

Bilag c)

**Afrapportering fra underarbejdsgruppen
om evaluering af kommunalreformen
på natur- og miljøområdet**

Oktober 2012

Evaluering af kommunalreformen

Evaluering af kommunalreformen på Natur- og Miljøområdet

4. oktober 2012

1. Indledning.....	5
1.1. Klar ansvarsfordeling	6
1.2. Kvalitet og effektivitet.....	6
1.3. Nærhed for borgerne.....	7
1.4. Tværgående koordinering og samarbejde.....	7
1.5. Digitalisering.....	7
1.6. Opsummering.....	8
1.7. Arbejdsgruppens sammensætning.....	9
2. Kommissorium for evaluering af kommunalreformen på natur- og miljøområdet.....	10
Baggrund.....	10
Fokusområder.....	10
Vand- og Naturindsats.....	10
Miljøgodkendelser og tilsyn.....	11
Øvrige.....	11
Organisering og tidsplan.....	12
3. Vand og natur	13
3.1. Indledning.....	13
3.2. Beskrivelse af opgaveområde	14
3.2.1. Rammer for vandindsats og naturbeskyttelse	14
3.2.2. Den administrative struktur på vand- og naturområdet før kommunalreformen	17
3.2.3. Den administrative struktur på vand- og naturområdet efter kommunalreformen	18
3.3. Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger.....	23
3.3.1. Direktivbundne opgaver.....	24
4. Grundvand	30
4.1. Indledning.....	30
4.2. Beskrivelse af opgaveområde	30
4.2.1. Grundvandskortlægning.....	31
4.2.2. Overvågning.....	32
4.2.3. Indvindingstilladelser	33
4.2.4. Grundvandsbeskyttelse af arealbelastning og punktkilder	33
4.2.5. Datahåndtering	34
4.3. Organisering af kortlægningen af grundvandet frem til udgangen af 2015	34
4.3.1. Eventuel vedligeholdelse af kortlægningen af grundvandet efter 2015.....	34
4.3.2. Sikring af data på grundvandsområdet før og efter 2015	36
5. Råstoffer.....	37
5.1. Indledning.....	37

5.2.	Beskrivelse af opgaveområde	37
5.2.1.	Beskrivelse af regionernes opgaver på råstofområdet	37
5.2.2.	Beskrivelse af kommunernes opgaver på råstofområdet	39
5.2.3.	Beskrivelse af statens opgaver på land på råstofområdet	40
5.2.4.	Beskrivelse af regionernes opgaver efter jordforureningsloven relateret til råstofområdet.....	40
5.2.5.	Finansiering af opgaven.....	41
5.2.6.	Udviklingen i arbejdsopgaven efter kommunalreformen.....	41
5.3.	Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger	42
5.3.1.	Kompetencer	42
5.3.2.	Sammenhæng mellem planlægning og tilladelser	42
5.3.3.	Afvejning af samfundsmæssige hensyn i forhold til lokale hensyn	42
5.3.4.	Forholdet mellem råstofloven og jordforureningsloven.....	43
5.3.5.	Mulige modeller	43
6.	Virksomheder.....	46
6.1.	Indledning	46
6.2.	Beskrivelse af opgaveområde	46
6.2.1.	Miljøgodkendelser af virksomheder	46
6.2.2.	Tilsyn med virksomheder.....	47
6.2.3.	Kompetente myndigheder inden kommunalreformen:.....	48
6.2.4.	Kompetente myndigheder efter kommunalreformen:.....	49
6.2.5.	Gebyrer for miljøgodkendelse og tilsyn:.....	52
6.2.6.	Godkendelsesforløb og sagsbehandlingstider:.....	53
6.3.	Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger	56
6.3.1.	Status quo - nuværende opgavefordeling vedr. i- mærkede virksomheder (excl. deponier)	57
6.3.2.	Model 1: Miljøgodkendelse og tilsyn med alle i- mærkede virksomheder flyttes til staten (dog ikke husdyrbrug)	60
6.3.3.	Status quo - nuværende opgavefordeling vedr. deponeringsanlæg	64
6.3.4.	Model 2: Godkendelseskompetencen for deponeringsanlæg flyttes fra kommunerne til staten.....	67
6.3.5.	Model 3: Tilsynskompetencen for deponeringsanlæg flyttes fra staten til kommunerne	70
7.	Husdyr	73
7.1.	Indledning	73
7.2.	Beskrivelse af opgaveområde	73

7.2.1.	Udviklingen i sagsbehandlingen efter husdyrgodkendelsesloven.....	73
7.2.2.	Opgørelser over ansøgninger, afgørelser og sagsbehandlingstid i kommunerne.....	74
7.2.3.	Tiltag for at understøtte sagsbehandlingen i kommunerne herunder til at nedbringe sagspukkel og sagsbehandlingstiden.....	77
7.2.4.	Økonomiske nøgletal.....	82
7.2.5.	Opsummering og status pr. august 2012	82
7.3.	Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger.....	83
7.3.1.	Forslag til at forbedre samarbejdet indenfor de eksisterende rammer	83
7.3.2.	Fordele og ulemper ved den nuværende opgaveplacering	84

1. Indledning

Evaluering af kommunalreformen på natur- og miljøområdet er gennemført i perioden april-september 2012. Evalueringen skal ses i lyset af, at det danske samfund for tiden undergår en omstilling til grøn økonomi. Regeringen har besluttet en række initiativer om grøn omstilling for at fremme klimatilpasning og for at styrke beskyttelse af vandmiljø og natur (gennem vand- og naturplanerne for 2012-2015). Den grønne omstilling er sammen med udvikling af miljø- og naturpolitikken i EU, nye digitale muligheder og nye mål om en mere effektiv forvaltning nye rammevilkår for kommunalbestyrelsernes arbejde med miljø- og naturpolitikken. Kommunerne er udførende på en række delpolitikområder vedrørende miljø og natur. Og kommunernes beslutninger og prioriteringer er dermed også af betydning for at Danmark lever op til EU's miljøregler. Der er derfor behov for en professionel og udviklingsorienteret tilgang fra kommunalbestyrelserne, der sikrer at borgernes og erhvervslivets forventninger om en effektiv og fagligt korrekt betjening opfyldes.

Evalueringen skal også ses i lyset af de generelle tendenser, som præger samfundet i disse år – f.eks. krav om yderligere effektivisering og professionalisering i den offentlige administration. Det er centralt, at alle aktører løfter det ansvar, som følger med at være ansvarlig myndighed for et område. Det gælder både for den centrale og den decentrale administration.

Evalueringen har karakter af en vurdering af fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger. Dette afspejler, at der er begrænset empirisk grundlag for at foretage en evaluering af den konkrete indsats på store dele af natur- og miljøindsatsen. Der er ikke i evalueringen foretaget særskilte analyser af administrationen, eksempelvis af bemanning, kompetencer og sagsbehandlingstider. Der er alene inddraget eksisterende opgørelser og skøn, hvor det har været muligt. Evalueringen vedrører endvidere primært snitfladerne mellem kommuner og stat. Der er – jf. kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde – ikke taget stilling til muligheden for regionale modeller. Det vil fremgå, at arbejdsgruppen vurderer, at kommunerne også fremover bør have en fremtrædende rolle på natur- og miljøområdet. Det stiller store krav til den måde, kommunerne og kommunalbestyrelserne agerer på, herunder at opgaverne varetages effektivt og at der tages ansvar for, at opgaverne bliver løst.

Arbejdsgruppen har identificeret fire emner, som er centrale på tværs af områderne. Det drejer sig om

- 1) Klar ansvarsfordeling
- 2) Kvalitet og effektivitet
- 3) Nærhed til borgerne
- 4) Tværgående koordinering og samarbejde

De fire emner er beskrevet yderligere nedenfor.

Derudover er der beskrevet et eksempel på et digitaliseringsprojekt, som forventes at bidrage til mere effektiv sagsbehandling – også indenfor den nuværende ansvarsfordeling.

