

Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 8. juni 2005

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer

(Udmøntning af kommunalreformen, for så vidt angår råstofplanlægning og -indvinding på land)  
[af miljøministeren (Connie Hedegaard)]

#### 1. Ændringsforslag

Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres, Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget har stillet 4 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 24. februar 2005 og var til 1. behandling den 31. marts 2005. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Miljø- og Planlægningsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 6 møder.

#### Sammenhæng med andre lovforslag

Lovforslaget er en del af den lovgivningsmæssige gennemførelse af kommunalreformen på miljøområdet og skal ses i sammenhæng med de øvrige lovforslag vedrørende kommunalreformen, som har været behandlet i Miljø- og Planlægningsudvalget. Følgende lovforslag om kommunalreformen har været behandlet i Miljø- og Planlægningsudvalget:

- Lovforslag nr. L 86 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om vandløb, lov om sommerhuse og camping m.v. og forskellige andre love. (Udmøntning af kommunalreformen i en række love på natur- og miljøområdet).
- Lovforslag nr. L 87 om ændring af lov om miljø og genteknologi. (Konsekvensrettelser som følge af kommunalreformen).
- Lovforslag nr. L 88 om ændring af lov om råstoffer. (Udmøntning af kommunalreformen, for så vidt angår råstofplanlægning og – indvinding på land).
- Lovforslag nr. L 89 om ændring af lov om naturbeskyttelse. (Udmøntning af kommunalreformen).
- Lovforslag nr. L 90 om ændring af lov om forurenede jord. (Udmøntning af kommunalreformen).
- Lovforslag nr. L 91 om ændring af lov om miljøbeskyttelse. (Udmøntning af kommunalreformen, for så vidt angår organiseringen af myndigheder m.v.).
- Lovforslag nr. L 92 om ændring af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) og lov om vandforsyning m.v. (Udmøntning af kommunalreformen, for så vidt angår organisering af myndighederne m.v.).
- Lovforslag nr. L 93 om ændring af lov om planlægning. (Udmøntning af kommunalreformen).

### *Høring*

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og miljøministeren sendte den 1. december 2004 dette udkast til udvalget, jf. (folketingsåret 2004-05, 1. samling) alm. del – bilag 115. Den 21. december 2004, 7. januar 2005, 17. januar 2005 og 25. februar 2005 sendte miljøministeren de indkomne høringssvar til udvalget, jf. (folketingsåret 2004-05, 1. samling) alm. del – svar på spm. 163, (folketingsåret 2004-05, 1. samling) alm. del – supplerende svar på spm. 163 og alm. del – bilag 34. Den 24. februar 2005 sendte miljøministeren et notat om høringssvarerne til udvalget.

### *Teknisk gennemgang*

Den 2. marts 2005 afholdtes en teknisk gennemgang af lovforslaget ved miljøministeren og embedsmænd fra Miljøministeriet.

### *Skriftlige henvendelser*

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse fra Amtsrådsforeningen. Ministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse til udvalget, jf. L 91 – svar på spm. 9.

### *Spørgsmål*

Udvalget har stillet 8 spørgsmål til miljøministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Nogle af udvalgets spørgsmål til miljøministeren, og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

## **3. Indstillinger og politiske bemærkninger**

### *Indstillinger*

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (S, RV, SF og EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag. Såfremt de stillede ændringsforslag ikke vedtages ved 2. behandling, vil mindretallet stemme imod lovforslaget ved 3. behandling.

Et *andet mindretal* i udvalget (IA) vil ved 2. behandling stemme hverken for eller imod ændringsforslagene og ved 3. behandling hverken for eller imod lovforslaget.

### *Politiske bemærkninger*

Venstres, Dansk Folkepartis og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker:

Kommunalreformen skaber grundlaget for en moderne og fremtidssikret forvaltning af det danske miljø på mindst det samme niveau som nu.

Med kommunalreformen videreudvikles den danske decentrale model, hvor stærke kommuner er borgernes hovedindgang til den offentlige sektor. Kommunerne får med reformen et større og mere sammenhængende ansvar for de borgernære miljøopgaver, og de nye større kommuner får ressourcerne til at kunne løfte det større ansvar.

Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti konstaterer med tilfredshed, at lovforslagene udmønter de visioner for det danske kommunestyre, som tog form i partiernes aftale om en strukturreform i juni 2004 og partiernes udmøntningsplan fra september 2004.

Med kommunalreformen bevæger løsningen af miljøopgaverne sig i fremtiden ad to hovedspor – et statsligt og et kommunalt:

*Staten* får til opgave at varetage de overordnede opgaver til sikring af Danmarks internationale forpligtelser, større nationale interesser og teknisk komplicerede sager. V, DF og KF mener således, at det bør være en statslig opgave at sikre nationale hensyn og værdier på miljøområdet. Det vil blandt andet ske via statens udarbejdelse af bindende natur- og vandplaner, statslig godkendelse af de mere end 200 mest miljøtunge virksomheder, statsligt ansvar for overvågningen af naturen og vandmiljøet og for strandbeskyttelseszonen og via en styrket planlægning for hovedstadsområdet og for landet som helhed.

*Kommunerne* skal varetage de fleste af de nuværende amtslige natur- og miljøopgaver – enten i tilknytning til eksisterende kommunale aktiviteter eller som nye, sammenhængende opgaver. Kommunerne skal dermed varetage de mange direkte borgerrettede miljøopgaver og bliver dermed hovedindgangen til den offentlige sektor for såvel borgere som virksomheder.

Regionerne bliver via de regionale udviklingsplaner dynamo for den regionale udvikling og får ansvaret for kortlægning og planlægning af råstofindvinding og for indsatsen mod jordforurening.

Regeringen og Dansk Folkeparti har i de politiske forhandlinger lagt afgørende vægt på, at reformens grundarkitektur – stærkere kommuner med et større ansvar – ikke blev ændret. Forudsætningen for denne proces har fra regeringens og Dansk Folkepartis side hele tiden været klart: Kommunerne skal styrkes for at kunne tage et større ansvar. V, DF og KF har således med beklagelse konstateret, at ønskerne fra oppositionen konsekvent har været at løfte opgaver væk fra kommunerne for at lægge dem i regionerne.

Kommunalreformen bygger på en grundlæggende tillid til det danske kommunestyre. Reformen tegner en ny offentlig sektor i Danmark, hvor kommuner, regioner og stat har hver sin rolle og identitet.

Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres, Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget bemærker:

#### *Generelt om strukturreformen på miljøområdet*

S, RV, SF og EL mener, at Danmarks natur og miljø har brug for en sammenhængende planlægning, indsats og ekspertise samt et forbedret beskyttelsesniveau. Desværre vil regeringens smalle aftale om en strukturreform på miljøområdet medføre det stik modsatte, nemlig en fragmenteret indsats, planlægning og ekspertise samt et forringet beskyttelsesniveau. Vi er dybt betænkelige ved, hvorvidt kommunerne vil kunne sikre tilstrækkelige stærke faglige miljøer til at løse de mange større og komplekse problemstillinger på miljøområdet. Samtidigt er det et problem, at armslængdeprincippet reelt afskaffes. Alene det forhold, at der nu kun er én myndighed og ikke som før to, der skal vurdere og sikre naturens og miljøets interesser, vil betyde en væsentlig svækkelse af beskyttelsesniveauet.

Reformen viser manglende forståelse for, at natur og miljø er et fælles gode, der går på tværs af kommunegrænserne. Eksemplerne på dette er mange: drikkevand, større vandløb, naturområder, naturgenopretning, miljøtilsyn, særligt følsomme landbrugsområder etc.

Hele grundkonstruktionen med en ukritisk overflytning af opgaver fra amterne til henholdsvis stat og kommune ser S, RV, SF og EL som en grundlæggende forkert konstruktion. Et mere seriøst og ordentligt udgangspunkt for en strukturreform ville have været en overflytning af amternes nuværende opgaver til regionerne. Så kunne man efterfølgende have diskuteret en eventuel ændret opgavefordeling.

