



Arealudvalget

Planlægningen på
miljøministeriets område



Delbetænkning,
september 1985

Titel:

Planlægningen på miljø-
ministeriets område.

Udarbejdet af:

Arealudvalget

Tryksted:

Laursen • Tønder

**Henvendelse angående
betænkningen:**

Arealudvalgets sekretariat,
Planstyrelsen,
Holbergsgade 23,
1057 København K.

Pris kr. 44,- incl. moms
i boghandelen eller ved
henvendelse til
Direktoratet for Statens
Indkøb, Bredgade 20,
1260 København K.

ISBN 87-503-5729-8

FU 01-15



Indhold

1. Indledning	5
1. Arealudvalgets kommissorium og sammensætning	5
2. Arbejdsgruppe om EF's direktivforslag om vurdering af virkninger på miljøet	7
3. Afgivelse af delbetænkning, september 1985.	7
2. Hovedtræk i udvalgets arbejde.	9
1. Forhistorien	9
2. Arealudvalgets forslag.	11
3. Beskrivelse af de gældende ordninger.	15
a. Regionplanlægningen	15
1. Regionplanlægningens indhold	15
2. Regionplanernes udformning	17
3. Regionplanen som afvejningsinstrument	19
4. Regionplanlægningens procedurer.	20
5. Godkendelse.	23
6. Regionplanen som administrationsgrundlag	24
b. Den amtskommunale sektorplanlægning	25
1. Hvad er sektorplanlægning?.	25
2. Sektorplanlægningens placering i det nuværende plansystem	27
3. Regulering af areal- og naturressourceanvendelsen	30
4. Udvalgets overvejelser.	31
a. Regionplanlægningen	31
1. Regionplanernes indhold, form og detailleringsgrad.	31
2. Procedurerne for ændringer i regionplanen.	39
3. Forelæggelse for de statslige myndigheder.	45
4. Regionplanen som administrationsgrundlag	48
b. Den amtskommunale sektorplanlægning	51
1. Nogle generelle udgangspunkter.	51
2. Skal planlægningsreglerne ændres nu?.	53
3. Den videre sektorplanlægningens karakter.	56
4. Skal sektorplanlægningen resultere i bindende planer?.	57
5. Forholdet til regionplanlægningen.	58
6. Forholdet mellem den amtskommunale og den kommunale sektorplanlægning og kommuneplanlægningen	60

7. Forholdet til offentligheden, interesseorganisationer og kommunale myndigheder	61
8. Forholdet til den statslige myndighed	64
9. Opdatering og offentliggørelse af sektorplanlægningens resultater	66
5. Udvalgets forslag	69
a. Forslag vedrørende regionplanlægningen	69
1. Rammestyringssystemet	69
2. Regionplanlægningernes indhold	69
3. Regionplanernes udformning	69
4. Proceduren for ændringer i regionplanen	70
5. Ajourføring af regionplanerne	70
6. Regionplanen som administrationsgrundlag	71
b. Den amtskommunale sektorplanlægning	71
1. Hovedforslag	71
2. Resultater af sektorplanlægningen	72
3. Fremstilling af sektormaterialet	74
Bilag 1. Udvalgets kommissorium	75
Bilag 2. Notat om EF-direktivudkast om WM-procedure	76
Bilag 3. Frednings- og miljøstyrelsens beskrivelser af sektor- planlægningen på de enkelte områder:	
1. Fredningsplanlægning	79
2. Råstofplanlægning	81
3. Vandindvindingsplanlægning	84
4. Vandforsyningsplanlægning	87
5. Recipientkvalitetsplanlægning	89
6. Spildevandsplanlægning	92
7. Affaldsplanlægning	95
8. Beliggenhed af særlig forurenende virksomhed	98

1. Arealudvalgets kommissorium og sammensætning

Den 30. oktober 1984 nedsatte miljøministeren et udvalg, som fik til opgave at analysere den lovgivning, der knytter sig til reguleringen af fast ejendom på miljøministeriets område. Udvalget skulle se på såvel planlægning som enkeltsagsbehandling. Udvalget har i daglig tale været kaldt arealudvalget.

Det blev fremhævet i kommissoriet, at udvalget især skulle analysere samspillet mellem regionplanlægning og sektorplanlægning samt behovet for at harmonisere forskellige lovgivninger, der regulerer arealanvendelsen. Hensigten var at nå frem til en forenklet og stærkere varetagelse af natur- og miljøbeskyttelses hensynene i det åbne land. Udvalgets kommissorium er optrykt som bilag 1. Som en særlig opgave skulle udvalget tage stilling til, om EF's direktivforslag om vurdering af virkninger på miljøet ville få afgørende indflydelse på udvalgets arbejde, såfremt direktivet blev tiltrådt af Danmark.

Baggrunden for nedsættelsen af udvalget var - som det hedder i kommissoriet - at de sidste års debat om mulighederne for at forenkle planlægningen havde vist, at der var behov for mere grundlæggende overvejelser om samspillet mellem de lovregler, der regulerer arealanvendelsen. Med dette udgangspunkt blev det pålagt udvalget at inddrage en række tidligere redegørelser i sit arbejde, nemlig:

- 1) Planredegørelse 3: »Al den planlægning - hvorfor og hvordan?«, budgetdepartementet 1983.
- 2) »Forslag til opfølgning af planredegørelse 3«, miljøministeriet, august 1984, samt
- 3) Betænkning nr. 1035: »Samtidig sagsbehandling«, miljøministeriet, januar 1985.

Ved delbetænkningens afgivelse havde udvalget følgende sammensætning:

Universitetsadjunkt, lic, jur. Holger Hansen (formand)
Amtsborgmester Poul Christensen, Amtsrådsforeningen
Viceamtsborgmester Knud Erik Særkjær, Amtsrådsforeningen
Afdelingschef Kirsten Andersen, Hovedstadsrådet
Kommunalbestyrelsesmedlem Keld Anker Nielsen,
Kommunernes Landsforening
Kontorchef Birgit Herslund, Kommunernes Landsforening
Økonom Svend-Erik Nielsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Direktør David Rehling, Danmarks Naturfredningsforening
Kontorchef Carl Erik Nielsen, Danske Husmandsforeninger
Afdelingsleder Anders Pedersen, Dansk Skovforening
Kontorchef J. Broe Pedersen, De danske Landboforeninger
Ole Løvig Simonsen MF, Friluftsrådet
Tømrermester Poul Christiansen, Håndværksrådet
Konsulent Paul Sommer, Industrirådet
Direktør Tage Dræbye (personligt medlem)
Adjunkt Ole Glahn (personligt medlem)
Professor Jørgen Grønnegaard Christensen (personligt medlem)
Planlægningskonsulent Rud Werborg, boligministeriet
Fuldmægtig Gert Nielsen, energiministeriet
Kontorchef Niels Lihn Jørgensen, finansministeriet
(budgetdepartementet)
Kontorchef Johannes Due, finansministeriet
(administrationsdepartementet)
Kontorchef Jens Gunst, indenrigsministeriet
Kontorchef Peter Baumann, landbrugsministeriet
Kontorchef Tove Lense-Møller, matrikeldirektoratet
Kst. planlægningschef Søren Tengvad,
ministeriet for offentlige arbejder
Underdirektør Nils Ole Hansen, fredningsstyrelsen
Underdirektør Ole Plougmann, miljøstyrelsen
Direktør Henning Hummellose, planstyrelsen

I møderne har endvidere deltaget:

Kontorchef Ove Nissen, Amtsrådsforeningen
Kontorchef Anne Birte Boeck, planstyrelsen.

som udvalgets sekretærer:

Fuldmægtig Tove Jensen, planstyrelsen
Fuldmægtig Tommy Mostrup, planstyrelsen
Arkitekt Bent Anker Nielsen, planstyrelsen

2. Arbejdsgruppe om EF's direktivforslag om vurdering af virkninger på miljøet

På udvalgets 1. møde blev der nedsat en arbejdsgruppe til behandling af spørgsmålet om, hvorvidt EF's direktivforslag om vurdering af virkninger på miljøet »vil have afgørende indflydelse på udvalgets arbejde, hvis det tiltrædes af Danmark«.

Underudvalget havde følgende sammensætning:

Kontorchef Anne Birte Boeck, planstyrelsen (formand)

Fuldmægtig Torben Nøhr, Amtsrådsforeningen

Fuldmægtig Christian Hess, Kommunernes Landsforening

Direktør David Rehling, Danmarks Naturfredningsforening

Fuldmægtig Jørgen Kjærgaard, energiministeriet

Fuldmægtig Marianne Jensen, landbrugsministeriet

Fuldmægtig Per Als, ministeriet for offentlige arbejder

Fuldmægtig Susanne Stii, fredningsstyrelsen

Arkitekt Gert Johansen, fredningsstyrelsen

Fuldmægtig Jeff Huntington, miljøstyrelsen

Fuldmægtig Tommy Mostrup, planstyrelsen (sekretær)

Arbejdsgruppen afholdt 2 møder og fremsendte den 17. januar 1985 et notat til arealudvalget, der med sin anbefaling videre sendte dette til miljøministeren.

Notatet der blev fremsendt til ministeren er optrykt som bilag 2.

3. Afgivelse af delbetænkning, september 1985

Arealudvalgets hovedopgave var forudsat at omfatte 2 områder:

- samspillet mellem region og sektorplanlægning og muligheder for forenkling af lovgivningen herom (strukturdelen)
- behovet for harmonisering af forskellige love, der regulerer arealanvendelsen (enkeltsagsbehandling).

Det er fra udvalgsarbejdets begyndelse af udvalgsmedlemmerne af udvalget Kirsten Andersen, Poul Christensen, Poul Christensen, Tage Dræbye, Ole Glahn, Birgit Herslund, Keld Anker Nielsen, Svend-Erik Nielsen, David Rehling, Ole Løvig Simonsen, Paul Sommer og Knud Erik Særkjær henstillet, at udvalgets overvejelser ikke skulle være begrænset til miljøministeriets område.

Ved betænkningsafgivelsen den 30. september 1985 er - i henhold til kommissoriet - behandlet planlægningsstrukturen på miljøministeriets område.

Udvalget har afholdt 8 møder. Der har herudover været afholdt

en række møder mellem formanden og medlemmer af udvalget, ligesom sekretariatet har haft løbende forhandlinger med de i udvalget repræsenterede organisationer og enkeltmedlemmer.

I kap. 2 er redegjort for hovedtræk i udvalgets forslag, som i sin helhed fremgår af kap. 5.

København den 30. september 1985.

Kirsten Andersen	Peter Baumann	Jørgen Grønnegaard Christensen
Poul Christensen	Poul Christiansen	Tage Dræbye
Johannes Due	Ole Glahn	Jens Gunst
Nils Ole Hansen	Holger Hansen (formand)	Birgit Herslund
H. Hummellose	Niels Lihn Jørgensen	Tove Lense-Møller
Carl Erik Nielsen	Gert Nielsen	Keld Anker Nielsen
Svend-Erik Nielsen	Anders Pedersen	J. Broe Pedersen
Ole Plougmann	David Rehling	Ole Løvig Simonsen
Paul Sommer	Knud Erik Særkjær	Søren Tengvad
Rud Werborg		
Tove Jensen (sekretær)	Tommy Mostrup (sekretær)	Bent Anker Nielsen (sekretær)

Hovedtræk i udvalgets arbejde

1. Forhistorien

Nye planlove

I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne vedtog Folketinget en række love, der havde til formål at opnå en hensigtsmæssig udnyttelse af areal- og naturressourcerne og at sikre en nødvendig beskyttelse af det danske miljø.

I løbet af 1970'erne vedtog Folketinget lands- og regionplanloven og kommuneplanloven, og i samme periode blev der i en lang række sektorlove indbygget bestemmelser om planlægning.

Planlægning
nødvendig

Baggrunden var erfaringerne fra 60'erne og begyndelsen af 70'erne med hastig økonomisk vækst med dertil hørende bydannelse og pres på miljø- og naturressourcer. Konsekvensen af denne hastige udvikling havde medført samfundsmæssigt spild ved en ofte uhensigtsmæssig udnyttelse af faste anlæg og en fremadskridende og ikke acceptabel belastning af miljøet.

Inden for areal- og naturressourceområdet kom sektorplanlægningen til at omfatte: råstoffer, naturfredning, vandindvinding, kvaliteten af overfladevand (recipientkvalitet), forurenende virksomhed, affaldsbortskaffelse og landbrug.

I 1979 og 1981 blev de første regionplaner godkendt. Der blev dengang stillet krav til den fremtidige planlægning på de nævnte områder med henblik på at gennemføre en samlet planrunde i forbindelse med regionplanlægningen. Samtidig igangsattes kommuneplanlægningen i henhold til kommuneplanloven, der trådte i kraft 1. februar 1977.

Efteråret 1985 er situationen den, at de fleste amtskommuner har færdiggjort et tillæg til regionplanerne, som stort set omfatter de nævnte sektorer. Men førstegangspanlægningen på de enkelte sektorområder er endnu ikke afsluttet. Det forventes at ske i løbet af det næste års tid.

Var plansystemet godt nok?

Allerede i 1979 - altså inden man havde set alle de nyetablerede plansystemer i funktion - overvejede regeringen, om disse på en hensigtsmæssig måde ville kunne bidrage til at løse 80'ernes problemer. Disse overvejelser førte til nedsættelse af planinformationsudvalget med repræsentanter fra en række ministerier og de kommunale organisationer.

Planinformationsudvalget

Planinformationsudvalgets forslag fra 1983: Planredegørelse 3, »Al den planlægning hvorfor og hvordan« kan sammenfattes under overskrifterne: politisering, afbureaukratisering og problemorientering.

Prioritering af indsatsen

Udvalget lagde vægt på, at den lokale planlægningsproces skulle starte med en politisk stillingtagen til, hvilke emner der aktuelt var af størst betydning for det pågældende regional- eller lokal-samfund, at den nærmere udformning af planlægningen skulle ske i jævnlig kontakt med de involverede politikere, samt at planlægningen skulle være et politisk styringsinstrument og munde ud i operative beslutninger, som var styrende for den løbende administration.

Planlægning til brug for politikerne

Mindre vægt på det formelle

Udvalgets forslag til afbureaukratisering vedrørte bl.a. samordningen mellem de offentlige planbeslutninger. Ambitionsniveauet for den formelle samordning skulle begrænses, de overordnede myndigheders godkendelse af underordnede myndigheders planer skulle afskaffes, og der skulle lægges mindre vægt på at udstede bindende rammer for den kommunale og amtskommunale planlægning.

Ingen godkendelse

Endelig blev det foreslået, at der som hovedregel ikke skal knyttes særlige retsvirkninger til vedtagne eller godkendte planer.

Planlægning på vågeblus

Der blev især peget på, at man efter at have etableret den fornødne førstegangsplanlægning burde koncentrere indsatsen til de områder, hvor der var aktuelle problemer og begrænse indsatsen på de øvrige områder til vedligeholdelse.

Regeringen tiltrådte planinformationsudvalgets forslag i efteråret 1983. Samtidig blev det besluttet at give de enkelte ministre ansvaret for at gennemføre planredegørelsens principper.

Miljøministeriets oplæg lå klar ved udgangen af august 1984, men under hensyn til opgavens karakter blev det besluttet at nedsætte et udvalg, der mere grundlæggende skulle analysere miljøministeriets lovgivning, som vedrører planlægning og regulering af fast ejendom.

Arealudvalget

Hensigten: forenkling og styrkelse

Hensigten med arealudvalgets arbejde var at nå frem til et plan-system, der - samtidig med en styrkelse af natur- og miljøinteresserne - gjorde det lettere at håndtere den politiske beslutningsproces i gennemførelsen af aktuelt nødvendige initiativer. Samtidig var målet at gøre planlægningen til et mere brugbart redskab i den politiske styring af de mange enkeltbeslutninger, der træffes i det daglige med direkte virkning for borgerne.

Planlægningen kan ikke undværes

Udvalget er i sit arbejde gået ud fra, at planlægningen kan give et vigtigt bidrag til løsningen af 80'ernes og 90'ernes problemer. Tværgående koordinering og indre konsistens er nødvendige krav til planlægningen, men udvalget har ment, at denne opgave bør løses med mindst mulig bureaukratisering af planlægningsrutinerne.

Systemet blev for tungt

Udvalget er derfor nået til den opfattelse, at en videreførelse af planlægningen på grundlag af det nuværende regelværk ikke er hensigtsmæssig. De mange gode intentioner om at frembringe et perfekt og logisk sammenhængende sæt af planer har ført til, at planlægningsapparatet er blevet for tungt.

Naturbeskyttelsen bliver stærkere, hvis politikerne kan bruge planlægningsredskabet

Det har være udvalgets opgave at sikre en enklere og stærkere varetagelse af natur- og miljøbeskyttelseshensynene. Udvalget er af den opfattelse, at man gennem et plansystem kan sikre, at de »bløde« interesser præsenteres og vurderes på lige fod med andre interesser. Det er alene den politisk ansvarlige myndighed, der forestår planlægningen, og som træffer beslutningerne, der kan sikre varetagelsen af bestemte interesser. En styrkelse af natur- og miljøbeskyttelsen kan kun opnås, hvis planlægningen gøres til et redskab, som politikerne kan bruge.

Udvalget har derfor arbejdet med en målsætning om at styrke befolkningens og de folkevalgtes muligheder for at bruge planlægningen som et aktivt beslutningsredskab.

Færre formelle krav

Det er et generelt træk i udvalgets forslag, at de formelle krav til planlægningsprocessen er nedtonet. Hensigten hermed har ikke været, at der fremover skal bruges færre ressourcer på planlægningen. Men det tilsigtes at give amtsrådene bedre mulighed for at styre planlægningsindsatsen og dermed varetage de interesser, som politikerne måtte prioritere og sikre, at ressourcerne kan anvendes hensigtsmæssigt.

2. Arealudvalgets forslag

Indledning

På regionplanområdet foreslår udvalget en række forenklinger. Desuden har udvalget anvist, hvorledes regionplanlægningen

kan gøres til et mere velfungerende instrument. Forslagene på sektorområdet er mere omfattende.

Enighed om rammestyringen

På et tidligt tidspunkt overvejede udvalget at gå bort fra rammestyringen på region- og kommuneplanområdet. Dette vandt ikke tilslutning fra nogen side. Der viste sig at være bred enighed om fortsat at arbejde med et rammestyringsystem i den fysiske planlægning.

Grundstammen i udvalgets arbejde var dermed lagt fast: Ændringen i sektorplanlægningen skulle øge de folkevalgte råds muligheder for at koncentrere planlægningsindsatsen omkring de mest påtrængende problemer. Rammestyringsprincippet i lands-, region- og kommuneplanlægningen skulle opretholdes, men regelsættet forenkles.

Problemerne på bordet

Regionplanlægningen

Regionplanlægningen er blevet betragtet som et konfliktafvejningsinstrument, som skal sikre, at relevante synspunkter bliver hørt, inden der træffes beslutning. Udvalget har ikke ment, at det generelt kan fastlægges, hverken hvor detaljeret eller hvor konkret amtsrådene på forhånd skal binde sig til bestemte løsninger.

Kun én procedure for planændringer

Der har i udvalget været enighed om, at reglerne om udarbejdelsen af alternative skitser kan afskaffes. Følges dette forslag vil der fremover kun blive én procedure for ændringer i regionplanerne. Denne indbefatter en 16 ugers offentlig høring. For at sikre, at regionplanændringer kan gennemføres også i hastende situationer, skal miljøministeren fortsat have mulighed for at dispensere fra procedurereglerne.

Afskaffelse af to-årsredegørelserne

Derudover foreslår udvalget, at amtsrådenes pligt til hvert andet år at udarbejde redegørelser for forholdet mellem planlægningen og den stedfundne udvikling i amtskommunerne bortfalder. Men regionplanerne skal efter udvalgets opfattelse revideres hvert fjerde år.

Statslig godkendelse fastholdes

Den statslige godkendelse af regionplanerne foreslås opretholdt. Der stilles forslag om godkendelsesprocedurer, som skal sikre en hurtig statslig behandling.

Endelig foreslår udvalget, at kravene til regionplanernes emnekreds udvides til også at omfatte beskyttelse og brug af grundvand.

Mere målrettet sektorplanlægning med færre bindinger

Sektorområder, der er omfattet af udvalgets arbejde, vedrører naturfredning, råstoffer, vandindvinding, kvaliteten af overfladevand (recipientkvalitet) og affaldsbortskaffelse.

De folkevalgte har ansvaret	Ansvaret for natur- og miljøbeskyttelsen er placeret hos de folkevalgte i de kommunale råd. Udvalget er af den opfattelse, at de eksisterende regler om sektorplanlægning er for stive at arbejde med for amtsråd og kommunalbestyrelser.
Beslutningsgrundlaget skal være i orden	Det er udvalgets hensigt, at arbejdet med sektorplanlægningen skal fortsætte med det formål at tilvejebringe den bedst mulige baggrund for amtsrådets varetagelse af natur- og miljøbeskyttelseshensyn. Udvalgets hovedidé om i højere grad at stramme planlægningen op omkring beslutningsforløbene i de folkevalgte råd har ført til en række forslag om ændringer i sektorplanlægningen.
Focus på problemløsning	<p>Det er udvalgets opfattelse, at sektorplanlægningen ikke skal være bindende for amtsrådet eller kommunalbestyrelserne. Samtidig foreslås kravet om formel overensstemmelse med regionplanen ophævet, ligesom den statslige godkendelse i forbindelse med sektorplanlægningen ophæves.</p> <p>Efter udvalgets opfattelse skal det være op til det enkelte amtsråd at tilrettelægge arbejdet med sektorplanlægningen og træffe afgørelse om, hvordan og i hvilken sammenhæng dens resultater skal præsenteres, ligesom det er op til amtsrådene at kæde emneområder sammen på den måde, der passer bedst ind i beslutningsprocessen.</p>
Hvor ligger problemerne?	<p>Som konsekvens heraf foreslår udvalget, at kravet om udarbejdelse af selvstændige sektorplaner ophæves.</p> <p>Det materiale, der udarbejdes som led i sektorplanlægningen, vil typisk falde i tre kategorier:</p> <p>a. En videndel, som omfatter resultaterne af amtsrådets kortlægnings- og analysevirksomhed. Videndelen danner til brug for region- og sektorplanlægningen baggrund for amtsrådets afdækning af, hvilke områder der rummer særlige problemer og udgør en del af det nødvendige grundlag for den daglige enkeltsagsbehandling.</p>
Borgerne skal holdes orienteret	<p>Udvalget går ud fra, at amtsrådet løbende vil orientere offentligheden om resultater af undersøgelser m.v., der foretages som led i planlægningen. Det pointeres, at det skal være muligt for offentligheden at opnå indsigt i det materiale, som står til rådighed for den amtskommunale forvaltning.</p> <p>Der bør efter udvalgets mening stilles krav om, at amtsrådet mindst én gang i hver valgperiode offentliggør en oversigt over det foreliggende vidgrundlag, som amtsrådet bygger på.</p>

Hvad er amtsrådets målsætning?

b. En politisk del, hvor amtsrådet tilkendegiver sin målsætninger på natur- og miljøområdet, hvilke initiativer det agter at tage, og hvordan det vil udøve sine administrative beføjelser for at fremme disse målsætninger.

Udvalget finder, at der bør være en pligt for amtsrådene til mindst én gang i hver valgperiode at offentliggøre amtsrådets politik på natur- og miljøbeskyttelsesområdet, således at offentligheden, interesseorganisationerne og andre kan få lejlighed til at reagere på amtsrådets synspunkter.

Hvad vil amtsrådet gøre?

c. Handlingsprogrammer, hvor amtsrådet årligt redegør for de kommende års konkrete foranstaltninger i tilknytning til budgetbehandlingen.

De statslige myndigheder har efter gældende lovgivning mulighed for at stille krav til amtskommunernes planlægning. Udvalget foreslår ikke ændringer heri.

Det er udvalgets hensigt, at de foreslåede ændringer tilsammen skal give en mere letløbende planlægningspraksis, der vil gøre plansystemerne til et bedre arbejdsredskab for de folkevalgte råd.

Beskrivelse af de gældende ordninger

A. Regionplanlægningen

1. Regionplanlægningens indhold

Lovreglerne

Kravene til indholdet af regionplanerne fremgår af lands- og regionplanlovens § 7 og hovedstadsregionplanlovens § 2.

Efter disse bestemmelser skal regionplanerne indeholde retningslinier for den fremtidige byvækst, byfornyelse og for afgrænsningen af byzonerne, for de overordnede centre, større trafik anlæg og andre større anlæg og offentlige institutioner samt for beliggenheden af forurenende virksomheder og varmforsyningsanlæg. For det åbne land skal regionplanen give retningslinier for arealer til jordbrugs- og råstofanvendelse, for varetagelse af de naturfredningsmæssige interesser og for beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål samt for vandkvaliteten i vandløb, søer og ved kysterne.

Hovedstadsregionplanen skal - fordi der i hovedstadsregionen planlægges for et stort sammenhængende byområde med en væsentlig befolkningsskoncentration og mange offentlige anlæg, indeholde hovedretningslinier for en række yderligere forhold, bl.a. trafikbetjeningen, vandforsyningen, spildevandsafledningen, sygehusforsyningen og forsyningen med rekreative anlæg samt en tidsfølgeplanlægning (rækkefølge) for nybyggeri, byfornyelse og tilvejebringelse af forskellige offentlige anlæg. Disse forskelle i indholdskravene er den væsentligste forskel mellem hovedstadsregionplanloven og lands- og regionplanloven, som gælder for de øvrige amtskommuner.

Regionplanerne kan endvidere indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m.v. i regionen.

Hvad skal behandles?

Gennem regionplanerne skabes et overblik og fastlægges regional strategi for nogle områder, inden for hvilke det er nødvendigt at sætte forskellige initiativer og udviklingstræk i relation

til hinanden. De væsentligste områder er anvendelsen og beskyttelsen af det åbne land, miljøbeskyttelsen, bysamfundenes funktion i forhold til hinanden, udnyttelsen af regionens offentlige ressourcer i vid forstand og udviklingen af erhvervslivet i regionen. Regionplanerne indeholder endvidere retningslinier, som har baggrund i statslige tilkendegivelser fremkommet enten i form af landsplandirektiver eller med hjemmel i anden lovgivning.

Det åbne land

For så vidt angår anvendelsen og beskyttelsen af det åbne land er det amtsrådenes opgave at sikre, at de aktiviteter, som foregår i det åbne land i form af bebyggelse, vandindvinding, råstofudnyttelse, landbrugsdrift og rekreativ udnyttelse, finder sted under forsvarlig hensyntagen til miljøet og naturbevaringsinteresserne, herunder både de landskabelige værdier og interessen i at bevare et alsidigt dyre- og planteliv og sikre det økologiske system. Regionplanen er en ramme for amtsrådets sektorplanlægning og dermed administrationen af det åbne land.

Miljøbeskyttelsen

Gennem regionplanlægningen bliver det endvidere muligt se forskellige aspekter af miljøbeskyttelsen i sammenhæng for et forholdsvis stort geografisk område.

Bysamfundenes funktion

Regionplanens målsætninger og retningslinier for de forskellige bysamfunds funktion har til formål at opnå en hensigtsmæssig placering af boliger, virksomheder og offentlige og private servicevirksomheder i forhold til hinanden. Herved kan man udnytte eksisterende ressourcer bedst muligt og arbejde for en så god indbyrdes placering som muligt af boligerne i forhold til de steder, hvor vi arbejder, handler og bruger service med de deraf følgende besparelser på offentlig og privat transport, forsyningsanlæg m.v.

De offentlige ressourcer

Gennem regionplanlægningen skabes der et sammenhængende overblik over de offentlige ressourcer i regionen i form af bygninger (sygehuse, social- og uddannelsesinstitutioner m.v.) og anlæg (veje, forsyningsanlæg m.v.) Dette overblik kan udnyttes, når der skal fastlægges rammer for udvikling og omstilling på social-, sundheds- og uddannelsesområdet.

Erhvervslivets udvikling

Gennem arbejdet med at tilvejebringe grundlaget for at behandle de ovenfor nævnte emnekredse skabes der også et overblik over erhvervslivets sammensætning og lokalisering i amtskommunernes forskellige egne, over uddannelsesinstitutionernes tilbud og deres geografiske placering samt i nogen grad over antallet af erhvervsaktive med forskellige uddannelser, antallet af arbejdsløse inden for forskellige fag o.s.v. Disse oplysninger kan indgå i amtskommunens overvejelser vedrørende erhvervsudviklingen i regionen og danne baggrund for amtskommunale ini-

tiativer eller støtte til andres initiativer med hensyn til erhvervsfremme.

Regionplanlægningens stade

Regionplanerne for hovedstadsregionen og Bornholm blev godkendt i 1979 og planerne for resten af landet i 1981.

De første normaltillæg

I løbet af 1985 vil de første såkaldte normaltillæg til regionplanerne være udarbejdet og under godkendelse.

Disse tillæg skal forlænge regionplanernes tidshorisont med 4 år og skal især indeholde en uddybning af planlægningen for det åbne land.

Det åbne land

De foreliggende forslag til regionplantillæg har afvejet det åbne lands interesser indbyrdes og med andre interesser. Dette har ført til dels ændrede, dels helt nye retningslinier og også til ændrede og nye områdeinddelinger på de til retningslinierne hørende kortbilag.

Selv om hovedstrukturen fra de godkendte regionplaner kan genkendes, må forslagernes åben-land-retningslinier betegnes som nye. Bl.a. er frednings- og jordbrugsinteresserne genvurderet. Det har medført en mere kvalificeret stillingtagen til jordbrugsinteresserne og fredningsinteresserne end i den godkendte regionplan.

Miljøbeskyttelses-spørgsmål

Forslagene til tillæg behandler recipientkvalitet, vandindvinding og grundvandsspørgsmål. Også affaldsdeponeringen og andre miljøbeskyttelses-spørgsmål behandles i tilknytning til det åbne land. Der er også en tendens til, at amtsrådene i højere grad end tidligere lægger vægt på forureningsproblemer.

Regionplantillægernes retningslinier og § 8-redegørelser giver dermed et vist overblik over det åbne lands »tilstand« og amtsrådets administration af de love, som berører det åbne land.

En del af tillæggenes retningslinier er målsætningsprægede, og der er en tendens til øget anvendelse af såkaldte procesorienterede retningslinier. Det vil sige, at amtsrådet i stedet for en endelig stillingtagen tilkendegiver, hvilke hensyn der skal tillægges vægt ved en senere beslutning om ændret arealanvendelse.

2. Regionplanernes udformning

Lovreglerne

De formelle krav i lovgivningen til regionplanernes udformning er få. Det fremgår af lands- og regionplanlovens §§ 7 og 8 og hovedstadsregionplanlovens § 2, at regionplanen skal have form af retningslinier og være ledsaget af en redegørelse for

planens forudsætninger. Derudover er der en bestemmelse i lovenes § 9 og § 3 om, at miljøministeren kan fastsætte regler om udførelse af regionplanlægningen. Denne bestemmelse har ikke været anvendt til at uddybe formkravene. Der er derimod fra miljøministeriet udsendt en række vejledninger om regionplanlægning, som mere detaljeret behandler regionplanernes form og indhold.

Vejledninger

Miljøministeriet udsendte i 1978 Vejledning i regionplanlægning nr. 3 om udarbejdelse af regionplanforslag, hvori kravene til de første regionplaner er præciseret.