1.1. Klar ansvarsfordeling

En klar ansvarsfordeling mellem myndigheder var et af formålene med kommunalreformen. På miljøområdet betød det, at opgavefordelingen altovervejende blev samlet på to myndighedsniveauer, hvor staten overtog den overordnede planlægning og kommunerne de nære myndighedsopgaver. Imidlertid er der områder, hvor dette opgavesnit ikke følges. Eksempelvis er staten inden for nogle områder – eks. godkendelse af de største og mest miljøkomplicerede virksomheder – ansvarlig for dele af et område enten på grund af omfanget af den geografiske dækning eller opgavens kompleksitet.

Ved placeringen af opgaver i statslige decentrale enheder eller i kommunale fællesskaber kan det være sværere for borgerne at gennemskue, hvem de skal stille til politisk ansvar for de truffe beslutninger. Dette hensyn skal vejes op imod fordelene og ulemperne ved en ren kommunal eller statslig indplacering af opgaven.

Den klare ansvarsfordeling skal gøres synlig gennem et aktivt samspil mellem kommunerne og mellem stat og kommune. Den enkelte kommunalbestyrelses uafhængighed som myndighed berøres ikke af, at der indgås aftaler om fælles retningslinjer, fælles snitflader og aftaler om udveksling af best practice og ensartede løsninger på f.eks. det digitale område.

1.2. Kvalitet og effektivitet

Der er områder, hvor den enkelte kommune behandler meget få sager af en bestemt type – det kan f.eks. være godkendelse af en i-mærket virksomhed, revurdering eller godkendelse af miljøgodkendelsen for et husdyrbrug eller udstedelse af en gravetilladelse til råstofindvinding. Her er det vigtigt for kvaliteten, at den faglige bæredygtighed i sagsbehandlingen understøttes.

Arbejdsgruppen har drøftet mulighederne og begrænsningerne i ”det kommunale råderum”. På den ene side giver det kommunale råderum mulighed for at træffe individuelt tilpassede afgørelser, som bygger på nærhed til virksomheden, naturområdet eller vandløbet. Kommunerne har frihed til at udøve skøn, og det giver anledning til en naturlig variation i myndighedsarbejdet. Staten er på den anden side forpligtet til at behandle ens tilfælde ens – og dermed begrænse variationen i afgørelser, uanset geografisk oprindelse af sagen.

Det er en almindelig antagelse, at effektiv sagsbehandling forudsætter en vis volumen af sager. Derfor vil behandling af sager på områder, hvor der er få sager, alt andet lige have større økonomisk og faglig bæredygtighed i enheder, der dækker større geografier – eller hvor der er mulighed for at understøtte faglig synergi med beslægtede områder.

1.3. Nærhed for borgerne

Lokalkendskab fremhæves i flere sammenhænge som en fordel i forhold til sagsbehandlingen. Den kommunale medarbejder kender det område, som er § 3-beskyttet eller den virksomhed, som skal have tilsynsbesøg eller revideret sin miljøgodkendelse, og borgeren ved, hvor han eller hun skal henvende sig. Omvendt kan den lokale forankring være problematisk, hvis det medfører urimeligt store forskelle i sagsbehandlingen af samme type af sager på tværs af kommunerne.

1.4. Tværgående koordinering og samarbejde

Det er kendetegnende for natur- og miljøområdet, at godkendelser, afgørelser og fastsatte vilkår har betydning på tværs af kommunegrænserne. Det gælder både for vandløb, der løber gennem flere kommuner, for § 3-områder, der overskrider kommunegrænserne, for råstofindvindingstilladelser, der skal sikre forsyning af større oplande og for deponeringsanlæg, der stiller kapacitet til rådighed for flere kommuner.

Det betyder, at det er vigtigt, at kommunerne arbejder sammen på tværs af kommunegrænserne, så der ikke stilles forskelligartede vilkår for samme vandløb på tværs af kommunegrænserne eller stilles hindringer i vejen for godkendelser, som skal komme fællesskabet til gode. Med udrulningen af vådområdeindsatsen under vand- og naturplanerne er der etableret et samarbejde om at prioritere budgettet til vådområde genopretning – de såkaldte ”VOS’er” (Vandoplandssamarbejder). Formålet med samarbejdet er at skabe omkostningseffektive løsninger på tværs af kommunegrænser om et vigtigt miljøbeskyttelseshensyn.

1.5. Digitalisering

IT-understøttelse af sagsbehandlingen kan medføre større effektivitet i sagsbehandlingen. Det gælder f.eks. på områder, hvor der skal anvendes komplekse beregningsmetoder, hvor der træffes mange afgørelser på samme sagsområde og på områder, hvor det vurderes hensigtsmæssigt at reducere graden af skøn og dermed gøre afgørelserne mere ensartede.

Et vellykket eksempel på digitalisering i miljø- og naturforvaltningen er den mobile digitale løsning til registrering af beskyttede naturområder iht. naturbeskyttelseslovens § 3, jf. boks 1.1 nedenfor.

Boks 1.1. Mobil digital løsning til registrering af beskyttede naturområder iht. naturbeskyttelseslovens § 3

Miljøministeriet har i regi af projektet Mobil Digital Forvaltning udviklet en løsning, hvor ministeriets medarbejdere indsamler data digitalt i felten. Indsamlingen, der foregår med en tablet-PC, omhandler både register- og kortdata som videresendes til en centralt placeret server. Medarbejderne har endvidere adgang til de relevante opdaterede informationer fx kort og luftfotos på PC'en. Løsningen bruges i Naturstyrelsens projekt om opdatering af registreringen af § 3-naturen, som foregår i perioden 2011-2013. Løsningen forventes at optimere feltarbejdet med 25 % i forhold til at indsamle data på papir og siden indtaste disse. De indsamlede data vil blive gjort offentligt tilgængelige i Danmarks Miljøportal.

Et af fokusområderne i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi¹ er i øvrigt netop ”Effektiv miljøforvaltning på et fælles grundlag”. I digitaliseringsstrategien arbejdes med 4 initiativer:

- Let adgang til offentlige miljødata
- Digitalt overblik over planområdet
- Kvalitet og deklaration af miljødata
- Lettere virksomhedskommunikation på miljøområdet

Indenfor den sidstnævnte kategori planlægger Miljøstyrelsen i øjeblikket et større digitaliseringsprojekt, som – også indenfor den nuværende ansvarsfordeling – forventes at effektivisere miljøgodkendelsen af virksomheder. Se *boks 1* nedenfor.

Boks 1.2 – Miljøministeriets PDE-projekt

Miljøministeriet har igangsat et projekt om digitalisering på erhvervsområdet, som bl.a. følger op på anbefalingerne fra virksomhedsudvalg II. Projektet skal strømline processen fra virksomhedens ansøgning over myndighedens miljøgodkendelse, det efterfølgende tilsyn og de dertil hørende nationale og internationale indberetningskrav. Projektet har en vision om at digitalisere og standardisere al relevant information om de enkelte virksomheders miljøforhold, så informationen er let tilgængelig for alle relevante aktører på tværs af virksomheds- og myndighedsskel. Tilgængeligheden og standardiseringen af oplysningerne skal sikre videndeling og give sagsbehandler og virksomhed overblik over og adgang til opdateret og ensartet information. Et bedre overblik og målrettede værktøjer vil lette og give et kvalitetsløft til sagsbehandlingen og samtidig ensarte håndhævelsen af miljøregler på virksomhedsområdet.

Udrulningen af PDE er en vigtig udvikling i en borger- og erhvervsfokuseret betjening. Let og ensartet adgang til at indgive sin ansøgning, hvilket skaber større hurtighed og gennemsigtighed i sagsbehandlingen.

1.6. Opsummering

Som det fremgår, er der forskellige hensyn, som for fleres vedkommende skal vejes mod hinanden. Således vil der på nogle områder skulle ske en afvejning mellem på den ene side klart myndighedsansvar, nærhed til borgerne og lokalkendskab og på den anden side ensartethed samt faglig og økonomisk bæredygtighed. Arbejdsgruppens fremstilling af fordele og ulemper ved de forskellige modeller, afspejler en afvejning af disse forskellige hensyn.

¹ Den digitale vej til fremtidens velfærd – den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. Regeringen, KL og Danske Regioner.

