

NOTAT



11-03-2005
J.nr. 200-502241
Pia Færch
Tel. 3529 8175
E-mail: pf@arf.dk

Oplæg til møde med Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 16-03-2005 i Amtsrådsforeningen

Amtsrådsforeningen har tidligere slået fast, at vi finder, at den bedste løsning er, at størsteparten af amternes nuværende opgaver vedrørende natur og miljø samlet overføres til de nye regioner. Det er fortsat Amtsrådsforeningens overordnede anbefaling.

Den fremsatte lovpakke til udmøntning af kommunalreformen på natur- og miljøområdet giver en række generelle problemer og uhensigtsmæssigheder, der ikke forekommer i dag. Det skyldes primært, at sammenhængende opgaver, der er regionale i både geografisk og administrativ forstand, bliver splittet og flyttet til henholdsvis staten og kommunerne.

Amtsrådsforeningen så helst, at man i højere grad havde taget hensyn til naturens kredsløb, dvs. i højere grad havde kigget på, hvad det er for en opgave, der skal løses, i stedet for at skære alle opgaver over samme kam. Vi er her helt på linie med Strukturkommissionen. Vi mener heller ikke, at miljøopgaverne kan decentraliseres til kommuner.

Det mener aftaleparterne tilsyneladende heller ikke. Der er i lige så høj grad tale om centralisering på miljøområdet. Ca. halvdelen af de amtslige medarbejdere og ressourcer overflyttes til staten, der må oprette 10 regionale centre til at overtage denne del af amternes opgaver. Hvorfor vælger man ikke at udnytte, at man faktisk skaber en rigtig god

konstruktion til at varetage miljøopgaverne regionalt? Fem regionale enheder, der er direkte politisk styret, er der langt mere fornuft og forenkling i end dobbelt så mange statslige regionale enheder og 20 gange så mange kommuner.

Jeg vil gerne koncentrere mig om tre væsentlige problemområder, nemlig: *(Slide med 3 problemområder)*

- Koordinationsbehov (øges voldsomt og dermed også bureaukratiet)
- Armslængdeprincippet forsvinder
- Problemer med faglig bæredygtighed

Til slut vil jeg også komme med et par bemærkninger til planloven.

Odense Å *(2 slides med Odense Å)*

Det eksempel, jeg nu vil vise fra Odense Fjord (Odense Å), viser med al tydelighed, at hvad der tidligere blev klaret, afvejet og koordineret af én aktør, nemlig amtet, nu skal koordineres og samarbejdes af en lang række aktører.

Her på første billede ser vi munden af Odense Å, hvor samtlige væsentlige natur- og miljøopgaver i forhold til sikring og bevarelse af god tilstand varetages af Fyns Amt.

På det andet billede ser vi det samme, blot efter at strukturreformen er gennemført. Nu er der mange flere aktører på banen - og de er afhængige af vidtgående koordination og samarbejde med hinanden for hver især at kunne løfte deres opgaver.

Jeg vil ikke komme nærmere ind på de mange opsplittings af de konkrete opgaver, men det giver stof til eftertanke. Der kan vist ikke længere være nogen, der taler om forenkling.

Behov for koordination øges voldsomt

Den foreslåede struktur på natur- og miljøområdet skaber et stort behov for tæt koordination. Det gælder både mellem stat og kommuner, mellem kommunerne indbyrdes og ikke mindst internt i staten, der ikke har - og med reglerne om

ministeransvar aldrig kan få - en enhedsforvaltning. Der kommer en helt anden vægt og grad af behov for koordination ind i arbejdet på grund af den måde, opgaverne nu vil blive fordelt mellem stat og kommuner og regioner.

Lad os tage et eksempel. Amterne er i dag vanddistriktsmyndigheder efter miljømålsloven. Amterne står for (*planche med amternes vandopgaver*)

- overordnet vandplanlægning,
- kortlægning af grundvandsressourcen,
- udarbejdelse af overvågningsprogrammer, og
- udarbejdelse af indsatsprogrammer til opretholdelse og forbedring af tilstanden.

Disse opgaver splittes nu mellem flere statslige styrelser og sektorforskningsinstitutioner, regionerne og omkring 100 kommuner. Det bliver en vanskelig dialog og en uendelig tung proces at håndtere.

Vær opmærksom på, at staten ikke vil komme til at optræde som én aktør. (*Planche: Er staten én aktør?*)

Staten vil løse opgaven i 10 dekoncentrerede statslige miljø- og/eller naturcentre. De statslige regioner adskiller sig fra regionerne ved at være uden direkte politisk ledelse og kan ende med at have et uigennemskueligt referenceforhold til Miljøministeriet centralt. Dertil kommer, at i hvert fald fire styrelser og sektorforskningsinstitutioner skal inddrages. Det drejer sig om Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, DMU (Danmarks Miljøundersøgelser) og GEUS (Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse). Dertil kommer Fødevarerministeriet og dets institutioner, som i stigende grad synes at skulle levere både penge, lovgivning og administration på landbrugsområdet, hvis vi skal opnå tilstrækkelige miljøforbedringer.

Staten har tradition for en stærkt sektoriseret forvaltning. Der er ikke tradition for koordination med andre ministerområders interesser. Det har også hidtil vist sig vanskeligt

vanskeligt for staten at koordinere og samarbejde på tværs af Miljøministeriet, uden at opgaverne skal forbi departementet. Forenkling er det ikke. Staten er ikke én aktør.

Det store koordinationsbehov, kan illustreres ved f.eks. Limfjorden. (*Planche med Limfjordens oplande*)

Det skraverede felt viser oplandet til Limfjorden. Der vil i fremtiden ligge 17 kommuner i Limfjordens opland. Hver kommune skal udarbejde en handleplan efter miljømålsloven. Hver kommunes handleplan er stærkt afhængig af nabokommunens plan, fordi den skal være med til at sikre, at Limfjorden lever op til de fastsatte miljømål. Miljømålene er fastsat af miljøministeren. Hvis det skal lykkes at opretholde og forbedre vandmiljøet i Limfjorden, skal de 17 handleplaner være koordineret, så de hænger sammen og er i overensstemmelse med de målsætninger, som miljøministeren har meldt ud. Regionen kan i mindre omfang bruges til at mægle, og staten skal via overvågningsopgaven holde øje med, om resultatet nu også bliver det ønskede.

Men en ting er planerne, det næste bliver virkeligheden, hvor kommunerne skal give tilladelser til diverse aktiviteter, der helt sikkert vil påvirke muligheden for, at Limfjorden kan leve op til miljømålene. Det er en vanskelig situation at bringe f.eks. Hobro Kommune i. Den kan risikere at skulle give afslag på en tilladelse, der vil påvirke Limfjorden, mens det at give tilladelsen ville have ført til arbejdspladser og skatte kroner. Kommunens borgere vil formentlig ikke engang opfatte sig som beboere i en "Limfjordskommune".

Et andet eksempel er Gudenåen. (*Planche med Gudenåen*)

Der vil i fremtiden være otte kommuner i oplandet til Gudenåen. Også her gælder, at kommunerne skal koordinere handleplaner, vandløbsvedligeholdelse og udledning af spildevand i vandløbssystemet.

Gudenå-systemet har ofte i debatten været nævnt som eksempel på, at det hele bliver mere enkelt, hvis kommunerne får det samlede ansvar for vandløbene. Det har været nævnt, at i dag samarbejder tre amter og 12 kommuner om Gudenå-systemet i den såkaldte Gudenå-komité, og at forenklingen er, at amterne fremover er ude af opgaven. Virkeligheden er imidlertid, at det gode samarbejde i Gudenå-komitéen hviler på, at der sidder en stærk miljømyndighed for bordenden (Århus Amt, der har den største del af vandløbssystemet i dag), som har både faglig ekspertise og evnen til at samle parterne, herunder at skære igennem hvis nødvendigt. Den kommende Region Midtjylland ville være alene om vandl bsopgaven i forhold til Gudenåen, hvis opgaven var regional.

Amtsrådsforeningen mener, at det er et så voldsomt problem at sikre tilstrækkelig og fornuftig koordination af de kommunale planer og handlinger, at der, såfremt man ikke vil lade den samlede opgave overgå fra amterne til regionerne, i det mindste må lappes på l sningen, s  der bliver taget hånd om koordinationsproblemet.

En måde at gøre det på er at tildele regionerne en stærkere koordinerende rolle efter både miljømålsloven og vandforsyningsloven. Regionerne bør sikres beføjelser til at sørge for en reel konfliktløsning, når der opstår konflikt mellem kommunernes interesser og faglige ressourcer til at løse opgaven. Regionerne b r også have en tilsvarende koordinerende rolle efter vandløbsloven, da der her er mulighed for, at de samme konflikter kan opstå. Alternativet er at tildele staten, dvs. to ministerier og et større antal styrelser, opgaven.

Regionerne vil samtidig være en kompetent politisk og faglig sparringspartner for miljøministeren og vil kunne binde den overordnede statslige planlægning sammen med den kommunale indsats. Samtidig kan regionerne sikre forbindelsen til de regionale udviklingsplaner. Og netop relationen til de regionale udviklingsplaner er i de aktuelle lovforslag en overset, men vigtig pointe, da udviklingsplanerne blandt

udviklingsplanerne blandt andet skal indeholde visioner og pejlemærker for natur og miljø.

Når vi foreslår, at regionerne også skal tage sig af indsatsplanerne efter vandforsyningsloven, er det fordi, der også her skabes behov for uoverkommeligt meget koordination, hvis det ikke ændres. Ifølge det fremsatte lovforslag skal kommunerne i fremtiden meddele vandindvindingstilladelser i stedet for amterne. Det giver en betydelig mere kompliceret administration, ikke mindst på Sjælland, hvor der skal bruges mange ressourcer på koordinering mellem kommuner og i forhold til staten.