Vejledning i regionplanlægning nr. 4 blev udsendt i 1983 og omhandler tilrettelæggelsen af regionplanarbejdet efter godkendelsen af de første regionplaner. I forbindelse hermed fastlagdes forløbet af den rullende 4-årige regionplanlægning og indførtes begreberne normaltillæg og specialtillæg. Samtidig fastlagdes en afkortet procedure for udarbejdelse af regionplantillæg.

I 1983 udsendtes Vejledning nr. 5 i regionplanlægning. Denne vejledning var en ajourføring af Vejledning 3 i lyset af den nye sektorlovgivning specielt for det åbne land. Vejledning 5 lagde op til problemorienteret planlægning frem for en »fuldstændig afvejning af alle interesser«.

Diskussioner om form og detaljeringsgrad

Regionplanens udformning er afgørende for dens funktion som ramme for kommuneplanlægningen, og der har siden planlægningsarbejdets begyndelse været ført en række diskussioner om, hvordan retningslinierne kunne udformes mest hensigtsmæssigt, hvor detaljeret reguleringerne skulle være, hvad der skulle medtages i de bindende retningslinier, og hvad der skulle medtages i den redegørelse, der skal ledsage regionplanens retningslinier.

Regionplanens funktion i rammestyringssystemet har været opfattet således, at regionplanen skulle fungere som en præcis og entydig ramme for kommuneplanlægningen. Der skulle være gjort op med de overordnede interesser på forhånd, så kommunerne kunne have sikkerhed for, hvor langt de kunne gå i kommuneplanlægningen.

På den anden side måtte regionplanen ikke være unødigt stiv; den skulle give rum for, at der kunne arbejdes med alternativer og findes bedre løsningsmuligheder i den mere detaljerede planlægning. Dertil kommer, at en række betydende faktorer for planlægningen ofte vil være uafklarede af politiske eller andre grunde, f.eks. anlægstidspunkter for større planlagte anlæg, energiforsyningsstrukturen, bro- eller færgeforbindelser.

Hvorledes er problemerne løst?

Regionplanen skal således formmæssigt opfylde en række delvis modstridende krav. De nuværende regionplaner har løst dette

spørgsmål på forskellige måder, men der er en tendens til at gå bort fra at beskrive et fremtidsbillede i regionplanen med et fastlagt bymønster, fastlagte vejanlæg, faste placeringer og eventuelt tidspunkter for bygningen af offentlige institutioner og fastlagte områder, der er »forbeholdt« den ene eller anden anvendelse, f.eks. landbrug eller naturfredning. Der anvendes i højere grad procesorienterede retningslinier, som viser amtsrådets overordnede prioritering af de regionale interesser og angiver, hvilke supplerende hensyn der skal tages, hvis der skal ske noget i et bestemt område. Det kan f.eks. dreje sig om placering af tekniske anlæg, eller retningslinier, der angiver, hvilke kriterier der skal lægges til grund ved placeringen af nye offentlige institutioner, eller ved omstillinger inden for disse. Der er ligeledes en tendens til at gå væk fra en opfattelse af, at alt kan være forhåndsafvejet i regionplanerne for en lang periode henimod en planlægning, hvor indsatsen koncentrerer sig der, hvor der er væsentlige og aktuelle problemer.

3. **Regionplanen** som afvejningsinstrument

Lovreglerne

Der er ikke i den nuværende lovgivning givet egentlige regler for regionplanens funktion som afvejningsinstrument. Af formålsbestemmelsen i lands- og regionplanlovens § 1 fremgår det, at det ved en sammenfattende fysisk lands- og regionplanlægning skal tilstræbes at tilvejebringe grundlag for:

»1) at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, herunder med henblik på at fremme en ligelig udvikling i landet.

2) at arealanvendelsen fastlægges på en sådan måde, at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse, og

3) at samordne de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning.«

Af hovedstadsregionplanlovens § 1 fremgår det, at Hovedstadsrådet gennem en regionplanlægning skal bidrage til en udvikling af hovedstadsområdet, der er gunstig for befolkningens trivsel og samfundsøkonomisk tilfredsstillende.

Afvejningen er et politisk valg

Det har ikke været hensigten med lovgivningen at fastsætte bestemmelser for, hvordan afvejningen skulle foretages, men at lade det være op til et politisk valg i de enkelte amtskommuner og Hovedstadsrådet, hvorledes man inden for lovens generelle rammer vil foretage den regionplanmæssige afvejninger.

Fra statens side kan der i landsplandirektiver fastsættes bindinger på afvejningen. Der er f.eks. fastlagt bestemmelser om, at kystnære områder skal friholdes for yderligere arealudlæg til sommerhuse m.v. Lovgivningen i øvrigt fastlægger naturligvis også nogle indholdsmæssige bindinger på afvejningen.

i
|

4. Regionplanlægningens procedurer

De gældende
procedureregler

Regionplanlægningen kan ifølge lovene have form af regionplaner, tillæg til disse, regionplanlægningsdokumenter og toårsredegørelser.

Lovreglerne

Procedurerne for udarbejdelse af en ny samlet regionplan er beskrevet i lands- og regionplanlovens §§ 10-13 og hovedstadsregionplanlovens §§ 4-6.

Procedurerne for udarbejdelse af tillæg til en godkendt regionplan er beskrevet i lands- og regionplanlovens § 17 og hovedstadsregionplanlovens § 9 og uddybet i §§ 3 og 4 i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 148 af 15. marts 1983 om procedure m.v. for det videre regionplanarbejde (procedurebekendtgørelsen).

Procedurerne for udarbejdelse af regionplanlægningsdokumenter er beskrevet i procedurebekendtgørelsens § 2 og udarbejdelsen af toårsredegørelser i lands- og regionplanlovens § 16 og hovedstadsregionplanlovens § 8.

Som ordningen er nu, er der tale om 2 forskellige procedureforløb for udarbejdelse af eller ændring i en regionplan, ét for udarbejdelse af en ny samlet regionplan, og ét for normal- og specialtillæg.

Ny samlet **regionplan**

Der skal efter de gældende bestemmelser udarbejdes en ny samlet regionplan, såfremt de politisk vedtagne overordnede målsætninger bag en regionplan ændres, således at der må udformes en ny hovedstruktur og nye retningslinier. Proceduren herfor er følgende:

Alternative skitser

Amtsrådet skal udarbejde alternative skitser til et regionplanforslag efter at have modtaget oplæg herom fra kommunerne og indhentet oplysninger om igangværende planlægning fra kommuner, relevante statslige myndigheder og koncessionerede selskaber. Amtsrådet skal endvidere forhandle med kommunerne om udarbejdelse af de alternative skitser.

Første
offentlighedsperiode

Skitserne, der skal ledsages af en redegørelse, skal offentliggøres, og amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal forestå en

oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold. Skitserne skal sendes til kommunerne, miljøministeren og de i øvrigt berørte myndigheder og koncessionerede selskaber.

Udarbejdelse af et forslag til regionplan

Den offentlige debatperiode skal være på mindst 6 måneder, og amtsrådet skal derefter forhandle med kommunalbestyrelserne om selve forslaget til regionplanen.

Anden offentlighedsperiode

Når amtsrådet har vedtaget et forslag, skal dette offentliggøres sammen med den ledsagende redegørelse og et uddrag af de vedtagne bemærkninger til de tidligere offentliggjorte skitser. Materialet skal sendes til kommunerne, berørte statslige myndigheder og koncessionerede selskaber, som kan komme med bemærkninger eller indsigelser inden for en frist af 4 måneder.

Afsluttende vurdering og indsendelse til godkendelse

Efter fristens udløb skal amtsrådet sende indsigelser m.v. til miljøministeren sammen med en vurdering af disse, hvorefter forslaget skal godkendes af ministeren.

Reglerne for udarbejdelse af en ny samlet regionplan i hovedstadsområdet afviger på nogle enkelte punkter fra de regler, der gælder for resten af landet. Dette skyldes, at regionplanudarbejdelsen var i gang i hovedstadsområdet, da lovene blev vedtaget. Afvigelserne har ingen betydning i denne sammenhæng.

Normaltillæg

Procedurereglerne for udarbejdelse af en ny samlet regionplan er som nævnt ovenfor udførligt fastlagt i lovene. For tillæg til regionplanerne kan miljøministeren give tilladelse til at fravige lovens procedureregler. Denne mulighed er benyttet til at fastsætte en kortere procedure for udarbejdelse af normaltillæg i bekendtgørelsen om procedure m.v. for det videre regionplanarbejde.

Et normaltillæg er et tillæg til regionplanen, som skal udarbejdes hvert 4. år - i anden halvdel af den kommunale valgperiode - og som skal ajourføre regionplanen og forlænge dens tidshorisont med 4 år.

Tillægget skal være ledsaget af en redegørelse og skal gennemføres efter følgende procedure:

Udarbejdelse af forslag til normaltillæg

Amtsrådet/Hovedstadsrådet udarbejder et forslag til **regionplantillæg** under forhandling med kommuner, berørte statslige myndigheder og koncessionerede og tilsvarende virksomheder.

En offentlighedsperiode

Forslaget vedtages af regionplanmyndigheden, udsendes til en 4 måneders offentlig debat og sendes samtidig til høring hos

kommuner og koncessionerede virksomheder. Forslaget sendes ligeledes til staten til orientering.

Afsluttende vurdering og indsendelse til godkendelse

Efter hørings- og offentlighedsperioden vedtager regionplanmyndigheden forslaget med de ændringer m.v., der er blevet resultatet af offentlighedsperioden, og sender det og redegørelsen til miljøministeriet til godkendelse ledsaget af de modtagne indsigelser samt en vurdering heraf.

Procedurens tidsmæssige omfang

Proceduren for udarbejdelse af et normaltillæg forudsættes at vare 1 til 2 år, idet det er fastsat, at offentlighedsperioden skal påbegyndes 1 år inden udløbet af den kommunale valgperiode, og at forslaget skal kunne indsendes til godkendelse senest 2 måneder inden valgperiodens udløb. Procedureforløbets længde vil afhænge af, i hvor høj grad der skal føres forhandlinger om tillægget; offentlighedsperioden er som nævnt foran på 4 måneder.

Udarbejdelsen af normaltillæg er tidsmæssigt tilpasset kommuneplanarbejdet. Efter kommuneplanloven skal kommunerne nemlig overveje, om der er behov for at foretage ændringer i kommuneplanen i første halvdel af hver valg periode, og kommunerne kan således gøre dette på baggrund af et »friskt« regionplantillæg.

Forskel i forhold til udarbejdelse af en ny samlet regionplan

Hovedforskellen på procedurerne for udarbejdelse af en ny samlet regionplan og for udarbejdelse af normaltillæg er, at der ved udarbejdelsen af normaltillæg kun er én offentligheds- og høringsperiode, og at proceduren derfor kan gennemføres på kortere tid.

Om der foretages så væsentlige ændringer i en regionplan, at det er påkrævet at anvende tilvejebringelsesprocedurerne for udarbejdelse af en ny samlet regionplan må afgøres efter en vurdering af forholdene i det enkelte tilfælde.

Specialtillæg

Et specialtillæg til regionplanen udarbejdes for forhold, som er så hastende, at de ikke kan afvente gennemførelsen af det følgende normaltillæg.

Procedurens tidsmæssige omfang

Specialtillæg skal udarbejdes efter samme procedure som normaltillæg. Der er mulighed i lovene for, at miljøministeren kan give dispensation for overholdelsen af procedurereglerne. Denne dispensationsmulighed er blevet anvendt til at forkorte offentligheds- og høringsperioden for specialtillæg, f.eks. til 2 måneder, således at amtsrådet i hastende situationer kan gennemføre disse tillæg inden for samme tidshorisont som en lokalplan. Hvis den statslige reaktion på tillægget fremsendes til amtsrådet

i høringsperioden, vil den statslige godkendelse kunne falde umiddelbart efter amtsrådets vedtagelse af regionplantillægget.

Regionplanlægningsdokumenter

Hvad er regionplanlægningsdokumenter?

Alt det arbejde, som udføres på regionplanområdet, kan naturligvis benævnes regionplanlægning, men lovene anvender også ordet i en snævrere betydning. Ifølge lands- og regionplanlovens § 15 og hovedstadsregionplanlovens § 10 må amtsrådets, Hovedstadsrådets og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke stride imod »regionplanlægningen«. Herved forstås regionplanmyndighedens beslutning om, at regionplanens retningslinier ønskes ændret eller suppleret ved et tillæg eller en ny samlet plan.

»Regionplanlægning« skal ifølge bekendtgørelsen om procedure m.v. for det videre regionplanarbejde tilkendes i form af et regionplanlægningsdokument, som skal angive, hvori regionplanlægningen består, og udformes som en regionplanretningslinie. Regionplanlægningsdokumentet skal offentliggøres straks efter vedtagelsen og sendes til berørte kommuner, statslige og andre myndigheder samt til miljøministeriet.

Hvornår bruges »regionplanlægning«?

Gennem vedtagelse af »regionplanlægning« får regionplanmyndigheden en mulighed for på en hurtig og uformel måde at friholde muligheder for den fortsatte regionplanlægning, idet bl.a. kommuneplanlægningen skal respektere et regionplanlægningsdokument. Gennem »regionplanlægning« kan et amtsråd f.eks. forhindre, at en kommune disponerer over arealer, som amtsrådet ønsker at udlægge til regionale funktioner i næste regionplantillæg. Men gennem »regionplanlægning« kan kun friholdes muligheder - planlægningen kan ikke realiseres, før den er optaget i godkendte regionplanretningslinier.

Toårsredegørelser

To år efter udarbejdelsen af et normaltillæg, d.v.s. omkring midten af den kommunale valgperiode, skal amtsrådet udarbejde en redegørelse, som skal indeholde en belysning af den stedfundne udvikling og planlægning i regionen og amtsrådets/Hovedstadsrådets vurdering heraf. Redegørelsens formål er at gøre regionplanmæssig status.

Redegørelsen skal indsendes til miljøministeren. Der er ikke fastlagt procedureforskrifter for dens udarbejdelse.

5. Godkendelse

Lovreglerne

Efter lands- og regionplanlovens § 14 og hovedstadsregionplanlovens § 7 skal regionplanen godkendes af miljøministeren, efter at forslaget er gennemgået i samarbejde med de i øvrigt berørte

ministre. Regionplanen kan eventuelt godkendes delvis. I forbindelse med godkendelsen kan ministeren foretage de ændringer, som skønnes påkrævede ud fra landsplanmæssige hensyn. Inden der foretages ændringer, skal amtsrådet og de berørte kommuner have lejlighed til at udtale sig herom. Også tillæg til regionplanen skal godkendes af ministeren.

De hidtidige godkendelser

I overensstemmelse med disse regler blev regionplanforslagene for hovedstadsregionen og Bornholm godkendt i 1979 og regionplanforslagene for resten af landets amtskommuner i 1981. I 1983 blev der godkendt et tillæg til Bornholms amtskommunes regionplan, og i 1984 et tillæg til hovedstadsregionplanen. Derudover er der godkendt specialtillæg til nogle af regionplanerne.

Godkendelsesarbejdet har bestået i, at en række berørte ministerier har gennemgået regionplanerne og er fremkommet med udtalelser til miljøministeriet, som har sammenarbejdet udtalelsernes bemærkninger og sine egne kommentarer til en godkendelsesskrivelse. Under udarbejdelsen af godkendelsesskrivelsen har der været ført forhandlinger med amtsrådet/Hovedstadsrådet.

Der er ikke foretaget mange ændringer i regionplanerne i forbindelse med godkendelserne - hovedvægten i arbejdet har været lagt på drøftelser mellem regionplanmyndigheden og de statslige myndigheder om kravene til og tilrettelæggelsen af det videre regionplanarbejde.

6. Regionplanen som administrationsgrundlag

Lovreglerne

Ifølge lands- og regionplanlovens § 15 og hovedstadsregionplanlovens § 10 må Hovedstadsrådets, amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke stride mod regionplanlægningen. De pågældende myndigheder skal endvidere virke for regionplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

Ifølge kommuneplanlovens § 2, stk. 2, må kommuneplanen ikke stride mod regionplanlægningen, og ifølge § 19 må en lokalplan ikke stride mod kommuneplanen. Amtsrådet/Hovedstadsrådet påser ifølge §§ 8 og 25, at kommune- og lokalplanforslag er i overensstemmelse med regionplanlægningen.

Disse bestemmelser skal medvirke til, at offentlige initiativer trækker på samme hammel, og at samfundsøkonomiske fejlpositioner undgås. De statslige myndigheder har ikke pligt til at handle i overensstemmelse med regionplanerne, men i den statslige godkendelse ligger en forpligtelse for de statslige myn-

digheder til at støtte regionplanlægningen og følge den ved deres administration, så langt de lovgivningsmæssige og økonomiske rammer gør det muligt.

B. Den amtskommunale sektorplanlægning

På miljøministeriets område omfatter den amtskommunale sektorplanlægning naturfredning, råstoffer, vandindvinding, kvaliteten af overfladevand (recipientkvalitet), forurenende virksomhed og affaldsbortskaffelse.

I hovedstadsområdet foreslås denne planlægning af Hovedstadsrådet. Hvor der i denne betænkning er brugt betegnelser som »den amtskommunale sektorplanlægning«, »amtsrådet« eller lignende, er det underforstået, at planlægningen i hovedstadsområdet udføres af Hovedstadsrådet.

Forskellige plansystemer

De foreliggende sektorplansystemer er ikke ens, hverken i form, procedurer eller metoder. Grunden til dette er naturligvis, at planlægningen indenfor de enkelte områder er tilrettelagt for at løse vidt forskellige opgaver. Dertil kommer, at reglerne om planlægning ikke er udformet samtidig. Hver gang et nyt sektorplansystem er kommet til - eller er blevet revideret - har politikere og embedsmænd bygget på de indhøstede erfaringer.

Dette kapitel er en beskrivelse af hovedlinierne i sektorplanlægningen. Udgangspunktet er de eksisterende regler. I bilag 3 er optrykt de statslige sektormyndigheders beskrivelse af de enkelte områder.

1. Hvad er sektorplanlægning?

Planlægning blev moderne i 70'erne

Planlægningen på naturfredningsområdet går helt tilbage til slutningen af 50'erne. Men det var i 70'erne, at sektorplanlægningen fandt den form, vi kender i dag. I løbet af årene efter vedtagelsen af lands- og regionplanloven af 1973 blev både miljøbeskyttelsesloven, naturfredningsloven, vandforsyningsloven og råstofloven udbygget med bestemmelser om planlægning.

Alle sektorplansystemerne vedrører afbalanceringer mellem beskyttelse og anvendelse af knappe ressourcer inden for nogenlunde afgrænsede emner. Der er dog store forskelle på, hvorledes de enkelte emner er afgrænset.

Afgrænsning af planlægningen

Vandindvindingsplanlægningen, som vedrører udnyttelsen af vandforekomster under hensyntagen til vandmængde, brugernes

behov, miljø- og naturbeskyttelsesinteresser og andre samfundsmæssige hensyn, er et eksempel på, at en sektor kan være klart afgrænset.

Sigtet med naturfredningsplanlægningen er langt bredere. Denne planlægning har til formål - som det hedder - »at værne om Danmarks natur og landskabelige værdier og i videst muligt omfang give befolkningen mulighed for at nyde godt af disse«. Planlægningen forudsættes at omfatte både landskabelige, geologiske, biologiske, kulturhistoriske og rekreative interesser.

Sektorplanlægningen har til formål at undgå unødigt belastning eller ødelæggelse af miljø- og naturressourcerne.

Problemer, der skal løses:

Problemerne er for så vidt velkendte nok. De er bl.a. affødt af voksende industriel produktion med stigende omsætning af industrielt forarbejdede varer og de deraf flydende affaldsproblemer. Men det drejer sig også om bevaring af enge, levende hegn, stendiger, vandhuller og andre naturlige tilholdssteder for dyr og planter, også selv om disse - arealmæssigt set små områder - kan være uhensigtsmæssigt placeret i forhold til moderne landbrugsproduktion.

Et tredje eksempel er beskyttelse af grundvandet. De processer, der påvirker grundvandet, er meget langsomme. Nedgravning, henkastning eller deponering af kemisk affald, som fandt sted i 50'erne, er direkte årsag til de problemer med forurening af grundvandet, vi ser i dag. Dertil kommer den nitratforurening, som bl.a. stammer fra landbrugets gødningsanvendelse og som giver problemer for vandindvindingen mange steder i landet.

Endelig hører iltsvind og fiskedød til dagens uorden. Disse problemer stammer f.eks. fra dårlig eller manglende rensning af spildevand fra husholdninger, industri og landbrug samt fra næringssaltudvaskning.

Forebyggelse

Hovedsigtet med sektorplanlægningen er, at amtskommunerne både skal kunne undgå de kortsigtede problemer og forebygge fremtidig ødelæggelse af natur og miljø. Ofte vil løsningen af problemerne skulle søges på tværs af sektorerne.

Samfundsøkonomi

Lokalisering vedrørende særligt forurenende virksomhed m.v. er eksempel på et område, hvor en lang række planlægningshensyn skal kombineres, hvis det skal sikres, at virksomhederne får en beliggenhed, der er hensigtsmæssig for både virksomheder, naboer og miljø.

2. Sektorplanlægningens placering i det nuværende plansystem

Meningen med sektorplanlægningens placering i plansystemet er, at sektorplanlægningen skal præsentere den eksisterende viden og give baggrund for den politiske prioritering, der er knyttet til de enkelte område.

Konflikterne på bordet

I forbindelse med regionplanlægningen vurderes sektorplanerne indbyrdes og i forhold til andre interesser.

Resultatet er forudsat at blive indbyrdes afstemte sektorplaner, som er i overensstemmelse med regionplanen, der på udvalgte områder binder samtlige sektorer.

Det er forudsat, at sektorplanerne skulle være bindende for amternes og kommunernes udstedelse af tilladelser, godkendelser m.v. Samtidig skal sektorplanerne være bindende for den kommunale planlægning på området. Fra denne hovedlinie findes der dog en række undtagelser.

De følgende afsnit er en beskrivelse af det eksisterende grundlag for areal- og naturressourceplanlægningen. Der drejer sig om:

1. Registrering og kortlægning
2. Forholdet mellem sektorplanlægning og regionplanlægning
3. Sektorplaner som grundlag for amtskommunernes og kommunernes regulering af fast ejendom
4. Sektorplanerne som grundlag for kommunernes planlægning
5. Offentlighedens deltagelse
6. Statens mulighed for at stille krav til sektorplanernes form og indhold.

Ressourcerne og efterspørgslen

Registrering og kortlægning

Amtsrådene indsamler løbende oplysninger om de forhold, som vedrører areal- og naturressourceplanlægningen. Hensigten er at opnå et samlet billede af situationen på de enkelte sektorområder. Dertil hører ny registrering og vurdering af eksisterende anlæg samt kortlægning af efterspørgsel og vurdering af det fremtidige pres på den pågældende ressource.

Fælles data for flere sektorer

Registrerings- og kortlægningsarbejdet finder sted med baggrund i de krav, der er stillet i sektorlovgivningen. Men indsamlingen og lagringen af oplysninger går ofte på tværs af sektorgrænserne. Som eksempel kan det nævnes, at der er væsentlige sammenfald mellem data, der bruges på miljøbeskyttelse- og naturfredningsområdet. Det samme gælder råstof- og vandindvindingsområdet.

Fortløbende registreringsarbejde

Registreringsarbejdet er en fortløbende proces, som i princippet aldrig bliver afsluttet. Men gennem udarbejdelse af førstegangsplanerne vil der være skabt et rimeligt overblik, som kan danne grundlag for prioritering af det videre arbejde.

De indsamlede oplysninger er et nødvendigt grundlag for amtsrådenes udstedelser af tilladelser m.v. Samtidig er kortlægningen grundlag for amtsrådenes konkrete initiativer.

Forholdet mellem sektorplanlægning og regionplanlægning

Sektorplanlægningen er ikke alene en opgørelse af ressourcernes omfang, beliggenhed, sårbarhed o.s.v., men også en vurdering af disses betydning ud fra en regional målestok.

Prioritering gennem regionplanprocessen

På grundlag af kortlægnings- og registreringsarbejdet gennemfører amtsrådene en prioritering, som vedrører de forskellige interesser, som det gennem lovgivningen er pålagt amtsrådene at tage vare på. Denne prioritering finder bl.a. sted i tilknytning til regionplanlægningen og kan give sig udtryk i retningslinier i regionplanen. Det fremgår heraf, hvad amtsrådet har besluttet om udnyttelsen og beskyttelsen af de pågældende areal- og naturressourcer.

Der findes ingen regler for, hvor præcise og detaljerede amtsrådene skal være i deres fastlæggelse af retningslinier. Der kan være tale om entydigt at fastlægge en bestemt anvendelse for et velafgrænset område. Det mest almindelige er dog mere generelt formulerede hensigtserklæringer eller såkaldte procesorienterede retningslinier, hvor det f.eks. fastlægges, hvilke hensyn der skal tages i betragtning, inden der træffes nærmere angivne beslutninger.

I regionplanens redegørelsesdel findes der oplysninger om de forudsætninger, der er lagt til grund for amtsrådets beslutninger.

Overensstemmelse

Det er forudsat, at sektorplanerne skal være i overensstemmelse med regionplanernes retningslinier. Reglen er, at sektorplanerne ikke må stride imod regionplanlægningen, hvilket fremgår af lovgivningen.

Konsekvensen af disse regler er, at sektorplanerne i praksis udarbejdes således, at disse indbyrdes er i overensstemmelse.

Sektorplanerne som grundlag for kommunernes og amtskommunernes regulering af fast ejendom

Bindende planer

Regionplaner og sektorplaner er forudsat bindende for amtsrådenes udøvelse af de beføjelser, som de er tillagt efter lovgivningen. Disse beføjelser vedrører dels områder, hvor amtsrådene

selv tager initiativer, dels områder, hvor udspillet kommer fra borgerne.

Efter de gældende regler kan amtsrådene - på grundlag af deres sektorplanlægning og regionplanlægning - i princippet være bundet til selv at tage initiativer. F.eks. kan overholdelsen af recipientkvalitetsplanens målsætninger nødvendiggøre indgreb over for spildevandsudledninger. Også selv om disse udledninger i øvrigt er lovlige. På samme måde forudsættes fredningsplaner at kunne binde amtsrådene i rejsning af fredningssager, udformning af plejeprojekter o.s.v.

Tilsvarende vil amtsrådene være bundet i udstedelsen af forvaltningsakter rettet til borgerne.

Sektorplanerne som grundlag for kommunernes planlægning

Sektorplanerne og kommunernes planer

Regionplanlægningen er som beskrevet i kapitel 3.1. ramme for kommunernes planlægning. Dette gælder både for kommuneplanlægningen og for den kommunale sektorplanlægning vedrørende affald, spildevand og vandforsyning. Dertil kommer, at kommunalbestyrelsens anlægsdispositioner ikke må stride mod regionplanlægningen, og at kommunalbestyrelserne ved udførelsen af beføjelser i medfør af lovgivningen skal virke for regionplanens gennemførelse.

Den kommunale sektorplanlægning er endvidere forudsat at være bundet af den amtskommunale planlægning inden for den pågældende sektor.

Kommuneplanlovens regler

Ud over de krav, der findes i miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven om udarbejdelse af egentlige sektorplaner for spildevandsafledning, affaldsbortskaffelse og vandforsyning, er der i kommuneplanloven krav om kommunal planlægning for beliggenheden af særlig forurenende virksomhed, for størrelse og beliggenhed af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene, arealer der skal anvendes i overensstemmelse med naturfredningslovens formål samt for arealer, der skal anvendes til udnyttelse af naturforekomster i jorden. (Kommuneplanlovens § 3).

Forskellige regler for offentlighedens deltagelse

Offentlighedens deltagelse

Såvel kommuneplanlægningen som regionplanlægningen er omfattet af bestemmelser om offentlighedens deltagelse. Dette er beskrevet nærmere i kap. 3.1.1 den udstrækning, den amtskommunale sektorplanlægning indgår i regionplanlægningen vil de relevante dele af sektorplanlægningen blive omfattet af dennes offentlighedsbestemmelser.

For den amtskommunale affaldsplanlægning og for råstofplanlægningen findes der ingen selvstændige offentlighedsbestem-

melser. Det samme gælder planlægning vedrørende lokalisering af særligt forurenende virksomhed m.v. For disse sektorer inddrages offentligheden i bedste fald gennem regionplanlægning.

Anderledes forholder det sig med fredningsplanlægningen, vandindvindingsplanlægningen og recipientkvalitetsplanlægningen. På disse områder er der tale om inddragelse af offentligheden i form af selvstændige fremlæggelser, høringer o.s.v.

De statslige myndigheders muligheder for at stille krav til amtskommunernes planlægning

Staten kan styre amtskommunernes planlægning

Lovgivningen vedrørende sektorplanlægningen giver de statslige myndigheder en række muligheder for at styre amtskommunernes planlægningsindsats, og inden for samtlige sektorer er der givet anvisninger vedrørende amtskommunernes planlægning.

Når førstegangsplanlægningen har fundet sted, vil mulighederne for at stille krav formentlig fortrinsvis blive brugt til at styre løsningen af aktuelt påtrængende problemer.

De statslige sektormyndigheders muligheder for at styre amtskommunernes planlægningsindsats vedrører både kortlægning og registrering, metoder, emner og forudsætninger. Dertil kommer, at miljøministeren efter de gældende regler skal godkende de fleste amtskommunale sektorplaner.

3. Regulering af areal- og naturressourceanvendelsen

Planlægningen er kun en del af den samlede natur- og miljø beskyttelse

Gennem regionplanlægningen og den amtskommunale sektorplanlægning er der som beskrevet tilvejebragt en række muligheder for at påvirke anvendelsen af det åbne land.

Såvel de statslige myndigheder som amtskommunerne har imidlertid en række kompetencer, som eksisterer, enten uafhængigt af planlægningen, eller med kun perifer berøring hertil.

De lovregler, der omfatter reguleringen af fast ejendom, bruges ved ændring i anvendelsen af arealer, bygninger, anlæg m.v. Regelværket er særdeles omfattende. Men størsteparten af administrationen er samlet omkring udstykningsprocedurerne, zonenovsadministrationen og kommunernes udstedelse af byggetilladelser.

Til det samlede billede af reguleringen af fast ejendom hører, at de statslige myndigheder i en række tilfælde har mulighed for at bruge »call-in«- og »veto«- beføjelser.

A. Regionplanlægningen

I dette afsnit redegøres der for udvalgets overvejelser, om regionplanlægningen. Overvejelserne bygger på den forudsætning, at sektorplanlægningen tilrettelægges som foreslået i denne betænkning.

1. Regionplanernes indhold, form og detaljeringsgrad

Regionplanernes indhold

Emnekredsen

I den periode, regionplanlovene har virket, er emnekredsen løbende blevet udvidet, bl.a. i takt med fremkomsten af love, som fastlagde, at der skulle finde en sektorplanlægning sted på forskellige områder.

Der har ikke i praksis været problemer med at få de spørgsmål, som er anset for relevante, behandlet i regionplanerne, bl.a. fordi lovene ud over en opregning af, hvilke emner der skal behandles, har en bestemmelse om, at andre forhold af væsentlig betydning kan behandles i regionplanerne.

Vandindvindings-
spørgsmål

Det har været foreslået at udvide emnebeskrivelsen i lands- og regionplanloven, således at behandlingen af beskyttelse og anvendelse af vandressourcen udvides til at omfatte grundvandet. Udvalget er enig heri.