Derudover ser arbejdsgruppen gerne, at man på tværs af områderne retter fokus på både de potentialer, der er i den løbende digitalisering af indsatsen, og på mulighederne for forenkling af regelgrundlag.

1.7.Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Vicedirektør Gitte Bengtsson, Danske Regioner
Kontorchef Leo Ellgaard, Danske Regioner
Afdelingschef Erling Friis Poulsen, KL
Kontorchef Eske Groes, KL
Afdelingschef Niels Jørgen Mau Pedersen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Afdelingschef Hans B. Thomsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Specialkonsulent Birgitte Bælum Høyrup, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Kontorchef Lene Skov Henningsen, Skatteministeriet
Fuldmægtig Mette Graversen, Skatteministeriet
Kontorchef Kent Harnisch, Finansministeriet
Fuldmægtig Brian Arreborg Hansen, Finansministeriet
Fuldmægtig Hanne Marie Jespersen, Finansministeriet
Fuldmægtig Pernille Tougaard, Finansministeriet
Fuldmægtig Frej Lejlund, Finansministeriet
Afdelingschef Søren S. Kjær, Miljøministeriet (formand)
Vicedirektør Agnethe Thomsen, Naturstyrelsen
Vicedirektør Helle Pilsgård, Naturstyrelsen
Vicedirektør Michel Schilling, Miljøstyrelsen
Kontorchef Mads Leth-Petersen, Miljøministeriet
Kontorchef Henrik Kundby, Naturstyrelsen
Kontorchef Thomas Bruun Jessen, Naturstyrelsen
Kontorchef Mette Marcker Christiansen, Naturstyrelsen
Konst. kontorchef Johan Husfeldt, Naturstyrelsen
Kontorchef Lisbet Ølgaard, Naturstyrelsen
Kontorchef Inger Bergmann, Naturstyrelsen
Kontorchef Hans Peter Olsen, Miljøstyrelsen
Kontorchef Nis Christensen, Miljøstyrelsen
Chefkonsulent Mette Hyldebrandt-Larsen, Miljøministeriet (sekretariat)

2. Kommissorium for evaluering af kommunalreformen på natur- og miljøområdet

Baggrund

Opgaverne indenfor natur- og miljøområdet var før kommunalreformen hovedsageligt delt mellem amterne og kommunerne - med kun få opgaver i staten. Med kommunalreformen blev ansvaret for langt de fleste opgaver samlet i kommunerne. Nationale og særligt teknisk komplicerede opgaver blev dog placeret i staten. Opgaver vedrørende råstofplanlægning, jordforurening og de nye regionale udviklingsplaner blev placeret i regionerne.

Der blev også gennemført en helt ny lovgivning vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug, der trådte i kraft samtidig med reformen. Parallelt hermed implementeres der flere EU-direktiver på vand- og naturområdet.

Endelig overtog kommunerne en væsentlig del af amternes opgaver inden for den fysiske planlægning, mens regionerne fik til opgave at udvikle en ny plantype, den regionale udviklingsplan.

Fokusområder

Ansvaret for natur- og miljøområdet er på mange områder delt mellem især staten og kommunerne. På den baggrund er det relevant at evaluere snitfladerne i opgavevaretagelsen og muligheder for samarbejde på tværs af kommunegrænser mhp. at sikre en omkostningseffektiv implementering af miljøpolitiske målsætninger inden for de eksisterende økonomiske rammer. Evalueringen vil især have fokus på de kommunale opgaver på vand- og naturområdet samt godkendelse og tilsyn.

Vand- og Naturindsats

- *Natur-indsatsen:* Kommunernes naturindsats består dels af Natura 2000-indsatsen, der i høj grad er styret af målsætninger på EU-niveau og de konkrete naturområder kan gå på tværs af kommunegrænser, dels af forvaltnings- og myndighedsopgaver fastsat på nationalt niveau. Natura 2000-indsatsen hænger sammen med kommunernes øvrige forvaltnings- og myndighedsopgaver på naturområdet, herunder kommunernes forvaltning af § 3-naturen. Fordele og ulemper ved den nuværende placering af opgaven analyseres. Herunder analyseres snitfladeproblematikker i forhold til kommunernes øvrige opgaver på naturområdet.
- *Vådområdeindsatsen:* Vådområdeprojekterne er økonomisk tunge og administrativt komplekse. Der er indgået en særskilt administrationsmodel for vådområdeindsatsen, hvor ansvaret er delt mellem staten og kommunerne. Kommunerne har ansvaret for etablering af ca. 10.000 ha vådområder inden 2015. I forbindelse med finansloven for 2012 har regeringen besluttet at etablere statslige vådområder. Det skal analyseres, hvordan vådområdeindsatsen som helhed bedst administreres.

- *Vandløb:* Kommunerne varetager både den løbende regulering og drift i medfør af vandløbsloven og en særlig indsats efter de nationale vandplaner. Dele af indsatsen efter vandplanerne er meget snævert knyttet til de øvrige vandløbsopgaver, og bør derfor ses i sammenhæng hermed. Det gælder blandt andet for indsatsen vedrørende ændret vandløbsvedligeholdelse. Andre indsatser efter de nationale vandplanerne, f.eks. fjernelse af spærringer og åbning af rørlagte strækninger, har mere karakter af anlægsarbejder og det rette forvaltningsniveau kan derfor overvejes. Fordele og ulemper ved den nuværende placering af opgaverne analyseres nærmere.
- *Grundvand:* Naturstyrelsen gennemfører frem til udgangen af 2015 en detaljeret kortlægning af grundvandet inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger. Organisering af en vedligeholdelse af kortlægningen efter dette tidspunkt er ikke fastlagt. Fordele og ulemper ved scenarier for videre håndtering og sammenstilling af data på grundvandsområdet efter 2015 analyseres, og eventuelle udfordringer ift. data-delen frem til 2015 undersøges.

Miljøgodkendelser og tilsyn

- *Godkendelse og tilsyn af virksomheder:* Med kommunalreformen blev staten godkendelses- og tilsynsmyndighed for de største og mest komplekse virksomhedstyper, mens kommunerne blev myndighed for resten. Denne opdeling følger dog ikke EU-direktivernes kategorisering af virksomhederne. Centraliseringen har sikret en ensartet sagsbehandling af de største og mest komplekse virksomheder. Den kommunale forvaltning sikrer lokalkendskab til mindre virksomheder. Desuden har den delte kompetence mellem staten og kommunerne for affaldsdeponier rejst snitfladeproblematikker i praksis. Fordele og ulemper ved forskellige grænser mellem statens og kommunernes opgaver og muligheder for samarbejder på tværs af kommunegrænser analyseres.
- *Godkendelse og tilsyn af husdyrbrug:* Der har været kritik af forvaltningen af husdyrsager bl.a. pga. lang sagsbehandlingstid. Det skyldes både kompleks lovgivning samt, at nogle kommuner har meget få sager. Ca. 20 pct. af kommunernes afgørelser på husdyrområdet påklages, og sagerne er hidtil i høj grad blevet hjemvist til fornyet behandling i kommunerne. Det skal analyseres, hvordan opgaven organiseres mest hensigtsmæssigt, herunder med henblik på at understøtte en mere effektiv sagsbehandling.

Øvrige

- *Råstoffer(herunder jord):* Råstofområdet er delt mellem kommuner og regioner, så tilladelser til råstofindvinding gives af kommunerne, mens den overordnede planlægning foretages af regionerne. Den nuværende opgavefordeling indebærer, at der kan være overlap i kommunernes og regionernes opgaveløsning. Fordele og ulemper ved forskellige scenarier for placering af opgaven analyseres.

Det forudsættes, at forslag til justeringer fra arbejdsgruppen holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer. Det bemærkes, at der er drøftelser mellem Mil-

jøministeriet og KL om de administrative omkostninger forbundet med opgaverne efter vand- og naturplanerne.