Årsagen er, at grundvandsmagasinerne strækker sig "under" adskillige kommuner. Indvindingen på Sjælland er meget intensiv. Der er mange lokale og regionale interesser. Og så kan indvinding af grundvand påvirke både overfladevand og natur indenfor geografiske områder, der er langt større end den enkelte kommune. Der vil i givet fald blive tale om en omfattende og kompliceret høringsproces mellem mange parter, hver gang der skal gives en tilladelse.

Det vil jeg gerne vise et eksempel på. (*Planche: kort over vandindvinding på Sjælland*)

Her kan man se, at Københavns Energi indvinder drikkevand fra 61 kildepladser på Sjælland. Det område, hvor grundvandet dannes, ligger ofte i flere kommuner. Efter strukturreformen bliver der 25 kommuner, der skal behandle indvindingstilladelser til Københavns Energi.

Kortet viser også, at der er 45 indvindingsoplande, som fremover vil fordele sig på mindst 2 nye kommuner. 13 indvindingsoplande vil være fordelt på 4 nye kommuner. Det betyder, at alle kommunerne skal koordinere på tværs af flere kommunegrænser samtidig med, at de også hver især har lokale vandindvindingsinteresser.

Et andet problem er, at ansvaret for at give vandindvindings-tilladelser bliver splittet fra arbejdet med grundvandets sårbarhed. Den opgave kommer til at ligge i staten. På den

staten. På den måde splitter man den faglige viden, som amterne i dag har opnået i forbindelse med kortlægningen af grundvandets sårbarhed - en viden, der er vigtig at udnytte ved behandling af indvindingstilladelser.

Amterne har hidtil kunnet foretage afvejsninger af ønsker til vandindvindinger ud fra både lokalkendskab og indgående kendskab til vandressourcerne i hele regionen. Dette overordnede overblik forsvinder, hvis lovforslagene gennemføres.

Overvågning

Det er intentionen, at Miljøministeriet skal overtage overvågningen af natur- og miljøtilstanden. Det er en væsentlig grund til, at der skal opbygges endnu en regionaliseret statslig administrativ struktur. I dag er amterne en velfungerende base for viden og ressourcer til at løse opgaverne med natur- og miljøovervågning samt grundvandskortlægning. Løsningen af disse opgaver bliver forenklet og styrket, hvis de videreføres i fem større regioner i stedet for at opbygge kompetencen i 10 nye statslige embedsmandsapparater.

Der er flere fordele ved denne løsning. For det første vil det styrke regionernes koordinationsopgaver, understøtte arbejdet med de regionale udviklingsplaner og understøtte regionernes opgaver på jordforureningsområdet, der i vid udstrækning handler om grundvandsbeskyttelse.

Armslængdeprincippet forsvinder

Den anden store knast i strukturreformen på miljøområdet er, at armslængdeprincippet forsvinder. De foreslåede ændringer for miljøregulering af virksomheder giver mange problemer, som ikke forekommer i dag.

Overførsel af mere end 2.000 miljøtunge virksomheder til kommunerne, som amterne i dag har ansvaret for, giver mistillid, fordi "armslængdeprincippet" forsvinder. Her kan gives mange eksempler. Vil Ringsted Kommune f.eks. sige nej til etablering af en virksomhed, der risikerer at belaste

Tystrup sø, som ligger mellem Ringsted og Næstved, når alternativet er, at den i stedet etablerer sig i Næstved?

Side 8

Kommunerne skal føre tilsyn og godkende egne virksomheder, f.eks. kraftvarmeanlæg og genbrugsstationer. Kommunerne skal også give sig selv de nødvendige tilladelser til renselanlæg og kommunale affaldshåndteringsanlæg. Disse ændringer bryder med de grundlæggende principper i miljøbeskyttelsesloven.

Der vil opstå konflikter mellem økonomiske interesser og hensyn til miljøet, når kommunen har tilsyn med sig selv og skal godkende egne anlæg. Her er et par eksempler på uhenigtsmæssige konsekvenser:

1. Kommuner vil komme til at give egne renselanlæg udledningstilladelse til udledning i vandløb. Krav til rensning af udledninger skal afvejes mod andre udlederes interesser. Kravene til rensning er ofte meget dyre at leve op til. Det er derfor reelt en afvejning af, hvem der skal have de "billigste" krav. Selvom kommunerne vil kunne foretage en rimelig afvejning af egne og private interesser, vil bare mistanken om, at kommunerne enten har favoriseret egne anlæg eller har favoriseret andre udledere på bekostning af spildevandsanlæggene, være uheldig.

2. Et andet eksempel på en interessekonflikt opstår, når kommunerne skal administrere krav til oprensede havnesedimenter. De væsentligste havne er kommunale. Havnesediment er giftigt og indeholder ofte tungmetaller. Problemet handler her om, at incitamentet for at udvikle nye metoder til behandling af sedimentet ikke vil være til stede. Ligesom det er vanskeligt at forestille sig, at kommunerne vil ønske at stille skærpede vilkår til egne havne.

Det har hidtil været et knæsat princip i miljøbeskyttelsesloven, at tilsynet skal føres af en myndighed, der ikke er direkte involveret i den pågældende virksomhed. Amtsrådsforeningen finder, at det er vigtigt, at man fastholder dette princip, ikke mindst af hensyn til kommunalbestyrelserne.

I det fremsatte lovforslag har miljøministeren indføjet regler, så det bliver muligt at klage over kommunernes afgørelser i forhold til egne virksomheder. Det er en meget begrænset ændring, der ikke kan råde bod på, at kommunerne kommer til både at give tilladelser til egne anlæg og godkende og føre tilsyn med disse. Kommunerne vil ofte komme i habilitetsproblemer, der ikke løses ved, at der indføres en klagemulighed.

Amtsrådsforeningen mener, at ansvaret for godkendelse og tilsyn med de større miljøtunge virksomheder skal samles i regionerne. Det er en enklere og billigere løsning og en miljømæssig fordel.

Problemer med faglig bæredygtighed

Jeg har nu foreslået, at regionerne skal overtage et par opgaver, som de ikke umiddelbart er tiltænkt i lovforslagene. De kommende problemer med faglig bæredygtighed i miljøforvaltningerne er endnu et godt argument for at følge Amtsrådsforeningens anbefalinger.

Der er mange vinkler på denne problemstilling. Én er, at amterne i dag har knap 2.000 medarbejdere i natur- og miljøforvaltningerne. De skal nu spredes på 100 kommuner, 10 statslige regionale centre og de centrale styrelser i Miljøministeriet. Kommunerne får ikke bare flere af de samme opgaver, som de har i forvejen. Det er nye opgaver af en anden karakter. Kommunerne anvender i dag knap 80% af deres ressourcer på miljøområdet til driftsopgaver i forhold til vandforsyning, spildevandsrensning og affaldsopgaven.

Amterne råder over fagspecialister. Det er nødvendigt for at kunne løse opgaver, der hidtil har været placeret regionalt, og som fortsat vil kræve regionale afvejninger for at kunne løses. Men på flere af de specielle områder, er der mindre end ét årsværk i hvert amt. Det er disse personer og deres kvalifikationer, der nu skal deles mellem flere statslige enheder og 100 kommuner. Det kommer til at give en meget tynd faglig bemanding i de kommunale forvaltninger.

I amterne er der ca. 160 fagspecialister til godkendelse og tilsyn med virksomheder. Det forventes, at ca. 70 af dem skal overgå til staten. Så er der mindre end én medarbejder tilbage til hver kommune.

(Planche: Skjern Tricotage)

Sliden bagved er et tilfældigt eksempel fra en virksomhed, som skal overføres fra amtet til kommunen. Det er fra Skjern Tricotage Farveri. Forureningen og miljøproblemerne er især knyttet til spildvandsproduktionen. Man kan ikke fastsætte udlederkravene uden omfattende økotoksikologisk indsigt. Men det er jo ikke sikkert, at netop Ringkjøbing-Skjern Kommune overtager den fagspecialist, der har økotoksikologisk indsigt, dem er der nemlig brug for i mange andre sammenhænge.

Jeg ved godt, at miljøministerens svar på disse problemstillinger er indførelse af en kvalitetsstyringsordning og en strammere regelstyring af kommunerne. Det er en god idé med kvalitetsstyringsordning, men det løser ikke problemerne med manglende faglighed. En kvalitetsstyringsordning retter sig primært mod procedurer, og det er ikke det væsentlige her. Det er den faglige kvalitet, der skal være i orden, og det er den kun, hvis man har de rette faglige specialister ansat til at tage sig af opgaverne.

I øvrigt synes jeg, at vi har god grund til at være skeptiske overfor strammere regelstyring. Ikke fordi vi er imod, at der skabes bedre fælles regler for miljøadministrationen. Men det har bare ikke fungeret særlig godt indtil nu. Tag nu bare de par sager, der har været i pressen indenfor de sidste par uge. Arbejdet med VVM og landbrug. Der har vi fra amternes side efterlyst klare retningslinier for dette arbejde, siden reglerne blev indført. Det er ikke lykkedes endnu. Det vigtigste fælles administrationsgrundlag er det, som amterne har skabt ved samarbejde mellem hinanden (og landbruget). Der er ikke kommet de ønskede centralt fastsatte retningslinier.

Implementeringen af Vandrammedirektivet er et andet eksempel. Her skulle den nationale lovgivning have været på plads, så amterne kunne gennemføre de første dele af arbejdet, nemlig basisanalysen. Reglerne er stadigvæk ikke kommet, selvom Miljøministeriet har været klar over, at de skulle laves længe før vedtagelsen i EU i 2000.