Byfornyelsen

Det har været kritiseret, at der i 1982 blev indføjet en bestemmelse i lands- og regionplanloven om, at regionplanerne skulle indeholde retningslinier og en rækkefølgeangivelse for byfornyelsen, idet især Kommunernes Landsforening har fremhævet, at det må anses for et rent kommunalt anliggende at tage stilling til byfornyelsen i alle byer bortset fra de allerstørste.

Fra andre sider i udvalget er det fremført, at en behandling af byfornyelsens omfang og karakter naturligt hører med i regionplanlægningen.

Det har ligeledes været fremført, at kravet om, at regionplanerne skal indeholde en rækkefølge, og i hovedstadsregionen tidsfølgeangivelser for byfornyelsen, kan udgå. Heroverfor er det anført, at disse bestemmelser bør fastholdes. Det er særlig anført, at kravet om tidsfølgeangivelser bør fastholdes i hovedstadsområdet, fordi dette område udgør et stort sammenhængende bysamfund, hvor byfornyelsen i de enkelte kommuner påvirker andre dele af bysamfundet.

Den boligorienterede byfornyelse påvirker i stigende omfang det samlede bosætningsmønster, og indgår derfor i amtsrådets overvejelser vedrørende den regionale udvikling på lige fod med vurderingen af nybyggeriets fordeling. Tilsvarende er den erhvervsorienterede byomdannelse en stadig mere betydende faktor i de løbende forskydninger i arbejdspladsernes fordeling.

Specielt hvad den støttede byfornyelse angår, vil en regional vurdering af den samlede byfornyelse og kommunernes aktivitetsønsker være af betydning for en hensigtsmæssig administration af byfornyelsesmidlerne.

I miljøministeriets cirkulære af 19. maj 1984 er det fastlagt, hvorledes byfornyelsen foreløbigt skal behandles i region- og kommuneplanlægningen. Det fremgår heraf, at der i redegørelserne til de første normaltillæg til regionplanerne skal optages en sammenfatning og vurdering af byfornyelsesproblemerne i regionen. Byfornyelsen skal endvidere behandles i kommuneplanlægningen. Den nærmere vurdering af, hvilke retningslinier der skal være indeholdt i regionplanerne på længere sigt, afventer erfaringerne fra dette planlægningsarbejde.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at lade behandlingen af byfornyelsesspørgsmål udgå af regionplanlægningen. Udvalget finder imidlertid, at kravet om, at regionplanerne skal indeholde en rækkefølge eller tidsfølgeangivelser for byfornyelsen, kan udgå af regionplanlovene.

Harmonisering af
hovedstads-
regionplanloven med
lands- og
regionplanloven

Det har endvidere været foreslået at ændre hovedstadsregionplanloven, således at indholdskravene blev de samme som de, der stilles til de øvrige regionplaner. Ifølge de gældende love skal hovedstadsregionplanen ud over de emner, der også skal behandles i de øvrige regionplaner, indeholde hovedretningslinier for trafikbetjeningen, vandforsyningen og spildevandsafledningen, forsyningen med sygehuse og med anlæg til rekreative formål. Hovedstadsregionplanen skal endvidere indeholde en tidsfølgeplanlægning for udbygningen af byzonerne, byfornyelsen og tilvejebringelsen af forskellige offentlige anlæg, f.eks. trafikkanlæg, anlæg til energiforsyning, vandforsyning og spildevandsafledning, sygehuse og rekreative anlæg.

Trafikbetjeningen	Kravet om, at hovedstadsregionplanen skal indeholde hovedretningslinier for trafikbetjeningen, har betydet, at loven om kollektiv trafikbetjening og de planlægningsbestemmelser, der er i denne lov, ikke gælder for hovedstadsområdet. Hvis kravet skulle fjernes fra hovedstadsregionplanloven, måtte loven om kollektiv trafikbetjening udvides til også at omfatte hovedstadsområdet.
Sygehusbetjening	Kravet om, at der skal være hovedretningslinier for sygehusbetjeningen har baggrund i, at sygehusplanlægningen i hovedstadsområdet forestås af amtskommunerne og af Københavns og Frederiksberg kommuner, men at det har været anset for nødvendigt, at Hovedstadrådet forestod et overordnet planlægningsarbejde på dette område.
Vandindvinding	For så vidt angår vandindvindingen stilles der ovenfor forslag om, at dette emne udtrykkeligt indgår i emnekataloget for så vidt angår amtskommunerne uden for hovedstadsområdet.
Spildevandsafledning	At hovedstadsregionplanen skal indeholde hovedretningslinier for spildevandsafledningen og for forsyningen med rekreative anlæg har baggrund i, at store dele af hovedstadsområdet udgør et sammenhængende byområde, hvor det er nødvendigt at koordinere spildevandsafledningen og forsyningen med rekreative anlæg hen over kommunegrænserne.
Tidsfølgeangivelser	Retningslinier for tidsfølgen af nybyggeri og udbygningen med offentlige anlæg forstås i praksis som angivelser af rækkefølge og indbyrdes afhængighed f.eks. mellem en udbygning med boliger og de dertil hørende overordnede trafikanlæg. Også disse krav er begrundet i hovedstadsområdets karakter af et sammenhængende byområde, hvor den enkelte kommunes muligheder for at disponere i høj grad påvirkes af, hvorledes andre kommuner disponerer.
Udvalgets opfattelse	På denne baggrund kan udvalget ikke - bortset fra det førnævnte spørgsmål om tidsfølgeangivelser for byfornyelsen - anbefale en harmonisering af hovedstadsregionplanlovens bestemmelser med lands- og regionplanlovens bestemmelser. Det er i udvalget foreslået, at lovene gennemgås med henblik på en afstemning af deres formuleringer i lyset af de erfaringer, der er indhøstet med regionplanlægningen.

Regionplanernes udformning

Regionplanen som grundlag for amtskommunernes planlægning og administration

Regionplanen fungerer dels som et overordnet grundlag for den amtskommunale planlægning og administration på sektorområderne, dels som ramme for kommuneplanlægningen,

Regionplanen er bindende for amtsrådets og kommunalbestyrelsens administration af sektorlovene, men i og med, at sektor-

planlægningen ikke har karakter af en formelt bindende planlægning (jfr. kapitel 4, B i denne betænkning) stilles der ikke krav om, at der til enhver tid skal være formel overensstemmelse mellem sektorplanlægningen og regionplanen. I tilfælde, hvor sektorplanlægningen ikke er i overensstemmelse med regionplanen, bliver det således først nødvendigt at reagere i form af udarbejdelse af et regionplantillæg, hvis regionplanmyndigheden ønsker at handle i strid med regionplanen.

Regionplanen som ramme for kommuneplanlægningen

Regionplanens udformning er afgørende for dens funktion som ramme for kommuneplanlægningen. Der har siden planlægningsarbejdets begyndelse været ført en række diskussioner om, hvorledes regionplanretningslinierne burde udformes, hvor detaljerede de burde være, hvad der skulle medtages i de bindende retningslinier, og hvad der skulle med i regionplanens redegørelser som uddybende baggrundsmateriale.

Regionplanen som politisk interesseafvejningsinstrument

Diskussionerne, som især har drejet sig om relationerne mellem regionplanlægningen og kommuneplanlægningen, afspejler regionplanens funktion som et instrument for politisk interesseafvejning.

Regionplanerne skal udgøre den overordnede ramme for kommuneplanlægningen og danne grundlag for en kompetenceafgivelse, der indebærer, at hverken staten eller regionplanmyndigheden skal godkende kommuneplanen. Der forudsættes at være »gjort op« med de overordnede statslige og regionale interesser i regionplanerne og givet en ramme, som kommunerne er bundet af. Da staten ikke får lejlighed til at kommentere kommuneplanerne, er der fra statslig side ønsket om, at man af regionplanerne klart kan se, hvorledes de statslige interesser vil blive varetaget i en fremtidig administration af region- og kommuneplaner. Regionplanerne forudsættes endvidere på disse områder at være så præcise, at de regionale og kommunale myndigheder klart er bundet til at følge dem. Imodsat fald fungerer ramme-styringssystemet ikke set ud fra de statslige myndigheders side, og disse myndigheder må så i højere grad basere deres interessevaretagelse på enkeltsagsbehandlingen, det vil sige på lokalplanerne eller enkeltsager ifølge anden lovgivning.

Råderum for en mere detaljeret planlægning

De regionale og kommunale myndigheder har også en interesse i, at der bliver »gjort op« med de statslige interesser på forhånd, men kommunerne har samtidig en interesse i, at der overlades et så stort råderum som muligt til den mere detaljerede kommunale planlægning, således at der kan drøftes alternativer og foregå mere ubundne overvejelser om de forskellige planlægnings-spørgsmål i kommuneplanlægningen.

Sammenhæng og oversigtlighed

Regionplanmyndighederne har en interesse i at kunne administrere på baggrund af en sammenhængende plan, der sikrer, at

de amtskommunale investeringer i trafik anlæg, uddannelsesinstitutioner, sygehuse og sociale institutioner finder sted inden for samme overordnede ramme og kan medvirke til at opfylde de regionale mål. Regionplanmyndigheden har endvidere interesse i at skabe et overblik over grundlaget for amtskommunens administration på natur- og miljøbeskyttelsesområdet, hvor de forskellige restriktioner og tilladelser naturligvis må ses i sammenhæng.

Opmandsfunktion

Regionplanmyndigheden fungerer også som »opmand« for afvejninger af kommunernes modstridende interesser, f.eks. med hensyn til placering af byvækst eller offentlige anlæg.

Afklaring i forhold til offentligheden

Offentligheden vil generelt set have et ønske om, at kunne disponere på et så afklaret planlægningsgrundlag som muligt. Samtidig vil forskellige grupperinger i offentligheden have ofte stærkt modstridende interesser omkring regionplanens konkrete udformning - typisk er f.eks. konflikter mellem anvendelse til beboelse og anvendelse til forurenende industri eller intensiv rekreativ anvendelse.

Afgrænsning af myndighedernes indflydelsesområder

Omkring udformningen af regionplanerne finder der således en stadig politisk diskussion sted om afvejningen af de forskellige interesser over for hinanden. Diskussionen drejer sig også i høj grad om afgrænsningen af de involverede myndigheders kompetence over for hinanden f.eks. om, hvor langt statens indflydelse bør gå. Alle de involverede myndigheder har typisk ønsker om, at andre myndigheder binder sig så konkret som muligt til planen, men har samtidig interesse i et spillerum for sine egne videre overvejelser og planlægning.

Fleksibilitet

Samtidig med, at regionplanlægningen i et rammestyringsystem er arena for konfliktafvejning og præcisering af de involverede parters interesser over for hinanden, er det tillige ønskeligt, at regionplanlægningen er oversigtlig og fleksibel. Regionplanen må ikke være så detaljeret formuleret, at den forhindrer, at man i kommuneplanlægningen kan udforme løsninger, som er lige så gode med hensyn til at opfylde regionplanens formål som dem, der var umiddelbart mest nærliggende, da regionplanen blev udformet. Alle planlægningsspørgsmål kan ikke afvejes »til bunds« i regionplanerne, og der må være plads for kreativitet, alternative løsninger og for, at ny viden eller ændringer i mål eller forudsætninger løbende kan indgå i beslutningsgrundlaget og ved den mere præcise afvejning i forbindelse med kommuneplanlægningen, lokalplanlægningen eller enkeltsagsbehandlingen. Interesseafvejningen må detaljeres, der hvor der er behov for det, men ikke nødvendigvis før der er et aktuelt behov.

Regionplanernes detaljeringsgrad

Efter udvalgets opfattelse bør der i regionplanerne ske en præcis identifikation af de overordnede interesser, der indgår i den

regionplanmæssige afvejning. Det må endvidere fremgå, hvorledes der agtes prioriteret mellem disse interesser, således at der i regionplanerne er retningslinier for kommuneplanlægningen og for amtskommunens planlægning og administration på sektorområderne.

Det kan ikke fastlægges generelt, hvor detaljeret disse prioriteringer bør angives i regionplanen, det må afhænge af planlægningsproblemerne karakter og i høj grad også af deres aktualitet.

Planen afspejler det resultat, der på de enkelte områder er opnået ved drøftelserne mellem de involverede myndigheder og med offentligheden, og detaljeringsgraden afhænger af, i hvor høj grad det anses for hensigtsmæssigt at nå til en mere detaljeret og bindende afvejning på et bestemt område, f.eks. fordi der skal gennemføres nærmere angivne foranstaltninger eller løses miljø- eller naturbeskyttelsesproblemer. Spørgsmålet om detaljeringsgraden af regionplanen og uddybningen på forskellige områder vil således være genstand for løbende forhandlinger mellem de statslige myndigheder og regionplanmyndighederne.

Udvalgets opfattelse

Det er udvalgets opfattelse, at regionplanerne nødvendigvis må være oversigtlige planer. Det er væsentligt, at planerne indeholder en tydelig registrering af de overordnede interesser. Mere detaljerede afvejninger bør finde sted, hvor der er et aktuelt behov herfor. Spørgsmålet om at finde den rette detaljeringsgrad af regionplanerne og den rette balance mellem fasthed og fleksibilitet må løses i den praksis, der er ved at tegne sig for udformningen af regionplanerne. Detaljeringsgraden må nødvendigvis variere fra emne til emne og fra region til region afhængigt af planlægningsproblemerne karakter og aktualitet.

Hvornår skal der udarbejdes tillæg?

Eftersom regionplanen har karakter af et forhandlingsresultat - opnået i større eller mindre enighed - ligger der også implicit i planen en angivelse af, hvornår det er nødvendigt med nye forhandlinger, d.v.s. udarbejdelse af et regionplantillæg. Kriteriet herfor vil typisk være, at en eller flere af de involverede parter ønsker at ændre på den prioritering, der ligger i regionplanen på en sådan måde, at der sker forskydninger i forhold til andre interesser. Udarbejdelse af et tillæg kan også komme på tale, hvor der er behov for at afveje de overordnede interesser mere detaljeret, f.eks. hvis der skal foregå nye aktiviteter i et område.

Hvis regionplanen er meget oversigtligt formuleret, kan det således være nødvendigt at udarbejde et tillæg for at få foretaget en reel overordnet konfliktafvejning. Hvis den omvendt er meget detaljeret formuleret, kan det blive nødvendigt at udarbejde tillæg, fordi der ønskes ændringer i prioriteringerne. Det er væsentligt, at der gennem regionplanlægningen finder en overord-

net konfliktafvejning sted på et hensigtsmæssigt tidspunkt, f.eks. i forhold til realiseringen af et konkret projekt. Hvis overordnede konflikter ikke løses på regionplanniveau, kan der være risiko for, at den mere detaljerede planlægning må ændres afgørende på et for sent tidspunkt eller ikke kan føres ud i livet. Balancepunktet med hensyn til regionplanens detaljeringsgrad må som nævnt foran findes gennem den konkrete praksis.

Udmeldingen af de statslige interesser

Udvalget finder, at statslige interesser, som ønskes varetaget gennem regionplanlægningen, bør finde udtryk gennem landsplandirektiver eller andre statslige udmeldinger på basis af gældende lov.

Det er væsentligt for funktionen af et rammestyringssystem, at staten udmelder sine krav til og forudsætninger for planlægningen på forhånd. Den statslige indsats i forbindelse med regionplangodkendelserne har da også i høj grad bestået i at formulere forudsætninger for det fortsatte planlægningsarbejde og - indenfor lovgivningens rammer - at stille krav vedrørende behandlingen af regionplanemnerne.

Udvalget finder det ikke muligt eller ønskeligt at foreskrive, at statslig interessevaretagelse kun kan finde sted på baggrund af forudgående udmeldinger. Det vil enten medføre, at udmeldingerne gøres meget generelle, således at de kan dække alle forhold, eller at systemet i praksis ikke kan fungere, fordi de statslige myndigheder alligevel vil gribe ind i enkeltager med tvivlsom baggrund i de forudgående udmeldinger, men med klar hjemmel i et anke- eller tilladelsessystem. Et system, hvor staten kun kan gribe ind med baggrund i en forhåndsudmelding, harmonerer ikke med de krav, der stilles til planlægningssystemerne om, at de skal være smidige og kunne opfange ændringer i samfundsudviklingen.

Udvalget finder det derfor nødvendigt, at den statslige interessevaretagelse også kan finde sted ved godkendelsen af regionplanerne, eller eventuelt konkret i forbindelse med en enkeltager i form af et veto mod en lokalplan eller en afgørelse i en ankesag.

Særligt om afvejningerne i det åbne land

I mange af de regionplanmæssige afvejninger, og særligt for så vidt angår anvendelsen og beskyttelsen af det åbne land, er der tale om at afveje økonomiske benyttelsesinteresser i form af placering af byggeri, råstofudnyttelse, eller andre indgreb i naturarealerne over for langsigtede beskyttelsesinteresser, hvis værdi vanskeligt kan opgøres økonomisk, men som på den anden side ikke, eller kun med store omkostninger, kan genetableres. Ofte giver enkeltstående udnyttelsesaktiviteter ikke en voldsom påvirkning, men mange mindre »angreb« kan tilsammen have en ødelæggende virkning på de mere langsigtede natur- og

miljøbeskyttelsesinteresser. Miljøministeriets undersøgelser peger på, at der på nogle områder sker en forringelse af vilkårene for dyr og planter i det fysiske miljø med en deraf følgende artsforringelse. Der er derfor blevet argumenteret for, at sådanne interesser bedst beskyttes ved at blive varetaget af en regional og/eller statslig myndighed, som har ansvaret for og overblikket over et stort sammenhængende landområde.

De regionale myndigheders rolle

Ansvar for natur- og miljøbeskyttelsen er for en væsentlig del placeret hos de regionale myndigheder. De overordnede prioriteringer skal fremgå af regionplanerne og afspejles i sektorplanlægningen og den konkrete administration ifølge sektorlovene. I relation til regionplanlægningen er det nødvendigt, at retningslinierne for det åbne land opfylder de ovenfor beskrevne krav om, at det tydeligt fremgår, hvilke interesser der gør sig gældende i relation til et bestemt område, og hvorledes regionplanmyndigheden agter at afveje disse over for hinanden ved den senere konkrete administration.

De statslige myndigheders rolle

De statslige myndigheder har med hjemmel i den gældende lovgivning mulighed for at udstede landsplandirektiver, som giver bindende forskrifter for regionplanlægningen. Der kan endvidere udstedes forskrifter for sektorplanlægningen og administration med hjemmel i de enkelte sektorlove. Staten har endvidere mulighed for at gøre sin indflydelse gældende ved regionplangodkendelserne, ved behandlingen af lokalplaner eller i forbindelse med ankesager i henhold til sektorlovgivningen.

Kommunernes rolle

På det mere detaljerede plan er kommunerne som 1. instans tillagt en række beføjelser, som er af betydning for natur- og miljøtilstanden, f.eks. godkendelse af kap. 5 virksomheder.

Hvilket niveau, der lægges for varetagelsen af natur- og miljøbeskyttelsehensynene, afhænger således af, hvilke retningslinier, der udstikkes for planlægning og administration, og af om disse retningslinier efterleves i konkret praksis.

Niveauet afgøres ved politisk prioritering

Det er ikke muligt ved beskrivelsen af selve planlægningssystemet at sikre et bestemt niveau for varetagelsen af de langsigtede natur- og miljøbeskyttelsesinteresser. Hvilket niveau for varetagelsen af disse interesser, der er det rigtige, må afgøres ved den løbende politiske prioritering. Men udvalget finder, at afvejningssystemet i regionplanlægningen giver mulighed for, at disse interesser præsenteres og indgår i en afvejning på lige fod med alle andre interesser. Det er regionplanmyndighedens ansvar at præsentere interesserne og at foretage afvejningen efter drøftelse med alle involverede parter, herunder offentligheden, og det er godkendelsesmyndighedens og de statslige sektormyndigheders ansvar at sikre, at præsentationen er rimelig, og at godkende resultatet.

Det skal ved forhandlingen mellem amtskommunerne eller evt. ved statslig mellemkomst sikres, at natur- eller miljøbeskyttelsesproblemer, der berører flere amtskommuner, løses på en hensigtsmæssig måde.

Såfremt der er tendens til, at varetagelsen af de langsigtede natur- og miljøbeskyttelsesinteresser bliver ringere, end regering og Folketing finder ønskeligt, må dette give sig udtryk i udsendelse af landsplandirektiver eller andre statslige krav med baggrund i den eksisterende lovgivning eller eventuelt i formuleringen af ny lovgivning på de områder, der ønskes sikret bedre.

2. Procedurerne for ændringer i regionplanen

Indledning

Er procedurerne for komplicerede?

Kritikken af det hidtidige regionplansystem har især drejet sig om, at det tog for lang tid at gennemføre ændringer i regionplanerne, og at det i nogle tilfælde var nødvendigt at udarbejde tillæg alene af formelle grunde i situationer, hvor der er enighed om en konkret ændring i regionplanen.

Lovenes procedureregler bærer præg af at være skrevet med henblik på udarbejdelsen af de første regionplaner. De indeholder en række meget udførlige procedurebestemmelser beregnet på at tilvejebringe en regionplan »fra bunden«. Der er endvidere lagt betydelig vægt på at beskrive de involverede myndigheders og offentlighedens roller og »rettigheder« over for hinanden, ikke mindst under hensyn til balancen mellem kommuner og amtskommuner.

Det nuværende arbejde

I efteråret 1985 vil første runde af de såkaldte normaltillæg til regionplanerne være under godkendelse, og der vil være udarbejdet kommuneplaner i mange af landets kommuner. Det fortsatte regionplanarbejde vil dels bestå i en løbende justering og forlængelse af regionplanen ved de såkaldte normaltillæg, dels i en uddybning af regionplanlægningen på specielle områder. Med varierende mellemrum og forskelligt fra amtskommune til amtskommune vil der endvidere være behov for at tage regionplanlægningen op til en egentlig genvurdering.

Erfaringerne

Der har i den forløbne periode tegnet sig et mønster for samarbejdet mellem myndighederne og i forhold til offentligheden. Samarbejdet bygger i høj grad på en løbende dialog dels om kommuneplanarbejdet, dels om regionplanlægningen. Behovet for at arbejde efter meget præcist fastlagte procedurer er formindsket. I stedet er der ønsket om mere fleksibelt at kunne tilpasse procedurerne til planlægningsproblemernes omfang og karakter.

Er der fortsat behov for at skelne mellem ny samlet regionplan og tillæg til regionplanen?

De gældende ordninger

Udvalget har overvejet, om der fortsat er behov for at opretholde en proceduremæssig skelnen mellem udarbejdelse af en ny samlet regionplan og tillæg til planen. Efter de gældende regler skal udarbejdelsen af en »ny samlet regionplan« begynde med oplæg fra kommunerne. Derefter skal der udarbejdes alternative skitser til et regionplanforslag, som skal fremlægges i en 6 måneders offentlig debatperiode. Herefter skal det egentlige regionplanforslag udarbejdes og udsendes til høring i 4 måneder. Tillæg til regionplanerne skal derimod kun fremlægges i én hørings- og offentlighedsfase på 4 måneder.

Den nuværende situation

Der kan når som helst tænkes situationer, hvor et amtsråd eller Hovedstadsrådet ønsker at ændre markant i regionplanens hovedstruktur eller i målsætningerne på forskellige områder. I så fald vil dette imidlertid ske på baggrund af den eksisterende planlægning og i nogle tilfælde måske på direkte foranledning af en eller flere kommuner. Det kan derfor være u hensigtsmæssigt at opretholde den gældende ordnings krav om, at ændringerne skal påbegyndes med obligatoriske oplæg fra kommunerne og som et første led bestå i udarbejdelse af alternative skitser.

Hvad er vigtigt?

Det væsentligste er, at baggrunden for de påtænkte ændringer beskrives på en overskuelig måde, at konsekvenserne afklares, og at eventuelle alternativer vurderes. Samtidig er det væsentligt, at regionplanmyndigheden ikke på forhånd har lagt sig fast på én løsningsmulighed, men er åben for ændringer.

Kan procedurerne forenkles?

Det er til dels ønsket herom, der har været bestemmende for de eksisterende krav om, at en »ny samlet regionplan« skulle gennemløbe to offentligheds- eller høringsfaser, én, hvor alternativer blev drøftet med offentligheden og andre myndigheder, og én afsluttende høringsfase, som mest rettede sig til myndighederne. En sådan dobbelt offentlighedsfase er imidlertid ikke nogen garanti for åbenhed hos regionplanmyndigheden, og den kan være problematisk i tilfælde, hvor der er bred enighed om en ændring, som ønskes gennemført inden for en rimelig tidsfrist.

Udarbejdelsen af de første regionplaner uden for hovedstadsområdet og Bornholm påbegyndtes i 1974 og afsluttedes med en godkendelse i 1981, og selv om procedureforløbet vil kunne gennemføres på betydelig kortere tid, vil der alligevel medgå betydelig tid, såfremt det eksisterende procedureforløb for udarbejdelse af »ny samlet regionplan« skal gennemløbes. Det kan være problematisk med sådanne lange procedureforløb, idet det er vanskeligt at administrere efter den »gældende« regionplan i en langperiode, efter at der er givet signal til væsentlige ændringer i den.

Udvalgets vurdering

Udvalget finder derfor ikke grundlag for at opretholde en proceduremæssig skelnen mellem udarbejdelse af en ny samlet regionplan og tillæg til planen. Det betyder, at også ændringer, f.eks. i en regionplans hovedstruktur, kan gennemføres efter én offentlighedsperiode. Men der er også mulighed for, at amtsrådet efter eget valg kan tilrettelægge et mere omfattende procedureforløb, såfremt man skønner det hensigtsmæssigt i forbindelse med et nyvurderingsarbejde.

Den gældende ordning

Er der behov for en hurtigere ændringsprocedure for særligt hastende ændringer eller ændringer af mindre betydning?

I den gældende ordning skelnes der mellem to typer af ændringer i regionplanen, normaltillæg og specialtillæg. Normaltillægene skal udarbejdes hvert 4. år, i slutningen af den kommunale valgperiode, og skal indeholde en forlængelse af regionplanens tidshorisont og en ajourføring af planen i øvrigt. Specialtillæg kan anvendes i situationer, hvor en ændring ikke kan afvente det næstfølgende normaltillæg.

Der stilles samme proceduremæssige krav til udarbejdelsen af begge typer af tillæg, det vil sige, at tillægget skal udarbejdes under forhandling med kommuner, berørte statslige myndigheder og koncessionerede og tilsvarende virksomheder. Tillægget skal derefter udsendes til offentlig debat i en 4 måneders periode og samtidig sendes til høring hos kommuner og koncessionerede virksomheder samt til de statslige myndigheder til orientering. Efter hørings- og offentlighedsperioden vedtages ændringsforslaget endeligt af regionplanmyndigheden og indsendes til miljøministeriet til godkendelse ledsaget af de modtagne bemærkninger og en vurdering heraf. For hastende specialtillæg er der i en række tilfælde meddelt dispensation fra miljøministeriet til en forkortelse af offentligheds- og høringsperioden, typisk til 2 måneder.

Antallet af tillæg

Efter en opgørelse foretaget af planstyrelsen i foråret 1985 er der siden godkendelsen af størstedelen af regionplanerne i 1981 fremlagt knapt 50 specialtillæg, hvoraf under halvdelen er godkendt af miljøministeriet, mens resten er under godkendelse, genstand for amtsrådets afsluttende vurdering, eller udsendt til offentlig høring. For 3/4 af tillæggene er der givet dispensation til forkortelse af offentlighedsfasens længde. Langt størstedelen af specialtillæggene omhandler energispørgsmål og spørgsmål om fastlæggelse af retningslinier for ferie-fritidsanlæg. På begge disse områder kom der supplerende statslige direktiver efter udarbejdelsen af regionplanerne, hvilket har nødvendiggjort ændringer i disse.

Konklusionen af undersøgelsen er, at der gennemføres forholds-

vis fa specialtillæg, og at disse typisk har en »ydre årsag« i form af statslige tilkendegivelser eller krav om yderligere planlægning.

Er der behov for en særlig procedure for hastende tillæg?

Det har været drøftet at definere to typer af tillæg med forskellige procedurekrav, således at hastende ændringer kunne gennemføres med en 8 ugers offentlighedsperiode og således, at godkendelsen af de hastende tillæg kunne erstattes af en vetoordning.

Herimod taler imidlertid, at det - for at skabe en proceduremæssig lettelse for et forholdsvis lille antal sager - vil være nødvendigt at gennemføre en sondring mellem to typer af tillæg, som nødvendigvis må medføre fortolkningsproblemer. En sondring, der går på, at alle hastende tillæg kan gennemføres med en offentlighedsperiode på 8 uger, vil give en for upræcis afgrænsning og i realiteten medføre, at alle tillæg kan gennemføres med en 8 ugers offentlighedsperiode. En sondring gående på, at mindre væsentlige tillæg kan gennemføres med et kortere procedureforløb, er ikke så relevant, fordi procedureafkortningen indføres med henblik på hastende sager. En sondring omkring et væsentlighedskriterium vil i øvrigt give fortolkningsproblemer, idet der ofte vil være divergerende opfattelser hos forskellige interessevaretagere om en ændrings væsentlighed.

Udvalgets vurdering

Udvalget finder ikke, at der bør indføres en proceduremæssig skelnen mellem to typer af tillæg. Men miljøministerens mulighed for at dispensere fra procedureforskrifterne bør opretholdes og udformes således, at dispensation kan gives både i enkelttilfælde og generelt for bestemte typer af tillæg, f.eks. vedrørende strækningsanlæg.

Er regionplantillægget foranlediget af et samtidigt udarbejdet kommuneplantillæg eller lokalplanforslag, bør miljøministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at offentlighedsperioden for regionplantillægget følger offentlighedsperioden fastsat i medfør af kommuneplanloven.

Er der behov for en dispensationsadgang?

I betragtning af, at der udarbejdes forholdsvis fa tillæg til regionplanerne, finder udvalget det heller ikke begrundet at foreslå en dispensationsadgang for regionplanmyndigheden, således at regionplanmyndigheden kan give dispensation i tilfælde, hvor man ønsker at tolerere en mindre fravigelse fra regionplanen. En afgrænsning af, i hvilke tilfælde det skal være muligt at give dispensation, vil give fortolkningsproblemer, og en dispensationsadgang vil vanskeligt kunne gennemføres uden særlige procedureforskrifter, f.eks. en orienteringspligt. Udvalget finder det derfor ikke hensigtsmæssigt, at der indføres en dispensationsadgang.

Er der behov for »lodret bonus«?

Udvalget finder heller ikke anledning til at foreslå ændringer af den type, som i de tidligere diskussioner om plansystemerne er betegnet »lodret bonus«-ordninger. En »lodret bonus«-ordning går ud på, at et lokalplanforslag kan varsle en ændring af regionplanen, og at regionplanmyndigheden kan beslutte at »leve med« lokalplanen, såfremt den er enig heri. Med de foran foreslåede muligheder for at gennemføre specialtillæg med forkortet procedure er det muligt at gennemføre en ændring i regionplanen ligeså hurtigt som et lokalplanforslag. Der skønnes derfor ikke at være behov for at foreslå særlige ordninger for tilfælde, hvor en kommune og en amtskommune er enige.

Konklusion

Den her foreslåede ordning indebærer, at der kun er fastlagt én procedure for gennemførelse af ændringer i regionplanen, hvadenten der er tale om den revision, der skal ske hvert fjerde år (normaltillægget), eller om specialtillæg til planen. Ministeren har imidlertid mulighed for at dispensere fra procedureforskrifterne, både i enkelttilfælde og for bestemte typer af tillæg, f.eks. således at offentlighedsperioden forkortes.