Organisering og tidsplan

Evalueringen udarbejdes af en arbejdsgruppe bestående af:

- Miljøministeriet (formand)
- Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Finansministeriet
- Skatteministeriet
- KL
- Danske Regioner

Evalueringen færdiggøres senest 1. oktober 2012, så den kan indgå i den samlede afrapportering fra udvalget vedr. evaluering af kommunalreformen. Arbejdsgruppen afrapporterer fsva. vand- og naturindsatsen i maj 2012 forud for drøftelserne om kommunernes økonomi for 2013.

3. Vand og natur

3.1. Indledning

I dette afsnit om vand- og naturområdet evalueres følgende sagsområder:

- Natur (Natura 2000 og § 3-arealer).
- Vådområder.
- Vandløb.

Staten og kommunerne har en række andre opgaver på vand- og naturområdet, der har snitflader med disse områder. Disse områder behandles ikke i evalueringen, *jf. kommissoriet*. Statens opgaver inddrages dog i det omfang, de har betydning for kommunernes opgavevaretagelse og er nødvendig for vurderinger, som skal gennemføre i forbindelse med afrapporteringen. Statens miljøovervågningsprogram (NOVANA) ligger uden for rammerne af denne analyse, selvom det i et vist omfang understøtter kommunernes opgavevaretagelse.

Evalueringen har karakter af en vurdering af fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger, primært mellem kommuner og stat. Dette afspejler, at der er begrænset empirisk grundlag for at foretage en evaluering af den konkrete indsats på hovedparten af vand- og naturindsatsen. Udmøntningen af vand- og naturplanerne er fortsat i deres planlægningsfase.

Der er empiriske erfaringer med konkrete indsatser i forhold til etableringen af vådområder, som er anlægsprojekter med det formål at tilbageholde kvælstof og fosfor og dermed forbedre vandmiljøet. Grundlaget for en del af kommunernes indsats på vand- og Natura 2000-området efter kommunalreformen er imidlertid først etableret i december 2011 med de såkaldte statslige vand- og naturplaner, der skal implementere en række EU-direktiver.

I *afsnit 3.2* gennemgås først de opgaver, som skal løses på vand- og naturområdet.

Herefter beskrives den administrative struktur på vand- og naturområdet hhv. før og efter kommunalreformen, ligesom karakteren af de kommunale opgaver beskrives. Kommunerne har en bred vifte af opgaver i tilknytning til vand- og naturindsatsen, som spænder fra egentlige myndighedsopgaver over pleje og vedligeholdelse af naturarealer og vandløb (drift) til anlægsarbejde i forbindelse med nye naturprojekter.

Vand- og naturområdet er i høj grad reguleret på EU-niveau i form af direktiver. Direktiverne fastlægger mål for vandmiljøet og naturtilstanden i medlemsstaterne. EU-reguleringen udgør således en rammebetingelse for såvel statens som kommunernes indsats på området.

Der er dog også en række nationalt fastsatte mål og indsatser, som ikke har direkte ophæng i EU-krav. Det gælder i denne evaluering særligt de generelt beskyttede naturtyper, som er beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3.

I *afsnit 3.3* gennemgås de foreløbige erfaringer på vand- og naturområdet siden kommunalreformen.

3.2. Beskrivelse af opgaveområde

I dette kapitel beskrives de overordnede rammer for kommunernes vand- og naturindsats, herunder de større indsatser, der er iværksat siden kommunalreformen.

Den administrative struktur på vand- og naturområdet hhv. før og efter kommunalreformen beskrives. Kommunernes opgaver efter kommunalreformen vil blive beskrevet yderligere.

3.2.1. Rammer for vandindsats og naturbeskyttelse

EU-målsætninger sætter rammerne for en væsentlig del af indsatserne på vand- og Natura 2000-området. Andre dele af indsatsen er bundet op på national lovgivning. Det giver således forskellige rammer for forskellige dele af indsatsen.

3.2.1.1. EU-baseret indsats

Baggrunden for en væsentlig del af opgaverne på vand- og Natura 2000-området er tre EU-direktiver på vand- og naturområdet:

- *Natura 2000-direktiver (Habitatdirektivet + fuglebeskyttelsesdirektivet)*: Hovedformålet med habitatdirektivet er at ”sikre gunstig bevaringsstatus” og dermed sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet at bidrage til at sikre den biologiske mangfoldighed inden for medlemsstaternes europæiske område. I henhold til begge direktiver skal der udpeges særlige bevaringsområder (Natura 2000-områder).
- *Vandrammedirektivet*: Hovedformålet med vandrammedirektivet er at sikre ”god økologisk tilstand” i vandmiljøet. Direktivet stiller som følge heraf bl.a. krav til en reduktion af udledningen af kvælstof og fosfor til vandmiljøet. Herudover stilles krav til de fysiske forhold i vandløbene.

Direktiverne har, jf. miljømålsloven, implementeringsfrister i 2015, og arbejdet med direktivimplementeringen er således blevet intensiveret de seneste år, såvel i staten som i kommunerne. Grundlaget for kommunernes indsats er de statslige vand- og naturplaner, der normerer indsatsbehovet frem mod 2015. De statslige planer fastsætter målsætninger, fastsætter indsatsbehovet og foreslår virkemidler for kommunerne.

Kommunerne skal udarbejde handleplaner, som udmønter de statslige vand- og naturplaner inden for deres geografiske område. Dette skal ske senest december 2012. På baggrund af de kommunale handleplaner skal kommunerne i perioden fra 2013 til 2015 udføre de nødvendige anlægsprojekter mm., jf. tabel 3.1.

Arbejdet med at anlægge de såkaldte vådområder er organiseret anderledes end de øvrige opgaver på vand- og naturområdet, idet KL og staten i 2009 aftalte en administrations- og tilskudsmodel for vådområdeindsatsen. Aftalen indebærer, at kommunerne er projektejerere på vådområdeindsatsen og har ansvaret for at gennemføre de konkrete projekter. Fremdriften i indsatsen overvåges af en national styregruppe, hvor Miljøministeriet er formand og KL og Fødevarerministeriet også er repræsenteret.

Tabel 3.1 Vand- og Naturplaner

	Vand (Vandløb og vådområder)	Natur (Natura 2000)
EU	<i>Vandrammedirektivet</i> siger, at alle danske vandområder skal være i "god økologisk tilstand" i 2015. Dette indebærer bl.a. at udvaskningen af kvælstof skal reduceres.	<i>Habitatdirektivet</i> forpligter Danmark til sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, Natura 2000-områderne er udpeget for at beskytte. <i>Fuglebeskyttelsesdirektivet</i> har tilsvarende sigte.
Nationalt	23 vandplaner specificerer overordnet hvilke vandområder, der skal gøres en indsats for samt målsætningerne for indsatsen. Vandplanerne giver desuden et bud på, hvordan målsætningerne kan opnås, f.eks. ændret vandløbsvedligeholdelse eller vådområder. For vådområderne er etableret en særlig administrations og tilskudsmodel. Indsatsen er indarbejdet i vandplanerne.	246 Natura 2000-planer opstiller langsigtede mål for at opretholde gunstig bevaringsstatus for de udpegede områder, samt et indsatsprogram for 2010-15, hvis hovedsigte er at stoppe tilbagegangen for de udpegede arter og naturtyper. Natura 2000-planerne er bindende for både staten og kommunerne. Miljøministeriet udarbejder handleplaner for skove med fredskovspligt og fører planerne ud i livet. Staten varetager endvidere de konkrete indsatser på egne arealer og forestår opfølgning af Natura 2000-planerne vedrørende fiskeri og vildtforvaltning.
Kommunalt	<i>Kommunale vandhandleplaner</i> udmønter den konkrete indsats på baggrund af de nationale vandplaner. Kommunerne angiver heri, hvordan de vil nå målsætningerne i de nationale vandplaner, f.eks. i hvilken rækkefølge spærringer skal fjernes eller gennem vådområdeindsats	<i>Kommunale handleplaner</i> udarbejdes af kommunerne på baggrund af indsatsprogrammet i de statslige Natura 2000-planer. Handleplanerne angiver den konkrete indsats, herunder mål for indsatsen, tiltag samt disses forventede effekt. Handleplanerne følges op med konkrete tiltag fx lodsejerftaler om pleje af naturarealer eller mere våde arealer (hydrologi).