Klapning er et andet område, hvor både kommuner og amter i årevis har bedt om retningslinier for relativt simple problemstillinger. De er endnu ikke kommet, og det er ikke vores opfattelse, at de er på vej.

På baggrund af de hidtidige erfaringer, der desværre alle er helt friske og ikke hører fortiden til, er det meget svært at tro på, at Miljøministeriet pludselig bliver i stand til at udarbejde mere detaljerede regelsæt, samtidig med at de skal overtage en masse opgaver, de ikke er vant til at løse. Det bliver ikke nemmere af, at nogle af opgaverne nødvendigvis skal løses sammen med andre ministerier, mest iøjnefaldende Fødevareministeriet.

Det kan derfor ikke anbefales at splitte de faglige kompetencer i amternes forvaltninger og sprede dem så meget, at de nye enheder ikke bliver fagligt bæredygtige. Det vil gå ud over den danske miljøforvaltning.

Planloven

Jeg har kort nævnt de regionale udviklingsplaner. Jeg vil gerne understrege, at vi hilser indførelse af regionale udviklingsplaner velkomment. Vi er indforstået med, at der er tale om strategiske udviklingsplaner og er enige i, at det er den helt rigtige vinkel. Det er ikke længere på det regionale niveau, at der skal føres arealbogholderi. Der er dog et par enkelte emner, vi finder er nødvendige at forholde sig til i en strategisk plan, som der ikke er givet tilstrækkeligt rum for i loven.

Infrastruktur er blandt emnerne, som den regionale udviklingsstrategi skal forholde sig til. Men det skal alene være en sammenskrivning af stats og kommunale planer. En strate-

strategisk udviklingsplan kan ikke ignorere behovet for udvikling på infrastrukturområdet. Det er derfor nødvendigt, at regionerne får mulighed for også at forholde sig selvstændigt til dette emne.

Afslutning

Inden jeg slutter af, vil jeg gerne understrege, at jeg har talt om anbefalinger til at lappe på de fremsatte lovforslag. De samlede anbefalinger fremgår af de sidste plancher – som I også kan se I jeres kopier. Den løsning vi i Amtsrådsforeningen synes er bedst, har jeg nævnt.

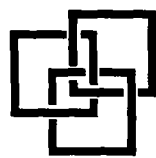
Vandmiljøet og de mange sammenhænge og afledte problemer på dette område er det, der vækker størst bekymring. Kan vi ikke gøre det bedre - også indenfor kommunalreformens rammer? Jeg kunne godt tænke mig, at vi tager fat på vores uformelle drøftelser i forhold til dette punkt. Jeg vil gerne starte med at tilføje, at når jeg siger problemerne i forhold til vandområdet, så tænker jeg meget bredt, måske også bredere end vi traditionelt har gjort i Danmark. Samme tankegang ligger i Vandrammedirektivet og indebærer, at overfladevand (søer, vandløb og kystvande), grundvand og naturen hænger sammen og derfor skal forvaltes i sammenhæng.

Slides der anvendes:

1. De 3 problemområder
2. Odense Å nu
3. Odense Å efter
4. (Amternes opgaver som vanddistriktsmyndighed)
5. Staten er ikke én aktør (SOLS planche)
6. Limfjorden med oplande. (SOL)
7. Gudenåen (SOL)
8. Slide med indvinding på Sjælland.
9. (mangler slide om armlængdeprincippet)
10. Slide om Skjern Trikotage
11. Slides (3) med samtlige Amtsrådsforeningens anbefalinger

Den nuværende opgavevaretagelse på natur og
miljøområdet eksemplificeret ved

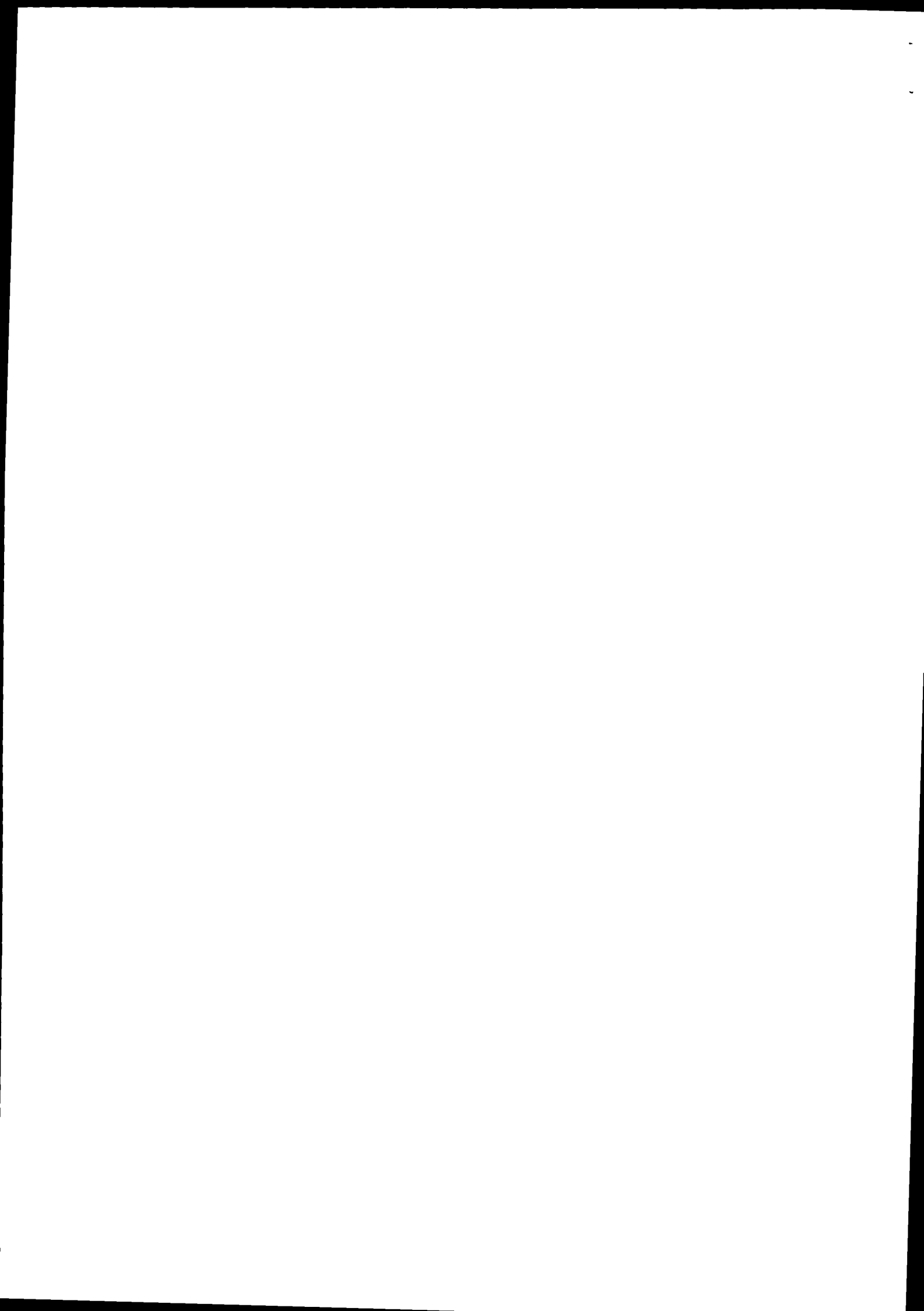
Odense Fjord – Odense Å



Amtsråds-
foreningen



Planlægning af væsentlige overordnede planlægningsopgaver samt
realisering af Vandremmedirektivet – Habitaddirektivet mv.



Kystzoneadm.
Strandbeskyttelseslinie
Varetages af Staten

Adm. af naturområder,
også internationalt
beskyttet, overtages af
kommunerne

Kommunerne vil
fremover kunne give
tilladelser til Havbrug

Overvågning, samt vand-
og Natura 2000-planer
med indsatsprogrammer
overtages af staten

De 5 kommuner skal udarbejde
handleplaner, der lever op til
vand- og Natura 2000-planerne
og føre dem ud i livet

Varetagelsen af amtens opgaver i fremtiden på plan-, natur og miljøområdet efter Regeringens aftale og lovforslag om strukturreform eksemplificeret ved Odense Fjord – Odense Å's nedre løb

Råstofindvinding
overtages af
Regionen

Jordforureningsdepot
overtages af Regionen

Tilsyn med større
kommunale affalds-
bortskaffelses-
anlæg overtages
af Staten
– de mindre fører
kommunerne tilsyn
med

Odense Kommunes
Nordøst-renselanlæg
udløbsledning.
Staten overtager tilsynet.
Kommunen giver udled-
ningstilladelse til sig selv.