### »Vi alene vide«-holdningen

»Det kan konstateres, at der er en række forhold, som tilsiger, at der – uanset størrelsen af kommunerne – vil være behov for en regional planlægning. Forholdene vedrører regionale opgaver, hvis løsning eller forvaltning har konsekvenser, der rækker ud over kommunegrænserne. Eksempler på sådanne opgaver er lokalisering af regionale funktioner: større erhvervsområder, virksomheder med særlige beliggenhedskrav, større offentlige institutioner, ferie- og fritidsanlæg, større butikcentre, større infrastrukturanlæg som veje, andre trafik anlæg og transmissionsledninger. Andre eksempler er affald, grundvandsbeskyttelse, naturbeskyttelse, sikring af vandkvaliteten i større samlede åvandløb, søer, nære kystområder, udlæg af råstofvindingsområder og nye skovområder.«

Ovenstående citat fra regeringens strukturkommission (betænkningen bind 3, side 290) udpensler meget klart, at der fortsat i dansk planlægnings-, natur- og miljøarbejde er behov for et stærkt regionalt niveau. Desværre konstaterer Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, at ikke alene har regeringen valgt at lave en smal aftale med Dansk Folkeparti, men det er endvidere dybt besynderligt, at regeringen og Dansk Folkeparti i aftalen konsekvent ikke lytter til anbefalingerne fra Strukturkommissionen, organisationer, miljøfolk, amter, virksomheder m.fl. Denne »vi alene vide«-holdning er ikke alene udtryk for arrogance over for dem, der sidder med opgaverne til dagligt, men vil via det stærkt manglende faglige belæg også medføre et lavere beskyttelsesniveau for vores fælles naturressourcer.

### Armslængdeprincippet

Det er afgørende, at vigtige afgørelser om miljøforhold træffes af uvildige myndigheder, som ikke er for tæt på dem, der skal kontrolleres, og ikke potentielt er afhængige af snævre lokalpolitiske interesser. Strukturreformen betyder forøget risiko for, at det mange steder kan blive kortsigtede interesser, der kommer til at styre miljøpolitikken. Faren er, at man lokalt vælger at konkurrere på lempeligere godkendelser, vandløbsvedligeholdelse af dårligere kvalitet etc. i stedet for at tage langsigtede hensyn til natur og miljø.

Danmarks Naturfredningsforenings undersøgelse (maj 2004) fra Nordjylland med 27 kommuners indsigelse mod den amtslige regionplan understreger klart, at det er en yderst realistisk risiko. Endvidere kan nævnes kommunernes ansøgninger (efteråret 2004) om flere sommerhusgrunde: Her så kommunerne i 70 pct. af tilfældene stort på beliggenhedskrav, byggelinjer, § 3-områder, fredede områder m.m. Også fra Naturklagenævnets praksis ses mange omgørelser af kommunernes tilladelser til byggeri i det åbne land, som er strid med beskyttelsesinteresserne for natur og miljø. Alle disse eksempler viser, at der er behov for en styrkelse af armslængdeprincippet og ikke en svækkelse, som den nuværende reformaftale medfører.

### Opsplitning af viden og faglig ensartethed

Strukturreformen medfører, at amternes faglige miljøer bliver opsplittet fra 14 amter til næsten 100 kommuner. Det betyder en væsentlig fortynding af viden og faglige miljøer og er et væsentligt tilbageskridt for mere end 30 års udvikling af en videnbaseret natur- og miljøforvaltning i Danmark.

Regeringen taler endvidere ganske meget om »kvalitetsstyringsordninger« og »supplerende retningslinjer«. Der er her tale om en mekanisk erstatning for sagkyndige vurderinger foretaget af bredt sammensatte faglige miljøer. Det kan ikke undgå at give stive, bureaukratiske afgørelser. Det er ganske uforståeligt, at regeringen og Dansk Folkeparti mener, at disse ordninger og retningslinjer kan erstatte faglige miljøer. Samtidig virker det absurd, at der intet sted er angivet noget mere præcist om disse ordninger og retningslinjer – samtidig med, at regeringen beder Folketinget tage stilling til en stor lovpakke, hvor disse instrumenter er en væsentlig del af argumentationen. Tilsyneladende er disse instrumenter ikke opfundet endnu.

Lovforslagene indeholder desuden en ekstra svaghed, idet de i overvældende grad indeholder be- myndigelser til miljøministeren.

### *Opgavefordelingen*

Det forekommer overordnet meget selvmodsigende og inkonsistent, at regeringen mener, at kravet om betydelig faglig ekspertise og ensartet praksis berettiger en vis regional forvaltning af jordforu- renings- og råstofområdet, men ikke på natur- og vandområdet, endsige den overordnede regionale planlægning.