Finansiering

Vand- og naturindsatsen generelt

Finansieringen af indsatsen på vand- og naturområdet sker hovedsageligt via statslige tilskudspuljer medfinansieret af EU-midler. Midler til kompensationer, erstatninger og indsatser står på statslige konti og udbetales efter ansøgning fra lodsejere eller kommunerne.

Puljerne er målrettet løsning af de natur- og miljøopgaver, som fastlægges i de statslige vand- og naturplaner. Fx er der etableret statslige puljer til "reduceret vandløbsvedligeholdelse", vandløbsrestaureringer og lodsejererstatninger. Desuden er en række støtteordninger til rydning, hegning, forbedret hydrologi og miljøvenligt jordbrug målrettet indsatsen i Natura2000-områderne.

Midlerne overføres til kommuner og lodsejer på baggrund af konkrete ansøgninger. I flere tilfælde forudsætter tilsagn om støtte, at kommunen har godkendt ansøgningen. NaturErhvervsstyrelsen under Fødevarerministeriet udbetaler EU-midlerne.

Kommunerne er DUT-kompenseret for opgaver vedr. vand- og natura 2000-planerne ifm. *Aftale om den kommunale økonomi for 2013*.

Særlig tilskudsmodel for vådområdeindsatsen

I forhold til vådområdeindsatsen fastlægger Miljøministeriet en økonomisk ramme for indsatsen i det enkelte vandopland. Miljøministeriet står desuden for bevillingsstyringen og skal godkende både forundersøgelser til konkrete projekter og projekternes igangsættelse, dvs. tilsagn til anlægsopgaver, køb/salg af jord etc. Ud-

gangspunktet for tildeling af midler til kommunerne er, at kommunerne indsender projektansøgning til staten inden for det enkelte vandopland. Ansøgningerne vurderes ud fra, at de mest omkostningseffektive vådområdeprojekter fremmes i de enkelte vandoplande.

Status for indsatsen

Status for implementeringen fremgår af tabel 3.2.

Tabel 3.2	
Status for implementering af vand- og naturplaner	
Status	
Natura 2000	<p>Mål: Krav i statslige naturplaner overholdt ultimo 2015 Statslige Natura 2000-planer er offentliggjort december 2011. Kommunale og statslige naturhandleplaner i proces – deadline december 2012. Anlægsopgaver gennemføres i perioden 2012 – 2015.</p>
Vådområder	<p>Mål: Reduktion på 1.130 tons kvælstof og 30 tons fosfor i vandmiljøet ultimo 2015 Aftale om administrationsmodel mellem staten og KL ultimo 2009. Juli 2012: 44 realiseringsansøgninger (390 tons kvælstof) Ifølge vandoplandsplanerne forventes 137 realiseringsansøgninger indsendt medio 2014. Den kommunale indsats skal være realitetsansøgt med udgangen af 2015. Statslige vådområder i 2012 og 2013 (181 tons kvælstof). Fra 2012 fosforvådområder iht 2009-aftalen og de statslige vandplaner.</p>
Vandløb	<p>Mål: Reduceret vandløbsvedligehold + forbedring af fysiske forhold for udvalgte strækninger af 5.300 km. vandløb Statslige vandplaner er offentliggjort december 2011. Kommunale vandhandleplaner i proces – deadline december 2012. (Udarbejdelsen af handleplanerne er DUT-forhandlet). Vandløbsrestaurering og reduceret vandløbsvedligeholdelse forventes gennemført i perioden 2012-2015.</p>

3.2.1.2. Nationale krav til vand- og naturindsatsen

Ud over opgaver, der følger direkte af EU-forpligtigelser, indgår også andre vand- og naturopgaver i denne evaluering, *jf. kommissoriet*. Det drejer sig både om natur, der er beskyttet af Naturbeskyttelseslovens § 3, vandløb og andre naturområder.

§ 3-natur

Beskyttelse af § 3-naturen i naturbeskyttelsesloven er et juridisk set uafhængigt instrument i forhold til vand- og naturplanerne; men det beskytter naturtilstanden i de omfattede områder mod f.eks. intensivering af driften. I praksis er der et stort geografisk overlap mellem områderne. Omkring halvdelen af Natura 2000-områderne er samtidigt § 3-arealer. På samme måde er en stor del af Danmarks vandløb § 3-vandløb. Den generelle naturtypebeskyttelse i Naturbeskyttelseslovens § 3 er således i praksis et væsentligt redskab i implementeringen af Natura 2000- og vandrammedirektiverne.

Administrationen af alle opgaver i forbindelse med naturbeskyttelseslovens § 3 blev flyttet fra amterne til kommunerne med kommunalreformen.

Finansiering

Finansieringen af kommunernes opgaver i forbindelse med administration, registrering mv. af naturbeskyttelseslovens § 3 sker via de DUT-midler, som kommunerne overtog fra amterne i forbindelse med overdragelse af opgaven.

Kommunerne overtog den vejledende registrering af den såkaldte §3-natur, som amterne havde udført. Registreringen har vist sig at være uensartet på tværs af de tidligere amter. På den baggrund indgik KL og Miljøministeriet i 2010 en aftale om opdatering af registreringen, *jf. afsnit 3.2.3.1.*

Status for indsatsen

Efter kommunernes opgaveovertagelse i 2007 opstod især blandt de grønne organisationer en debat om § 3-naturen og synspunkter om, at der ikke bliver passet tilstrækkeligt på disse naturområder, at de er for dårligt registrerede, og at kommunerne fører for lidt tilsyn med dem. På den baggrund igangsatte miljøministeren i februar 2010 et såkaldt serviceeftersyn af naturbeskyttelseslovens § 3. Resultatet af serviceeftersynet blev offentliggjort i efteråret 2010.

Hovedkonklusionerne var, at det ikke havde givet anledning til en ændret administrationspraksis, at kommunerne i 2007 overtog ansvaret for § 3-beskyttelsen. Det bemærkes, at antallet af afgjorte sager om dispensation fra beskyttelsesbestemmelserne er mindre i 2008 end i både 1995/1996 og 2006.

Analysen viste dog, at den registrering som kommunerne overtog fra amterne var uensartet. På den baggrund besluttede Miljøministeriet at opdatere registreringen af § 3-naturen i perioden fra 2011-2013, *jf. ovenfor.* Kommunerne har i hele perioden myndighedsopgaverne og myndighedsansvaret for den samlede registrering.

3.2.2. Den administrative struktur på vand- og naturområdet før kommunalreformen

Opgaverne inden for vandområdet var før kommunalreformen hovedsageligt delt mellem amterne og kommunerne, mens naturopgaverne var delt mellem amterne og staten, *jf. tabel 3.3.*

Tabel 3.3
Opgavefordeling på de analyserede opgaver på vand- og naturområdet forud for kommunalreformen

Opgave-type	Kommuner	Amter	Stat
Regulering, planlægning og kortlægninger	Udarbejdelse af vandløbsregulativer (mindre vandløb)	Udarbejdelse af vandløbsregulativer (store vandløb) (5.000 km). Udarbejdelse af Natura 2000-planer og vandplaner. Registrering af § 3-områder	Udarbejdelse af Natura2000-planer (for hav- og skovområder)
Administration og sagsbehandling		Påbud til lodsejere i Natura 2000-områder Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder Behandling af dispensationsansøgninger mv. fra § 3-beskyttelsen	Påbud til lodsejere i Natura2000-områder efter skovloven. Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder efter skovloven.
Kontrol og tilsyn	Tilsyn med vandløb	Ansvar for gennemførelsen af Natura2000-planer Tilsyn med § 3 arealer Tilsyn med amtsvandløb	Ansvar for gennemførelsen af Natura 2000-krav på statslige arealer og det statslige myndighedsområder (f.eks. skov, fisk og vildtforvaltning)
Anlæg	Vandløbsprojekter (restaureringer)	Konkrete naturgenopretningsprojekter i forbindelse med Natura2000-planer Vandløbsprojekter (restaureringer) VMP II og VMP III projekter	Vandløbsvedligeholdelse (restaureringer) (store projekter) Vådområdeprojekter (særlig vand- og naturindsats) VMP II og VMP III projekter Naturforvaltningsprojekter
Drift	Vandløbsvedligeholdelse (oprensning, grødeskæring mv.)	Naturpleje/naturforvaltning Vandløbsvedligeholdelse (oprensning, grødeskæring mv.) Pleje af § 3-arealer	Naturpleje/naturforvaltning (Naturstyrelsens egne arealer) Pleje af statens egne § 3-arealer