Klaptilladelser til
opgravninger fra
Odense Kanal og
sejrende flyttes til
kommunerne

Odense Å.
Vandløbsvedligeholdelse
og vandløbenes forbed-
ringer flyttes fremover til
de 5 kommuner

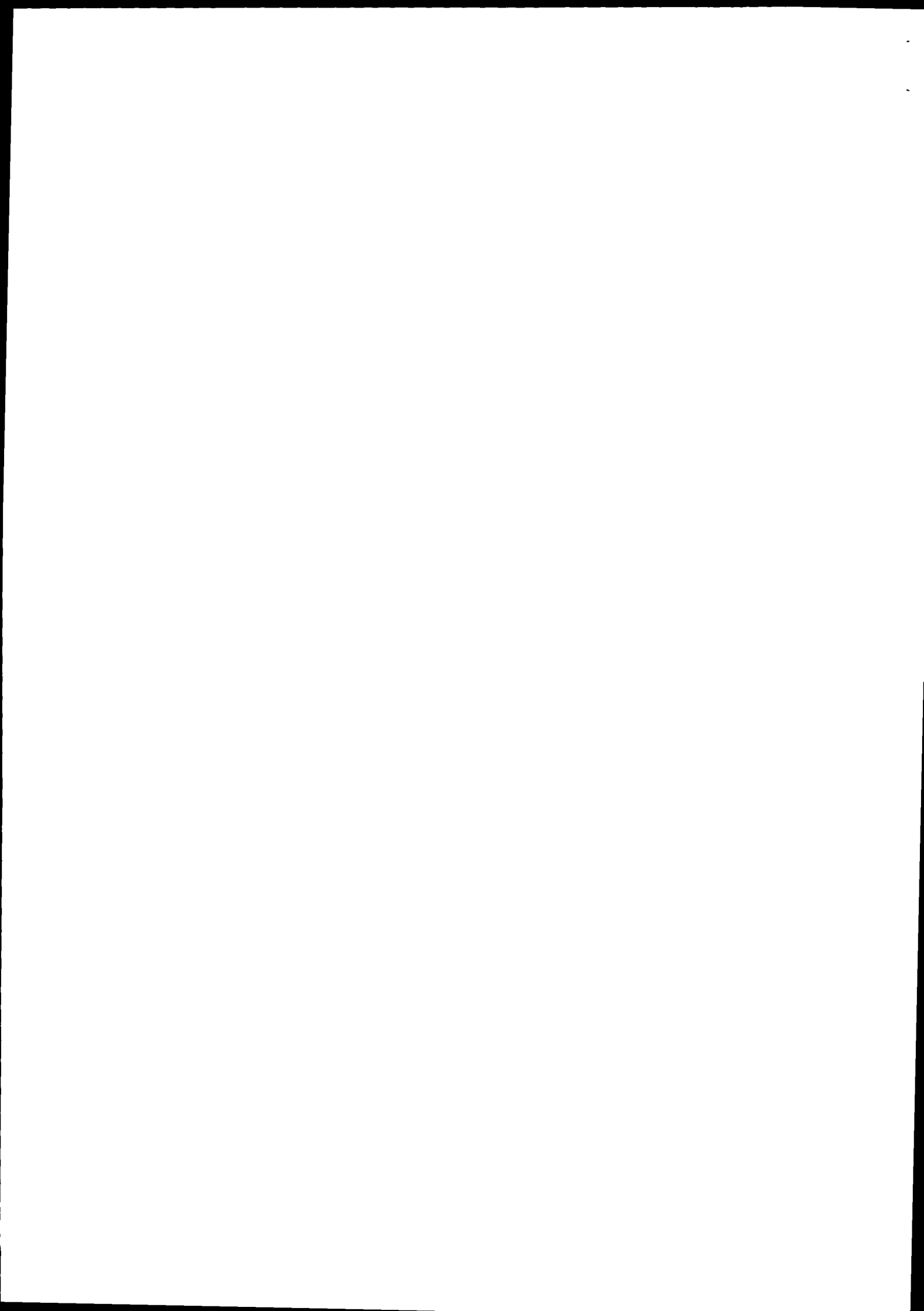
Fynsværket
overtages formentlig
af Staten fsv. angår
fremtidig miljøgod-
kendelse/tilladelse

Overløb fra Odense By's
kloaksystem.
Kommunen giver
udledningstilladelser til
sig selv



H. J. Hansen skrotbehandling overtages
formentlig af Odense Kommune

Fynsværkets kølevandsudledning skal
formodentlig fremover behandles af Staten



Problemer

Amtsråds-
foreningen



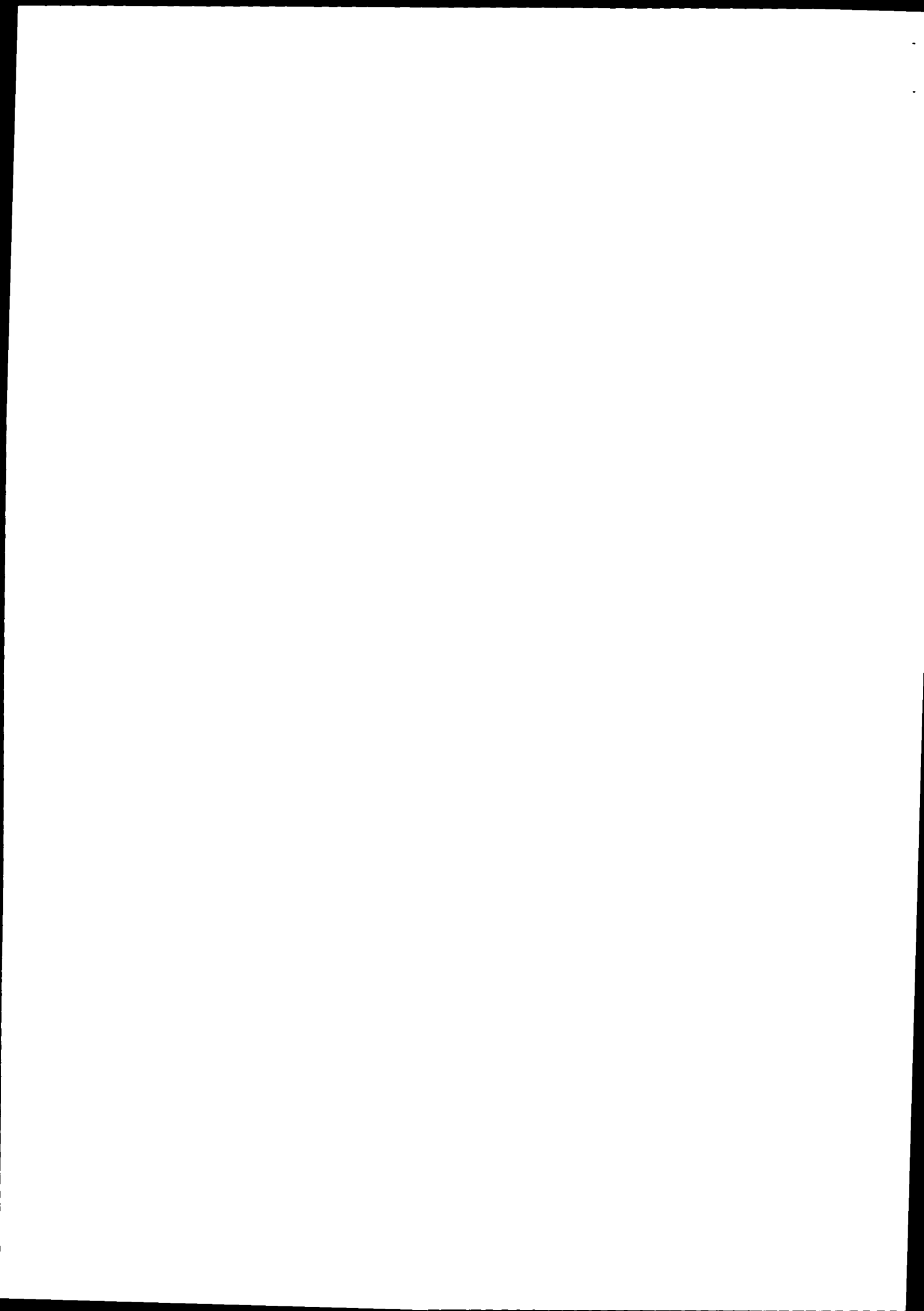
- Koordinationsbehov (øges væsentligt og medfører øget bureaukrati)
- Armslængde princippet forsvinder
- Problemer med faglige bæredygtighed

Amternes vandopgaver

Amtsråds-
foreningen

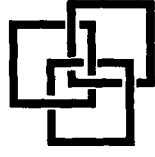


- Overordnet vandplanlægning
- Kortlægge grundvandsressourcer
- Udarbejde overvågningsprogrammer
- Stå for overvågning af natur- og miljøtilstand
- Udarbejde indsatsprogrammer til at opretholde og forbedre tilstanden