Ministeren kan endvidere fastsætte regler om, at offentlighedsperioden for regionplantillæg følger offentlighedsperioden fastsat i medfør af kommuneplanloven. For forslag til ændring i en kommuneplan er offentlighedsperioden ifølge kommuneplanloven på 16 uger, dog 8 uger for mindre ændringer i kommuneplanens rammedel, der ikke strider imod hovedstrukturen, og for uvæsentlige ændringer i hovedstrukturen. Offentlighedsperioden for lokalplanforslag er på 8 uger. Den ordning, der her foreslås på regionplanområdet, indebærer således, at der ved en administrativ beslutning kan ske en forkortelse af offentlighedsperioden for regionplantillæg til 8 uger, såfremt en sådan ordning gennemføres på kommuneplanområdet.

Er der behov for faste kadencer for ajourføring af regionplanlægningen?

Den gældende ordning

I regionplanlovene er der ikke stillet krav om, at tillæg skal udarbejdes efter faste kadencer, men miljøministeren har i bekendtgørelsesform foreskrevet, at der skal udarbejdes et såkaldt normaltillæg hvert 4. år i slutningen af den kommunale valgperiode, som skal ajourføre regionplanen og forlænge dens tidshorisont med 4 år. Udarbejdelsen af tillægget er placeret i slutningen af valgperioden af hensyn til vekselvirkningen med kommuneplanlægningen, idet kommunerne ifølge kommuneplanloven skal gennemgå kommuneplanen i første halvdel af valgperioden.

Udvalgets vurdering

Udvalget finder det hensigtsmæssigt at bibeholde en ordning, hvorefter regionplanerne ajourføres hvert 4. år, og finder også, at tidspunktet for normaltillægget er rigtigt placeret under hensyn til samspillet med kommuneplanlægningen. Hvis et nyvalgt amtsråd eller Hovedstadsrådet ønsker at gennemføre ændringer

i regionplanen tidligere end ved slutningen af valgperioden, kan det beslutte at udarbejde et tillæg tidligere i valgperioden.

Toårsredegørelse

Ifølge regionplanlovene skal regionplanmyndigheden hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan give miljøministeren en redegørelse for den stedfundne udvikling, herunder for den planlægning, der er udført i regionen. Redegørelsen skal indeholde en vurdering af udviklingens og den stedfundne planlægningens overensstemmelse med eller indflydelse på regionplanlægningen. Det er blandt andet tanken med redegørelsen, at det ud fra denne skal være muligt at vurdere, om der er behov for at udarbejde tillæg til regionplanen.

Udvalgets vurdering

Udvalget finder det ikke nødvendigt at opretholde dette krav, men finder, at de vurderinger, der er forudsat gennemført i forbindelse med toårsredegørelserne, kan finde sted hvert 4. år i forbindelse med udarbejdelsen af normaltillægget. Regionplanmyndigheden kan som nævnt udarbejde tillæg på andre tidspunkter i valgperioden og kan også vælge at udarbejde en redegørelse, uden at der er tale om aktuelle ændringer i planen, men f.eks. ud fra et ønske om at diskutere større ændringer alternativt, inden der udarbejdes et tillæg.

Ændringer i lovenes terminologi

De ændringer i procedurereglerne m.v., der er foreslået i dette afsnit, betyder, at amtsrådet hvert 4. år skal foretage en gennemgang af regionplanen og revidere denne svarende til det hidtidige normaltillæg. Udvalget skal foreslå, at dette »tillæg« for fremtiden benævnes »regionplanrevision« for at betone, at der er tale om en gennemgang og ajourføring af den pågældende plan, som kan være mere eller mindre omfattende. I konsekvens heraf kan de hidtidige »specialtillæg« blot benævnes »regionplantillæg«. Disse »tillæg« vil blive indarbejdet i planen ved næste »revision«, således at overskueligheden bevares.

Er der behov for at opretholde en adgang til at udarbejde de såkaldte regionplanlægningsdokumenter?

Den gældende ordning

Ifølge lands- og regionplanlovens § 15 og hovedstadsregionplanlovens §10 må amtsrådets, Hovedstadsrådets og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke stride imod »regionplanlægningen«. De pågældende myndigheder skal altså ikke alene respektere den godkendte regionplan, men også »regionplanlægningen«.

Regionplanlægningsdokument

»Regionplanlægning« skal ifølge bekendtgørelsen om procedure m.v. for det videre regionplanarbejde tilkendes i form af et såkaldt regionplanlægningsdokument, som skal angive, hvori regionplanlægningen består, og udformes som en regionplanretningslinie. Regionplanlægningsdokumentet skal offentliggøres straks efter vedtagelsen i amtsrådet/Hovedstadsrådet og sendes

til berørte kommuner, statslige og andre myndigheder samt til miljøministeriet.

Et regionplanlægningsdokument er ikke et tillæg til den gældende regionplan, men alene en tilkendegivelse eller reservation fra regionplanmyndigheden, som gør det muligt på en hurtig og enkel måde at friholde muligheder for den fortsatte regionplanlægning. Gennem »regionplanlægning« kan et amtsråd f.eks. forhindre, at en kommune disponerer over arealer, som amtsrådet ønsker at udlægge til regionale funktioner i næste regionplantillæg. Men gennem »regionplanlægning« kan kun friholdes muligheder - planlægningen kan ikke realiseres, før den er optaget i den godkendte regionplan. »Regionplanlægning« er således en enkel måde at opretholde regionplanmyndighedens muligheder for at disponere i den videregående planlægning i tilfælde, hvor amtsrådet/Hovedstadsrådet ikke er så langt med planlægningsovervejelserne, at der kan udarbejdes tillæg.

Udvalgets vurdering

Udvalget finder det hensigtsmæssigt at opretholde denne mulighed for, at regionplanmyndigheden kan reservere sig muligheder for senere planlægning, men finder, at det bør overvejes at give lovbestemmelserne herom en klarere formulering, f.eks. svarende til bestemmelsen i kommuneplanlovens § 17, hvorefter kommunen for en periode kan nedlægge forbud mod forhold, der kan forhindres ved en lokalplan.

3. Forelæggelse for de statslige myndigheder

Godkendelse eller veto

Den gældende ordning

Efter den gældende ordning skal regionplaner og regionplantillæg godkendes af miljøministeren, efter at forslaget er gennemgået i samarbejde med de i øvrigt berørte ministre. I forbindelse med godkendelsen kan ministeren foretage ændringer, som skønnes påkrævede ud fra landsplanmæssige hensyn. Inden der foretages ændringer, skal regionplanmyndigheden og de berørte kommuner have lejlighed til at udtale sig herom.

Er ordningen for tidkrævende?

Godkendelsesproceduren er tidligere blevet kritiseret for at være for tidkrævende. Det er blevet foreslået at erstatte den med en såkaldt veto-ordning. En sådan ordning går ud på, at et regionplanforslag ikke skal godkendes af staten, men at de statslige myndigheder inden for en nærmere angiven frist har en mulighed for at reagere overfor forslaget, såfremt de ikke er enige i det. Et sådant uenighedspunkt skal i så fald forhandles og kan i sidste ende indbringes for miljøministeren.

Det har også været kritiseret, at de statslige synspunkter først fremkom i forbindelse med godkendelsen, d.v.s. efter at regionplanmyndigheden havde behandlet regionplanforslaget for 2.

gang og taget stilling til de indsigelser, der fremkom i offentlighedsperioden.

Hvilke funktioner har forelæggelsen for de statslige myndigheder

Forelæggelsen for de statslige myndigheder skal give mulighed for, at disse kan bedømme, om de statslige interesser er varetaget i regionplanerne, om de statslige direktiver er fulgt og den statslige planlægning respekteret. Den statslige behandling af regionplaner eller tillæg kan også benyttes til at give oplysninger om de statslige myndigheders planlægningsvirksomhed i relation til den pågældende region, eller til, at disse myndigheder kan fremsætte krav eller stille forslag til den videre regionplanlægning.

Såfremt rammestyringssystemet skal fungere efter hensigten, er det væsentligt, at forelæggelsen for de statslige myndigheder medfører en forpligtelse til at støtte regionplanen og følge den ved deres administration. De statslige myndigheder er ikke lovgivningsmæssigt forpligtet til at arbejde for realiseringen af regionplanen; men i rammestyringssystemet ligger, at disse myndigheder forudsættes at virke for planens realisering i det omfang, de givne lovgivningsmæssige og økonomiske rammer gør dette muligt, og så længe de ikke har »sagt fra« overfor regionplanen.

Det vil variere fra tillæg til tillæg, hvilken type af statslig tilbagemelding der er behov for, og hvilken grad af koordination fra statslig side der er nødvendig. Nogle tillæg, som f.eks. omhandler et enkelt projekt, vil berøre en enkelt eller nogle få statslige myndigheder, mens andre i højere grad vil lægge op til en koordineret tilbagemelding. Selv om der nok vil være en tendens til, at der i højere grad vil være behov for en koordineret tilbagemelding i forbindelse med de 4-årige revisioner kan dette også være tilfældet ved tillæg til regionplanen, ligesom der ved revisionerne vil være del emner, som alene berører regionplanmyndigheden og én statslig part.

Hvad er vigtigt?

Udvalget finder det centralt at opnå en ordening med hensyn til forelæggelsen for de statslige myndigheder, som giver mulighed for en hensigtsmæssig tilbagemelding fra disse i det enkelte tilfælde, hvad enten der er behov for at modsætte sig indholdet på et konkret punkt, eller der er behov for en bredere tilbagemelding med oplysninger om statslig planlægning eller krav til den videre regionplanlægning. Ordningen skal indebære, at unødige procedurer undgås i simple sager, og at hastende ændringsforslag kan behandles hurtigt.

En veto-ordning kan i praksis udformes således, at den tilnærmer sig en godkendelsesordning og omvendt. For at få en klarere diskussion af forskellene, beskrives de to ordninger i det følgende i deres rene form.

Veto-ordning	Den typiske veto-ordning består i, at de statslige myndigheder skal gennemse planforslaget og alene reagere, hvis de har indvendinger mod dette. En veto-ordning er således typisk egnet til, at staten kan sige fra på visse punkter og foretage enkeltstående ændringer i planerne. Men den lægger ikke i så høj grad op til dialog eller udveksling af oplysninger og kan også hævdes at indebære en mindre grad af politisk bundethed for staten. Ved en veto-ordning sikres det, at den statslige reaktion kommer inden en bestemt tidsfrist, således at der tidligt kan optages forhandlinger om uenighedspunkter, og således at regionplanmyndigheden har alle involverede parterers synspunkter, inden man tager endelig stilling til ændringsforslaget.
Godkendelsesordning	En godkendelsesordning giver mulighed for mere nuancerede tilbagemeldinger. Hvis det fastsættes, at de statslige myndigheder skal fremkomme med deres bemærkninger i offentlighedsperioden, kommer man lige så tidligt i forhandling som ved en veto-ordning, og forhandlingerne kan afsluttes på forskellige måder. Hvis der kun er uenighed om få punkter, kan resten af forslaget godkendes, og uenighedspunkterne kan derefter forhandles færdig. Den væsentligste forskel mellem en veto-ordning og en godkendelsesordning er i så fald, at der skal udarbejdes en godkendelsesskrivelse ved godkendelserne. Men dette skønnes ikke at betyde, at ukomplicerede sager derved vil få en længere behandlingstid.
Udvalgets vurdering	<p>Udvalget finder det derfor rigtigt at opretholde en godkendelsesordning, som kan sikre en samlet statslig stillingtagen til regionplanlægningen. Med henblik herpå finder udvalget, at det bør fastsættes, at miljøministeriet på statens vegne skal afgive en udtalelse i slutningen af offentlighedsperioden, der indeholder de statslige myndigheders bemærkninger til ændringsforslaget. Ved specialtillæg skal udtalelsen indeholde en tilkendegivelse om, hvorvidt miljøministeriet på det foreliggende grundlag vil være indstillet på at godkende tillægget, eller om der foreslås indledt forhandlinger. Er det ikke muligt at godkende et regionplantillæg inden 8 uger efter modtagelsen, bør regionplanmyndigheden orienteres om årsagen hertil og om, hvornår godkendelsen kan forventes.</p> <p>Udvalget finder, at man ved denne godkendelsesordning betoner, at samarbejdet mellem staten og regionplanmyndigheden har karakter af en dialog med varierede tilbagemeldingsmuligheder for staten, og at realiseringen af planlægningen også er afhængig af, at staten støtter planlægningen aktivt. Samtidig opnår man de samme fordele med hensyn til hurtig afklaring af uenighedspunkter, som ved en veto-ordning, idet regionplanmyndigheden allerede ved afgivelsen af den statslige udtalelse i offentlighedsperioden kan bedømme, om der skal indledes forhandlinger eller ej.</p>

Den gældende ordning	<p>Ændringer i forbindelse med godkendelsen</p> <p>Som nævnt foran kan miljøministeren foretage ændringer i et regionplanforslag ud fra landsplanmæssige hensyn, efter at de pågældende ændringer er drøftet med de relevante ministerier. Inden der foretages ændringer, skal der gives amtsrådet og kommunalbestyrelserne for de berørte kommuner lejlighed til at udtale sig.</p>
Udvalgets vurdering	<p>Udvalget anser det ikke for nødvendigt, at der i lovene oprettholdes et obligatorisk krav om, at ændringer skal forelægges alle berørte kommuner. Bestemmelsen er u hensigtsmæssig, hvor ændringen f.eks. består i en imødekommelse af en kommunal indvending. Høringsforpligtelsen får endvidere alene en formel karakter, hvis ændringen har baggrund i et statsligt direktiv. Udvalget finder, at det bør overlades til miljøministeriets og regionplanmyndighedens skøn, om der er behov for at foretage høring af de berørte kommuner.</p> <p>Sigtet med forslaget er ikke at begrænse høringerne i tilfælde, hvor der er reel grund til at høre, men alene at sikre, at planlægningsforløbet ikke sinkes unødigt gennem obligatoriske procedurerekrav, som ikke er velbegrundede i alle sager.</p>
<p>4. Regionplanen som administrationsgrundlag</p>	
Den gældende ordning	<p>Kravet om overensstemmelse med regionplanlægningen</p> <p>Ifølge lands- og regionplanlovens § 15 og hovedstadsregionplanlovens § 10 må Hovedstadsrådets, amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke stride mod regionplanlægningen. De pågældende myndigheder skal endvidere virke for regionplanens gennemførelser, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.</p>
	<p>Ifølge kommuneplanlovens § 2, stk. 2, må kommuneplanen ikke stride mod regionplanlægningen, og ifølge § 19 må en lokalplan ikke stride mod kommuneplanen. Amtsrådet/Hovedstadsrådet påser ifølge §§ 8 og 25, at kommune- og lokalplanforslag er i overensstemmelse med regionplanlægningen.</p>
	<p>Disse bestemmelser fastlægger et rammestyringssystem, hvorefter de mere detaljerede planer skal ligge inden for rammerne af de overordnede planer og fastlægger en forpligtelse for de regionale og kommunale myndigheder til at arbejde for at realisere planerne.</p>
Hvornår er der overensstemmelse?	<p>Der har i praksis været forbundet en del vanskeligheder med i konkrete situationer at fastslå, om den mere detaljerede planlægning eller administration af enkeltsager lå inden for region-</p>

planens rammer. Regionplanerne er nødvendigvis oversigtligt formuleret. De skal indeholde en forhåndsafklaring af de statslige og regionale interesser, men på den anden side ikke binde den amtskommunale administration eller kommunernes planlægning og administration mere end nødvendigt.

I regionplanerne er der i mange tilfælde registreret stærkt modstridende interesser og foretaget en overordnet interesseafvejning af disse. De modstridende interesser vil også manifestere sig ved den mere detaljerede planlægning eller den konkrete administration, ofte med stor kraft på grund af et aktuelt projekt. Dette giver naturligvis anledning til fornyede diskussioner om regionplanens interesseafvejning og om fortolkningen af regionplanens retningslinier, som i flertallet af tilfælde vil være formuleret uden tanke på det konkrete projekt.

Udvalgets vurdering

Det er udvalgets opfattelse, at disse problemer ikke kan løses ved at stille krav om, at regionplanen skal være så detaljeret formuleret, at den præcist kan definere indholdet af den mere detaljerede planlægning og udfaldet af alle tænkelige enkeltsager. Dette vil være umuligt i praksis og i strid med rammestyringsprincippet.

Afgørende må være, om der sker forskydninger i den overordnede interesseafvejning

Det, der må være afgørende for, om den mere detaljerede planlægning eller enkeltsagsbehandlingen er i strid med regionplanlægningen, må være, om der ved den pågældende planlægning eller administrative afgørelser sker forskydninger i den overordnede interesseafvejning, som den gældende regionplan er udtryk for. I så fald må der udarbejdes et regionplantillæg, således at de berørte parter og offentligheden kan få lejlighed til at bedømme spørgsmålet i regionplansammenhæng.

Det er regionplanmyndigheden, der efter kommuneplanloven skal påse, om kommune- og lokalplanforslag er i overensstemmelse med regionplanlægningen. Amtsrådet/Hovedstadsrådet må ved denne vurdering tage udgangspunkt i regionplanens retningslinier og de bidrag til fortolkning af retningslinierne, der fremgår af regionplanens redegørelse, og vurdere, om der sker forskydninger i interesseafvejningen.

Afgørende må ligeledes være, om der er behov for overordnet konfliktafvejning

I situationer, hvor regionplanes afvejn timer er ud detaljerede, f.eks. fordi der har været usikkerhed om anvendelsen af et bestemt område, kan det være nødvendigt, at der udarbejdes et regionplantillæg, fordi interesseafvejningen retteligt hører hjemme på regionplanniveau.

Afgørende for amtsrådets/Hovedstadsrådets stillingtagen må således også være, om der er behov for en overordnet konfliktafvejning, som ikke har fundet sted i den gældende regionplan.

Selve det, at der er en voldsom konflikt om et konkret projekt, behøver ikke at indicere, at der skal udarbejdes et regionplantillæg, idet der i mange situationer vil være tale om konflikter af ren lokal karakter.

Skal der kunne klages til miljøministeriet over manglende overensstemmelse?

På baggrund af nogle sager, hvor der har været stærkt divergerende opfattelser af, hvorledes regionplanens retningslinier burde fortolkes, har det været diskuteret, om det efter den eksisterende lovgivning er muligt at klage til miljøministeriet over, at regionplanmyndighedens eller kommunernes planlægning er i strid med regionplanen.

Lovbestemmelserne

Spørgsmålet om klageadgang er ikke berørt i regionplanlovene. Kommuneplanlovens § 48 giver mulighed for såkaldte retlige klager over »en kommunalbestyrelses afgørelse vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov«, d.v.s. kommuneplanloven. Bestemmelsen afskærer klage over skønsspørgsmål, herunder klager over det hensigtsmæssige i en lokal- eller kommuneplans indhold.

Spørgsmålet har været, om § 48 også giver hjemmel til klage over, at et forslag til kommune- eller lokalplan er i strid med regionplanlægningen. Miljøministeriet har ikke fundet, at § 48 gav hjemmel til en sådan klageadgang og har støttet dette synspunkt på, at loven som nævnt ovenfor pålægger regionplanmyndigheden og altså ikke miljøministeriet at påse, at kommunernes planlægning ikke strider mod regionplanlægningen.

Men baggrunden har også været, at en klageadgang ville indebære en konkret efterprøvelse af regionplanmyndighedens vurdering af en enkeltsag. Det vil indebære en forvridding af lovgivningens rammestyringssystem, hvis diskussionerne om konkrete, lokale planlægningsproblemer reelt blev henlagt til klagesagsbehandling i ministeriet.

Udvalgets vurdering

Udvalget finder, at det først og fremmest må være regionplanmyndighedens pligt og ret at vurdere, om en kommunal disposition er i strid med regionplanlægningen. Efter de gældende regler har regionplanmyndigheden pligt til at påse lokalplaners og kommuneplaners overensstemmelse med regionplanlægningen. Derudover er der i kommuneplanloven blandt andet bestemmelser om, at miljøministeren af egen drift kan gribe ind over for den kommunale planlægning. En eventuel klageadgang for borgere, organisationer og andre myndigheder om disse spørgsmål vil reelt betyde en »overreferering« af regionplanmyndighedens fortolkning og forståelse af sin egen planlægning. Samtidig vil det, som klageren kan få ud af sin klage, ofte kun være af formel karakter. Det projekt, som klagen reelt retter sig mod,

vil kunne gennemføres med baggrund i et regionplantillæg, såfremt amtsrådet fastholder ønsket om projektets gennemførelse, og tillægget godkendes.

Et flertal af udvalget finder derfor ikke, at der er grundlag for at foreslå en klageordning indført på dette område.

To medlemmer ikke enige

To medlemmer af udvalget (Rehling og Løvig Simonsen) er af en anden opfattelse, idet disse medlemmer finder, at der ikke er tale om indførelse af en ny klageadgang, men om en, der allerede består efter gældende ret. I medfør af kommuneplanlovens § 48 kan der klages over retlige spørgsmål. Kravet om, at lokalplaner og kommuneplaner skal være i overensstemmelse med trindhøjere planer, er i kommuneplanloven formuleret med en sådan klarhed, at det utvivlsomt må opfattes som et retligt krav. Spørgsmålet om overensstemmelse må derfor kunne gøres til genstand for påklage. Der er intet holdepunkt for, at eksistensen af det ene retsmiddel - regionplanmyndighedens »påseen« efter kommuneplanlovens § 8 og § 25 - skulle udelukke anvendelsen af det andet retsmiddel, kommuneplanlovens § 48. Dette så meget desto mere, som en række konkrete sager har vist, at regionplanmyndigheden er tøvende over for at opfylde sin pligt til at reagere over for planer, der ikke opfylder overensstemmelseskravet. Hensynet til rammestyrelsens troværdighed kræver, at der i disse tilfælde er en klageadgang for borgerne. De to medlemmer bemærker endelig, at den juridiske litteratur - hvor den har behandlet emnet - entydigt har været af samme opfattelse som de to medlemmers.

EL Den amtskommunale sektorplanlægning

I dette afsnit redegøres der for udvalgets overvejelser om den fremtidige amtskommunale sektorplanlægning på miljøministeriets område. Overvejelserne bygger på den forudsætning, at regionplanlægningen finder sted efter de retningslinier, der er foreslået i denne betænkning.

Hvor der i teksten står amtsrådet, skal dette læses som amtsrådet/Hovedstadsrådet.

1. Nogle generelle udgangspunkter

Beskyttelsesinteresserne

Et af udgangspunkterne for udvalgets arbejde er det vedvarende pres på den danske natur, som bl.a. giver sig udslag i et aktuelt behov for beskyttelse af vandressourcen, en indsats for at opret-

holde artsrigdommen i flora og fauna og for sikring af større, samlede naturområder.

Igangværende planlægning

Den igangværende sektorplanlægning må ses som skridt i retning af at opfylde dette behov. På hele miljøministeriets område er der igennem de senere år - ligesom på andre ministeriers område - tilvejebragt en omfattende viden om forholdene i naturen og om de ændringer, som anvendelsen af naturen afstedkommer.

Øget viden

Der er næppe tvivl om, at denne øgede viden, sammen med et stærkt folkeligt og politisk ønske om varetagelse af natur- og miljøbeskyttelsesinteresser, i sig selv vil medføre en styrket varetagelse af disse hensyn.

Generelle reguleringsformål

På den anden side står man netop på disse områder over for det problem, at en beslutning om ændret anvendelse af naturressourcer, som i det enkelte tilfælde ikke ses at have nogen væsentlig forringelse til følge, sammen med en række lignende beslutninger, som peger i samme retning, kan have en samlet effekt, der ud fra en overordnet bedømmelse må betragtes som uønsket. Dertil kommer, at det er lettere at udforme principielle mål i lovgivningen eller generelle retningslinier som led i amtsrådets planlægningsarbejde, end det er at træffe en konkret afgørelse, hvor f.eks. et aktuelt beskæftigelseshensyn står overfor en idéel miljøbeskyttelsesinteresse. Samtidig drejer det sig her om et område, som kun i begrænset omfang kan styres hensigtsmæssigt gennem udformning af generelle normer.

Planlægning som beslutningsbaggrund

Dette er da også en del af baggrunden for, at væsentlige dele af den administrative kompetence er henlagt til amtsrådene som 1. instans, og at det i de eksisterende ordninger er forudsat, at amtsrådet skal anvende sine beføjelser på baggrund af en planlægningsindsats, der resulterer i amtsrådets konkrete tilkendegivelser om, hvad det ønsker at opnå i amtskommunens forskellige områder og for de forskellige forhold, som natur- og miljøbeskyttelsesplanlægningen beskæftiger sig med.

Ambitionsniveau

De gældende regler er imidlertid udtryk for en forventning om, at planlægningsindsatsen kan resultere i et meget præcist og entydigt grundlag for myndighedernes planlægning og enkelt-sagsadministration, hvilket vanskeligt vil kunne indfries i praksis.

Overskuelighed

Samtidig er der udtrykt bekymring for at omfanget af areal- og naturressourceplanlægningen skal blive en hindring for, at den samlede indsats kan overskues af borgere og politikere. Plansystemet indebærer en risiko for, at planlægningen i højere grad bliver udtryk for et ønske om teknisk perfektion end om politisk relevans.

Komplicerede problemer

Det samlede planlægningsmateriale er naturligvis ikke kun uoverskueligt på grund af det gældende regelsæt, men også fordi den viden, det rummer, er umådelig kompliceret. Dette stiller store krav til behandling og fremstilling, hvis borgere og politiske forsamlinger skal kunne tage stilling til problemerne.

2. Skal planlægningsreglerne ændres nu?

Vurderingen af situationen har dog været forskellig:

Afventende holdning

Det har på den ene side været fremført, at uoverskueligheden i det samlede materiale og eksempler på manglende indre overensstemmelse o.s.v. er udtryk for begyndervanskeligheder, og at amtsrådene er »ved at finde en form på det«. Det er derfor for tidligt at overveje ændringer i planlægningsreglerne, da problemet ikke i så høj grad er udformning af regelsættet som mangel på erfaringer i at arbejde med dets procedurer og metoder og emnernes kompleksitet. Efter denne opfattelse bør mere grundlæggende overvejelser over behovet for ændringer i de gældende regler afvente færdiggørelsen af de forudsatte sektorplaner og nogle års erfaringer med at administrere i overensstemmelse hermed.

Ændringer nu

Heroverfor er det anført, at den igangværende sektorplanlægning, som på indeværende tidspunkt har resulteret i forslag til sektorplaner fra de fleste amtsråd og på de fleste områder, har demonstreret, at der i selve regelværkets opbygning er forhindringer, som gør det vanskeligt at opnå den overskuelighed, som skal gøre arbejdsresultaterne relevante, både for de politiske forsamlinger og for den interesserede offentlighed. Kravet om selvstændige sektorplaner for naturfredning - herunder den rekreative anvendelse, for råstofindvinding, for recipientkvalitet, for vandindvinding og en redegørelse for affaldsbortskaffelse og de krav, der stilles til planernes indhold og opbygning på de enkelte områder, vanskeliggør amtsrådenes opgave med at give det samlede arbejdsmateriale en udformning, som er almindelig tilgængelig og overskuelig

Formelle krav

Samtidig er der udtrykt betænkelighed ved den juridisk prægede karakter, sektorplanlægningen har fået gennem de gældende reglers krav om formel overensstemmelse med regionplanlægningen og om en administration i nøje overensstemmelse med planernes tilkendegivelser. Disse krav, vil kunne medføre, at der kan blive tale om at gennemføre ændringer i planerne alene af formelle grunde.

Det i dag foreliggende sektorplanmateriale udviser store forskelle.

Amtsrådene arbejder forskelligt

De fleste amtsråd, har udarbejdet forslag til alle de foreskrevne sektorplaner »efter bogen«. Område for område redegøres for de undersøgelser og den kortlægning, som har fundet sted, den metode, der har været anvendt, hvordan interesserne på det enkelte område er sat i relation til andre, og hvilke retningslinier for den efterfølgende administration, amtsrådet i konsekvens heraf agter at følge. De centrale træk i de enkelte sektorplanforslag er dernæst indarbejdet i regionplanen og begrundet i den dertil hørende redegørelse. Dette kan naturligvis resultere i en mængde overlapninger, men har den fordel, at læseren område for område kan følge fremstillingen helt »til bunds« og i givet fald ved henvendelse til amtsrådet få kendskab til det underliggende materiale, som ikke fremgår af de offentliggjorte publikationer.

Andre amtsråd har lagt hovedvægten på formuleringen af de interesseafvejninger, som skal finde sted som led i regionplanlægningen, og betragter kravet om udarbejdelse og offentliggørelse af egentlige sektorplaner som en unødigt ekstra indsats.

Der er endelig amtsråd som har givet udtryk for ønske om alene at lade det foreliggende sektormateriale danne baggrund for udarbejdelse af »handlingsplaner«, hvori interessen koncentrerer sig om de områder, hvor amtsrådet gennem en særlig økonomisk og/eller administrativ indsats agter at opnå en række nærmere bestemte mål, og hvori sammenhængen med budgetlægningen og andre økonomiske virkemidler især betones.

Vedligeholdelse af planlægningen

Den hidtidige indsats har været koncentreret om at tilvejebringe et første, samlet plangrundlag på miljøministeriets områder. De kommende års arbejde vil komme til at dreje sig om dettes vedligeholdelse.

I praksis vil der være tale om en løbende opdatering af videndelen og en supplerings heraf på de områder, hvor det forekommer mest påkrævet.

Samtidig vil der løbende ske ændringer, suppleringer og tilføjelser til amtsrådets politik på de enkelte områder, efterhånden som videngrundlaget udbygges, og der indhøstes erfaringer med administrationen efter de retningslinier, som bliver resultatet af den første planrunde.

Problemorienteret planlægning

Planlægningsarbejdet på miljøministeriets område vil derfor komme til at gennemløbe en udvikling svarende til den, man kender fra sektorplanlægningen f.eks. for undervisning og det sociale område, hvor de første planrunder allerede er gennemløbet. Der vil ske en indkredsning af de forhold, der frembyder særlige problemer og den væsentlige del af indsatsen vil blive

koncentreret herom, mens den mere rutineprægede indsats nedtones.

Også dette taler for, at reglerne for planlægningsarbejdet justeres sådan, at der i fremtiden bliver en større frihed for amtsrådet til at give arbejdet den drejning som er relevant i den pågældende del af landet.

Enkelt at vedligeholde

Opgaven er altså at skabe regler, der gør det muligt på en enkel måde at vedligeholde og supplere det allerede frembragte plangrundlag og gennem et minimum af procedureregler sikre en løbende udveksling af informationer og politiske synspunkter myndighederne imellem og med offentligheden. Sektorplanlægningens opgave må fortsat være at skabe et overblik over de interesser, der gør sig gældende ved dispositioner vedrørende arealanvendelse og anvendelsen af naturressourcer og at tilvejebringe et kvalificeret beslutningsgrundlag, som kan anvendes af amtsrådet som baggrund for enkeltafgørelser og for forhandlinger med andre myndigheder og øvrige interesserede parter.

Efter udvalgets opfattelse bør disse regler være fa og enkle og i princippet af samme art på de forskellige sektorområder; men udvalget ser det ikke som et mål, at ordningerne skal være ens i detaljer.

Offentligt indseende

Afgørende er, at andre myndigheder, offentligheden og interesseorganisationerne får lejlighed til at ytre sig om amtsrådets arbejde med at udforme en politik på de enkelte sektorområder, og at kravene til procedure og fremstilling af arbejdsresultater giver amtsrådet mulighed for at tilpasse sin planlægningspraksis til skiftende situationer og muligheder.