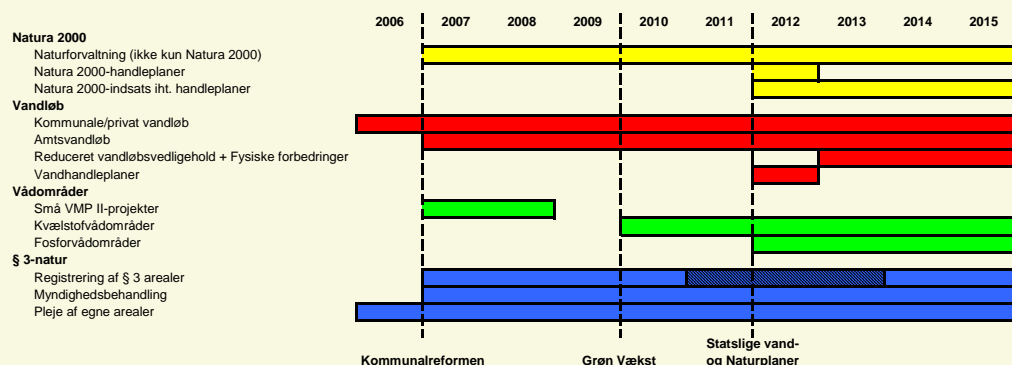
Med kommunalreformen blev amternes opgaver delt mellem staten og kommunerne. Nationale og særligt teknisk komplicerede opgaver blev henlagt til staten, heraf hovedparten i syv decentrale miljøcentre under Miljøministeriet.

For at sikre et fælles datagrundlag for kommunernes, regionernes og statens arbejde på området er der et samarbejde om opbygningen af Danmarks Miljøportal. Miljøportalen giver mulighed for at understøtte miljømyndighedernes opgaveløsning, sikre et ensartet og ajourført datagrundlag på miljøområdet, fremme digitale sagsgange på miljøområdet samt styrke formidlingen til offentligheden.

3.2.3. Den administrative struktur på vand- og naturområdet efter kommunalreformen

Kommunerne overtog ved kommunalreformen det lovhjemlede ansvar for implementering af de tværkommunale og lokale målrettede virkemidler i vandplanerne og store dele af Natura 2000-planernes specifikke indsats. Kommunernes implementering af nye opgaver er sket løbende siden kommunalreformen i takt med, at der er indgået aftaler mellem stat og kommuner. Den gradvise opgavevaretagelse er illustreret i *figur 3.4*.

Figur 3.4
Kommunale opgaver på udvalgte vand- og naturopgaver



Anm: Fra 2011-2013 har staten påtaget sig at opdatere § 3-registreringen. Kommunerne har dog fortsat den løbende registreringsopgrave.

Fordelingen af opgaver efter kommunalreformen og efterfølgende aftaler om opgavefordeling mellem staten og kommunerne fremgår af *tabel 3.5*.

Tabel 3.5
Fordeling af de analyserede opgaver på vand- og naturområdet (2012)

Opgavetype	Kommuner	Stat
Regulering, planlægning og kortlægninger	Udarbejdelse af Natura 2000-handleplaner for lysåbne private områder, samt for ikke fredsskovpligtige private skove Udarbejdelse af vandhandleplaner Udarbejdelse af vandløbsregulativer Registrering af §3-områder	Udarbejdelse af Natura 2000-planer Udarbejdelse af skovhandleplaner for skovområder med fredsskovpligt Udarbejdelse af vandplaner Udarbejdelse af handleplaner (drifts- og plejeplaner) for egne arealer Godkendelse af kommunernes vandløbsregulativer for amtsvandløb. Opdatering af vejledende § 3-registrering, jf. aftale fra 2010.
Administration og sagsbehandling	Påbud til lodsejere i Natura 2000-områder Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder, jf. <i>Naturbeskyttelsesloven</i> . Behandling af dispensationsansøgninger fra § 3-beskyttelsen Administration af vandløbsregulativer og vandløbsrestaurering	Påbud til lodsejere i Natura2000-områder for skovområder med fredsskovpligt Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder (skov), jf. <i>skovloven</i>
Kontrol og tilsyn	Ansvar for gennemførelsen af handleplaner for private Natura2000-områder (bortset fra skovområder med fredsskovpligt). Tilsyn med § 3 arealer Tilsyn med vandløb	Ansvar for gennemførelse af skovhandleplaner og andre statslige myndighedsområder.
Anlæg	Etablering af 10.000 ha. kvælstofvådområder og 1.500 ha fosforvådområder iht. 2009-aftale og de statslige vandplaner. Konkrete naturgenopretningsprojekter i forbindelse med Natura 2000-planer Vandløbsprojekter (restaureringer)	Etablering af vådområder, jf. FFL 12 En del Natura 2000 skov-initiativer håndteres mellem den enkelte lodsejer og staten Konkrete naturgenopretningsprojekter på statslige arealer og ifm Natura 2000-planer
Drift	Vandløbsvedligeholdelse (oprensning, grødeskæring mv.) Pleje af kommunernes egne § 3-arealer	Pleje af statslige naturarealer

Karakteren af de kommunale opgaver er beskrevet enkeltvis nedenfor.

3.2.3.1. Regulering, planlægning og kortlægninger

Handleplaner for vand- og naturområdet

På baggrund af de statslige planer fra december 2011 skal kommunerne udarbejde Natura 2000-handleplaner. Hver kommune skal for Natura 2000-områderne i kommunen udarbejde en eller flere handleplaner, evt. i samarbejde med nabo-kommuner, myndigheden for skovhandleplanen og/eller offentlige lodsejere. De kommunale handleplaner skal ikke omfatte indsatser, som en statslig myndighed efter lovgivningen har myndighedsansvaret for, fx fredsskovene og de marine Natura 2000-områder.

På baggrund af de statslige vandplaner fra december 2011 skal kommunerne endvidere udarbejde vandhandleplaner, der beskriver, hvordan de tværkommunale og lokale, målrettede virkemidler i vandplanerne bliver ført ud i livet. Handleplanerne har karakter af et arbejdsprogram. Det er den enkelte kommunes opgave at udarbejde handleplaner inden for kommunens geografiske område.

Handleplanerne er sendt i høring juni 2012 og skal være færdige i december 2012.

Udarbejdelse af vandløbsregulativer

Kommunerne udarbejder vandløbsregulativer for alle offentlige vandløb. Regulativerne beskriver bl.a. vandløbets skikkelse, vandføringsevne og vedligeholdelse og indeholder regler for sejlads, brug af tilgrænsende arealer, vandløbsvedligeholdelse, herunder vedligeholdelsens intensitet og omfang mv.

Vandløbsregulativerne skal ses i sammenhæng med de kommunale vandplaner. Det betyder fx, at kommunerne skal bringe vandløbsregulativernes vedligeholdelsesbestemmelser i overensstemmelse med vandplanernes indsatser. For de tidligere amtvandløb skal staten godkende regulativerne.

Naturstyrelsens opdatering af den vejledende § 3-registrering

Den vejledende registrering af § 3-naturen i Danmarks Miljøportal er blevet kritiseret for at være uensartet og nogle steder mangelfuld. Disse data er primært genereret i perioden 1992-2007 af amterne. Der blev derfor gennemført en stikprøveundersøgelse af den eksisterende § 3-registrering i Miljøportalen. Stikprøveundersøgelsen, der gennemførtes af DMU viste, at der er en afvigelse på 15–21 % mellem det reelle § 3-areal og den vejledende registrering på Danmarks Miljøportal. Der var både sket ændringer i allerede registrerede naturområder, og der var overset og ny natur, som ikke var blevet registreret. Områderne er beskyttede uanset, om de er registrerede eller ej, men registreringen er et vigtigt arbejdsredskab for kommuner og borgere.