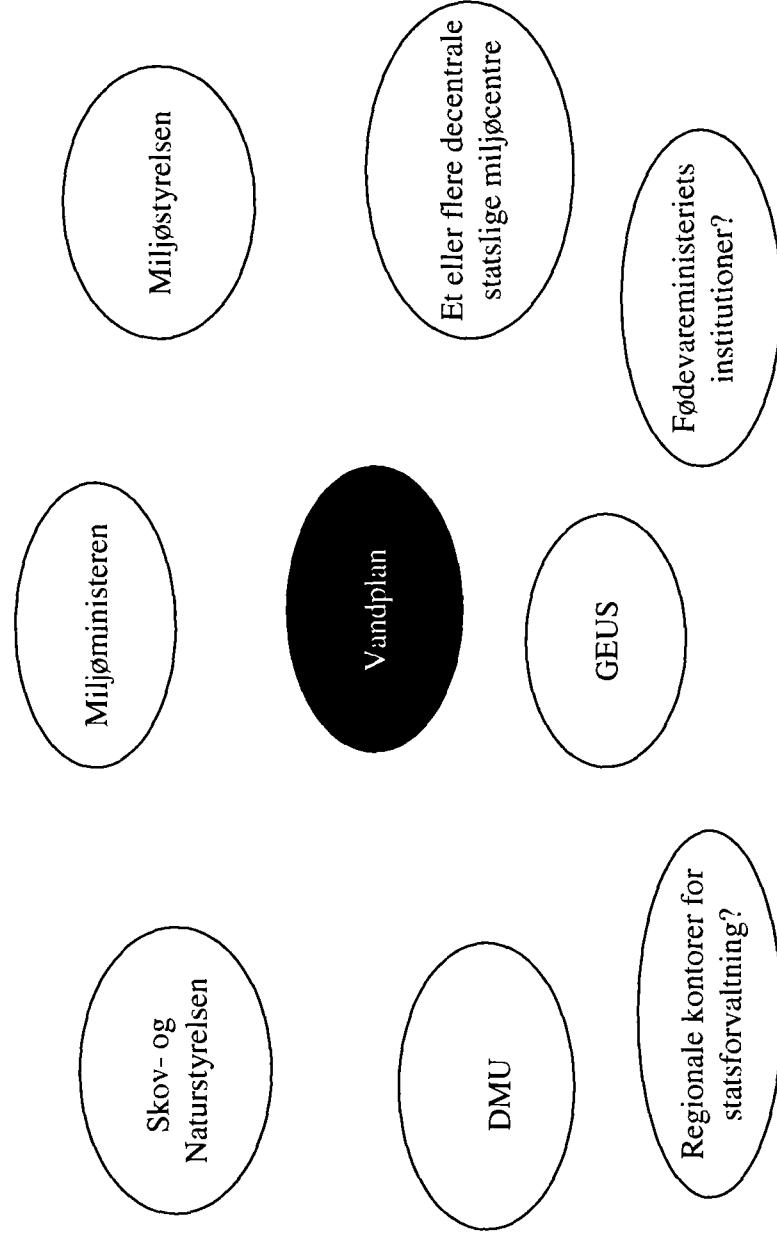


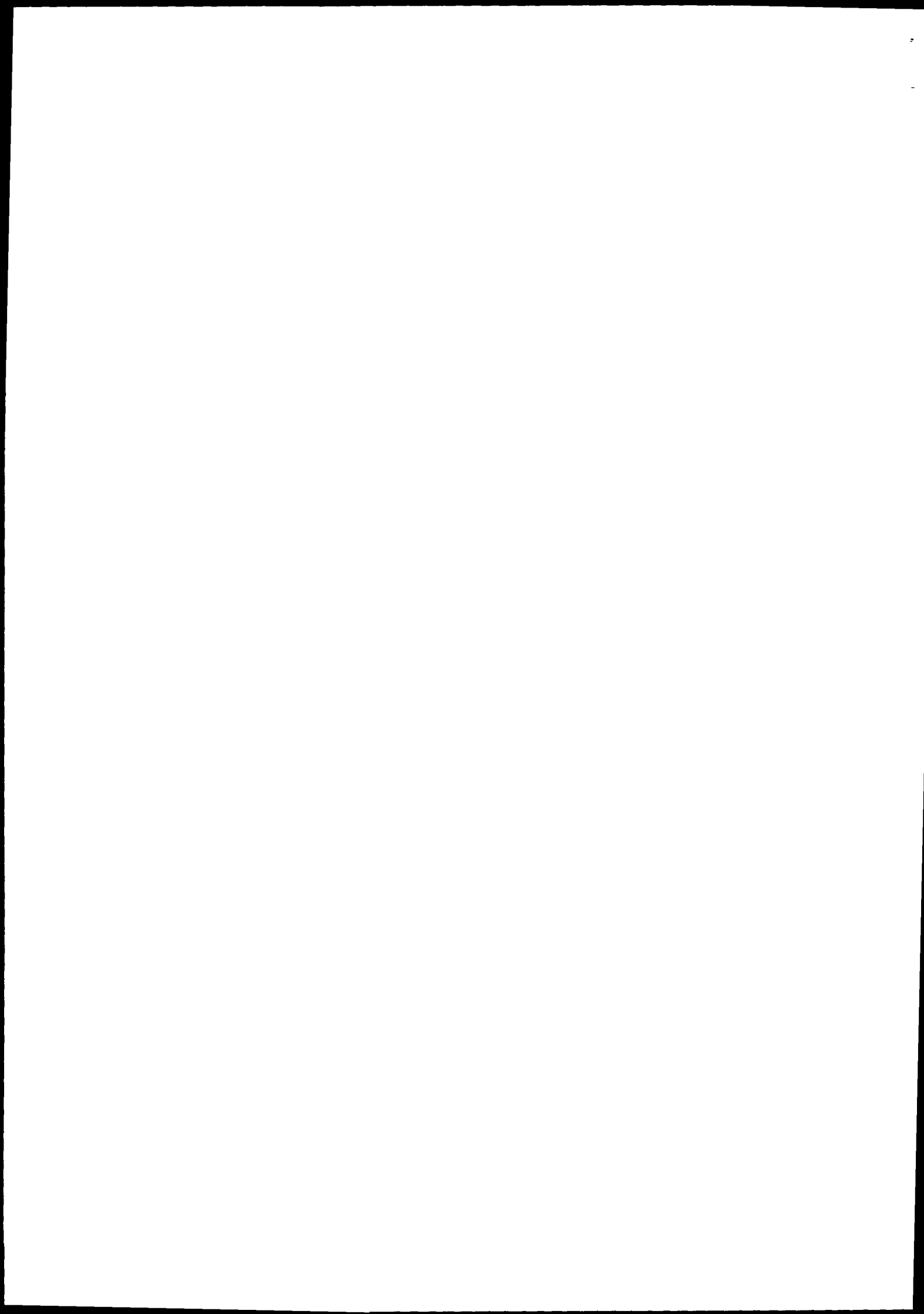
Er staten én aktør?