Politisk vilje

Det centrale i et sådant mere formløst system er at sikre en dialog mellem amtsrådet og offentligheden og mellem amtsrådet og de kommunale og statslige myndigheder, da det ikke er formkravene, men den politiske vilje, som afgør med hvilken styrke hensyn til natur og miljø skal varetages.

Alt kan ikke afvejes

Mange af de hensyn, der skal varetages efter miljøbeskyttelses- og naturfredningsloven og efter råstofloven og vandforsyningsloven er i princippet tidsubestemte. Med et meget højt ambitionsniveau i retning af en tidlig og tilbundsående afvejning af samtlige interesser risikerer man derfor at komme til at planlægge for en række situationer, som aldrig vil opstå. Planlægningsreglerne bør gøre det muligt for amtsrådet at koncentrere sin indsats om de områder, hvor der er aktuelle eller forudsigelige konflikter.

Amtsrådet har ansvaret

Endelig er det amtsrådets ansvar at se tingene i en sammenhæng og udforme en politik i overensstemmelse med sektorlovgivning

gens formål, som er i samklang med regionplanlægningen. Hvis andre end repræsentanter for særlige sektorinteresser skal kunne vurdere amtsrådets varetagelse af de forskellige hensyn, så er det vigtigt, at amtsrådet har mulighed for at sammenkoble emneområderne på en fornuftig måde. Dette peger i retning af en afskaffelse af kravet om selvstændige sektorplaner for det enkelte område.

Regler bør ændres nu Udvalget finder derfor, at der allerede nu bør gennemføres ændringer i reglerne for den fremtidige planlægning, som på den ene side fastholder kravene til planlægningens kvalitet og indre sammenhæng og på den anden side gør det muligt for amtsrådene at arbejde mere ubundet med planlægningen og tilpasse den til de på stedet værende forhold.

3. Den videre sektorplanlægnings karakter

Planlægning i bredden De sektorplanforslag, som foreligger i dag, er i princippet udtryk for en totalt dækkende planlægning, d.v.s. de indløser de stillede krav til planlægningens indhold så langt, den tilvejebragte viden gør det muligt. Men de krav til viden og til udformning af en politik, der stilles i love, cirkulærer og bekendtgørelser, kan kun resultere i en foreløbig stillingtagen. Vor samlede viden om naturen er så mangelfuld, at de politiske mål og retningslinier til stadighed vil blive justeret i takt med fremkomsten af nye forskningsresultater og på baggrund af de løbende undersøgelser, som foretages af den amtskommunale, den kommunale og den statslige forvaltning, af interesseorganisationer, forskningsinstitutioner og af enkeltpersoner.

Planlægning i dybden En kortlægning kan udvise »hvide pletter«, der udpeges med henblik på fortsatte undersøgelser eller områder, hvor konflikter med andre hensyn ikke har kunnet afklares f.eks. p.g.a. manglende viden. Nye undersøgelsesresultater kan ændre hele synet på, hvori de centrale problemer består. Et aktuelt eksempel herpå er grundvandets nitratindhold.

Videre undersøgelser Selv om videngrundlaget således dækker alle emner, er der på de enkelte sektorområder en lang række punkter, hvor en nærmere stillingtagen må afvente resultatet af fortsatte undersøgelser eller videre planlægning.

Aktuelle problemer Ud over det overblik, som er skabt gennem det allerede udførte planlægningsarbejde, og som er en nødvendig forudsætning, når der skal træffes beslutninger, er et af de væsentlige resultater af planlægningsarbejdet altså, at man har faet udkrystalliseret områder, hvor der er særlige problemer og som vil kræve en indsats i de kommende år.

4. Skal sektorplanlægningen resultere i bindende planer?

Udvalget har overvejet det hensigtsmæssige i at lade sektorplanlægningen resultere i bindende planer.

Bindinger mellem myndigheder

Den amtskommunale sektorplanlægning på miljøministeriets områder har efter de gældende regler ikke umiddelbar retsvirkning for den enkelte. Resultaterne er alene forpligtende for amtsrådet selv og i varierende udstrækning for kommunerne. Udvalget er af den opfattelse, at betoningen af kravet om bindende forhåndsafklaring og formel overensstemmelse mellem sektorplaner og regionplan er sket på bekostning af de mere dynamiske elementer i planlægningen.

Generelle målsætninger

De indhøstede erfaringer tyder som nævnt på, at det næppe i praksis vil være muligt at opnå en præcis og total forhåndsafklaring, som regelværket principielt forudsætter. Dertil er det samlede emneområde for sammensat. En videreførelse af arbejdet med det formål at frembringe en række bindende planer vil derfor efter udvalgets opfattelse let kunne føre til en udvanding af deres indhold. Amtsrådet kan være tilbøjeligt til at formulere sine politiske tilkendegivelser så generelt, at de er til at »leve med«, hvad der vil være til skade for borgernes respekt for de opnåede resultater.

Præcise tilkendegivelser

En planlægning, hvis resultater enhver af de involverede parter når som helst kan tage op til kritik og debat og som ikke formelt er bindende for amtsrådets afgørelser, vil derimod gøre det muligt for amtsrådet at formulere sin politik så præcist som den eksisterende viden og den politiske vilje giver baggrund for.

Politik offentliggøres

Hvor amtsrådet beslutter at ændre i den tilkendegivne politik, bør sådanne ændringer offentliggøres. Enkeltafgørelser - herunder afgørelser, der med baggrund i sagens omstændigheder ikke falder ud i overensstemmelse med den tilkendegivne politik - offentliggøres og meddeles berørte parter, ankeberettigede og myndigheder i henhold til gældende lov.

Godkendelse afskaffes

Når den amtskommunale planlægning ikke er formelt bindende, vil det samtidig være naturligt at ophæve den gældende lovgivnings krav om statslig godkendelse.

Tillid til planlægningen

Det er blevet fremført, at en afskaffelse af den bindende virkning af en sektorplan vil svække tilliden til, at de ansvarlige myndigheder i praksis vil arbejde for realisering af planlægningens målsætninger.

Planer kan ændres

Men hvis et amtsråd ønsker at administrere på anden måde end forudsat i en bindende plan, kan planen laves om. Det

indebærer ganske vist, at et bestemt procedureforløb, som sikrer offentligheden og andre myndigheder et indseende med de påtænkte ændringer, skal gennemløbes; men den politiske reaktion i et forløb, hvor amtsrådet træffer beslutninger om at ændre i en plan på tværs af en stærk offentlig kritik, kan meget vel være, at offentligheden generelt bringes i tvivl om nytten i at deltage i planlægningsarbejdet. En betoning af den bindende karakter kan medføre en svækkelse af tilliden til planlægningen som sådan.

Politisering af enkeltsager

Erfaringerne fra regionplanlægningen tyder i øvrigt i denne forbindelse på, at politiseringen af enkeltsager ikke så meget afhænger af plangrundlagets status som af styrken i den politiske interesse omkring det konkrete spørgsmål.

Udvalget mener derfor ikke at en afskaffelse af sektorplanlægningens bindende virkning på miljøministeriets område vil resultere i en svækket varetægelse af natur- og miljøbeskyttelseshensyn.

Offentlig årvågenhed

Udvalget har derfor vurderet det som en fordel, at der fremover arbejdes med en ikke-bindende planlægning, hvor den planlæggende myndighed ikke bringes i en situation, hvor der loves mere end der kan holdes og mere end den politiske vilje kan bære. Udvalget finder, at det er den offentlige årvågenhed og den politiske vilje, som er den væsentligste garanti for sikring af naturværdier og for miljøbeskyttelsen.

5. Forholdet til regionplanlægningen

Krav om overensstemmelse

I de gældende sektorlove findes der bestemmelser om, at sektorplanlægningen ikke må stride mod regionplanlægningen. Det har været aftalt, at sektorplanerne først skulle godkendes efter at regionplanen var godkendt. Kravet om overensstemmelse måtte forudsætte, at der skete konsekvensrettelser i de forskellige sektorplaner, hvis der skete ændringer i regionplanen eller omvendt, at der måtte ændres i regionplanen, hvis amtsrådet ønskede en sektorplan ændret på et punkt, som vedrørte regionplanen.

Efter udvalgets opfattelse vil et sådant system med krav om fuld overensstemmelse have en tendens til at blive stift og formelt, og det vil være nødvendigt at være meget nøjeregnende med formuleringen af planernes indhold.

De procedureregler, som er en konsekvens af planernes bindende virkning og kravet om overensstemmelse, får således også virkning for ændringer, som alle er enige om og medvirker til at give planlægningen en unødigt bureaukratisk karakter.

Krav er overflødige	<p>Eftersom den amtskommunale sektorplanlægning og regionplanlægningen udarbejdes af samme myndighed, vil der så at sige af sig selv være en høj grad af overensstemmelse i planlægningen på de forskellige områder.</p> <p>Manglende overensstemmelse vil typisk kunne opstå, hvor en planlægning er gennemført senere end en anden; ved en ophævelse af kravet om formel overensstemmelse opnår man her, at amtsrådet kan føre sin planlægning på det enkelte område til bunds og først gennemføre ændringer af konsekvenskarakter, når det i øvrigt er relevant at ændre i anden planlægning. Eventuelle uoverensstemmelser bør fremgå af af det offentliggjorte sektormateriale.</p>
Pres på regionplanlægningen?	<p>Udvalget har overvejet, om en ophævelse af kravet om overensstemmelse mellem sektorplaner og regionplan sammen med en ophævelse af sektorplanernes bindende virkning vil resultere i et øget pres på regionplanlægningen i form af ønsker om, at regionplanen, som fortsat er bindende for amtsrådet og kommunerne, kommer til at indeholde flere og mere konkret definerede sektorhensyn, som er afvejet over for hinanden.</p>
Detaillering	<p>Problemet er her, hvor tilbundsgående en afvejning af sektorinteresser regionplanerne kan rumme, uden at de bliver for detaljerede med deraf følgende fortolknings- og ændringsproblemer i forbindelse med konkrete sager.</p> <p>Det har endog været nævnt som en reel mulighed at udbygge regionplanlægningen så langt, at den sammen med bestemmelserne for sektoradministrationen i den eksisterende lovgivning udgjorde grundlaget for sektoradministrationen på alle områder.</p>
Regionplan overordnet	<p>Dette finder udvalget hverken realistisk eller ønskeligt. Hvis regionplanerne skal være et håndterligt arbejdsinstrument for amtsrådene, må deres karakter af overordnet konfliktafvejningsinstrument fastholdes. Det er vigtigt, at de politiske afvejninger mellem de forskellige hensyn kommer til at foregå i regionplansammenhæng, hvor konflikterne vil komme frem i offentligheden, men hvis regionplanens retningslinier skal fastholdes som generelle og oversigtlige, kan de ikke reelt indeholde en afvejning, der kan holde i de enkelte beslutningssituationer.</p> <p>De enkelte problemer hænger sammen indbyrdes (og med emner, der behandles efter anden sektorlovgivning), men den fremstilling, der gives af materialet i forbindelse med regionplanlægningen, er på den ene side rettet mod regionplanlægningens særlige arealdisponerende funktioner og på den anden side så oversigtlig, at den næppe kan dække det informationsbehov, der findes både i de politiske forsamlinger, i interesseorganisationerne og i den interesserede offentlighed.</p>

Sektormaterialet specificerer	Udvalget er derfor af den opfattelse, at der også fortsat vil være behov for et sektormateriale ved siden af regionplanen, som kan danne en mere udbygget baggrund for amtsrådets løbende administration, for kommunernes planlægning og for en offentlig stillingtagen.
Detaillering afklares i praksis	Spørgsmålet om, hvilken detaljeringsgrad regionplanerne skal have som følge af et mere formløst sektorplansystem, kan efter udvalgets opfattelse ikke afklares på forhånd. Det vil også i fremtiden være op til det enkelte amtsråd at finde et balancepunkt imellem ønsker om en meget detaljeret, præcis og konkret udformning af regionplanen og de krav, som stilles til den som et langsigtet og overordnet instrument for indbyrdes afvejning af hensyn og for formulering af generelle udviklingsmål for amtet.
Statslig interessevaretagelse	Hvis resultatet af denne »balancegang« skulle vise sig ikke at give en tilstrækkelig sikring af miljø- og naturbeskyttelseshensyn, må miljøministeren anvende de beføjelser, som findes i lovgivningen til at påvirke region- og kommuneplanernes indhold direkte, eller beføjelser i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, naturfredningsloven og råstofloven til at fastlægge retningslinier for amtsrådenes virksomhed på det enkelte område.
	Udvalget er opmærksom på, at der ved bortfaldet af den statslige godkendelse af sektorplaner kan blive behov for at justere de beføjelser, der findes i den gældende sektorlovgivning.

6. Forholdet mellem den amtskommunale og den kommunale sektorplanlægning og kommuneplanlægningen

Regionplan binder	De dele af den amtskommunale sektorplanlægning, der optages i regionplanerne, har bindende virkning for kommunernes planlægning. Udvalget har drøftet, om det vil være hensigtsmæssigt, om amtsrådet får mulighed for, med hen visning til udført sektorplanlægning, at nedlægge veto mod en kommuneplan. Udvalget finder det væsentligt, at kommunerne sikres handlefrihed inden for regionplanens rammer, og finder i konsekvens deraf, at en sådan vetoret ud fra sektorhensyn vil være et brud med rammestyringsprincippet.
Sektorplanlægning er retningsgivende	Det er en følge af udvalgets forslag, at den amtskommunale sektorplanlægning i princippet alene vil være retningsgivende for kommunalbestyrelserne, på samme måde som den er det for amtsrådene selv.

Kommunal sektorplanlægning Den kommunale sektorplanlægning på miljøministeriets område bør efter udvalgets opfattelse i princippet tilrettelægges efter retningslinier svarende til den amtskommunale.

Beskyttelse/forsyning På væsentlige områder varetager amtsrådet imidlertid efter lovgivningen naturressource- eller miljøbeskyttelsesinteresser, medens kommunalbestyrelsen varetager forsynings- eller infrastrukturinteresser. Det er således amtsrådet, der er ansvarlig for vandressourcen, medens det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for vandforsyning. Tilsvarende har amtsrådet ansvaret for recipienterne, herunder grundvandet, medens kommunerne har ansvaret for spildevands- og affaldsbortskaffelsen.

Amt/kommune På disse områder må der af hensyn til den nære sammenhæng mellem amtsrådets og kommunalbestyrelsens opgaver i lovgivningen sikres amtsrådene mulighed for at påvirke den kommunale forsynings- og infrastrukturplanlægning med henblik på en tilfredsstillende varetagelse af de overordnede ressource- og miljøhensyn.

Udvalget vil i den næste fase af sit arbejde vurdere, hvorvidt bortfaldet af en formelt bindende amtskommunal sektorplanlægning på vandindvindings- og recipientkvalitetsområdet bør føre til justeringer i de administrative beføjelser i henhold til henholdsvis vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven.

7. Forhold til offentligheden, interesseorganisationer og kommunale myndigheder!

Politisk stillingtagen Sektorplanlægningens væsentligste opgave er at danne baggrund for en politisk stillingtagen hos de statslige, de amtskommunale og de kommunale myndigheder, således at disse indbyrdes kan afklare, hvilke mål der skal forfølges, og hvilke beslutninger de forskellige myndigheder vil lægge op til for at indfri disse mål.

Offentlighedens deltagelse Udvalget er gået ud fra, at offentligheden - herunder interesseorganisationerne - som hidtil skal kunne følge planlægningen i alle dens faser og har drøftet, i hvilket omfang det vil være hensigtsmæssigt at sikre denne deltagelse gennem procedureregler.

Forhandling Udvalget er endvidere gået ud fra som en selvfølge, at amtsrådets politik på sektorområderne og dets forslag til særlige foranstaltninger udformes efter forhandling med de kommunale og statslige myndigheder og med de involverede interesseorganisationer. Spørgsmålet er, i hvilket omfang det er nødvendigt at foreskrive særlige procedurer for at sikre de nævnte parters mulighed for at tage del i amtsrådets planlægning.

Videnopbygning	<p>På flere områder er der tradition for, at både videnskabelige institutter og private interesseorganisationer deltager aktivt i opbygningen af det videngrundlag, som danner baggrund for de politiske beslutninger. På naturfredningsområdet er en væsentlig del af vor viden om udviklingen i flora og fauna baseret på mangeårige observationer udført af interesseorganisationer og enkeltpersoner. Planlægningsområderne er således karakteriseret ved, at offentligheden kommer ind i planlægningsarbejdet på et meget tidligere tidspunkt, end det i øvrigt sker i den offentlige planlægning.</p>
Indseende	<p>En væsentlig del af amtsrådets planlægningsindsats på miljøministeriets sektorområder i de senere år har drejet sig om at skaffe sig overblik over den tilgængelige viden, og det er naturligvis en forudsætning for en meningsfyldt dialog imellem myndighederne og med offentligheden, at alle parter har adgang til at trække på denne viden.</p> <p>I det sektormateriale, der er offentliggjort på indeværende tidspunkt, optager den oversigtlige fremstilling af det eksisterende videngrundlag en ganske stor del. De mange enkeltoplysninger, som er sammenføjnet i disse fremstillinger, baserer sig i stigende omfang på en EDB-registrering, som det næppe har mening at udskrive og offentliggøre i sin helhed.</p>
Åbenhed	<p>Men udvalget pointerer, at det materiale, som den amtskommunale administration kan trække på, når der skal lægges op til politiske beslutninger, principielt bør være åben for enhver, der ønsker at gøre sig bekendt med amtsrådets politik og beslutninger. Dette betyder ikke, at det samlede planlægningsmateriale skal offentliggøres i publikationer eller lignende, men det indebærer som et minimum, at der med mellemrum skal udsendes oversigter, hvoraf det fremgår, hvilke oplysninger amtsrådet ligger inde med, og hvilke muligheder der er for at blive orienteret herom.</p>
Fortrolighed	<p>Udvalget er naturligvis opmærksom på, at amtsrådet modtager oplysninger af relevans for miljøspørgsmål, som er afgivet i fortrolighed og ikke kan være tilgængelige for offentligheden.</p>
Vurderinger offentliggøres	<p>Mens det forekommer uhensigtsmæssigt og spild af ressourcer at forudsætte en total offentliggørelse af alle de basisdata, som indsamles som led i sektorplanlægningen, er det naturligt, at amtsrådets vurderinger af disse data kan gøres til genstand for en offentlig vurdering og eventuel kritik. Tilsvarende gælder naturligvis planlægningens politiske del, hvor amtsrådet beskriver de mål, det ønsker at opnå til fremme af de i sektorlovgivningen indeholdte formål og tilkendegiver, hvordan det agter at udøve sin administrative beføjelser til fremme af disse mål, og hvilke initiativer amtsrådet i øvrigt agter at tage.</p>

Politik offentliggøres	Reglerne bør efter udvalgets opfattelse omfatte krav om, at amtsrådet med mellemrum offentliggør indholdet af sin aktuelle politik på sektorområderne. Tilsvarende bør der være krav om offentliggørelse, hvor amtsrådet hen ad vejen ønsker at foretage justeringer i sin politik, herunder ændre sin administrative praksis.
Offentlighedsfase?	Udvalget har drøftet, om der vil være behov for en egentlig offentlighedsfase i forbindelse med amtsrådets vedtagelse af en politik på et sektorområde. Da sektorplanlægningen efter de i denne betænkning foreslåede ordninger ikke skal resultere i et grundlag, som er bindende for myndighedernes dispositioner og ej heller har direkte virkning for borgerne, der hverken er forpligtet til at følge sektorplanlægningen eller kan støtte ret på den, kan det forekomme overflødigt. Amtsrådet kan jo når som helst ændre sin politik, hvis den bliver mødt med indvendinger, hvad enten disse kommer fra offentligheden, interesseorganisationerne, kommunerne eller den statslige myndighed.
8 ugers offentlig fremlæggelse	Udvalget ønsker imidlertid at fastslå, at en løbende dialog til alle sider er en betingelse for, at planlægningen opnår den tilsigtede kvalitet, det foreslås derfor, at der indbygges en egentlig offentlighedsfase, sådan at amtsrådet først kan vedtage en politik på et sektorområde 8 uger efter offentliggørelsen. Dette indebærer en udvidelse af de offentlighedskrav, som er indbygget i de gældende regler for sektorplanlægningen, hvor der kun stilles krav om offentlig høring i forbindelse med fredningsplanlægning, vandindvindingsplanlægning og recipientkvalitetsplanlægning.
Forhandlingsregler?	<p>Udvalget anser det for en selvfølge, at amtsrådet i forbindelse med sin vedtagelse af en sektorpolitik tager stilling til fremkomne indsigelser og optager forhandling med kommuner og interesseorganisationer som måtte ønske det.</p> <p>Udvalget har overvejet, om der bør være indbygget egentlige forhandlingsregler i regelværket, men finder at dette vil tynde procedurekravene i forbindelse med amtsrådets politiske beslutninger unødigt og i strid med ønsket om at lade det være op til det enkelte amtsråd at tilrettelægge sit arbejde med sektorplanlægningen. Udvalget kan derfor ikke anbefale, at der indbygges krav om forhandlinger i planlægningsreglerne.</p> <p>Hvad de statslige myndigheder angår, kan de fremkomme med bemærkninger til amtsrådets politik på sektorområderne, som eventuelt kan udløse forhandling og justeringer.</p>
Forbedret dialog	Efter udvalgets opfattelse vil en overgang til en ikke-bindende planlægning, der øger amtsrådets muligheder for i højere grad at lægge op til drøftelse af væsentlige planlægningssspørgsmål

og eventuelle alternative løsninger, i sig selv gør det lettere for offentligheden at deltage. Den brede offentligheds deltagelse i debatten afhænger af, i hvilket omfang det vil lykkes amtsrådene at udnytte mulighederne for at skabe et overskueligt og tilgængeligt materiale. Interesseorganisationerne og uafhængige eksperter har mulighed for at »kigge amtsrådene i kortene« er omvendt betinget af muligheden for at opnå indsigt også i sektormaterialets enkeltheder.

Klageadgang?

Udvalget har endvidere drøftet, hvilken indflydelse overgangen til en mere formløs sektorplanlægning vil have for borgernes ankemuligheder.

Udvalget er her gået ud fra som en selvfølge, at borgerne som hidtil skal kunne klage over amtsrådets afgørelser.

Det har været hævdet, at hvis resultatet af amtsrådets sektorplanlægning ikke binder amtsrådets afgørelser, så vil der blive tale om et øget pres på ankesystemet.

Hertil kan for det første anføres, at alle klager over manglende overholdelse af formkrav vedrørende planlægningen vil forsvinde, hvilket i sig selv vil reducere mængden af klager. Da mængden af enkeltafgørelser, som kan gøres til genstand for klage, iøvrigt ikke afhænger af planlægningens indretning, men af de enkelte afgørelses indhold, ser udvalget ingen grund til at tro at antallet af ankesager vil stige.

Uændret adgang til anke

Udvalget finder derfor ikke, at der er grund til at foretage ændringer i den eksisterende adgang til at klage over myndighedernes afgørelser.

8. Forholdet til den statslige myndighed

Statslige krav

De statslige myndigheders hjemmel til at påvirke indholdet af planlægningen varierer fra område til område, men kan under ét karakteriseres ved, at staten kan stille krav til den viden, der skal tilvejebringes som grundlag for planlægningen, og til hvilke emner amtsrådet skal tage politisk stilling, og at der er adgang til at bestemme at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for planlægningen. For en del af de i lovgivningen nærmere angivne emner har miljøministeren desuden hjemmel til at udstede bindende forskrifter for administrationen i enkeltsager og derved binde både første instans og **anke**myndigheden.

Vejledning

På baggrund af disse beføjelser og den statslige godkendelseskompetence har der været ført en uformel dialog mellem amtsrådene og de statslige myndigheder omkring planlægningens ind-

hold og nærmere tilrettelæggelse. En del af disse drøftelser har fundet udtryk i den statslige vejledningsvirksomhed.

- Dialog Med overgangen til et ikke-bindende system må den statslige godkendelse af amtsrådenes planlægning falde væk, men statens behov for indseende med planlægningen vil naturligvis ikke blive mindre.
- En fortsættelse og styrkelse af dialogen mellem myndighederne og med offentligheden er efter udvalgets opfattelse den væsentligste forudsætning for sikring af natur- og miljøhensynene.
- Statslige beføjelser Bortfaldet af den statslige godkendelse betyder at den statslige myndighed mister en påvirkningsmulighed. Men de beføjelser som findes i lovgivningen i dag til at påvirke amtsrådenes administration - herunder ved ankesagsbehandlingen - er formentlig tilstrækkelige til at sikre den statslige interessevaretagelse. Udvalget er dog opmærksom på at det på nogle områder må overvejes at justere de statslige beføjelser over for planlægningen og enkeltadsadministrationen.
- Statslig stillingtagen Udvalget har overvejet, hvorvidt der vil være behov for regler vedrørende statens stillingtagen til amtskommunernes sektorplanlægning. Der kunne være tale om krav til den statslige myndighed om at udarbejde landsdækkende sammenfatninger af den amtskommunale sektorplanlægning, om at forpligte den statslige myndighed til at tilkendegive over for amtsrådet, hvorvidt den ville administrere i overensstemmelse med amtsrådets tilkendegivelser, om at indføre tidsfrister for den statslige myndigheds reaktioner eller lignende.
- Tilbage melding Udvalget anser det for en selvfølge at de statslige myndigheder giver amtsrådene en tilbage melding, når de modtager resultaterne af den amtskommunale planlægning. Men forslag om eventuelle regler herfor ville være i modsætning til ønsket om at gøre det muligt for myndighederne at arbejde mere frit med planlægningen og til det generelle ønske om at de statslige myndigheder melder ud om deres hensigter så tidligt som muligt, idet de ville lægge op til at den væsentlige statslige indsats ligger efter gennemførelsen af amtsrådets planlægningsarbejde.
- Statens interesser i planlægningen Udvalget har overvejet, om der vil være behov for i loven at lægge en begrænsning på statens indgrebsmuligheder. Om man, sagt med andre ord, vil kunne afklare, hvor langt statens legitime interesser i planlægningen går, hvilke kvalitetskrav den statslige myndighed skal kunne stille og hvor omfattende en dokumentation den skal kunne kræve.
- Væsentlighed Udvalget finder det på den ene side indlysende at den statslige kravstillelse må være afgrænset af et væsentlighedskriterium,

men på den anden side hverken fremkommeligt eller hensigtsmæssige nærmere at definere, hvor denne grænse går, - det være sig generelt eller for det enkelte emne. Omfanget og styrken af den statslige interessevaretagelse afhænger i det lange løb af regeringens og folketingets opfattelse af amtsrådets løbende varetagelse af natur- og miljøbeskyttelseshensynene.

Følge og vurdere

Den statslige medvirken i planlægningen i de allernærmeste år må forventes i det væsentlige at bestå i et behov for at følge den materielle udvikling på natur- og miljøbeskyttelsesområdet og i en vurdering af amtsrådenes indsats i forhold hertil. Staten skal samtidig formidle erfaringer fra dette arbejde og medvirke til at indkredse de områder, som vil kræve en særlig indsats.

Uenighed

Hvor den statslige myndighed er uenig i amtsrådets politik, må den anvende sine muligheder for at stille krav til amtsrådets planlægning, eller sine beføjelser i forbindelse med afgørelser i enkeltsager.

Forhandling

Tilkendegivelser om uenighed vil typisk udløse forhandling, hvor amtsrådet søger at opnå enighed om spørgsmålet med den statslige myndighed. Det bør være et selvfølgeligt udgangspunkt for sådanne forhandlinger at den statslige myndighed går ind i forhandlingen for at sikre at færrest mulige spørgsmål henstår til afklaring i forbindelse med konkrete sager. Det bør dog omvendt være klart, at der vil være en række tilfælde, hvor der ikke kan opnås en endelig afklaring, evt. fordi spørgsmålet endnu ikke foreligger tilstrækkeligt belyst. Selvom et af formålene med planlægning er at opnå en tidlig afklaring af mulighederne for at disponere på en bestemt måde, så vil det formentlig næppe være muligt gennem regler om forudgående forhandling at sikre at en statslig afgørelse i en konkret sag altid kan være i overensstemmelse med amtsrådets planlægning, hvadenten det er en ikke-bindende sektorplanlægning eller regionplanlægningen.

Uløste konflikter

Det kan altså fortsat være nødvendigt at lade konflikter imellem amtsråd og stat henstå uløste i planlægningsfasen og afvente en afklaring til de konkrete sager opstår.

9. Opdatering og offentliggørelse af sektorplanlægningens resultater

Vedligeholdelse

Behovet for opdatering, ajourføring eller revision vil variere fra område til område og over tid.

Udvalget har drøftet behovet for, at der fastlægges regler for vedligeholdelse af sektorplanlægningen.

Der bør til enhver tid foreligge et aktuelt grundlag for kommunernes opfølgende planlægning og for regionplanlægningen, hvortil sektorplanlægningen - og ikke kun på miljøministeriets område - leverer et væsentligt bidrag.

Fast kadence

For at sikre mulighed herfor og for at opnå en balance mellem interessevaretagelsen på de forskellige sektorområder, bør kaden- den i vedligeholdelsen være den samme på alle områder. Ud- valget foreslår derfor, at amtsrådet som et minimum én gang i hver valgperiode skal offentliggøre et materiale, som tilkendegi- ver og begrundet amtsrådets politik.

Det vil gøre det muligt at opnå en ligeværdig præsentation af de forskellige hensyn, som ligger til baggrund for amtsrådets prioriteringer og at sammenholde forholdene i landets forskelli- ge dele og på tværs af amtsgrænser.

Opdatering knyttet til regionplanrevisionen

Af hensyn til region- og kommuneplanlægningen vil det være hensigtsmæssigt hvis denne opdatering/ajourføring gennemfø- res samtidig med forberedelsen af regionplanrevisionen i anden halvdel af den kommunale valgperiode, da kommunalbestyrel- sen i første halvdel af den kommunale valgperiode skal gennem- gå kommuneplanen med henblik på at vurdere behovet for æn- dringer og justeringer.

Amtsrådet beslutter om formen

Det bør efter udvalgets opfattelse være op til amtsrådet at afgø- re, hvilken form det vil være mest hensigtsmæssigt at anvende ved opdatering af sektormaterialet. Det kan ske ved en samlet ajourføring område for område, der giver sig udtryk i et sæt af publikationer eller i en enkelt publikation for hele natur- og miljøbeskyttelsesområdet. Det kan ske ved en tværgående behandling af udvalgte og påtrængende problemstillinger eller på anden måde.

Overblik

Afgørende er alene, at offentligheden og de berørte myndighe- der i det offentliggjorte materiale får et dækkende billede af amtsrådets politik på natur- og miljøbeskyttelsesområderne. Det vil sige, at det fremgår, hvilke mål amtsrådet agter at forfølge, hvilke initiativer man agter at tage, og hvordan man agter at udøve sine administrative beføjelser for at nå de opstillede mål.

Ny viden offentliggøres løbende

Resultater af amtsrådenes undersøgelses- og kortlægningsvirk- somhed vil det formentlig være mest hensigtsmæssigt at offent- liggøre løbende. Udvalgets forslag til ændringer af planlægnings- reglerne skal gøre det muligt for amtsrådet at koncentrere ind- satsen om de politisk set mest aktuelle problemstillinger, og det vil rimeligvis vise sig, at amtsrådets iværksættelse af særlige undersøgelser vil blive indrettet på at forbedre beslutnings- grundlaget for de emner, som kræver en aktuel stillingtagen. Det vil derfor efter udvalgets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt,

hvis offentliggørelse af sådanne undersøgelser samles f.eks. én gang i hver valgperiode.