På baggrund af stikprøveundersøgelsen indgik Miljøministeriet og Kommunernes Landsforening den 23. november 2010 en aftale om en opdatering af registrering af § 3-naturen i perioden 2011-13. Det er aftalt, at det er Naturstyrelsen, der står for opdateringen, og at kommunerne efterfølgende skal vedligeholde registreringerne inden for 10-årige intervaller. Naturstyrelsen foretager kommunevist en opdatering af § 3-registreringen ved hjælp af en gennemgang af luftfotos og supplerende feltbesøg. Alle de beskyttede § 3-naturområder registreres i Danmarks Miljøportal. I de tilfælde, hvor naturen er forsvundet, er det kommunerne, som skal følge op på, om dette er i overensstemmelse med § 3-beskyttelsen. Fra 2014 fore-

ligger en ny opdateret § 3-registrering som grundlag for kommunernes administrative arbejde.

3.2.3.2. Administration, sagsbehandling, kontrol og tilsyn

Natura 2000-områder

Kommunerne skal søge at indgå aftale med ejeren eller brugeren af en ejendom i internationale naturbeskyttelsesområder for at realisere Natura 2000-planen. Dette kan fx være etablering eller oprensning af vandhuller for padder. Lodsejerne kan søge statslige tilskudsordninger til finansiering af indsatserne i Natura 2000-områderne, jf. ovenfor i afsnit 3.2.1.1.

Kommunerne administrerer endvidere anmeldeordningen efter Naturbeskyttelseslovens § 19 b. Denne indebærer, at visse aktiviteter i Natura 2000-områder, der ikke kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, skal forhånds anmeldes til kommunerne med henblik på en vurdering af virkningen på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger. Det gælder f.eks. opdyrkning af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder eller rydning af opvækst på naturarealer, der ikke er omfattet af § 3 (f.eks. klitter).

Efter de kommunale handleplaner offentliggøres senest i december 2012, er kommunerne ansvarlige for, at de indsatser, der er forudsat i handleplanerne, gennemføres. I det omfang naturpleje, skovsikring og naturgenopretningsindsatser ikke gennemføres som aftalt eller påbudt, har kommunen og Naturstyrelsen for så vidt angår skovbevoksede fredskovpligtige arealer hjemler til at sikre, at indsatsen går i gang.

Dispensationsansøgninger fra § 3-beskyttelsen

Naturbeskyttelseslovens § 3 beskytter en række naturtyper (fx søer og lysåbne arealer). Områder beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter omkring 9 pct. af Danmarks areal. Tilstanden af disse arealer må ikke ændres, men der er mulighed for at kommunen kan dispensere i særlige tilfælde. Opgaven omfatter ca. 1.100-1.400 afgørelser pr. år.

Kommunerne fører tilsyn med reglernes overholdelse og håndhæver reglerne, dvs. om tilstanden i de beskyttede arealer er bevaret. Tilsynet foregår i praksis typisk ved at håndtere anmeldelser fra borgere og grønne organisationer. Kommunerne kan rette henvendelse til lodsejeren, hvis der er konstateret lovovertrædelser, og kan – hvis henvendelsen ikke fører til lovliggørelse af forholdene – meddele påbud eller dispensation. I sidste ende kan kommunen politianmelde lovovertrædelser. Opgaven kræver i et vist omfang koordination mellem nabokommuner, fx i de tilfælde, hvor et vandløb passerer gennem flere kommuner eller hvor naturområder går ind over kommunegrænsen.

Vandløb

Kommunerne varetager administrationen af bestemmelserne i vandløbsregulativene, f.eks. sejladsbestemmelserne. Kommunerne varetager de administrative opgaver i forbindelse med vandløbsrestaureringer.

Kommunerne fører tilsyn med overholdelse af regulativer og af vilkår i afgørelser om restaurering.

3.2.3.3. Anlæg

Etablering af op til 13.000 ha vådområder

Det følger af vandplanerne, at der skal etableres 13.000 ha vådområder med tilsgået til realiseringsansøgninger inden udgangen af 2015. I anlægsfasen er kommunernes primære opgaver at foretage projekteringen og udarbejde udbudsmaterialet. Selve anlægsarbejdet udføres som hovedregel af private entreprenører. Etableringen af vådområderne kræver frivillige aftaler med de berørte lodsejere og forudsætter betydelig lodsejerkontakt. Med vådområdeaftalen er der etableret en tilskudsmodel, der finansierer kommunernes udgifter til jordopkøb, anlægsudgifter etc.

Konkrete naturgenopretningsprojekter i forbindelse med Natura 2000-planer

Kommunerne gennemfører konkrete indsatser i overensstemmelse med de kommunale Natura 2000-handleplaner, herunder indsatsen på lysåbne arealer og ikke-fredskovspligtige skovbevoksede arealer, hvilket svarer til ca. halvdelen af den krævede indsats efter Natura 2000-planerne. Indsatsen indebærer såvel små som større naturforvaltningsprojekter fx om etablering af vandhuller og gennemførelse af hydrologiprojekter. Natura 2000-områderne omfatter ofte private arealer og kræver således inddragelse af private lodsejere. Opgaven kræver også i et vist omfang koordination mellem nabokommuner og/eller statslige myndigheder og lodsejere, fx i de tilfælde, hvor naturområder går ind over kommunegrænsen.

Vandløbsprojekter (restaureringer)

Kommunerne havde også før kommunalreformen opgaven med vandløbsrestaurering i de ca. 64.000 km. kommunevandløb og private vandløb. Kommunerne fik med kommunalreformen herudover ansvaret for restaureringsprojekter i de ca. 5.000 km. amtsvandløb. Opgaven består bl.a. af genopretning af vandløbs naturlige forløb og fjernelse af fysiske spærringer for vandgennemstrømningen. For vandløbsindsatser, der fremgår af vandplanerne, vil kommunerne kunne søge Naturstyrelsen om tilskud til projektering og gennemførelse af projektet og til udbetaling af erstatning til de lodsejere, der lider tab i forbindelse med restaureringen, og som ifølge vandløbsloven har ret til erstatning.

3.2.3.4. Drift

Vandløbsvedligeholdelse (oprensning, grødeskæring mv.)

Efter kommunalreformen har kommunerne ansvaret for vandløbsvedligeholdelsen i alle offentlige vandløb inkl. de tidligere amtsvandløb. Vedligeholdelsen gennemføres løbende for at sikre vandløbets evne til at føre vand bort fra især de dyrkede marker, således som det er beskrevet i vandløbsregulativerne. Vedligeholdelsen sker fortrinsvis ved, at vandplanter (også kaldet grøde) bliver skåret bort, og at aflejret slam og sand graves op. Den reducerede vandløbsvedligeholdelse forudsat i vandplanerne må forventes at give anledning til betydelig lodsejerkontakt. I det omfang lodsejerne får oversvømmet deres marker kan de modtage kompensation indenfor rammerne af landdistriktsprogrammet, *jf. Aftale om Grøn Vækst*. For indsatser, der fremgår af vandplaner, må indsatsen ikke iværksættes, før kommunen hos staten har sikret sig, at der inden for rammerne af landdi-

striktprogrammet er tilstrækkelige midler til, at der kan ydes kompensation til de lodsejere, der mister indtjening fra landbrugsproduktion på grund af ændret vandløbsvedligeholdelse.

Pleje af kommunernes egne § 3-arealer

Kommunerne er forpligtet til at pleje beskyttet § 3-natur på kommunalt ejede områder. Plejepligten indebærer, at kommunerne har ansvaret for, at de pågældende områder ikke varigt skifter karakter og for at forhindre, at der sker irreversible skader. Både kommunerne og staten udfører naturpleje mv. med henblik på at bevare beskyttede naturområder og arter.