Hvis der skal være konsekvens i regeringens argumentation, skal den regionale forvaltning udbre- des til natur, vand, planlægning, havmiljø, miljøbeskyttelse etc. Det er uforståeligt, hvorfor regerin- gen ikke har de øvrige tværgående områder med i en regional forankring.

Det er Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres, Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens opfat- telse, at regeringens smalle aftale og udmøntningen heraf på natur- og miljøområdet er udtryk for manglende rettidig omhu. Samtidig afslører strukturreformen på miljøområdet et snævert og ikke fremadrettet natursyn, der tager udgangspunkt i ensidige ideologiske kriterier og ikke i faglige be- læg.

Alt tyder desværre på, at regeringens smalle aftale om den kommunale struktur bliver Danmarks- historiens dyreste omgang for miljøet, naturen og drikkevandet.

### *Ændringsforslagene*

Ændringsforslagene stillet af S, RV, SF og EL på miljøområdet i forbindelse med strukturrefor- men har til formål at opretholde en vis form for status quo. Forslagene skal endvidere forhindre de mest grundlæggende tilbageslag for natur- og miljøbeskyttelsen, som regeringens og Dansk Folke- parti snævre aftale medfører. Partierne har derfor i overensstemmelse med præmissen for gennem- førelsen af kommunalreformen undladt at fremsætte forslag om, de i øvrigt nødvendige, forbedrin- ger i miljø- og naturforvaltningen i Danmark.

### *Den samlede strukturreform*

Dette lovforslag er et led i den samlede kommunalreform. Socialdemokratiet, Det Radikale Ven- stre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten har i forbindelse med forhandlingerne om de enkelte lovforslag efter folketingsvalget måttet konstatere, at regeringspartierne og Dansk Folkeparti ikke har ønsket at ændre på hovedkonstruktionen i reformen. Partiernes holdning til bl.a. denne hoved- konstruktion fremgår af betækningsbidrag til lovforslag nr. L 65. Der henvises hertil.

### *Personalespørgsmål*

Da der med dette lovforslag gennemføres en ændring af nogle medarbejderes ansættelsesforhold, vil Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten her understre- ge de forslag, der er stillet for at sikre medarbejderne ordentlige arbejdsbetingelser. Holdningen til de resultater, der er opnået under forhandlingerne, og de ønsker, vi ikke fik imødekommet, fremgår af partiernes betækningsbidrag til lovforslag nr. L 67. Der henvises hertil.

### *Konkrete bemærkninger til dette lovforslag*

I forhold til råstofområdet glæder S, RV, SF og EL sig over, at regeringen har valgt at lade stør- stedelen af den faglige kompetence og planlægning forblive på regionalt niveau, selvom partierne samtidig må konstatere, at der derved sker en faglig adskillelse af ansvaret for vand, råstoffer og jordforurening, der ellers hænger tæt sammen i praksis. Af samme grund finder partierne det besyn-

derligt, at regeringen har valgt at lade tilsyn og afgivelse af tilladelse til råstofudvinding flytte til kommunerne, hvorved den faglige ekspertise bliver endnu mere spredt. Regeringen har begrundet dette med, at der kun skal være én indgang for borgerne, men hvis det var den reelle begrundelse, kunne man jo blot lade kommunerne videreeksperdere sagerne til regionerne. Derfor frygter partierne, at den reelle begrundelse for at flytte tilsyn og tilladelse til kommunerne er, at man ønsker en mere lempelig praksis på området.

Samlet finder partierne derfor, at der er tale om en forringelse af gældende praksis og vil stemme imod lovforslaget, med mindre partiernes ændringsforslag bliver vedtaget.

Tjóðveldisflokkurinn, Siumut og Fólkaflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### 4. Ændringsforslag med bemærkninger

##### Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af et mindretal (S, RV, SF og EL):

##### Til § 1

1) I nr. 6, 7, 8, 9, 12 og 15 ændres »kommunalbestyrelsen« til: »regionsrådet«.  
[Råstofadministrationen flyttes til regionerne]

2) Nr. 14 udgår.  
[Tilsynet flyttes til regionerne]

3) I den under nr. 16 foreslåede affattelse af § 35, stk. 2, udgår 2. pkt.  
[Konsekvens af flytning af administrationen fra kommunalbestyrelserne]

4) I den nr. 17 foreslåede affattelse af § 36, stk. 2, udgår »eller kommunalbestyrelsens«.  
[Konsekvens af flytning af administrationen fra kommunalbestyrelserne]

##### B e m æ r k n i n g e r

##### Til nr. 1-4

Ændringsforslagene betyder, at amternes hidtidige administration af råstofområdet på land inklusive tilladelser og tilsyn samles i regionerne.