Nej – og de statslige aktører er uden erfaring med koordination på tværs



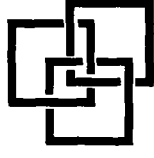
Amtsråds-
foreningen



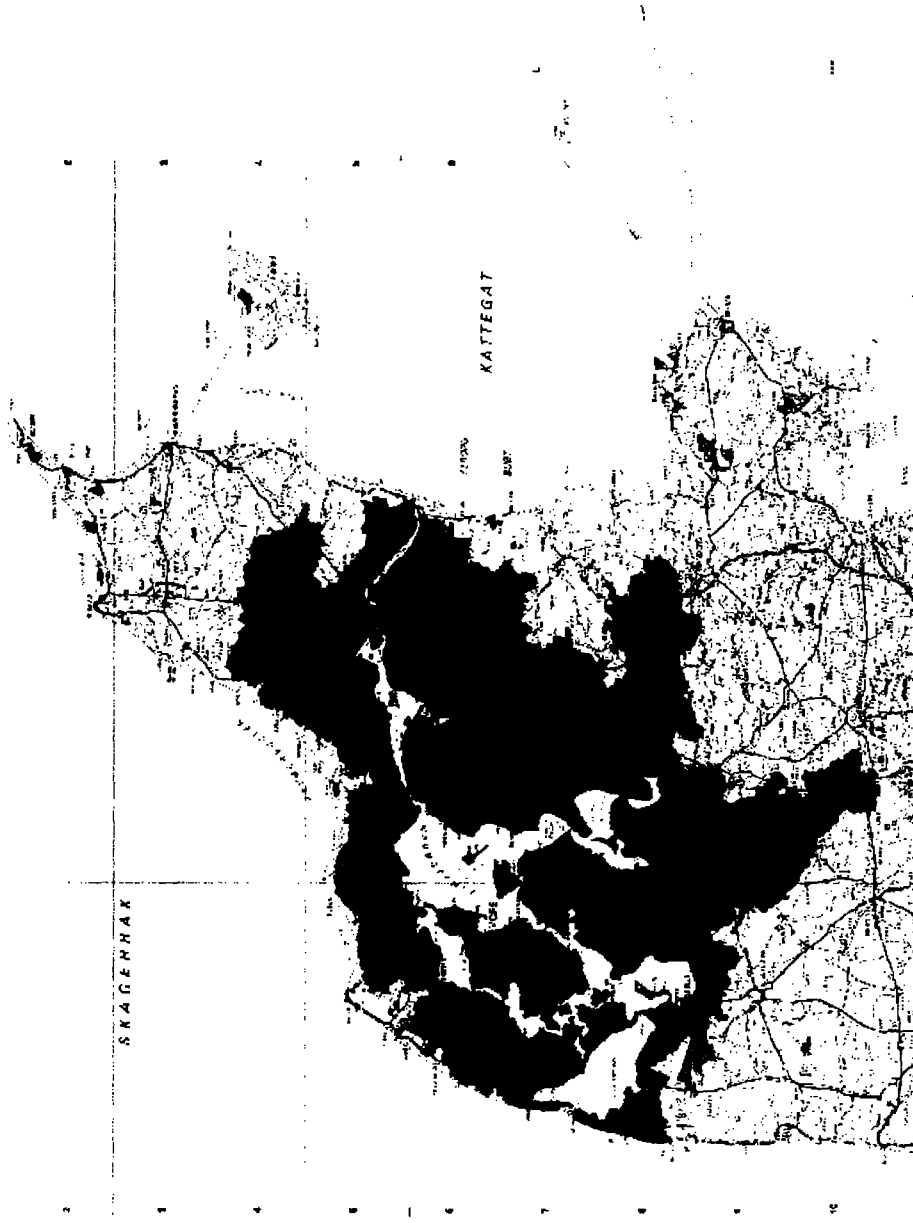


Rent vandmiljø i Limfjorden

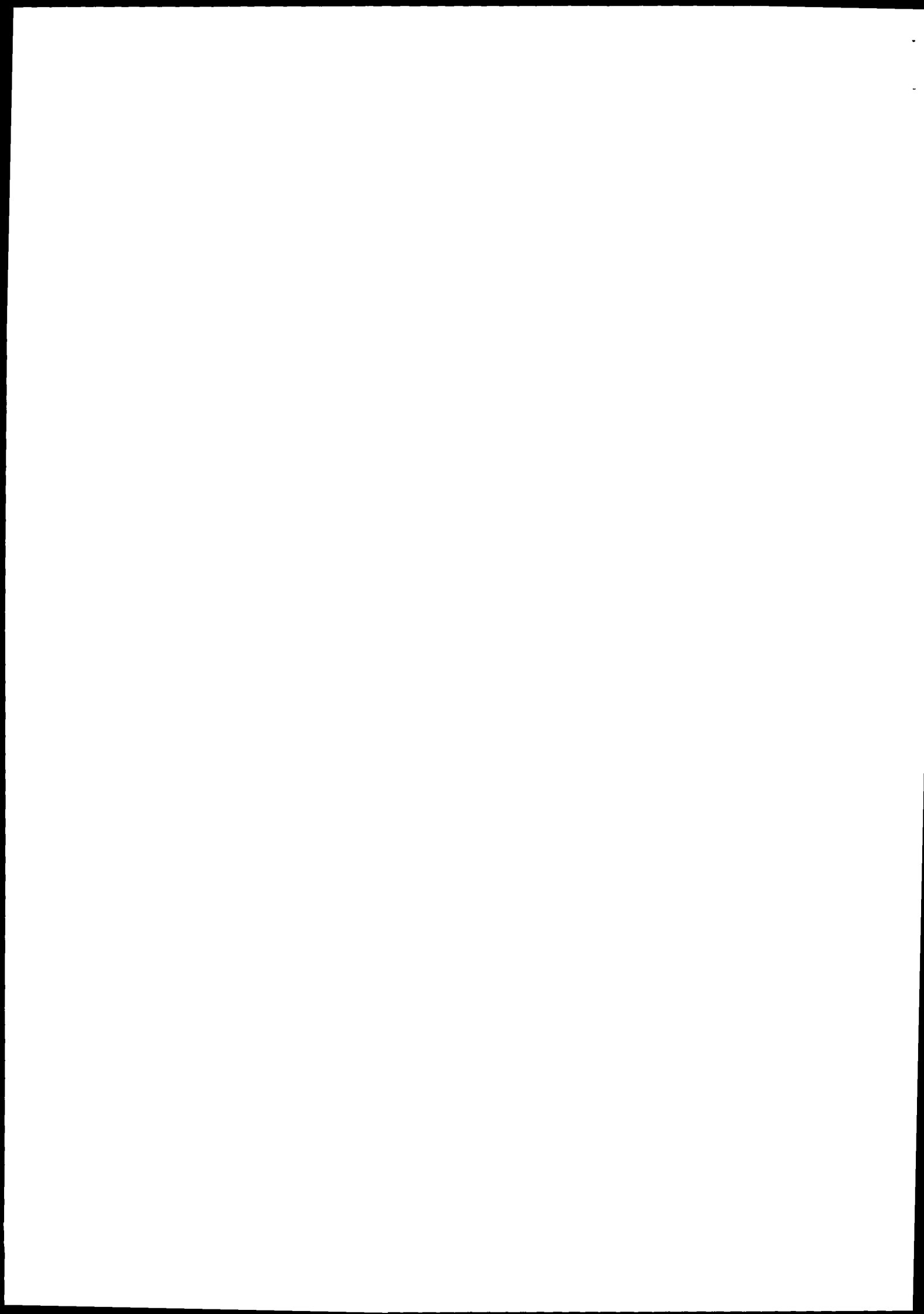
Behov for koordination?



Amtsråds-
foreningen



Der er i dag 51 kommuner i oplandet til Limfjorden. Fremover vil der være ca. 17. Mange kommunale handleplaner skal hænge sammen for at opfylde miljømålet.

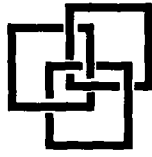


Gudenåen

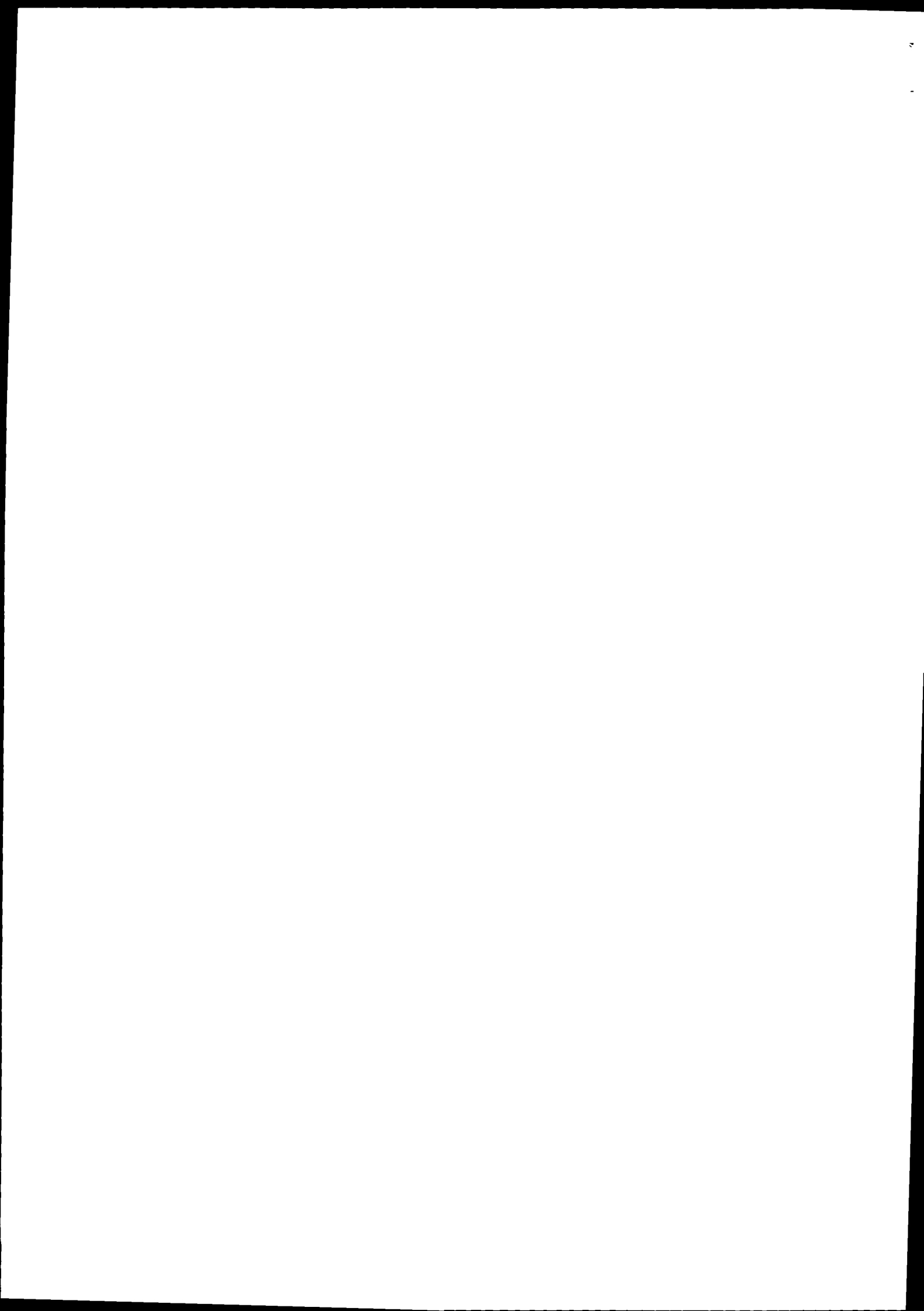
Et andet eksempel...



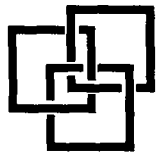
Gudenåen gennemløber i dag 12 kommuner inden udløbet i Randers Fjord. Fremover vil der være 8 kommuner i oplandet. Mange kommuner skal koordinere f.eks. vandløbsvedligeholdelse og udledning af spildevand i vandløbssystemet.