Oversigt over videngrundlag

Derimod vil der være behov for, at amtsrådet med mellemrum og mindst én gang i hver valgperiode offentliggør en ajourført oversigt over det tilgængelige videngrundlag, eventuelt i forbindelse med offentliggørelsen af sektormaterialet.

Udførende opgaver

Gennem sektorplanlægningen tilvejebringer amtsrådet et grundlag for udøvelsen af sine administrative beføjelser. Men amtsrådet forestår også en række udførende opgaver på natur- og miljøbeskyttelsesområdet. Videngrundlaget vedligeholdes og udbygges, amtsrådet har overvågnings- og tilsynsopgaver, forestår pleje- og beskyttelsesforanstaltninger, etablerer rekreative anlæg, foretager jordopkøb o.s.v.

Handlingsprogram

Udvalget ville finde det ønskeligt, hvis amtsrådet i tilknytning til den årlige budgetlægning redegjorde for sådanne konkrete aktivitetsønsker. Det ville muliggøre en offentlig debat om amtsrådets prioritering af de udførende opgaver og en mulighed for at se disse i relation til amtsrådets politik for natur- og miljøbeskyttelse som helhed. Et handlingsprogram ville således være et nyttigt supplement til belysning af de generelle og ofte mere langsigtede målsætninger der formuleres som led i sektorplanlægningen.

Dette kapitel indeholder en oversigt over udvalgets forslag. Den uddybende argumentation findes i kapitel 4.

A. Forslag vedrørende regionplanlægningen

1. Rammestyringssystemet

Udvalget har som udgangspunkt for forslaget ønsket at opretholde rammestyringssystemet. Regionplanen skal fortsat fungere som en overordnet sammenfattende planlægning og der vil fortsat være krav om overensstemmelse mellem region-, kommune- og lokalplan.

Udvalget stiller forslag om ændringer, som dels forenkler systemet dels tilpasser det til den nuværende situation, hvor der er tale om en løbende ajourføring af regionplanen og ikke om udarbejdelse af nye planer »fra bunden«.

2. Regionplanernes indhold

Grundvandet

Der stilles forslag om, at emnebeskrivelsen i lands- og regionplanloven udvides, således at den omfatter grundvandet.

Byfornyelsen

Udvalget har fundet, at byfornyelsen fortsat skal indgå i regionplanlægningen, men at kravet om angivelse af rækkefølge eller tidsfølge kan udgå af regionplanlovene.

3. Regionplanernes udformning

Overordnet konfliktafvejning

Regionplanerne bør fastholdes som instrument for en overordnet afvejning af konflikter. Det betyder, at det af regionplanerne præcist bør fremgå, hvilke interesser der er behandlet, og hvordan der er prioriteret mellem disse interesser.

Detaljeringsgrad	Regionplanens detaljering må afhænge af planlægningsproblemernes karakter og deres aktualitet. Den kan ikke fastsættes generelt.
Statslige interesser	De statslige interesser, som ønskes varetaget gennem regionplanlægningen, bør så vidt muligt finde udtryk gennem landsplandirektiver eller andre statslige udmeldinger på basis af gældende lov.

4. Proceduren for ændringer i regionplanen

Procedure for regionplanændringer	Udvalget foreslår procedureforskrifterne for ændringer i regionplanen forenklet, sådan at alle ændringer af regionplanen gennemføres efter den samme procedure. Det medfører bl.a., at kravet om alternative skitser bortfalder.
Offentlig høring	Efter at have vedtaget et forslag til ændring af regionplanen skal amtsrådet udsende dette til en 16-ugers offentlig høring. Inden udløbet af offentlighedsperioden afgiver miljøministeren på de statslige myndigheders vegne en samlet udtalelse over amtsrådets forslag.
Godkendelse	Derefter vedtager amtsrådet ændringsforslaget, som indsendes til statslig godkendelse. Hvis det ikke er muligt at godkende inden 8 uger efter modtagelsen, skal regionplanmyndigheden orienteres om årsagen hertil og om, hvornår godkendelse kan forventes.
Dispensation fra høringskrav	Udvalget foreslår, at ministeren skal have mulighed for at dispensere fra kravet om 16 ugers offentlig fremlæggelse både i enkelttilfælde og for bestemte typer af regionplanændringer. Derved åbnes mulighed for, at sammenhængende ændringer i lokalplan, kommuneplan og regionplan kan gennemføres inden for samme tidsrum.

Udvalget har foreslået, at kravet om at de berørte kommuner skal høres, hvis der gennemføres ændringer i en regionplan i forbindelse med godkendelsen, udgår af lovene som obligatorisk krav.

5. Ajourføring af regionplanerne

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt at bibeholde en ordning, hvorefter regionplanerne ajourføres hvert 4. år, og har også fundet, at tidspunktet for ajourføringen er rigtigt placeret i sidste halvdel af den kommunale valgperiode under hensyn til samspillet med kommuneplanlægningen. Udvalget foreslår, at ajour-

føringen betegnes »regionplanrevision«, og at de ændringer, der foretages mellem revisionerne betegnes »regionplantillæg«.

Toårsredegørelserne

Udvalget har ikke fundet det nødvendigt at opretholde kravet om, at der hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan skal afgives en redegørelse (toårs-redegørelsen) til miljøministeren.

6. Regionplanen som administrationsgrundlag

Overensstemmelsen med kommuneplanlægningen skal påses af regionplanmyndigheden. Udvalget med undtagelse af David Rehling og Ole Løvig Simonsen har ikke fundet grundlag for at foreslå en klageadgang vedrørende overensstemmelsesspørgsmål.

B. Forslag vedrørende den amtskommunale sektorplanlægning

1. Hovedforslag

Fortsat sektorplanlægning

Efter udvalgets opfattelse skal der fortsat udføres en amtskommunal sektorplanlægning for natur- og miljøbeskyttelsesinteresserne.

Retningsgivende

Resultaterne af denne sektorplanlægning skal ikke være formelt bindende; men alene retningsgivende for amtsrådets administration og for den kommunale planlægning og administration.

Godkendelse afskaffes

I konsekvens heraf foreslår udvalget, at de nuværende statslige godkendelsesbeføjelser afskaffes.

Amtsrådets politik

Sektorplanlægningen skal resultere i formulering af amtsrådets politik på natur- og miljøbeskyttelsesområdet og redegøre for de mål, amtsrådet agter at forfølge, herunder ved udøvelse af sine administrative beføjelser i henhold til de enkelte love. Sektorplanlægningen udgør endvidere et grundlag for regionplanlægningen.

Offentliggørelse

Amtsrådets beslutninger om den politiske linie på sektorområderne skal offentliggøres og mindst én gang i hver valgperiode skal offentligheden og de berørte myndigheder på baggrund af en sådan offentliggørelse have lejlighed til at indgå i dialog med amtsrådet herom.

2. Resultater af sektorplanlægningen

Sektorplanlægningen vil typisk resultere i 3 typer af materiale:

- | | |
|------------------|---|
| Videndel | a. En videndel, der omfatter resultater af kortlægning og undersøgelser med amtsrådets dertil hørende vurderinger. |
| Politisk del | b. En politisk del, der beskriver de mål, som amtsrådet ønsker at opnå til fremme af de i sektorlovgivningen indeholdte formål og tilkendegiver, hvorledes amtsrådet agter at udøve sine administrative beføjelser til fremme af disse mål, samt hvilke initiativer amtsrådet i øvrigt agter at tage. |
| Handlingsprogram | c. Årlige handlingsprogrammer, der i tilknytning til den amtskommunale budgetlægning nærmere redegør for amtsrådets indsats på de områder, der forudsætter amtskommunale drifts- eller anlægsbevillinger. |

a. Videndelen

Kortlægning og vurdering

En meget stor del af planlægningsarbejdet har i den forløbne tid været koncentreret om at kortlægge og undersøge forhold i naturen og anvendelsen af ressourcer ud fra en række forskellige synsvinkler.

Der er gennemført en kortlægning og vurdering af råstofforekomster og grundvandsressourcer, af recipientkvaliteten i søer og vandløb, af geologiske, landskabelige, biologiske og kulturgeografiske forhold og af den rekreative anvendelse af naturen omkring osv. Indsatsen ligger for en stor dels vedkommende i forlængelse af arbejde, som er udført også før de nu gældende regler for sektorplanlægningen blev udformet, og vil i princippet aldrig blive afsluttet. Forholdene ændrer sig, nye synsvinkler vil blive anlagt, særlige forhold vil blive taget op til nøjere undersøgelse osv.

Beslutningsbaggrund

Der vil således løbende blive gennemført undersøgelser og fremkomme resultater, som indgår i amtsrådets beslutningsgrundlag. Den tilvejebragte viden vil indgå med betydelig vægt ved amtsrådets afgørelse af enkeltsager og ved fremsættelse af forslag til pleje- og tilsynsforanstaltninger, til nyanlæg eller reetablering samt for forslag til videre undersøgelser.

Prioritering af undersøgelsesarbejde

Denne udbygning af videngrundlaget kan ske for hver sektor for sig; men det må forventes, at amtsrådets prioritering af de enkelte opgaver baseres på en afvejning af behovet de enkelte sektorer imellem.

En væsentlig del af dette arbejde vil som hidtil ske med bistand fra kommuner og frivillige organisationer, som med fordel vil kunne inddrages både ved overvågningsopgaver og ved kortlæg-

ning, vurderinger og fremsættelse af forslag til særlige foranstaltninger.

Gennemsigtighed For de statslige og kommunale myndigheder, for befolkningen og interesseorganisationerne er det væsentligt, at videngrundlaget er tilgængeligt. Materialet må foreligge i en form, så enhver interesseret kan drage nytte af den tilvejebragte viden.

Statslige krav De statslige myndigheder har i den gældende sektorlovgivning beføjelser til at fastsætte krav til amtsrådernes kortlægningsvirksomhed m.v. Udvalget foreslår ikke ændringer heri.

Offentliggørelse Udvalget finder, at amtsrådet løbende bør offentliggøre de væsentligste resultater af sine undersøgelser, men finder det ikke hensigtsmæssigt at lovfæste særlige krav herom.

Derimod finder udvalget, at der bør være en pligt for amtsrådet til med mellemrum at offentliggøre en oversigt over det foreliggende videngrundlag.

b. Den politiske del

Amtsrådets politik På baggrund af de undersøgelser, der gennemføres for den enkelte sektor, tilkendegiver amtsrådet, hvilke mål man agter at forfølge på natur- og miljøbeskyttelsesområdet, hvilke initiativer man agter at tage, og hvorledes man agter at udøve sine administrative beføjelser til opfyldelse af disse mål.

Den politiske del skal således beskrive de efter amtsrådets opfattelse centrale og aktuelle problemer på natur- og miljøbeskyttelsesområdet og angive midler og muligheder for deres løsning.

Statslig interessevaretagelse De statslige myndigheder har efter gældende lovgivning mulighed for at stille krav om, hvilke emner der skal være dækket af amtsrådets tilkendegivelser og i givet fald at fastsætte, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund herfor. Udvalget foreslår ikke ændringer heri.

Offentliggørelse Udvalget finder, at den politiske del af sektorplanlægningen bør offentliggøres mindst én gang i hver valgperiode, således at offentligheden - herunder interesseorganisationerne, de kommunale og de statslige myndigheder indenfor en frist af 8 uger har lejlighed til at gøre deres indflydelse gældende over for amtsrådet og påvirke dets politik på de enkelte områder.

c. Handlingsprogram

Undersøgelser og overvågning Udover varetagelsen af administrative beføjelser forestår amtsrådet en række udførende opgaver på sektorområderne. Vedligeholdelse og udbygning af videngrundlaget er nævnt; det indbefatter en række overvågnings- og tilsynsopgaver og gennemførelse af særlige undersøgelser, ofte i samarbejde med interesseor-

reise af særlige undersøgelser, ofte i samarbejde med interesseorganisationer, videnskabelige institutioner, konsulenter eller statslige myndigheder.

Konkrete foranstaltninger

Dertil kommer pleje- og beskyttelsesforanstaltninger, etablering af rekreative anlæg, jordopkøb m.v, som prioriteres årligt i sammenhæng med budgetlægningen.

Den igangværende sektorplanlægning har resulteret i en klargøring af behovet for supplerende viden, og i en erkendelse af behovet for en målrettet indsats på en række områder.

Handlingsprogram

Det må derfor forventes, at en væsentlig del af amtsrådenes arbejde med natur- og miljøbeskyttelse i de kommende år vil ligge på det udførende område. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt, at amtsrådet i tilknytning til budgetlægningen redegør for den påtænkte indsats i årlige handlingsprogrammer. Det vil samtidig muliggøre en offentlig indsigt i amtsrådets politiske initiativer og en debat i tilknytning til budgetbehandlingen.

3. Fremstilling af sektormaterialet

Mange muligheder

Den offentlige fremlæggelse af den gennem sektorplanlægningen frembragte viden og af sektorplanlægningens politiske del kan ske på mange måder. Afgørende er alene, at offentligheden og de berørte myndigheder i det offentliggjorte materiale får et dækkende billede af amtsrådets politik vedrørende arealanvendelsen og forvaltningen af naturressourcerne.

En mindre del af sektorplanlægningen skal efter regionplanlovgivningen indgå som bindende retningslinier i regionplanen.

Det øvrige materiale kan fremlægges i særskilte rapporter område for område, eller det kan samarbejdes i nogle få eller eventuelt én rapport.

Hvis amtsrådet finder det hensigtsmæssigt, vil materialet også kunne indgå i den redegørelse, som skal udarbejdes i forbindelse med den 4-årige revision af regionplanen.

Kommissorium for et udvalg om arealanvendelse og regulering af fast ejendom

De sidste års debat om mulighederne for at forenkle planlægningen har vist, at der er behov for mere grundlæggende overvejelser om samspillet mellem den lovgivning, der regulerer arealanvendelsen. Debatten har navnlig haft udgangspunkt i spørgsmål omkring arealanvendelsen i det åbne land.

Udvalget skal på denne baggrund på miljøministeriets område analysere den lovgivning der knytter sig til reguleringen af fast ejendom, herunder såvel regler om planlægning som om enkeltsagsbehandling.

Især skal følgende forhold analyseres:

- samspillet mellem regionplanlægning og sektorplanlægning og muligheder for forenkling af lovgivningen herom
- behovet for harmonisering af forskellige lovgivninger, der regulerer arealanvendelse.

Udvalget skal tilstræbe at opnå en enklere og stærkere varetagelse af natur- og miljøbeskyttelseshensyn i det åbne land.

Udvalget kan udover de nævnte forhold inddrage beslægtede problemstillinger inden for miljøministeriets område for at afrunde sit arbejde.

Udvalget skal på denne baggrund fremkomme med forslag til ændring af den pågældende lovgivning. Forslagene skal være så enkle som muligt for borgere og myndigheder og skabe bedre mulighed for en smidig og overskuelig sagsbehandling.

Udvalget skal inddrage følgende:

- redegørelsen »Al den planlægning, hvorfor og hvordan«,
- redegørelse af 31. august 1984 om forslag til opfølgning af planredegørelse 3 på miljøministeriets område,
- rapporten fra det såkaldte »samtidighedsudvalg«.

Udvalget skal afgive sin betænkning inden udgangen af 1986.

Udvalget kan nedsætte underudvalg til behandling af dele af kommissoriet.

Udvalget skal så tidligt som muligt udtale sig til miljøministeren om, hvorvidt EF's direktivforslag om Vurdering af Virkninger på Miljøet vil have afgørende indflydelse på udvalgets arbejde, hvis det tiltrædes af Danmark.

Udvalget skal tilrettelægge sit arbejde således, at det tilsigtes at afgive en delbetænkning om samspillet mellem regionplanlægning og sektorplanlægning og eventuelle forslag til forenkling 1. oktober 1985. Denne delbetænkning skal indgå som miljøministeriets bidrag til planinformationsudvalgets arbejde med koordination og forenkling på hele areal- og infrastrukturområdet.

Udvalget bør i foråret 1985 gennemføre en konference for kommunalpolitikere og folketingspolitikere m.fl. om de emner, som vil blive genstand for dets arbejde.

Følgende repræsenteres i udvalget:

Miljøministeriet (3-4 repr.)
Landbrugsministeriet (2 repr.)
Ministeriet for offentlige arbejder.
Finansministeriet (2 repr.)
Indenrigsministeriet
Energiministeriet
Boligministeriet
Kommunernes Landsforening (2 repr.)
Amtsrådsforeningen (2 repr.)
Hovedstadsrådet
Industrirådet
Håndværksrådet
Landbrugsorganisationerne
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Danmarks Naturfredningsforening
Friluftsrådet

3 personligt udpegede medlemmer.

Notat om EF-direktivudkast om VVM-proceduren i relation til arealudvalgets arbejde

I arealudvalgets kommissorium er det fastsat, at »Udvalget skal så tidligt som muligt udtale sig til miljøministeren om, hvorvidt EF's direktivforslag om Vurdering af Virkninger på Miljøet vil have afgørende indflydelse på udvalgets arbejde, hvis det tiltrædes af Danmark«.

På den baggrund kan det ikke være udvalgets opgave at nå frem til en præcis model for gennemførelsen af direktivforslaget i dansk ret. Opgaven må være at vurdere, hvorvidt gennemførelsen af forslaget vil kræve ændringer - eller fastholdelse - af reglerne om arealanvendelse og regulering af fast ejendom på en sådan måde, at arealudvalgets arbejde foregribes afgørende. Med det sigte vil det i det følgende blive gennemgået, hvilke konsekvenser en eventuel gennemførelse af direktivforslaget vil få for lovgivningen i Danmark.

1. Hvad er WM?

VVM er en forkortelse af vurdering af virkninger på miljøet. Dette notat tager udgangspunkt i EF's udkast til direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkninger af et projekt på følgende faktorer:

- mennesker, fauna og flora
- jordbund, vand, luft, de klimatiske forhold og landskabet
- samspillet mellem ovennævnte faktorer - materielle goder og »kulturarv.«

A. Hvilke projekter er omfattet af WM?

Direktivet vedrører »- offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de må forventes at påvirke miljøet væsentligt«. Der skelnes mellem projekter, hvor WM er obligatorisk, og hvor VVM er »frivillig«.

VVM er obligatorisk (art. 4, stk. 1) for følgende hovedgrupper af projekter (bilag I):

- råolieraffinaderier
- store kraftværker (konventionelle og atomare)
- anlæg til deponering og bortskaffelse af radioaktivt affald - store jern- og stålværker
- anlæg, hvor der anvendes asbest
- store kemiske anlæg - omfattende trafikanlæg - søhandelshavne - anlæg til destruktion af kemisk affald.

Medlemsstaterne kan undtagelsesvis fritage projekter fra VVM-vurdering. I så fald skal der gives en nærmere begrundelse til offentligheden og til kommissionen (art. 2, stk. 3).

Direktivets obligatoriske liste omfatter kun projekter, som er meget store efter danske forhold. Over en 10-års periode vil antallet i Danmark antagelig være encifret.

Direktivforslagets »frivillige« del (art. 4, stk. 2) omfatter middelstore projekter m.v., der underkastes VVM-procedure i det omfang, miljøpåvirkningerne skønnes at være betydelige. Det enkelte land opstiller selv kriterier og grænseværdier som grundlag for dette skøn.

VVM er frivillig for følgende hovedgrupper af projekter (bilag II):

- landbrug
- udvindingsindustri
- energiindustri-bearbejdning af metaller
- glasindustri
- kemisk industri
- levnedsmiddelindustri
- tekstil-, læder-, træ- og papirindustri
- gummiindustri
- infrastrukturprojekter
- andre projekter (herunder feriebyer og -hoteller)
- ændring af obligatoriske projekter (under visse forudsætninger).

B. Hvad omfatter WM-vurderingen?

Rammerne for VVM-vurderingens omfang er ret vide. Direktivforslagets tekst går ud på, at procedu-

ren skal være »passende« (art 2, stk. 2). Deri ligger visse muligheder for at graduere undersøgelsesens omfang under hensyntagen til karakteren af de konkrete projekter. Der er heller ikke fastsat bestemte krav til offentlighedsperiodens længde.

Det er meningen, at VVM skal kunne indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse (art. 2, stk. 2). De faste holderpunkter er:

- a. Medlemsstaterne fastlægger, hvilke myndigheder der har til opgave at administrere direktivets regler (art. 1, stk. 3). (kompetent myndighed).
- b. Den kompetente myndighed fastlægger, hvilke oplysninger der skal afgives af bygherren i forbindelse med godkendelsesproceduren og tidspunktet herfor (art. 5, stk. 1).
- c. Bygherren er forpligtet til at afgive de oplysninger, som det med rimelighed kan forventes på baggrund af bl.a. den nuværende viden (art. 5, stk. 1). Minimumskrav til oplysningernes omfang (art. 5, stk. 2 se endvidere Råds- og Kommissionserklæringen til art. 5, stk. 1) samt pligt for myndighederne til at stille oplysninger til rådighed for bygherren (art. 5, stk. 3).
- e. Alle implicerede myndigheder skal have mulighed for at udtale sig (art. 6, stk. 1).
- f. Offentlighedsbestemmelserne består i (art. 6, stk. 2):

- at ansøgning samt indsamlede oplysninger gøres offentligt tilgængelige,
- at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden projekter påbegyndes.

g. Eventuelt berørte medlemsstater orienteres med henblik på nødvendige høringer.

h. Indholdet af trufne beslutninger og det relevante beslutningsmateriale stilles til rådighed for den berørte offentlighed.

2. Hvilke bindende konsekvenser vil vedtagelsen af direktivforslaget få for dansk ret?

Direktivforslaget kan naturligvis gennemføres ved en særskilt lovgivning. De projekter, der er omtalt i direktivforslagets obligatoriske del, er imidlertid allerede idag omfattet af godkendelseskrav efter den danske miljø- og planlægningslovgivning, herunder først og fremmest miljøbeskyttelsesloven, lands- og regionplanloven og naturfredningsloven. Atomanlægsprojekter er omfattet af atomanlægsloven.

Nedenfor vurderes, om den gældende danske lovgivning på alle punkter opfylder kravene i direktivforslagets obligatoriske del. Der vil dog ikke blive taget stilling til procedurerne for projekter, der gennemføres ved anlægslov, fordi det forudsættes, at EF ved en eventuel gennemførelse af direktivforslaget vil acceptere Danmarks forbehold om projekter, der vedtages ved lov.

Lokaliseringen af de projekter, der er omfattet af direktivforslagets obligatoriske del - bortset fra de tilfælde, hvor der gennemføres en særlig lov - sker ved landsplandirektiv eller regionplanlægning. Dette er udgangspunktet for den efterfølgende vurdering af forholdet mellem direktivforslaget og dansk ret.

Lokalisering ved landsplandirektiv

Anvendelsen af landsplandirektiv kan enten have karakter af rammeangivelse eller konkret arealreservation. Når der er tale om rammeangivelse, skal landsplandirektivet følges op af regionplanlægning vedrørende den præcise lokalisering. I så fald kan VVM-proceduren knyttes til regionplanlægningen. Hvis lokaliseringen har karakter af en konkret arealreservation, vil selve landsplandirektivet være udtryk for den trufne beslutning. I så fald kan direktivforslagets krav opfyldes ved, at der sker en VVM-vurdering med tilhørende offentlighedsprocedure forud for udstedelsen af landsplandirektivet. Den »kompetente myndighed« vil i dette tilfælde være miljøministeren, og kap. 2 i lands- og regionplanloven indeholder hjemmel for tilvejebringelse af det nødvendige undersøgelsesmateriale.

Lokalisering ved regionplanlægning

ad a. Medlemsstaterne udpeger en kompetent myndighed

Amtsrådene/Hovedstadsrådet er regionplanmyndighed. Efter miljøbeskyttelseslovens § 61 g, stk. 1, kan miljøministeren fastsætte nærmere regler, hvorefter amtsrådene/Hovedstadsrådet som led i regionplanlægningen skal tilvejebringe foreløbige undersøgelser og vurderinger af de miljømæssige konsekvenser i forbindelse med etableringen af større enkeltanlæg. Endelig er amtsrådet/Hovedstadsrådet godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 for så vidt angår de godkendelsespligtige projekter, der er omfattet af VVM's obligatoriske del.

ad b, c og d. Disse punkter omfatter tilvejebringelse af oplysningerne, som skal indgå i WM-proceduren

Hovedindholdet i disse bestemmelser er, at den kompetentemyndighed fastlægger, hvilke oplysninger (art. 5, stk. 1) der er relevante, at der er grænse for, hvad der kan kræves (art. 5, stk. 1, b), men at ansøgerens oplysningspligt er underkastet visse minimumsbestemmelser (art. 5, stk. 2), samt at myndighederne er forpligtet til at stille oplysninger til rådighed i forbindelse med proceduren (art. 5, stk. 3).

Miljøministeren kan efter miljøbeskyttelseslovens § 61 g, stk. 2, fastsætte, at »den, som søger et anlæg som nævnt i § 61 g, stk. 1, etableret, efter anmodning fra amtsrådet skal yde dette bistand ved gennemførelsen af undersøgelserne og vurderingerne«. Efter miljøbeskyttelsesloven kan der imidlertid ikke stilles krav til bygherren om konsekvensvurderinger med hensyn til landskabelige-, og økologiske- og visuelle forhold. Det må antages, at regionplanmyndighederne i vidt omfang i forvejen er i besiddelse af det nødvendige grundlag. Men i princippet vil gennemførelsen af direktivforslaget dog kræve, at bygherrens oplysningspligt suppleres på disse punkter.

For anlæg, som ikke etableres af private bygherrer, gælder endvidere, at »kommunalbestyrelser og andre myndigheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder efter anmodning fra amtsrådet skal give de oplysninger, der findes nødvendige for regionplanlægningen« (lands- og regionplanloven § 11, stk. 2). Oplysningspligten efter denne bestemmelse opfylder direktivforslagets krav.

ad e. Alle implicerede myndigheder skal have mulighed for at udtale sig

Alle implicerede myndigheder har ifølge lands- og regionplanlovens § 13, stk. 3, mulighed for at udtale sig.

ad f. Offentlighedsbestemmelserne

Lands- og regionplanlovens offentlighedsbestemmelser indebærer, at offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden der vedtages et regionplantillæg. På dette punkt er de danske regler mere omfattende end direktivforslaget.

ad g. Eventuelle berørte medlemsstater orienteres med henblik på nødvendige høringer

Hverken lands- og regionplanloven eller lov om

miljøbeskyttelse indeholder bestemmelser om orientering af andre stater eller om eventuelle høringer.

Ved miljøministerens bekendtgørelse nr. 487 af 1. oktober 1976 er der som følge af den nordiske miljøbeskyttelseskonvention bl.a. fastsat pligt til at orientere myndighederne i Sverige, Norge og Finland forud for godkendelsen eller andre afgørelser i henhold til miljøloven i sager, hvor den pågældende virksomhed skønnes at kunne medføre væsentlig forurening i disse lande.

ad h. Offentliggørelse af indholdet af trufne beslutninger

Offentlighedsloven dækker direktivforslagets krav om, at det relevante beslutningsmateriale skal stilles til rådighed for offentligheden.

3. Konsekvenserne for arealudvalgets arbejde af en eventuel gennemførelse af direktivforslaget

Med ovennævnte, mindre supplerende af lovgivningen for så vidt angår den private bygherres oplysningspligt vil man ved at kombinere reglerne i miljøbeskyttelseslovgivningen og planlovgivningen kunne tilrettelægge en procedure, der opfylder direktivforslagets bestemmelser. Direktivet vil endvidere stille krav om en offentlighedsprocedure i forbindelse med brugen af landsplandirektiver, der fastlægger en konkret arealreservation. Det forudsættes som nævnt, at projekter, der gennemføres ifølge anlægslov, undtages fra direktivet. Udvalget finder på baggrund af det ovenstående, at de krav, som direktivforslaget stiller til dansk lovgivning om godkendelses- og offentlighedsbestemmelser, er så elementære og mulighederne for at opfylde kravene så fleksible, at direktivforslaget ikke nødvendiggør sådanne ændringer i eller fastholdelse af lovbestemmelser, at dette vil have afgørende indflydelse på udvalgets arbejde.

1. Fredningsplanlægning

Naturfredningslovens formål

Det fremgår af naturfredningslovens § 1, at loven har til formål:

- at bevare og pleje større landskaber og andre områder, som på grund af deres landskabelige værdi eller beliggenhed har væsentlig betydning for almenheden,
- at bevare og pleje områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af naturvidenskabelige undervisningsmæssige eller historiske hensyn er af væsentlig interesse,
- at åbne adgang til at færdes og opholde sig i naturen på steder, hvor dette er af væsentlig betydning for befolkningens friluftsliv,
- at bidrage til, at det menneskelige miljø ikke forringes gennem forurening. I medfør af naturfredningslovens § 36 skal amtsrådet udarbejde en plan for varetagelsen af disse interesser.

Fredningsplanen angiver retningslinier for amtsrådets og kommunalbestyrelsernes varetagelse af fredningshensyn ved udøvelsen af beføjelser efter anden lovgivning. Det er herved ifølge bemærkninger til naturfredningsloven tilstræbt at give fredningsplanen en central placering såvel i den sammenfattende fysiske planlægning som i administrationen af anden arealanvendelses- og miljølovgivning.

Fredningsplanerne har desuden til formål at informere brugerne og ejerne af landskabet om natur- og kulturværdierne.

Hovedproblemer og konflikter på naturfredningsområdet

Den industrielle udvikling, byudvikling og ændrin-

ger inden for land- og skovbruget m.m. har betydet en stadig reduktion af levesteder for planter og dyr, og dermed også en stadig reduktion i antallet af vilde plante- og dyrearter.

Udviklingen er især gået ud over de mindre levesteder i det almindelige dyrkede landskab. Problemet er vanskeligt at løse i den overordnede regionale planlægning. Alene de små biotopers arealmæssige beskedenhed gør det rent teknisk vanskeligt at håndtere spørgsmålene. For således at tilgodese disse - ofte nationale eller regionale - hensyn kræves et ret detaljeret plangrundlag.

De generelle beskyttelsesbestemmelser i naturfredningsloven bidrager sammen med fredninger og erhvervelser i et vist omfang til bevaring af biotoperne. Men i forbindelse med planlægningen og administrationen - også efter anden lovgivning - må det tilstræbes, at flest mulige biotoper bevares. Endeligt vil naturfredningshensynene i det almindelige dyrkede land ikke i fremtiden alene kunne varetages ved at søge de eksisterende biotoper bevaret. Det vil være et nødvendigt led i fredningsplanen at forbedre de økologiske betingelser f.eks. ved oprettelse af nye biotoper.

Det er en vigtig opgave at sikre de særligt værdifulde naturområder og landskaber. Bevaringen af naturen i disse områder kræver i betydelig grad bestemmelser om drift og vedligeholdelse.

Udviklingen har de seneste årtier medført en stærk efterspørgsel efter arealer og anlæg til friluftslivet. Specielt er det blevet en stadig vigtigere opgave at sikre det daglige behov for friluftsliv.

Opretholdelsen af en rimelig balance mellem udnyttelse og beskyttelse af naturen er en stadig vigtigere opgave i fredningsplanlægningen.