*Erling Bonnesen (V) Birgitte Josefsen (V) nfm. Lars Christian Lilleholt (V) Inger Støjberg (V)*

*Eyvind Vesselbo (V) Jørn Dohrmann (DF) Walter Christophersen (DF)*

*Christian Wedell-Neergaard (KF) fmd. Helle Sjelle (KF) Pernille Blach Hansen (S)*

*Torben Hansen (S) Jytte Wittrock (S) Martin Lidegaard (RV) Johs. Poulsen (RV)*

*Steen Gade (SF) Per Clausen (EL) Kuupik Kleist (IA)*

Tjóðveldisflokkurinn, Siumut og Fólkaflokkurinn höfðu ekki meðlimmer í udvalget.

### **Folketingets sammensætning**

|                                      |    |                           |   |
|--------------------------------------|----|---------------------------|---|
| Venstre, Danmarks Liberale Parti (V) | 52 | Enhedslisten (EL)         | 6 |
| Socialdemokratiet (S)                | 47 | Tjóðveldisflokkurinn (TF) | 1 |
| Dansk Folkeparti (DF)                | 24 | Inuit Ataqatigiit (IA)    | 1 |
| Det Konservative Folkeparti (KF)     | 18 | Siumut (SIU)              | 1 |
| Det Radikale Venstre (RV)            | 17 | Fólkaflokkurinn (FF)      | 1 |
| Socialistisk Folkeparti (SF)         | 11 |                           |   |

**Oversigt over bilag vedrørende L 88****Bilagsnr. Titel**

- 1 Høringsnotat fra miljøministeren
- 2 Meddelelse om høringssvar
- 3 Oversigt over klagesystemet med angivelse af, hvem der kan klage, hvor der kan klages til og ændringer i henhold til lovforslagene samt plancher, der blev brugt ved den tekniske gennemgang af de enkelte lovforslag
- 4 Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
- 5 Meddelelse om materiale fra Amtsrådsforeningen
- 6 1. udkast til betænkning
- 7 2. udkast til betænkning

**Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 88****Spm.nr. Titel**

- 1 Spm. om, hvilke ændringer høringsfasen har givet anledning til, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 2 Spm. om, hvor mange medarbejdere der i amterne p.t. er beskæftigede med sagsbehandling og tilsyn og kort- og planlægning, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 3 Spørgsmål tilbagetaget
- 4 Spm. om sikring af erfaringer fra tilsyn og udstedelse af tilladelser på råstofområdet, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 5 Spm. om opsplitting af råstofområdet på flere myndighedsniveauer, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 6 Spm. om sammenhæng med tilsyn, tilladelser og kortlægning af råstoffer, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 7 Spørgsmål tilbagetaget
- 8 Spm. om interesser til grund for indvindingstilladelser, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 9 Spm. om konkrete eksempler på andre interesser end samfundsmæssige interesser, der kan danne baggrund for godkendelse af råstofindvinding, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om teknisk bistand til ændringsforslag, til miljøministeren, og ministerens svar herpå



**Et af udvalgets spørgsmål og miljøministerens svar herpå**

Spørgsmålet og miljøministerens svar er optrykt efter ønske fra S, RV, SF og EL.

*Spørgsmål 5:*

Giver det efter ministerens opfattelse nogen mening at splitte et område, der samlet har en bevilning på ca. 15 mio. kroner om året, op på indtil flere forskellige myndighedsniveauer?

*Svar:*

Reformen tegner en ny offentlig sektor, hvor kommuner, regioner og stat har hver sin opgavemæssige identitet. Opdelingen indenfor råstofområdet kan ikke vurderes isoleret, men må ses i sammenhæng med hele kommunalreformen. Reformens bærende element er, at der så vidt muligt kun skal være en indgang for borgere og virksomheder, og at det skal være de nye, større kommuner.