Amtsråds-
foreningen






NYE KOMMUNER OG KØBENHAVNS ENERGIS INDVINDINGSPLANDE

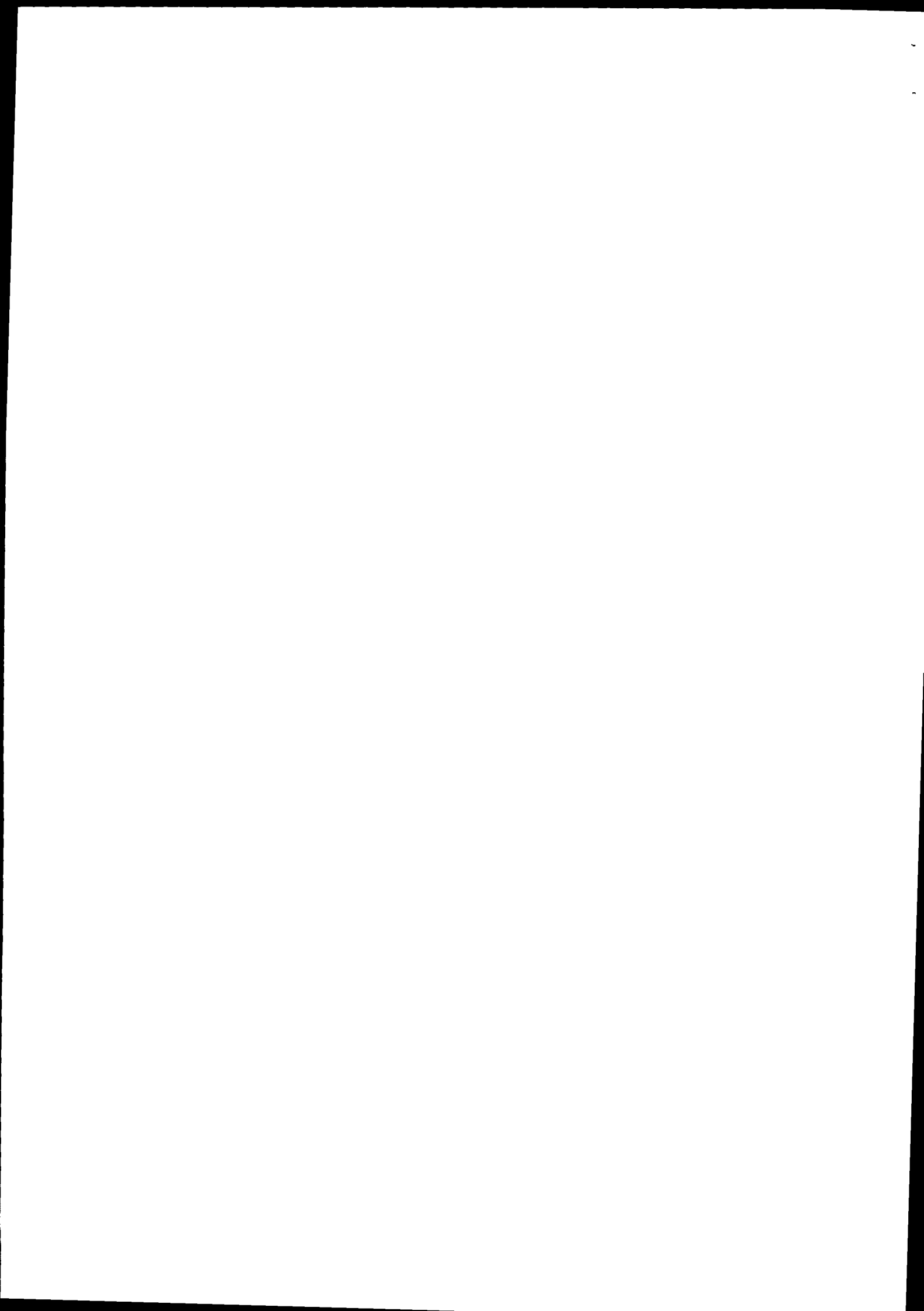


Amtsråds- foreningen



-  Københavns Energis indvindingsområde
-  Københavns Energis indvindingsboringer
-  Nye Kommuner

25 nye kommuner skal behandle tilladelser til Københavns Energi.
45 af Københavns Energis indvindingsområde vil ligge i mindst 2 nye kommuner.

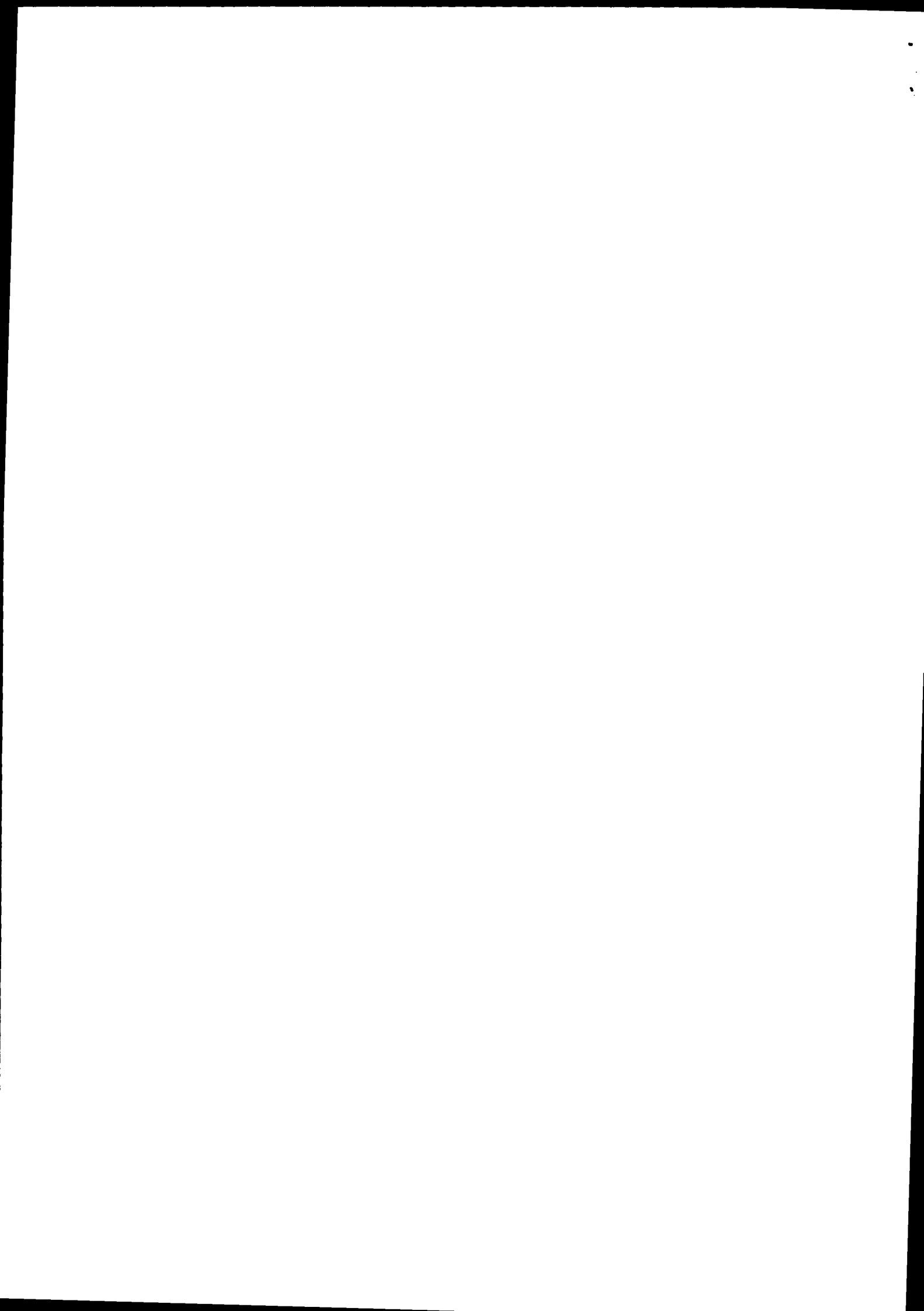


Opgaver til regionerne (1) Amtsrådsforeningen

- Stærkere koordinerende rolle efter miljømålslov, vandforsyningslov og vandløbslov.
- Koordination skal omfatte tværgående koordination af kommunale handleplaner efter miljømålsloven og indsatsplanerne efter vandforsyningsloven.
- Beføjelser til reel konfliktløsning, når der opstår konflikter mellem kommuners interesser.
- Ressourcer til at løse disse opgaver

Opgaver til regionerne (2) Amtsrådsforeningen

- Ansvar for at give indvindingstilladelser sammen med indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse.
- Kortlægning af grundvand.
- Overvågning af natur- og miljøtilstanden.
- Godkendelse og tilsyn med større miljøtunge virksomheder.
- Godkendelse og tilsyn med kommunale virksomheder.



Miljøministeriet
Departementet
Højbro Plads 4
1200 København K

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Holbergsgade 2
1057 København K

07-01-2005
J.nr. 200-474987
Sagsbehandler
Søren Oldenburg
Tel. 35298177
Internet:sol@arf.dk

Generelle problemer og uhensigtsmæssigheder på natur- og miljøområdet (udmøntning af kommunalreformen)

Lovpakken til udmøntning af kommunalreformen på natur- og miljøområdet giver en lang række generelle problemer og uhensigtsmæssigheder, der ikke forekommer i dag. Det skyldes, at sammenhængende regionale opgaver i både geografisk og administrativ forstand nu bliver splittet og flyttet til henholdsvis staten og kommunerne.

Amtsrådsforeningen har tidligere foreslået, at størsteparten af amternes nuværende opgaver vedrørende natur og miljø samlet bør overføres til de nye regioner. Det er Amtsrådsforeningens overordnede anbefaling.

Miljøproblemernes geografi er regional

De miljøopgaver, amterne i dag løser, og som regionerne fremover bør løse, har ikke en geografi, der følger kommunegrænserne. Vandområderne, deres oplande og de forbundne miljøproblemer har f.eks. regionale dimensioner og sammenhænge, ligesom de miljøtunge virksomheder har et forureningspotentialt med en regional rækkevidde. Naturområder og grundvandsforekomster er tilsvarende udsat for påvirkninger, som det kræver et regionalt overblik at indfange og regulere.

Ny struktur giver stort koordinationsbehov

Den foreslåede fremtidige miljøforvaltning deler amternes nuværende opgaver, således at staten får ansvar for den overordnede planlægning og

Dampfærgevej 22
Postboks 2593
2100 København Ø

E-post: arf@arf.dk
Tlf. 3529 8100
Fax 3529 8300

overvågningen, medens kommunerne får ansvar for indsatsen og i vid udstrækning den konkrete loadministration. Det skaber et stort behov for tæt koordination mellem stat og kommuner samt kommunerne imellem.

Tag amternes nuværende opgave som vanddistriktsmyndigheder efter miljømålsloven - overordnet vandplanlægning, kortlægning samt udarbejdelse af overvågnings- og indsatsprogrammer - som eksempel. Hvad der før var en opgave for amtet alene bliver nu et anliggende for flere statslige styrelser og sektorforskningsinstitutioner, regionerne og omkring 100 kommuner på landsplan. Det bliver en vanskelig dialog og en uendelig tung proces at håndtere. Staten vil løse opgaven i op til 10 dekoncentrerede statslige miljø- og/eller naturcentre, der først og fremmest adskiller sig fra regionerne ved at være uden direkte politisk ledelse og meget vel kan ende med at have et uigennemskueligt referenceforhold til Miljøministeriet centralt. En forenkling er det ikke.