Naturfredningsinteresser hører til de såkaldte bløde interesser, som ofte er i konflikt med, og vanskelige at afveje over for andre interesser i det åbne land først og fremmest landbrug, råstofindvinding, vand-

indvinding og placering af byggeri og tekniske anlæg. Med fredningsplanen skal der derfor etableres et kvalificeret grundlag, som klart belyser, hvilke konsekvenser det vil have at tilsidesætte naturfredningsinteresserne.

Planlægningsarbejdet

Fredningsplanarbejdet deles op i udarbejdelsen af et planlægningsgrundlag og i udarbejdelse af selve planen. De nærmere retningslinier og vejledning for arbejdet fremgår af cirkulære nr. 1 og 2 om fredningsplanlægning samt af vejledningerne i fredningsplanlægning nr. 1, 2 og 3.

Planlægningsgrundlaget skal omfatte en kortlægning, analyse og vurdering af regionens naturfredningsinteresser. Der udarbejdes i denne fase bl.a. temakort for de geologiske, de biologiske og de kulturhistoriske forhold og for landskabsbilledet og friluftslivet.

På dette planlægningsgrundlag udarbejdes selve planen. Planen indeholder en overordnet målsætning for hele amtskommunen. Denne målsætning er et udtryk for de generelle og særlige mål, amtskommunen sætter for varetagelsen af regionens naturfredningsmæssige interesser.

Herudover opdeles regionen i en hovedstruktur, bl.a. omfattende sammenhængende naturområder, særlige beskyttelsesområder, særlige friluftsområder m.m. Til planens enkelte områder knyttes en målsætning, udformes retningslinier og opstilles et handlingsprogram.

Efter en offentlighedsperiode på mindst 3 måneder forelægges den endelige fredningsplan for miljøministeren til godkendelse. De overordnede interesser varetages i forbindelse hermed.

Godkendte planer kan ændres efter samme procedure. Miljøministeren kan selv pålægge amtsrådet at udarbejde ændringsforslag til en godkendt fredningsplan og kan selv foretage ændringer.

Fredningsplanerne forventes indsendt til godkendelse omkring årsskiftet 1985/86. Arbejdet i amtskommunerne følger i vid udstrækning vejledningerne.

Planernes status

De dele af fredningsplanen, der er optaget i region-

planen, er bindende for amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes varetagelse af de naturfredningsmæssige interesser, uanset hvor beføjelserne er hjemlet.

Den godkendte fredningsplan er bindende for amtsrådet, hovedstadsrådet og kommunalbestyrelserne i deres administration af naturfredningsloven. Der er ikke nogen handlepligt, og planen er kun bindende i den forstand, at de ikke må handle imod planen.

Der er ikke nogen forpligtelse for staten til at handle i overensstemmelse med fredningsplanen. Staten er dog inddirekte forpligtet på grund af den statslige godkendelse.

Hverken region- eller fredningsplan er bindende for de uafhængige fredningsmyndigheder, frednings- og overfredningsnævn. Den godkendte fredningsplan fastlægger retningslinier for varetagelse af fredningshensyn i anden lovgivning, f.eks. by- og landzoneloven og kommuneplanloven. Fredningsplanens retningslinier har i denne sammenhæng mere vejledende karakter. Fredningsplanen har ikke retsvirkninger i forhold til borgerne.

Enkeltsagsbehandlingen

Fredningsplanen har en særlig betydning bl.a. i forbindelse med administrationen af naturfredningslovens bestemmelser om, at visse vandløb, søer, moser, heder, strandenge og strandsumpe ikke må ændres uden tilladelse.

Amtsrådets afgørelser i disse sager kan påklages til fredningsstyrelsen.

Fredningsplanen har desuden særlig betydning som administrationsgrundlag i forbindelse med prioritering og rejsning af fredningssager, udformning af plejebestemmelser og ved varetagelsen af godkendelsesbeføjelser i forbindelse med etablering af tekniske anlæg i det åbne land. Endvidere vil planen blive lagt til grund ved erhvervelser af arealer til rekreative formål.

Fredningsplanen er herudover vejledende for administrationen efter anden lovgivning. Med sin registrering og vurdering af naturfredningsinteresserne samt sin mulighed for at belyse konsekvenserne af forskellige anlæg og aktiviteter i et bestemt område. Dette har f.eks. betydning ved administrationen af by- og landzoneloven.

2. Råstofplanlægning

Råstoflovens formål

Råstofloven har til formål at sikre:

- 1) at udnyttelsen af Danmarks råstofforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af en række samfundsmæssige hensyn,
- 2) en ressourceøkonomisk anvendelse af forekomsterne og,
- 3) en samordning af myndighedernes behandling af spørgsmål om indvinding af råstoffer.

Ved administrationen af råstofloven skal der på den ene side lægges vægt på råstofressourcernes omfang, en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt erhvervmæssige hensyn og på den anden side på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier og videnskabelige interesser, en hensigtsmæssig byudvikling, land- og skovbrugsmæssige interesser og sandflugtsbekæmpelse.

Hovedproblemer og konflikter på råstofområdet

Råstofindvindingen i Danmark er fortsat præget af en vis forsyningsusikkerhed for så vidt angår særlige kvaliteter samt anvendelsen af større mængder i forbindelse med større - ofte enkeltstående - anlægsarbejder.

Indvindingserhvervet har, efter råstoflovens tilladelsesordning trådte i kraft i 1972, opnået en større sikkerhed for sine investeringer, for så vidt de angivne tilladelser efter råstofloven sikrer, at der ikke skrives ind over for indvindingen i medfør af anden lovgivning. Indvindingsvirksomhederne vil dog først opnå sikkerhed for at kunne forblive i et område med råstofforekomster, når landets amtskommuner har udarbejdet råstofindvindingsplaner. Planer,

der til trods for, at de forventes at give større forsyningsikkerhed og indvindingssikkerhed, stadig kun lader sig realisere inden for rammerne af den private ejendomsret til forekomsten og indvindingserhvervets krav om rentabilitet forud for indvindingen.

Råstofindvindingens væsentligste konflikter med andre interesser er først og fremmest naturfredning, jordbrug, beskyttelse af grundvandsressourcerne - ikke mindst ved gravning under grundvandsspejl - samt indvinding på kommende byarealer. Konflikterne skyldes hovedsagelig den ved indvindingen opståede terræn- og arealforandring samt støj og støvforurening.

De amtskommunale planer, herunder såvel regionplaner som råstofindvindingsplaner, forventes at indeholde udlæg af graveområder, hvor der ved arealudlægget netop forventes at være taget hensyn til ovenfor nævnte konflikter. Endvidere forventes de amtskommunale råstofindvindingsplaner løbet af en årrække at indeholde en sådan gennemarbejdning af udlagte graveområder, at det af planerne vil fremgå, hvilke konflikter der fortsat består i graveområdet, og hvorledes disse tænkes minimeret - f.eks. i forbindelse med vilkårsfastsættelse, krav om efterbehandling m.v.

Råstofindvindingsplanlægningen er endvidere kendetegnet ved at være en »rullende planlægning«, idet råstofindvindingen nødvendiggør et stadigt udlæg af nye råstofholdige arealer til graveområder samtidig med, at tidligere graveområder eller dele heraf afvikles og efterbehandles for derefter at overgå til anden anvendelse - det være sig bybygning, jordbrug eller naturformål.

Planlægningsarbejdet

Råstofindvindingsplanerne skal i henhold til lovens § 2 og 4 indeholde overvejelser om regionens råstoforsyningsforhold for hver enkelt råstofart, både hvad angår mængder og kvaliteter. De skal derudo-

ver indeholde en status over den til enhver tid værende råstofkortlægning, idet kortlægningen af mængder og kvaliteter mange år frem kun vil være gennemført for de udlagte graveområder samt områder med særlige konflikter, for eksempel byudviklingsarealer.

Fredningsstyrelsen stiller følgende krav til de amtskommunale råstofvindingsplaner (fremgår af vejledning nr. 1 om råstofvindingsplaner):

- 1) der skal udpeges råstofinteresseområder og retningslinier for beskyttelse af regionens og landets råstoffer.
- 2) Der skal fastsættes en planperiode, eventuelt afhængig af råstoffets art og kvalitet.
- 3) Der skal udarbejdes en behovsopgørelse, herunder angivelse af råstoffer, der tænkes at dække behov uden for amtskommunen og/eller angivelse af behovet for råstoffer, som i planperioden ikke kan indvindes inden for regionens eget område.
- 4) Der skal udlægges graveområder.
- 5) Der skal angives et program for det videre kortlægningsarbejde, herunder rækkefølgen af fase 2 kortlægningen (kortlægning af mængder og kvalitet), således at en senere afvejning og vurdering af arealets egnethed til råstofindvinding kan finde sted.
- 6) Der skal angives overordnede krav til efterbehandling.
- 7) Der skal angives administrative retningslinier for råstoflovens administration.

Der stilles to krav til råstofvindingsplanernes konfliktafvejning:

- 1) Der udpeges råstof interesseområder, der er identisk med de arealer, hvor der ved den oversigtlige råstofkortlægning er en positiv indikation på, at der er råstoffer tilstede. Sigtet med råstofinteresseområderne er, at der ikke gennemføres en anden arealanvendelse, der vil kunne forhindre en senere råstofindvinding, uden at der først gennemføres en mere detaljeret råstofkortlægning, hvorved der kan tages stilling til, hvorvidt råstofressourcerne skal søges udnyttet forud for den ændrede arealanvendelse.
- 2) At der udlægges graveområder.

Sigtet hermed er at sikre såvel landets råstofforsyning som erhvervets investeringer samt at minimere konflikter i forhold til andre interesser, herunder miljøforholdene. Det er desuden hensigten med graveområderne at sikre den bedst mulige udnyttelse af råstofressourcerne.

Fredningsstyrelsen forventer at have godkendte råstofvindingsplaner for hele landet i 1987. Arbejdet er ved at være gennemført i hovedstadsregionen og er i forbindelse med regionplanlægningen langt

fremme i landets øvrige amter bortset fra Ribe og Sønderjyllands amtskommuner.

Planernes status

De godkendte råstofvindingsplaner er bindende for amtskommunernes administration af råstofloven samt ankemyndighederne d.v.s. fredningsstyrelsen som miljøankenævn (§ 28). Godkendte råstofvindingsplaner er ikke direkte bindende for primærkommunerne og borgerne.

Fredningsstyrelsen og dermed staten får varetaget sin råstofinteresse gennem den statslige godkendelse af de amtskommunale indvindingsplaner, hvor der vil kunne stilles specifikke krav til den enkelte amtskommunes videre planlægningsarbejde (§5).

Fredningsstyrelsen kan herudover, ifølge råstoflovens § 6, fastsætte særlige regler for mængden og kvaliteten af de råstoffer, der må anvendes ved udførelsen af byggearbejder samt bestemte typer anlægsarbejder, herunder om der skal anvendes affalds- eller erstatningsprodukter.

Desuden skal der udarbejdes statslige forsyningsplaner § 5 til sikring af den landsdækkende forsyningspolitik, herunder samspillet mellem regionerne samt forholdet mellem råstofindvinding på havet og på land.

Forsyningsplanens nærmere indhold er dog endnu ikke fuldt fastlagt.

Enkeltogsbehandlingen

Råstofloven indeholder ingen generelle normer for enkeltogsbehandling, men opregner en række forhold (lovens formål) § 2,3, der skal indgå i den afvejning, der skal ligge til grund for den enkelte afgørelse.

De godkendte råstofvindingsplaner udgør administrationsgrundlaget og er en binding for sagsbehandlingen (§5).

Tilladelser efter råstofloven kan under særlige forhold komme i konflikt med naturfredningslovens § 43, kommuneplanlovens bestemmelser om lokalplaner samt grundvandsforhold jvf. miljøbeskyttelsesloven. Tilladelser til råstofindvinding på land med en varighed på under 10 år gives af de enkelte amtsråd med mulighed for, at ansøgeren, de myndigheder, der har været inddraget i sagens behandling samt enhver, der i øvrigt må antages at have en væsentlig individuel interesse i sagen, kan påkla-

ge denne til fredningsstyrelsen, hvis afgørelse igen kan påklages til miljøankenævnet.

Miljøankenævnets afgørelse er endelig og kan ikke påklages. I tilladelser til indvinding af en varighed udover 10 år er fredningsstyrelsen første instans

med klagemulighed alene til miljøankenævnet (§7 jvf. bekendtgørelse nr. 328 af 27. juni 1978).

På søterritoriet gælder særlige forhold, både hvad angår råstofplanlægning såvel som sagsbehandling (§ 15 - 19, og § 5).

3. Vand indvindingsplanlægning

I. Lovgivningens formål

Det fremgår af vandforsyningslovens 1 og 2, at loven har til formål at sikre:

- 1) at udnyttelsen af vandforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af
 - vandforekomstens omfang,
 - befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning,
 - miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet,
 - andre samfundsmæssige hensyn, herunder anvendelse af råstofforekomster,
- 2) en samordning af den eksisterende vandforsyning med henblik på en hensigtsmæssig anvendelse af vandforekomsterne,
- 3) en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning.

Vandindvindingsplanlægningen skal især tjene som instrument til udfyldning af pkt. 1 og 2 i denne målsætning.

Planlægningsbestemmelserne findes i lovens kapitel 3 og er uddybet i bekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning med tilhørende cirkulære af 25. februar 1980 samt bekendtgørelse nr. 570 af 3. november 1983 om ændring af bekendtgørelse om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning og cirkulære af 5. december 1983 om ændring af bekendtgørelse om vandindvinding- og vandforsyningsplanlægning samt om grundvandsbeskyttelse.

2. Hovedproblemer og konflikter på vandindvindingsområdet

Vandindvindingsplanlægningen beskæftiger sig primært med indvinding og beskyttelse af grundvand.

Grundvandsdannelsen og de processer, der påvirker grundvandet, er uhyre langsomt forløbende, hvilket betyder, at indgreb i grundvandskredsløbet såvel kvantitativt som kvalitativt har virkninger mange generationer frem og i praksis er irreversible og ofte uoprettelige.

Derfor er det meget vigtigt, at vandindvindingsplanlægningen er langsigtet og i mindre grad styret af kortsigtede svingninger i konjunkturer og vandbehov.

Forureningspresset på vandressourcerne er de seneste år steget voldsomt. Forurening af grundvandsressourcerne med nitrat forårsaget af landbrugets gødningsanvendelse og utilstrækkelige møddingsinstallationer m.v. er et stigende problem for vandindvindingen mange steder i landet, især i visse dele af Jylland.

Der er desuden voksende problemer med forurening fra kemikalieaffald og nedgravede olietanke. Endelig indebærer olietransmissionsledninger alvorlige risici for grundvandsressourcerne.

Disse problemer søges imødegået dels gennem selvstændige initiativer, som f.eks. ved de gamle kemikalieaffaldsdepoter eller i forbindelse med nitratforureningen fra landbruget, dels igennem planlægning for så vidt angår forebyggelse af, at nye problemer opstår. Der stilles således krav til planlægningen af beliggenheden af særligt forurenende virksomheder om, at anlæg og virksomheder, der indebærer en risiko for forurening af grundvandsressourcerne så vidt muligt placeres i områder, hvor ressourcerne på

grund af de hydrogeologiske forhold er velbeskyttede mod forurening eller i områder, hvor vandmængden eller vandkvaliteten er for ringe, til at indvinding kan komme på tale.

For så vidt angår udnyttelsen af grundvandsressourcerne er der også tale om et stigende pres. Indvindingspresset til markvanding er stærkt afhængig af klimaet og steg voldsomt midt og sidst i 70'erne. Op mod 1/3 af vandforbruget går i dag til markvanding.

Den stigende indvinding har mange steder i landet, især på Sjælland, givet problemer i forhold til vandløbenes vandføring og vandstanden i søer og vådområder. Miljø- og naturbeskyttelseshensyn begrænser således vandindvindingsmulighederne disse steder.

Desuden kan forureningsproblemer og råstofgravning begrænse de vandmængder, der er til rådighed for vandindvinding. Planlægningsindsatsen til sikring af en hensigtsmæssig ressourceallokering må derfor også i fremtiden prioriteres højt.

3. Planlægningsarbejdet

Amtsrådet foretager med bistand fra kommunalbestyrelserne en kortlægning af vandforekomsternes beliggenhed, størrelse og kvalitet og gennemfører på grundlag heraf undersøgelser og beregninger af de vandmængder, der vil være til rådighed for vandindvindingen. Denne systematiske kortlægning af grundvandressourcerne - den hydrogeologiske kortlægning - iværksættes i midten af 70'erne. Kortlægningen bygger dog videre på viden indsamlet over mange årtier, f.eks. i forbindelse med udførelse af vandindvindingsboringer.

På grundlag af kortlægningen og under hensyn til den igangværende og forventede erhvervs- og befolkningsudvikling udarbejder amtsrådet efter forhandling med kommunalbestyrelserne og embedslægeinstitutionen og i fornødent omfang med andre interesserede myndigheder og institutioner m.v. et forslag til en plan for den fremtidige vandindvinding. I vandindvindingsplanen fastlægges den samlede anvendelse af regionens vandforekomster under hensyn til de samfundsmæssige forhold, der er angivet i vandforsyningslovens formålsbestemmelser. Det skal fremgå af planen, i hvilket omfang den forudsætter en ændring af eller et tillæg til regionplanen.

Planen skal indeholde en redegørelse for:

a) Størrelse og lokalisering af de forventede behov for vand i amtskommunen, fordelt på forskellige forbrugergupper,

b) de bestående indvindingsanlæg,

c) om amtskommunen har behov for tilførsel af vand udefra, eller om der fra amtskommunen kan leveres vand til forbrug uden for kommunen.

I planen fastlægges:

a) Retningslinier for vandressourcernes anvendelse, herunder angivelse af de vandmængder, der er til rådighed for vandindvinding, og de vandmængder, der ikke kan indvindes ud fra miljø- og naturbeskyttelseshensyn,

b) den omtrentlige placering, ydeevne og kvalitet af de vandforekomster til grundvandindvinding og de vandområder til overflade vandindvinding, som vil være til rådighed for vandindvinding,

c) retningslinier for den fremtidige placering af indvindingsanlæg med tilhørende behandlingsanlæg, herunder ledninger til fjerntransport,

d) de foranstaltninger, der skal foretages til forebyggelse af skadevirkninger på omgivelserne. Det skal i denne forbindelse angives, på hvilken måde disse forhold skal kontrolleres, og hvilke foranstaltninger der skal foretages til opretholdelse af vandstand og vandføring,

e) en tidsfølge for etablering og udbygning af almen vandforsyningsanlæg af betydning for regionens samlede vandforsyning.

Efter en høring - og offentlighedsperiode på mindst 3 måneder og evt. fornyede forhandlinger forelægges vandindvindingsplanen for miljøministeren til godkendelse. De overordnede interesser varetages i forbindelse hermed.

Der kan udarbejdes delplaner, ændringer i eller tillæg til godkendte vandforsyningsplaner efter samme procedure.

I hovedstadsområdet udføres de opgaver, der er henlagt til amtsrådet, af hovedstadsrådet.

4. Planernes status

Amtsrådenes og kommunalbestyrelsens administration af vandforsyningsloven må ikke stride mod godkendte planer. Heri ligger bl.a., at vandindvindingsplanerne er bindende for den kommunale vandforsyningsplanlægning.

Desuden er vandindvindingsplanen i medfør af miljøbeskyttelsesloven bindende for den kommunale spildevandsplanlægning.

Dette er især relevant for så vidt angår spørgsmålet om beskyttelsen af grundvandsressourcerne mod forurening.

Planen har ingen umiddelbare retsvirkninger over for borgerne, men fungerer dog som ovenfor nævnt som bindende grundlag for sager vedrørende indvindingstilladelser.

5. Enkelt-sags-behandling

Vandforsyningsloven indeholder en lang række bestemmelser vedrørende indvindingstilladelser, ændringer i og bortfald af retten til vandindvinding, forsyningspligt, ekspropriation og aftaler om fast ejendom m.v. Kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser i de fleste sager kan påklages til miljøstyrelsen. Derudover kan visse afgørelser, truffet af miljøstyrelsen, påklages til miljøankenævnet.

4. Vand forsyningsplanlægning

I. Lovgivningens formal

Det fremgår af vandforsyningslovens 1 og 2, at loven har til formål at sikre:

1) at udnyttelsen af vandforekomsterne sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af

- vandforekomsternes omfang,
- befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning,
- miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet,

andre samfundsmæssige hensyn, herunder anvendelse af råstofforekomster,

2) en samordning af den eksisterende vandforsyning med henblik på en hensigtsmæssig anvendelse af vandforekomsterne,

3) en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning.

Vandforsyningsplanlægningen skal især tjene som instrument til udfyldning af pkt. 2 og 3 i denne målsætning.

Planlægningsbestemmelserne findes i lovens kapitel 3 og er uddybet i bekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning med tilhørende cirkulære af 25. februar 1980.

2. Hovedproblemer og konflikter på vandforsyningsområdet

Hovedspørgsmål i vandforsyningsplanlægningen vedrører valget mellem enkeltindvinding og almen forsyning samt mellem privat og offentligt anlæg. I landdistrikter er enkeltindvindinger normalt dominerende, men de sundhedsmæssige/hygieniske forhold er i mange tilfælde utilfredsstillende, bl.a. på grund af forurening, således at der kan være behov for at etablere en alternativ forsyning. De teknisk-økonomiske forhold kan tit føre til etablering af fællesforsyninger. Desuden kan etablering af indvinding til en almen forsyning påvirke grundvandsforholdene således, at nedlæggelser af enkeltindvindinger bliver nødvendige.

Erfaringerne har vist, at installationerne på mange privatanlæg er utidssvarende på grund af manglende vedligeholdelse og/eller manglende investeringer. I nogle situationer fører dette før eller senere til, at forsyningen må overtages af offentlige værker.

Forurening af grundvandsressourcerne med nitrat, forårsaget af landbrugets gødningsanvendelse og utilstrækkelige møddingsinstallationer m.v. er et stigende problem for vandforsyningen mange steder i landet, især i visse dele af Jylland. På langt sigt skal forureningen bekæmpes og begrænses ved kilden, men på kortere sigt er der behov for etablering af erstatningsforsyninger til de mange, som modtager vand af utilfredsstillende kvalitet. Dette behov vil sandsynligvis vokse de første mange år. Også f.eks. gamle kemikalieaffaldsdepoter har visse steder skabt problemer, således at man har været nødt til at lukke vandforsyningsboringer.

3. Planlægningsarbejdet

Kravene til kortlægning fremgår af de krav, der stilles til vandforsyningsplanernes indhold. Således skal vandforsyningsplanen indeholde en redegørelse for:

- a) størrelse og lokalisering af de forventede vandbehov i kommunen, fordelt på forskellige forbrugergrupper,
- b) placeringen, ydeevnen og kvaliteten af de eksisterende vandforsyningsanlæg med tilhørende behandlingsanlæg, beholderanlæg og pumpeanlæg,
- c) om kommunen har behov for tilførsel af vand udefra, eller om der fra kommunen kan leveres vand til forbrug uden for kommunen, og
- d) de nuværende forsyningsområder for de almene vandforsyningsanlæg i kommunen.

I planen fastlægges:

- a) afgrænsningen af de fremtidige forsyningsområder for de almene vandforsyningsanlæg, og
- b) den fremtidige forsyning af de områder, der påregnes forsynet fra almene anlæg, herunder en tidsfølge for etablering af anlæggene.

Planen har således 2 hovedfunktioner, dels en fastlæggelse af forsyningsstrukturen i kommunen (enkeltindvinding kontra almen forsyning) og dels en infrastrukturplan for de områder, som forsynes eller senere skal forsynes fra almene anlæg. Planen kan desuden fungere som administrationsgrundlag for visse enkeltsagsafgørelser, jfr. nedenfor.

Kommunalbestyrelsen udarbejder et forslag til vandforsyningsplan efter forhandling med de private almene vandforsyningsanlæg, embedslægeinstitutionen og i fornødent omfang med andre interesserede myndigheder og institutioner m.v. Planen må ikke være i strid med vandindvindingsplanen.

Efter en hørings- og offentlighedsperiode på mindst 3 måneder og evt. fornyede forhandlinger forelægges vandforsyningsplanen for amtsrådet til godkendelse. Amtsrådets afgørelser vedrørende godkendelse kan påklages til miljøstyrelsen.

Overordnede myndigheders interessevaretagelse sikres således dels igennem den amtskommunale godkendelse af vandforsyningsplanen og dels ved, at planen ikke må stride imod vandindvindingsplanen,

som godkendes af miljøministeren. Endvidere indrages miljøstyrelsen i forbindelse med klage om amtskommunale afgørelser i godkendelssager.

Der er p.t. ikke fastsat tidsfrister for planernes tilvejebringelse.

Der kan udarbejdes delplaner, ændringer i eller tillæg til godkendte vandforsyningsplaner efter samme procedure. Amtsrådet kan pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde sådanne delplaner, ændringer og tillæg.

I hovedstadsområdet udføres de opgaver, der er henlagt til amtsrådet, af hovedstadsrådet.

4. Planernes status

En godkendt plan er bindende for kommunalbestyrelsens og amtsrådets administration af vandforsyningsloven, f.eks. ved tildeling af vandindvindings-tilladelser.

Desuden er der åbnet mulighed for, at amtsrådet kan overdrage sin kompetence til kommunalbestyrelsen vedr. tildeling af vandindvindingstilladelser, når der i den godkendte vandforsyningsplan er fastsat en række forhold omkring de enkelte indvindinger. Såfremt kommunalbestyrelsen finder, at vandforsyningsplanen bør fraviges, skal sagen forelægges amtsrådet.

Endvidere kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at et område skal inddrages i en almen forsyning, såfremt dette er i overensstemmelse med den godkendte vandforsyningsplan.

Planen har ingen umiddelbare retsvirkninger over for borgerne, men kan dog, som ovenfor nævnt, fungere som (bindende) grundlag for visse sager vedr. indvindingstilladelser m.m.

5. Enkeltsagsbehandlingen

Vandforsyningsloven indeholder en lang række bestemmelser vedr. indvindingstilladelser, ændringer i og bortfald af retten til vandindvinding, forsyningspligt, ekspropriation og aftaler om fast ejendom m.v. Kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser i de fleste sager kan påklages til miljøstyrelsen. Desuden kan visse afgørelser, truffet af miljøstyrelsen, påklages til miljøankenævnet.

5. Recipientkvalitetsplanlægning

1. Lovgivningens formål

Bestemmelserne om recipientkvalitetsplanlægningen blev præciseret i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens revision i 1982. De findes i § 61a (kortlægning) og § 61e (planlægning). Bestemmelserne er uddybet i cirkulære af 10. oktober 1984 om recipientkvalitetsplanlægning.

I recipientkvalitetsplanlægningen foretages en planlægning for den fremtidige anvendelse af vandløb, søer og kystnære dele af søterritoriet. Formålet med denne planlægning er at sikre en samlet afvejning af de forskellige interesser, der er knyttet til vandområderne, samt at skabe et bindende grundlag for en samlet vurdering af spildevandsplanerne og spildevandsudledningerne.

2. Hovedproblemer og konflikter på recipientkvalitetsområdet

Hovedspørgsmålet i recipientkvalitetsplanlægningen er afvejningen mellem på den ene side de natur-, miljøbeskyttelses- og erhvervsmæssige interesser i vandområderne og på den anden side omkostninger ved spildevandsrensning. Disse interesser afvej es over for hinanden for hver vandløbsstrækning, sø m.v. og på dette grundlag fastsættes en målsætning for det pågældende vandområdes fremtidige anvendelse - til fiskevand, til badevand, til spildevandsnærområde eller andet. Det er væsentligt for, at denne afvejning reelt kan finde sted, således at planerne kan få den tilsigtede styrende rolle over for spildevandssektoren, at de økonomiske konsekvenser indtages i planlægningen. Dette kommer bl.a. til udtryk i kravene til recipientkvalitetsplanens indhold. For

så vidt angår problemer m.v. på spildevandsområdet henvises til bilag 6 om spildevandsplanlægningen.

Forholdene i vandområderne påvirkes også af andre faktorer end spildevandsudledninger.

Der sker en forurening af vandløb med møddingvand og ensilagesaft m.v. fra landbruget, bl.a. forårsaget af forkert placering, indretning og drift af de pågældende installationer. Denne forurening er ifølge miljøbeskyttelsesloven ulovlig. Sådanne stoffer virker stærkt ødelæggende på faunaen i vandløb, og visse steder i landet udgør disse udslip den væsentligste årsag til vandløbsforurening. Det er derfor en vigtig opgave for kommunerne at bringe forureningen til ophør.

Dræningsprojekter i landbruget kan afhængigt af jordbundsforholdene m.v. give anledning til væsentlige problemer med okkerforurening. Dette er især tilfældet i visse dele af Jylland.

Næringsstofftilførslerne fra landbruget (især nitrater) og med byspildevand (især fosfater) giver tilsammen alvorlige eutrofieringsproblemer i mange søer, lukkede fjorde og bugter. Problemerne er desuden på det sidste begyndt at vise sig i mere åbne havområder.

En god vandløbskvalitet er afhængig både af en god vandkvalitet og af gode fysiske forhold i vandløbene. Vandløbenes fysiske indretning, vedligeholdelse m.v. reguleres i medfør af vandløbsloven, og i forbindelse med revisionen af denne lov i 1982 blev formålsbestemmelserne udvidet til også at omfatte varetagelsen af miljøinteresser. I forlængelse heraf skal samtlige vandløbsregulativer revideres i de kommende år, især med henblik på at forbedre de fysiske forhold i vandløbene.

Vandindvinding kan have alvorlige konsekvenser for recipientkvaliteten på grund af nedsættelse af vandføringen i vandløb eller vandstanden i søer. Især indvindinger til markvanding har vist sig at give problemer, fordi indvindingsstederne i mange til-

fælde ligger tæt ved vandløbene, eller der indvindes direkte fra vandløbene. De fleste af disse problemer kan dog løses f.eks. ved, at indvindingsstederne flyttes længere væk fra vandløbene. Herved bliver påvirkningen af vandløbets vandføring mindre og mere udjævnet over året. Disse spørgsmål behandles i et samspil mellem recipientkvalitets- og vandindvindingsplanlægningen.

3. Planlægningsarbejdet

Foreløbige recipientkvalitetsplaner blev udarbejdet af amtsrådene i midten af 70-erne som grundlag for spildevandsplanlægningen. Den nuværende planlægning bygger videre på dette arbejde.

Amtsrådet skal med bistand fra kommunalbestyrelserne foretage en kortlægning af forureningstilstanden og belastningen fra de enkelte forureningskilder af vandløb, søer og kystnære dele af søterritoriet.

Igennem denne kortlægning og amternes og kommunernes tilsynsarbejde eksisterer der i dag en del viden om belastningerne og om forureningstilstanden i vandløb. Med hensyn til søer og navnlig kystvandene er det vidgrundlag, som forudsættes i planlægningen, mange steder ikke opfyldt.

På grundlag af kortlægningen udarbejder amtsrådet efter forhandling med kommunalbestyrelserne en recipientkvalitetsplan. Planens »handlingsdel« indeholder målsætninger for vandkvaliteten i de enkelte recipientafsnit med angivelse af, inden for hvilket tidsrum de fastlagte målsætninger og de tilhørende kvalitetskrav forudsættes opfyldt. Desuden skal planen omfatte en redegørelse for forudsætningerne om eksisterende og planlagte spildevandsudledninger, som er lagt til grund for de angivne målsætninger og amtsrådets vurdering af planens økonomiske konsekvenser.

Recipientkvalitetsplanen må ikke stride imod regionplanlægningen.

