscape Management: Different Roles, Different Policy Approaches. *Geography Compass* 7 (4): 300-314.
- Primdahl, J., Andersen, E., Folvig, S. og Christensen, A. A. (2019) Nørreådalens forvaltning. Landbrugernes egen forvaltning samt deres syn på værdierne og ådalens fremtid i Viborg Kommune. Arbejdsnotat, IGN, Københavns Universitet.
- Rasmussen, S. W. (2021) *Entreprenørstaten*. Gads Forlag, København
- Regeringen (2022) Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. Statsministeriet.
- Regeringen (2022) Danmark kan mere II. Statsministeriet
- Sayer, J., Sunderland, T., Ghazoul, J., Pfund, J. L., Sheil, D., Meijaard, E. et al. (2013).
- Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses. *PNAS* 110, 8349–8356
- Strategigruppe nedsat af Kommisionsformanden (2024) Strategic Dialog on the Future of EU Agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe. Bruxelles
- Treparts partnerne (2024) Aftale om et grønt Danmark. Statsministeriet
- UNEP-WCMC og IUCN (2022 og 2024). Protected Planet Report 2024. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge, United Kingdom; Gland, Switzerland.
- Urland (2024) Sol over land. Guide til planlægning af solenergi. Plan22+.
- Vejre, H. (2023) Solcelleanlæg i kommune- og lokalplanlægningen. IGN Faglig Rapport

Kilder

¹ På Viborg kommunes hjemmeside findes et omfattende materiale om landskabsstrategierne for Nørreådal. <https://viborg.dk/demokrati-og-indflydelse/udvikling-og-planer/udvikling/vi-udvikler-natur-og-klimaprojekter/noerreaadalens-fremtid>

² Realdania og 15. Junifonden støttede arbejdet som del af programmet Fremtidens Landskaber. Processen – der blev forsinket af Covid19 – sluttede i 2021 med de tre kommuners vedtagelse af en regional landskabsstrategi for hele Nørreådal og en lokal strategi for den centrale del syd for Ørum. Indimellem blev der gennemført en række analyser og mødeaktiviteter.

"Den fysiske planlægning og dens to hovedroller som virkemiddel i konflikt-håndtering og stedsudvikling har et stort uudnyttet potentiale i forhold til den grønne omstilling."

Jørgen Primdahl & Lone Kristensen

PLAN 22+