Det ville derimod være en forenkling - også i forhold til i dag - at overlade opgaven til de fem nye regioner, når amterne nedlægges. I tilgift ville man få en klar politisk ansvarsplacering.

Et regionalt niveau genopfindes

De dekoncentrerede statslige miljøcentre og de kommunale miljøcentre, der allerede er etableret, skal styrkes og tillægges myndighedsopgaver, hvis opgaverne skal løses fagligt forsvarligt. Amternes tekniske forvaltninger bliver genopfundet i en ny skikkelse, men nu som selvstændige myndigheder uden klar og direkte ansvarlig politisk ledelse.

Ensartethed

Uanset ambitioner fra statens side om stram og detaljeret styring af kommunernes opgaveløsning, vil de mange kommunale aktører betyde, at opgaveløsningen set på tværs af kommunerne vil være uensartet. På enkelte sagsområder - f.eks. i forbindelse med VVM-sager om husdyrbrug - har amterne hidtil i visse kredse været kritiseret for det samme, men det vil fremover blive en generel og udtalt realitet.

Det er fiktion at tro, at man på det komplekse natur- og miljøområde kan sikre ensartethed ved normer og kvalitetsstyringsordninger. Miljøministeriets hidtidige forsøg på dette - f.eks. i forhold til VVM-screeninger af husdyrbrug og administrationen af klapområdet - viser det håbløse i troen på, at problemer på hele området lader sig løse ad denne vej. På ek-

vej. På eksemplernes opgavemæssigt stærkt begrænsede felter og for klappingens vedkommende relativt simple problemstilling har staten i årevis arbejdet på landsdækkende retningslinier uden synligt resultat. Det eneste fremskridt ligger i amternes indbyrdes aftale om at basere arbejdet med VVM-screeninger af husdyrbrug på et ensartet datagrundlag og på samme modeller for belastningsvurderinger. Heller ikke andre steder i samfundet lykkes det at få dekoncentrerede statslige forvaltningsenheder til at fungere ens. Politimestrene prioriterer f.eks. meget forskelligt.

Effektive og kompetente faglige miljøer splittes

I amterne er det i stor udstrækning de samme medarbejdere på natur- og miljøområdet, der arbejder med både planlægning, overvågning og administration. Det giver både faglige og ressourceøkonomiske synergieffekter. En meningsfyldt planlægning forudsætter et indgående kendskab til overvågning og administration. Resultaterne af overvågningen indgår med stor vægt i sagsbehandling og planlægning, ligesom administrativ indsigt og erfaring er en vigtig forudsætning for en brugbar og afbalance-ret planlægning. Derudover er der i amterne en bred vifte af fagspecialer integreret i både planlægning, overvågning og administration.

I den nye struktur vil der ingen steder være en tilsvarende sammenhæng mellem planlægning, overvågning og administration – og de faglige og ressourceøkonomiske synergieffekter af en samlet opgaveløsning forsvinder. I stedet skal systemet bygge på, at der kan ske en omfattende udveksling af praktiske erfaringer og fagspecifik viden mellem et stort antal myndigheder med forskellige rammebetingelser. Det vil i bedste fald blive bureaukratisk og dyrt. I værste fald vil det ikke fungere, hvilket vil føre til, at planlægning og administration ikke hænger sammen og i øvrigt kommer til at basere sig på forældede metoder og viden.

Fagligheden bliver tynd

Amterne råder i dag over de mange fagspecialer, der er nødvendige for at kunne løse de komplicerede regionale opgaver på området. På flere fagspecialer er der kun få personer i hvert amt, på nogle endda mindre end 1 årsværk. Det er disse personer, der nu skal deles mellem flere statslige enheder og en lang række kommuner. Den faglige bemanning vil for en række opgaver være så tynd, at opgaverne ikke kan løses på et fagligt forsvarligt grundlag. Eksemplerne er mange.

I amterne er der f.eks. relativt få ansatte med fagbiologisk specialviden i forhold til de mange specialområder inden for landområdernes dyre- og planteliv, vandløbsbiologiske problemstillinger, søbiologi og havbiologi. Mange af disse er i væsentligt omfang beskæftiget med overvågning og større naturforvaltningsprojekter, som fremover skal varetages af staten. De resterende - der overføres til kommunerne - vil være utilstrækkelige til at løse de kommende kommunale opgaver efter naturbeskyttelsesloven og til at vurdere påvirkninger af vandløb, søer samt kystnære områder fra eksempelvis spildevandsudledninger, ammoniakbelastning og klapning af havsedimenter.

Et andet eksempel drejer sig om regulering af miljøtunge virksomheder efter miljøbeskyttelsesloven. Ud af de ca. 160 fagspecialister i amterne, som i dag arbejder med godkendelse og tilsyn med de miljøtunge virksomheder, vil ca. 70 medarbejdere skulle beskæftiges i staten. Det efterlader mindre end én medarbejder pr. kommune efter kommunalreformen.

Klapning af optaget havbundssediment er et tredje eksempel på, at kommunerne ikke vil have ekspertise. Med udgangspunkt i de medarbejdere, der i dag i amterne beskæftiger sig med tilladelse til klapning efter havmiljøloven, vil hver kommune fremover få tildelt 0,04 årsværk.

En kvalitetsstyringsordning vil hverken generelt eller i nogen af eksemplerne løse problemerne med manglende faglighed og ekspertise.

Kommunale centre og samarbejder uønskede, men nødvendige

For at sikre fagligheden og en vis effektivitet i opgaveløsningen vil kommunerne være nødt til at løse opgaverne i fælleskommunale miljøcentre eller i samarbejder mellem flere kommuner - trods de demokratiske og styringsmæssige ulemper sådanne centerdannelser medfører. Det vil ikke blot gælde tilsyns- og driftsopgaver, men også myndighedsopgaver. Miljøministeriet har tidligere afvist, at kommunale fællesskaber kan varetage myndighedsopgaver.

En væsentlig grund til Strukturkommissionens anbefaling om større kommuner var, at det skulle gøre det unødvendigt med centerdannelse og samarbejder om opgaver. Det er et sundt princip, at man ikke bør etablere en struktur med en opgavefordeling, hvor kommunerne allerede i udgangspunktet ikke kan løse egne opgaver alene.

Armslængdeprincippet bliver afskaffet

Kommunalreformen afskaffer i store træk et knæsat princip i miljølovgivningen – armslængdeprincippet. Kommunerne får nu hovedansvar for administrationen af en miljølovgivning, der i mange tilfælde kan begrænse lokale by- og erhvervsudviklingsmuligheder og derfor er i konflikt med lokaløkonomiske interesser. Det gælder f.eks. miljøregulering af en række større virksomheder efter miljøbeskyttelsesloven og administration af naturbeskyttelseslovens bestemmelser om § 3-beskyttede naturtyper samt lovens mange bestemmelser om bygge- og beskyttelseslinier omkring skove, søer mv. Kommunerne skal fremover også selv godkende og føre tilsyn med egne virksomheder, herunder f.eks. kraftvarmeanlæg og genbrugsstationer, ligesom kommunerne selv skal fastsætte udlederkrav til egne renseanlæg.

Uanset om kommunerne er i stand til at administrere miljølovgivningen på en balanceret måde, vil kommunernes afgørelser altid være under mistanke for at være styret af snævre økonomiske interesser. Det er en urimelig situation for alle – også kommunerne. Det kan samtidig give anledning til en voldsom stigning i antallet af klagesager, hvilket vil have en forsinkede virkning på borgernes og virksomhedernes dispositioner.

Demokratitab og bureaukrati i administration og planlægning

Indflydelsesmulighederne for lokale interesseorganisationer, virksomheder, landbrugere og borgere på den statslige miljøplanlægning, herunder ikke mindst den overordnede vand- og naturplanlægning, bliver svækket, da planlægningen er bestemt og styret fra centralt hold af miljøministeren med en eller flere styrelser som stedfortræder(e). I praksis vil det være miljøministeriets embedsmænd, der ude i landet skal forhandle med lokale folkevalgte politikere. Hvis konflikter hver gang det ikke lykkes at bøjede lokale og nationale interesser mod hinanden skal runde miljøministeren, bliver processen langsommelig og meget bureaukratisk.

Økonomi til natur- og miljøprojekter

Regionerne skal fremover lave regionale udviklingsplaner, der bla. skal omfatte visioner og pejlemærker for natur og miljø. Regionerne bør - med basis i de regionale udviklingsplaner - have hjemmel alle relevante steder i miljølovgivningen til at give økonomisk tilskud til projekter med sigte på natur- og miljøforbedringer, der understøtter de regionale udviklingsplaner.

En sådan hjemmel findes i de aktuelle forslag til ændring af naturbeskyttelsesloven samt miljøbeskyttelsesloven, men mangler i vandløbsloven og vandforsyningsloven. Det er afgørende, at de medfølgende økonomiske midler gives til regionerne som passende bloktilskud, der muliggør prioritering på tværs. Ellers er det vanskeligt at finansiere store og sammensatte projekter. Snævre puljer vil foruden en betydelige bureaukratisk administration føre til, at sådanne projekter på forhånd må opgives.

Adgang til data

Regionerne skal for at kunne lave de regionale udviklingsplaner og kvalificeret løfte regionernes koordinerende opgaver have nem adgang til miljødata hos både statslige institutioner og kommuner. En bestemmelse, der sikrer det, bør indgå som et element i alle miljølove.

Med venlig hilsen

Kristian Ebbensgaard

Leo Ellgaard

Kopi til:

Samtlige amter

Side 7

KL

Københavns Kommune

Frederiksberg Kommune

Danmarks Naturfredningsforening

Friluftsrådet