De statslige myndigheders interessevaretagelse sker ved, at recipientkvalitetsmålsætningerne optages i regionplanretningslinierne. I forbindelse med godkendelsen af regionplanerne har staten således mulighed for at øve indflydelse på planlægningen. Proceduren for tilvejebringelse af de første recipientkvalitetsplaner efter de nye bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven er som følger:

Amtsrådets forslag til recipientkvalitetsplan fremlægges senest samtidig med forslaget til regionplantillæg 1985.

Forslaget sendes til de berørte kommunalbestyrelser med oplysning om, at evt. indsigelser eller bemærkninger kan fremsættes over for amtsrådet inden 4

måneder. Samtidig sendes forslaget til miljøstyrelsen til orientering.

Forslaget fremlægges endvidere for offentligheden til gennemsyn i samme 4-måneders periode på steder, der bestemmes af amtsrådet, evt. efter aftale med vedkommende kommunalbestyrelser.

Meddelelse om forslaget fremlæggelse sker ved offentlig annoncering. Særskilt meddelelse om fremlæggelsen sendes samtidig til myndigheder, organisationer, virksomheder m.v., som har været inddraget i planens udarbejdelse eller som skønnes at have særlig interesse heri.

Efter fremlæggelsesperiodens udløb drøfter amtsrådet i fornødent omfang på ny planforslaget med de berørte myndigheder, organisationer, virksomheder m.v. og tager stilling til, om forslaget bør ændres som følge af fremkomne indsigelser, bemærkninger eller andre forhold.

Når regionplantillægget er godkendt af miljøministeren, vedtager amtsrådet recipientkvalitetsplanen med de evt. ændringer og tilføjelser, som godkendelsen af regionplantillægget har givet anledning til.

Fremsætter en kommunalbestyrelse inden for den ovenfor omtalte frist på 4 måneder indsigelse mod recipientkvalitetsplanen under hensyn til planens virkninger for denne kommune, kan amtsrådet ikke vedtageplanen endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelse og amtsråd om de nødvendige ændringer i planen. Kan enighed ikke opnås, afgøres spørgsmålet af miljøministeren.

I hovedstadsområdet udføres de opgaver, der er henlagt til amtsrådet, af hovedstadsrådet.

4. Planernes status

Recipientkvalitetsplanerne skal lægges til grund for administrationen af miljøbeskyttelsesloven. Heri ligger, at planerne fungerer som rammeplaner for den primærkommunale spildevandsplanlægning og desuden, at planerne i øvrigt er bindende for alle myndigheder (kommunerne, amterne, miljøstyrelsen og miljøankenævnet) administration af loven.

Recipientkvalitetsplanerne har ingen umiddelbare retsvirkninger over for borgerne, men planernes rolle som administrationsgrundlag betyder, at planernes indhold kan have store konsekvenser for enkelte borgere eller grupper heraf. Blandt andet kan recipientkvalitetsplanens målsætninger betyde, at det er nødvendigt at gribe ind over for udledninger fra godkendte kap. 5-virksomheder.

5. Enkeltsags- behandlingen

Hovedprincippet bag recipientkvalitetsplanlægningen er, at rensningsindsatsen på hver spildevandsudledning tilpasses de »krav«, som recipienten for udledningen stiller.

Der er således ikke tale om generelle normer, forstået som krav, der stilles til alle udledninger uafhængig af recipientforholdene. Der erfor en lang række stoffer fastsat vejledende udleder grænseværdier til forskellige typer recipienter.

En række særligt farlige, miljøfremmede stoffer skal så vidt muligt fjernes ved kilden, uafhængig af recipientforholdene. Her er der igen ikke tale om generelle normer, idet kravet er bedst-mulig fjernelse og ikke blot fjernelse ned til et bestemt niveau. I EF-direktiver er der fastsat generelle udledningskrav til visse stoffer, men disse skal forstås som minimumskrav.

Desuden er der i EF-direktiver fastsat en række kvalitetskrav til vand til forskellige formål, f.eks. badevand, drikkevand og fiskevand. Dette betyder, at når der i recipientkvalitetsplanen anvendes disse målsætninger, så skal vandkvaliteten i de pågældende områder normalt opfylde direktivernes krav.

Som tidligere nævnt, skal recipientkvalitetsplanerne lægges til grund for administrationen af miljøbeskyttelsesloven. Dette vil bl.a. sige, at planernes målsætninger for vandkvaliteten og tidsfrister for opnåelse heraf er bestemmende for udledningstilladelserne og for indgreb over for eksisterende forhold.

Sager vedrørende udledningstilladelser og indgreb over for eksisterende forhold kan ankes til miljøstyrelsen. Miljøstyrelsens afgørelser kan i visse sager ankes videre til miljøankenævnet. Begge disse myndigheder er bundet af recipientkvalitetsplanens bestemmelser.

6. Spildevandsplanlægning

1. Lovgivningens formål

Bestemmelserne om spildevandsplanlægning findes i miljøbeskyttelseslovens § 21 og er uddybet i bekendtgørelse nr. 174 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v. (spildevandsbekendtgørelsen). Denne bekendtgørelse er dog under revision som konsekvens af revisionen af miljøbeskyttelsesloven i 1982, hvor bl.a. bestemmelserne om spildevandsplanlægningen blev ændret.

Historisk har formålet med bestemmelserne vedrørende spildevand været at medvirke til en sikring af befolkningens sundhed igennem en forsvarlig bortskaffelse af spildevandet. Hovedvægten har således ligget på kloakeringsprojekter o.lign. I de sidste årtier har formålet været udvidet til også at omfatte beskyttelse af vandløb, søer m.v. mod forurening. Mere vægt er således efterhånden blevet lagt på rensningsaspektet.

2. Hovedproblemer og konflikter på spildevandsområdet

Den første generation spildevandsplaner blev tilvejebragt i sidste halvdel af 70'erne.

I de første planer var hovedvægten lagt på at indhente et efterslæb i forbindelse med rensning af fællesudledninger fra byområder samt at gennemføre nyinvesteringer i kloaker, bl.a. forbundet med den kraftige byvækst og desuden i et vist omfang affødt af rensningsinvesteringerne. F.eks. har stordriftsfordele knyttet til mekanisk-biologiske rensningsanlæg i sig selv givet anledning til at udvide oplandene for det enkelte anlæg.

De senere års sparerunder har dog bevirket at nødvendige investeringer i spildevandsanlæg er blevet udskudt. Der er således - næsten 10 år efter tilvejebringelsen af de første spildevandsplaner - fortsat behov for at få indhentet efterslæbet på spildevandsrensning. Desuden er der stadigvæk enkelte kommuner, som ikke har en godkendt spildevandsplan, således at den fremtidige spildevandsbortskaffelse ikke er fastlagt.

Endvidere vil det være nødvendigt med initiativer forårsaget af problemerne med nærings salttilførslen til søer og visse dele af søterritoriet, f.eks. lukkede fjorde.

Der er væsentlige konflikter i forhold til de interesser, som stiller krav til vandkvaliteten i vandløb, søer og havet. Disse interesser kan f.eks. være naturvidenskabelige, erhvervmæssige (fiskeri og dambrug), fritidsorienterede eller fredningsmæssige. Desuden kan der være konflikter i forhold til vandforsyningsinteresserne, især i forbindelse med nedsivning af spildevand, men også i spørgsmål om vandbalancen i vandløbsoplandene. Store vandindvindinger kan f.eks. betyde, at der skal stilles større krav til spildevandsrensning, idet spildevandet udgør en større andel af det vand, der løber i vandløbene.

Herudover kan der være arealmæssige konflikter - rensningsanlæg er i sig selv arealforbrugende, og herudover er der normalt behov for at friholde en vis afstand til forureningsfølsomme områder.

Konfliktafvejningen med andre interesser foregår i anden planlægning. Afvejningen i forhold til de andre interesser i kvaliteten af vandløb, søer og havet foregår således i recipientkvalitetsplanlægningen, mens afvejningen med grundvandsinteresserne foregår i et samspil mellem recipientkvalitetsplanlægningen samt vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning. Evt. arealmæssige konflikter reguleres i planlægningen vedrørende beliggenhed af særligt forurenende virksomhed samt i region-, kommune- og lokalplanlægningen.

Endelig er der også konflikter af økonomisk art. Sektoren er i betydelig grad afgiftsfinansieret, især på anlægssiden, men er alligevel underlagt den økonomiske planlægning.

Tidligere var hovedvægten i kommunens besparelsesbestræbelser lagt på at reducere anlægsinvesteringerne, bl.a. under indtryk af, at disse i 70'erne udgjorde hovedparten af udgifterne. Som tidligere nævnt, er nødvendige investeringer hermed blevet udsat. Bl.a. af denne grund og fordi byudviklingen er gået i stå, er anlægsinvesteringerne faldet kraftigt. Til gengæld vokser driftsudgifterne som følge af de stigende energipriser, og fordi de mere avancerede rensningsanlæg kræver mere overvågning og kontrol. Søgelyset vil således i højere grad i fremtiden blive rettet mod driftsudgifterne, hvor opgaven må være at minimere udgifterne, uden at det går ud over rensningseffektiviteten.

Generelt sker der en løbende udvikling af bedre og/eller billigere teknologi. Det kan være teknologi til styring og stabilisering af driften eller alternative måder til spildevandsrensning, dels i forhold til de stoffer, man allerede nu renser for, og dels forhold til »nye« stoffer, f.eks. næringssalte.

3. Planlægningsarbejdet

Kravene til kortlægning kan udledes af spildevandsplanens indhold. Kommunalbestyrelsen skal således som grundlag for spildevandsplanen indhente oplysninger om dels spildevandsmængderne og spildevandets sammensætning - belastningen - og dels om udledningmulighederne. Oplysningerne om spildevandet kan bl.a. hentes fra kommunernes tilsynsarbejde. For så vidt angår udledningmulighederne er det først og fremmest amtskommunerne, der tilvejebringer oplysningerne i forbindelse med den hydrogeologiske kortlægning, vandindvindingsplanlægningen samt recipientkvalitetskortlægningen og -planlægningen.

Kommunalbestyrelsen udarbejder på dette grundlag en samlet plan for bortskaffelsen af spildevand i kommunen.

Spildevandsplanen skal indeholde oplysninger om:

- 1) eksisterende og planlagte kloakeringsområder og rensningsforanstaltninger,
- 2) områder, hvor spildevandet skal nedsives eller udsprøjtes,
- 3) hvilke anlæg, der tænkes tilvejebragt ved kommunal foranstaltning, og hvilke der i øvrigt tænkes tilvejebragt, og

- 4) på hvilke tidspunkter projekterne til de forskellige anlæg forudsættes at være udarbejdet og arbejdet udført.

I perioden, indtil der i et godkendt regionplantillæg er optaget retningslinier for vandkvaliteten i de i amtskommunen liggende vandområder i overensstemmelse med lovforslagets bestemmelser om recipientkvalitetsplanlægning, skal planen som hidtil forelægges amtsrådet til godkendelse. Ændringer og tillæg til den godkendte plan kan tilvejebringes efter samme procedure. Amtsrådet kan desuden pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde delplaner, ændringer og tillæg. Amtsrådets afgørelser i godkendessager m.v. kan ankes til miljøstyrelsen.

Efter at målsætninger for vandkvalitet i vandområderne er optaget som retningslinier i et regionplantillæg, vedtages spildevandsplanen endeligt af kommunen.

Forud for planens vedtagelse foretages en høring af andre myndigheder og berørte borgere.

Amtsrådet påser i forbindelse hermed, at planen er i overensstemmelse med recipientkvalitets-, vandindvindings- og vandforsyningsplanen, samt at planen i øvrigt tilgodeser hensynet til grundvandets beskyttelse.

Statslige interesser varetages således ved miljøministerens godkendelse af regionplanretningslinier for vandkvaliteten og godkendelse af vandindvindingsplanerne.

For desuden at sikre, at grundejere ikke unødigt pålægges store kloakeringsudgifter i situationer, hvor spildevandet kan bortskaffes ad anden vej, har berørte grundejere under bestemte forudsætninger mulighed for at fremsætte indsigelse mod en foreslået kloakering.

Fremsætter amtsrådet eller sådanne grundejere indsigelse, kan planen ikke vedtages, før der er opnået enighed mellem amtsråd og kommunalbestyrelse. Kan enighed ikke opnås, afgøres sagen af miljøministeren.

I hovedstadsområdet udføres de opgaver, der er henlagt til amtsrådet, af hovedstadsrådet.

4. Planens status

Der findes ikke klare bestemmelser om, hvorvidt spildevandsplanerne er bindende for kommunalbestyrelserne. Har en kommunalbestyrelse ikke inden det tidspunkt, der er fastsat i en plan, udført eller foranlediget udført et anlæg, som er optaget i planen, kan amtsrådet dog pålægge kommunalbestyrelsen at udføre anlægget eller at foranledige dette ud-

ført inden en fastsat frist. Overskrider kommunalbestyrelsen en sådan frist, kan amtsrådet foranledige anlægget udført på kommunens bekostning. Denne bestemmelse har ikke været anvendt i praksis.

Man må i øvrigt gå ud fra, at kommunalbestyrelserne er indstillet på at følge planerne, indtil ændrede forudsætninger gør det nødvendigt at revidere disse.

I forhold til borgerne er spildevandsplanerne det retlige grundlag for, at kommunen forskudsvis kan opkræve bidrag til etablering af spildevandsanlæg.

5. Enkeltsags- behandlingen

Spildevandsplanerne er infrastrukturplaner, d.v.s.

planer for kommunernes anlægsinvesteringer i spildevandssektoren. Planerne er desuden administrationsgrundlag for enkeltsagsbehandling for så vidt angår sager om tilslutning til de offentlige anlæg, og om tilladelser til udledning af spildevand, der meddeles af kommunalbestyrelsen. Det er dog i højere grad recipientkvalitetsplanerne, der er grundlaget for udledningstilladelserne. Sager om udledningstilladelser kan ankes til miljøstyrelsen og miljøankenævnet.

I forbindelse med etablering af drift af anlæggene kan der desuden opstå sager vedrørende f.eks. betalingssspørgsmål og ekspropriationer. Sådanne sager kan ankes for betalingsvedtægternes vedkommende til miljøstyrelsen og i forbindelse med ekspropriationer til landvæsenskommissionerne.

1. Affaldsplanlægning

1. Lovgivningens formål

Bestemmelserne om affaldsplanlægning, som findes i miljøbeskyttelseslovens §§ 62-62b, blev væsentligt udbygget i forbindelse med revisionen af loven i 1982. Den tidligere planlægning på området tog udgangspunkt i spørgsmålet om lokaliseringen af affaldsanlæg, som særligt forurenende virksomheder. Med de nye bestemmelser er der tilstræbt en styrkelse af planlægningen bl.a. ved, at alle faser af affaldsbortskaffelsen inddrages i planlægningen, det vil sige indsamling, transport, behandling og slutdisponering, herunder også genanvendelse.

Formålet hermed er, at planlægningen skal tjene som instrument for myndighederne til at sikre, at affaldet gennem styring af affaldsstrømmene bortskaffes på den samfundsmæssigt mest fordelagtige måde, ligesom der ved valg af bortskaffelsesmetode skal tages hensyn til at formindske forbruget af naturressourcer.

Den hidtidige planlægning vedr. lokalisering af affaldsanlæg videreføres inden for rammerne af planlægningen for beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav jfr. miljøbeskyttelseslovens § 61f samt region- og kommuneplanlovene.

2. Hovedproblemer og konflikter på affaldsområdet

I affaldsplanlægningen er genanvendelse af affald prioriteret højt. Øget genanvendelse af affald medfører, at mængden til forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg reduceres. Affaldsplanlægningen omfatter derfor anvisninger på, hvordan eventuelle inter-

essekonflikter mellem genanvendelse og udnyttelse af varmeenergien i affaldet kan løses. De statslige myndigheder er enige om, at genanvendelsen prioriteres højest.

Af hensyn til at opnå den bedst mulige kvalitet af genanvendelige affaldsmaterialer vil det være nødvendigt i mange tilfælde at undgå sammenblanding af forskellige affaldstyper og materialer. Affald bør derfor så vidt muligt sorteres allerede ved den enkelte producent, men der påtænkes dog også etableret en række centralt beliggende mekaniske og manuelle sorteringsanlæg.

Indsamling af kildesorteret affald kræver, at indsamlingsordningerne koordineres.

Herudover er der de miljømæssige problemer med affaldsforbrænding og -deponering. Affaldsdeponering indebærer en risiko for forurening af vandressourcerne og egnede lokaliteter for deponering - hvor denne risiko er mindst - er begrænset i antal. I denne forbindelse skal det fremhæves, at lossepladser vil udgøre en potentiel kilde til forurening af grundvandet i 30-100 år. Affaldsforbrænding har den fordel, at det nødvendige deponeringsvolumen reduceres væsentligt, samt at energien kan udnyttes til f.eks. opvarmning af boliger. Det har dog efterhånden vist sig, at affaldsforbrænding kan give anledning til en del forurening. Ud fra en miljømæssig synsvinkel er det dog ikke nødvendigt at standse forbrænding af affald - hvilket vil stride afgørende mod varmforsyningsinteresserne - men forbrændingen skal tilrettelægges miljømæssigt forsvarligt. Dette indebærer bl.a., at overskudsvarmen skal udnyttes således, at forurening fra andre kilder, f.eks. oliefyf, fjernes. Endvidere bør affaldsforbrændingsanlæg indgå i varmforsyningen som grundlastenheder, idet kontinuert drift giver de bedste muligheder for at kontrollere forbrændingsprocessen med det henblik at minimere forureningen, herunder dannelsen af dioxin. I disse spørgsmål er der sammenfald mellem de varmforsyningsmæssige og miljømæssige interesser.

Halm og træflis udnyttes og søges udnyttet i varme-forsyningen. Ud fra et miljømæssigt synspunkt bør det tilstræbes at udnytte disse ressourcer i større anlæg, da disse erfaringsmæssigt forurener relativt mindre end små anlæg.

Bortskaffelsen af restprodukter fra energifremstilling udgør bl.a. i kraft af de store mængder, der er tale om, et væsentligt planlægnings spørgsmål. Bestræbelserne går ud på at genanvende så meget som muligt, men der vil være behov for at finde egnede deponeringsmuligheder for en del af affaldet.

Bortskaffelsen af olie- og kemikalieaffald udgør et særligt problem. Dels er der spørgsmålet om de gamle kemikalieaffaldsdepoter, som i mange tilfælde har vist sig at indebære alvorlige forureningsrisici, og dels er der det kemikalieaffald, der i dag bortskaffes ulovligt og miljømæssigt uforsvarligt. Disse problemer håndteres på baggrund af særskilt lovgivning.

3. Planlægningsarbejdet

Amtsrådet skal i samarbejde med kommunalbestyrelserne foretage en kortlægning af affaldsbortskaffelsen. Denne kortlægning skal omfatte en registrering af indsamlingen, transporten, behandlingen og slutdisponering, herunder genanvendelse, af affaldet.

På grundlag af kortlægningen udarbejder amtsrådet efter forhandling med kommunalbestyrelserne en redegørelse for affaldsbortskaffelsen, der skal angive hovedtræk i en regional struktur for affaldsbortskaffelsen, herunder etablering og udbygning af fælleskommunale anlæg. Som grundlag herfor skal der bl.a. foretages forskellige analyser af konsekvenserne ved forskellige forudsætninger om affaldets fordeling på bortskaffelsesmetoder, herunder genanvendelse. De nærmere krav til kortlægningen og de amtskommunale redegørelser er fastsat i bekendtgørelsen af 20. december 1984 om kortlægning af og redegørelse for affaldsbortskaffelsen med tilhørende cirkulære. Amtsrådets redegørelse for den regionale struktur m.v. inden for affaldsbortskaffelsen skal varetage en række koordinerende funktioner. Begrundelsen herfor er, at såvel forbrændingsanlæg, lossepladser som genanvendelsessystemer i stort omfang bliver organiseret og brugt på fælleskommunal basis. Den første generation af de amtskommunale redegørelser forventes at blive færdig primo 1987.

Herefter udarbejder kommunalbestyrelsen efter forhandling med amtsrådet en plan for bortskaffelsen af affaldet i kommunen. Planen skal indeholde oplysninger om:

- 1) eksisterende og planlagte ordninger for indsamling transport, behandling og slutdisponering, herunder genanvendelse, af affaldet,
- 2) afgrænsning af de områder, hvorfra affaldet føres til de enkelte behandlings- og deponeringsanlæg,
- 3) målsætninger for affaldets fordeling på forskellige behandlings- og bortskaffelsesmetoder,
- 4) på hvilke tidspunkter de planlagte ordninger forudsættes iværksat, samt
- 5) omkostninger og finansiering i forbindelse med planens gennemførelse.

Der er givet miljøministeren mulighed for at beslutte, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for den kommunale affaldsplanlægning og den amtskommunale affaldsredegørelse. Disse forudsætninger kunne f.eks. omhandle:

- regler om affaldets fordeling på bortskaffelsesmetoder
- omfanget af genanvendelse
- tilrettelæggelse af bortskaffelsesstrukturen, herunder fælleskommunale anlæg.

Amtsrådet skal påse, at den kommunale plan er i overensstemmelse med regionplanlægningen, med de ovenfor omtalte forudsætninger fastsat af miljøministeren samt med almindelige regler om indsamling af genanvendelige materialer og produkter efter genanvendelsesloven.

Desuden skal amtsrådet sammenholde den kommunale plan med amtsrådets redegørelse.

Fremsætter amtsrådet på dette grundlag indsigelse mod planen, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage planen endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og amtsrådet om de nødvendige ændringer af planen. Kan enighed ikke opnås, afgøres spørgsmålet af miljøministeren.

I hovedstadsområdet udføres de opgaver, der er henlagt til amtsrådet, af hovedstadsrådet.

4. Planernes status

Som ovenfor nævnt, skal amtsrådet sammenholde de kommunale affaldsplaner med den amtskommunale redegørelse og kan på dette grundlag gøre indsigelse mod de kommunale planer. Den amtskommunale redegørelse er således ikke bindende for den kommunale planlægning, men danner udgangspunkt for amtsrådets vurdering heraf. Såfremt amtsrådet

finder det acceptabelt og ikke gør indsigelse, kan en kommunalbestyrelse derfor vedtage en affaldsplan, som er i modstrid med redegørelsen.

Der findes ikke klare bestemmelser om, i hvilket omfang de kommunale affaldsplaner er bindende for myndighederne. Man må dog gå ud fra, at planerne skal følges - indtil der igennem tilvejebringelse og vedtagelse af tillæg er gennemført ændringer. Miljøministeren kan desuden fastsætte regler om pligten til at benytte de anlæg og bortskaffelsesordninger, indeholdt i de kommunale planer, samt regler om kommunalbestyrelsernes adgang til at fastsætte gebyr og ordninger. Herigennem kan planerne gøres bindende for borgerne og myndighederne.

5. Enkeltsagsbehandlingen

Affaldsplanlægningen er en infrastrukturplanlægning for kommunernes aktiviteter på affaldsområdet. Planerne er således ikke i første omgang et administrationsgrundlag for enkeltsagsbehandlingen. Der kan dog opstå sager i forbindelse med de ovenfor nævnte regler om pligten til at benytte anlæg m.v., indeholdt i de kommunale planer samt om kommunalbestyrelsens adgang til at fastsætte gebyrer. Sådanne regler er dog endnu ikke udformet, således at en nærmere beskrivelse af enkeltsagsbehandlingen ikke er mulig på nuværende tidspunkt.

Desuden er affaldsanlæg omfattet af godkendelsesproceduren i medfør af miljøbeskyttelseslovens kap. 5. Afgørelser i sådanne godkendelsessager kan ankes til miljøstyrelsen og miljøankenævnet.

8. Planlægning af beliggenheden af særligt forurenende virksomhed

1. Lovgivningens formål

Bestemmelserne om planlægningen af beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav findes i miljøbeskyttelseslovens § 61f.

Formålet med planlægningen er at sikre, at de virksomheder, der er omfattet af bestemmelsen, får en sådan beliggenhed i forhold til omgivelserne, at evt. foreningsulemper i videst muligt omfang undgås. Der må således i forbindelse med lokaliseringen af fremtidige virksomheder m.v. af den pågældende art tages stilling til, hvilke afstandskrav m.v. der skal være gældende i forhold til omgivelserne, ligesom tilsvarende »konsekvensområder« må fastlægges for allerede eksisterende virksomheder med henblik på at sikre den nødvendige adskillelse i forhold til fremtidige arealer til formål af forureningsfølsom karakter.

Planlægningen skal bl.a. ses i sammenhæng med miljøbeskyttelseslovens § 3, stk. 1 og 2, hvor det pålægges den, der vil påbegynde en forurenende virksomhed at vælge et sådant sted for udøvelsen, at faren for forurening begrænses bedst muligt. Ved valget af stedet skal der tages hensyn til områdets beskaffenhed, herunder den nuværende og planlagte fremtidige udnyttelse, samt til mulighederne for hensigtsmæssig bortskaffelse af spildevand og andet affald. Planlægningen efter § 61f støtter bygherren i dette valg af lokalitet.

Kravene til planlægningen er nærmere angivet i cirkulære af 22. februar 1977 om planlægningen efter miljøbeskyttelseslovens kap. 9 og sammenhængen med region- og kommuneplanlægningen.

2. Hovedproblemer og konflikter

Planen skal omfatte arealer til industri- og forsyningsvirksomheder samt til spildevands- og affaldsanlæg. Den skal baseres på hensynet til omgivelsernes sårbarhed overfor forurening, hensynet til de enkelte områders fremtidige anvendelsesmuligheder og det samfundsmæssige behov for virksomhedens placering inden for området.

I praksis kan planlægningen deles op i en udpegning af egnede arealer til erhvervsvirksomheder og en udpegning af konkrete lokaliseringmuligheder for en række anlæg.

For så vidt angår virksomhederne er der på planlægningstidspunktet normalt ikke kendskab til, hvilke virksomheder der konkret er tale om. Der kan således ikke gennemføres en konkret vurdering af lokaliseringmulighederne på grundlag af de pågældende virksomheders beliggenhedskrav. I planlægningen udpeges derfor arealer, der generelt vurderes at være egnede til at modtage virksomheder med følgende beliggenhedskrav:

- Behov for større afstande til boliger, institutioner og rekreative formål o.lign. ud fra støj- og luftforureningsmæssige hensyn eller risici for giftige udslip og eksplosionsfare.
- Behov for at kunne udlede større spildevandsmængder.
- Risiko for forurening af grundvandet eller nærliggende vandområder gennem nedslivning af stoffer.
- Større eller specielle transportbehov, herunder adgang til jernbaner og havne samt behov for transport af stoffer ad særlige tvangsruter.
- Behov for direkte adgang til råstoffer eller adgang til store mængder ferskvand.

Mange virksomheder hører under 2 eller flere kategorier.

Det fremgår af beliggenhedskravene, at der kan være konflikter med andre arealanvendelsesinteresser, med miljø- og naturbeskyttelseshensyn i vandløb, søer og kystområder, med vandindvindingsinteresser m.v.

For så vidt angår anlæggene er der tale om, at man igennem sektorplanlægningen (spildevands-, affalds- og varmforsyningsplanlægningen) samt el-selskabernes planlægningkender behovet for lokaliseringmuligheder for nye spildevands- og affaldsforbrændingsanlæg, lossepladser og specialdepoter samt kraft-, kraftvarme- og varmegærker. Planlægningen kan derfor beskæftige sig med konkrete lokaliseringforslag for det enkelte anlæg. I øvrigt er beliggenhedskravene og potentielle konflikter generelt set de samme som ovenfor beskrevet for virksomheder.

I de senere år har efterspørgslen efter egnede arealer til forurenende erhvervsvirksomheder været relativt lille.

Antageligvis er den økonomiske afmatning en del af forklaringen herfor. Det økonomiske opsving kunne således resultere i et øget behov bl.a. afhængig af, inden for hvilke brancher væksten kommer, og om væksten giver sig udslag i nylokaliseringer. En væsentlig planlægningsopgave p.t. er at finde egnede deponeringspladser for fast affald, herunder restprodukterne fra energifremstilling baseret på kul. Kulanvendelsen giver anledning til store mængder slagter og flyveaske, og indførsel af røg-gas afsvovlningsanlæg kan, afhængig af den valgte metode, forøge restproduktmængderne betydeligt. Der udfoldes en del bestræbelser for at genanvende så store dele af restprodukterne som muligt, men man kan næppe komme udenom, at deponeringspladser også vil være nødvendige.

3. Planlægningsarbejdet

Amtsrådene og kommunalbestyrelserne skal foretage en kortlægning af støj- og luftforureningen samt af forureningen af vandløb, søer og kystnære dele af søterritoriet. Denne kortlægning skal tjene til støtte for recipientkvalitetsplanlægningen, planlægningen af beliggenheden af særligt forurenende virksomhed m.v. samt region- og kommuneplanlægningen. Desuden skal planlægningen af beliggenheden af særligt forurenende virksomhed for så vidt angår forebyggelse af grundvandsforurening bygge på den hydrologiske kortlægning og vandindvindingsplanlægningen i medfør af vandforsyningsloven.

Planen for beliggenheden af særligt forurenende virksomhed m.v. udarbejdes af amtsrådet (Hoved-

stadsrådet) efter forhandling med kommunalbestyrelserne. Den er en arealanvendelsesplan, som hænger snævert sammen med regionplanlægningen, jfr. at regionplanerne skal indeholde retningslinier for beliggenhed af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav. Desuden er planens retsvirkninger tæt bundet op på regionplanen, idet planen er bindende for administrationen af miljøbeskyttelsesloven fra det tidspunkt, den er optaget i retningslinier i en godkendt regionplan eller et godkendt tillæg til regionplanen. På denne baggrund vurderes der ikke at være behov for særskilte regler om procedure for planens tilvejebringelse, idet regionplanlægningens procedurekrav anses for tilstrækkelige.

4. Planernes status

Som ovenfor nævnt skal planen for beliggenheden af særligt forurenende virksomhed m.v. lægges til grund for administrationen af miljøbeskyttelsesloven, når den er optaget i regionplanretningslinierne. Hermed skal planen også lægges til grund for miljøstyrelsens og miljøankenævnets administration af loven. Desuden har planen, efter optagelse i regionplanens retningslinier, naturligvis de retsvirkninger, der i øvrigt er knyttet til regionplanretningslinier.

At planen skal lægges til grund for administrationen efter miljøbeskyttelsesloven betyder bl.a., at de nævnte forurenende virksomheder forudsættes placeret i overensstemmelse med de i planen fastsatte retningslinier. Dette kan i en situation, hvor der er et ønske om at placere en virksomhed uden for de dertil udpegede områder betyde, at godkendelse efter lovens kap. 5 må nægtes. På den anden side er placering i overensstemmelse med planen ikke ensbetydende med, at en godkendelse under alle omstændigheder skal meddeles, idet andre forhold af foreningsmæssig karakter, som der ikke er taget stilling til i forbindelse med regionplanen, kan begrunde, at godkendelsen ikke meddeles.

5. Enkeltsagsbehandlingen

De virksomheder, som planlægningen omhandler, er, bortset fra spildevandsanlæg, omfattet af miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning. Planlægningens betydning for sagsbehandlingen er beskrevet ovenfor.

Der findes en række vejledende normer for, hvor meget forurening en virksomhed må påføre sine omgivelser, afhængigt af disse omgivelser karakter. Disse normer ligger såvel til grund for planlægningen som for enkeltsagsbehandlingen.