3.2.3.5. Nationale miljøopgaver (§ 3 natur)

De arealer, der betegnes som § 3-naturen, behandles i denne evaluering for sig selv, da opgaven dels har en administrativ karakter (driftsopgave) og dels indebærer en indsats med naturpleje, naturgenopretning og bevarelse af arters levesteder, samt en planlægning for naturbeskyttelsesinteresser i kommuneplanen.

Beskyttelsen af områderne og indsatsen for at bevare deres naturindhold bidrager til Danmarks opfyldelse af EU-direktiver.

Vurderingen er, at kommunernes administration af § 3-naturen er på samme niveau som amternes var før kommunalreformen. Frem mod 2013 opdaterer Miljøministeriet kortlægningen af § 3-naturen. Det vurderes, at kommunerne har endnu bedre rammer for at varetage administrationen af § 3-naturen, når denne opdatering er afsluttet.

Hovedopgaverne i kommunernes administration af de generelt beskyttede naturtyper i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3 er:

1. behandling af dispensationsansøgninger, herunder besigtigelse, rådgivning af lodsejere mv.,
2. oplysningspligt til ejere inden for 4 uger om, hvorvidt et bestemt areal eller en foranstaltning er omfattet af beskyttelsesordningen,
3. vejledende registrering af de beskyttede områder og vedligeholdelse heraf, samt som følge af et frivilligt IT-samarbejde mellem Miljøministeriet og kommunerne vedligeholdelse af den internet- og GIS-baserede information i Miljøportalen til borgerne om områdernes beliggenhed,
4. tilsyn med og håndhævelse af beskyttelsen og
5. pleje af kommunalt ejede beskyttede naturarealer, samt naturforvaltningsindsats for at bevare naturområder og arters levesteder i form af naturpleje, genopretning mv.

3.3. Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger

Særligt tre EU-direktiver sætter rammerne for en del af indsatserne på vand- og naturområdet. Andre dele af indsatsen er bundet op på national lovgivning. Der er således forskellige rammer for forskellige dele af vand- og naturindsatserne.

På den baggrund diskuteres først rammerne og mulige forbedringer for de direktivbundne opgaver, der udmøntes i vand- og naturplanerne. Herefter diskuteres rammerne og mulige forbedringer for evalueringens øvrige vand- og naturopgaver.

3.3.1. *Direktivbundne opgaver*

Gennemgangen i kapitel 3 har vist, at der umiddelbart er tre potentielle rammemæssige udfordringer for kommunernes udmøntning af EU-forpligtigelserne på vand- og naturområdet:

- *Koordinering mellem stat og kommuner:* Staten har på Danmarks vegne ansvaret for efterlevelse af Danmarks EU-forpligtigelser på vand- og naturområdet. Kommunerne er ansvarlige for store dele af den konkrete udmøntning. Staten har på den baggrund en interesse i at få mere direkte kontrol med udmøntningen og direktivefterlevelsen.
- *Tværkommunal koordinering:* Vand- og naturområderne går ofte på tværs af kommunegrænser. Dette skaber behov for koordinering og risiko for dobbelt-administration og uensartethed.
- *Finansiering:* En væsentlig del af kommunernes udgifter til opfyldelse af direktivforpligtigelserne på vand- og naturområdet finansieres af EU-midler og statslige puljer. Kommunernes råderum begrænses således af, hvilke puljer det er muligt at etablere indenfor rammerne af forordningerne.

3.3.1.1. **Koordinering mellem stat og kommuner**

Efter kommunalreformen har staten fået ansvaret for de overordnede rammer for vand- og naturpolitikken. Staten har via de statslige vand- og naturplaner fastlagt rammerne for at sikre, at Danmark lever op til sine direktivforpligtigelser.

Kommunerne er ansvarlige for store dele af den konkrete og målrettede implementering af vand- og naturplanerne, ligesom kommunerne har en række driftsopgaver. Det kommunale råderum på vandområdet er forholdsvist begrænset. Kommunerne udarbejder vand- og naturhandleplaner på baggrund af de statslige vand- og naturplaner.

Den nuværende koordinering mellem stat og kommuner

Arbejdsdelingen mellem staten og kommunerne på vand- og naturområdet betyder, at der er opstået et koordinationsbehov mellem staten og kommunerne. Koordinationsbehovet håndteres forskelligt på de forskellige områder, *jf. tabel 3.6.*

Tabel 3.6
Koordinering mellem stat og kommuner

	Koordineringsbehov	Koordineringsfora
Natura 2000	<p>Gennemførelsen af større naturforvaltningsprojekter i henhold til Natura 2000-indsatsen kan i en række tilfælde omfatte både det kommunale og det statslige myndighedsområde.</p> <p>Overvågning af fremdrift i den generelle Natura 2000 indsats mhp. at sikre direktivopfyldelse.</p>	<p>Nationalt koordinationsforum (planlagt) Det planlægges, at oprette et nationalt koordinationsforum mellem stat og kommune med henblik på etablering af pipeline for visse større projekter.</p> <p>Forummet skal endvidere, som for vådområdeindsatsen, overvåge og understøtte fremdriften i den generelle Natura-2000 indsats. Her kan også drøftes principielle spørgsmål, og laves indstillinger til den nationale styregruppe for vand- og naturindsatsen I dette forum aftales således nye initiativer, der kan fremme indsatsen, f.eks. ved at KL også henvender sig til kommunerne om indsatsen.</p>
Vådområder	Overvågning af fremdrift mhp. at sikre direktivopfyldelse.	<p>En national styregruppe/Myndighedsgruppe Styregruppen, der består af repræsentanter fra Miljøministeriet, Naturstyrelsen, NaturErhvervstyrelsen og KL, overvåger og understøtter fremdriften i indsatsen. Styregruppens opgaver vil overgå til den myndighedsgruppe, der iflg. Aftale om kommunernes økonomi for 2013 nedsættes for at følge udviklingen i vand- og naturindsatsen samt for at drøfte prioriteterne for indsatsen i perioden efter 2015. Her drøftes også principielle spørgsmål. I dette forum aftales således nye initiativer, der kan fremme indsatsen, fx ved at KL også henvender sig til kommunerne om indsatsen.</p>
Vandløb	Overvågning af fremdrift mhp. at sikre direktivopfyldelse.	<p>Myndighedsgruppe (planlagt) Som for vådområderne vil indsatsen på vandløbsområdet blive overvåget i myndighedsgruppen.</p> <p>Staten godkender desuden kommunale vandløbsregulativer for amtsvandløbene.</p>

Fordele og ulemper ved den nuværende koordinering mellem stat og kommuner

Miljøministeren er på Danmarks vegne ansvarlig over for Kommissionen og har således en interesse i både at sætte rammer for kommunerne og for at følge kommunernes implementering tæt. De statslige vand- og naturplaner giver staten mulighed for at sikre en tværgående prioritering af indsatserne, så den målrettes direktivernes krav. En tværgående prioritering er en forudsætning for at sikre en omkostningseffektiv implementering af direktivforpligtigelserne, og at projekterne iværksættes, hvor effekten på natur og miljø er størst.

De detaljerede vandplaner med fokus på omkostningseffektive virkemidler begrænser omvendt det kommunale råderum. Staten har inddraget kommunernes viden om lokale forhold i den statslige planlægning bl.a. ved at udsende de statslige vandplaner i forhøring i kommunerne. Kommunerne har spillet aktivt med i denne fase.

Gennemførelsen af indsatsen i Natura 2000-områderne fik en ny karakter med offentliggørelsen af Natura 2000-planerne i december 2011. Der er begrænset empirisk grundlag for en evaluering. Teoretisk vurderes den nuværende decentrale organisering at være en fordel i forbindelse med myndigheds- og driftsopgaver, hvor nærhed og synergien med andre myndighedsopgaver, særligt §3-administrationen er en fordel, men en effektiv sagsbehandling af høj kvalitet omvendt forudsætter, at myndighederne behandler et vist antal sager og kontrolopgaver.

Forslag til forbedringer af koordinationen mellem stat og kommuner

Udarbejdelsen af vand- og naturplaner skal gentages ifm. 2. planperiode (2016-2021), hvorfor det er relevant at evaluere processen ifm. 1. generations-planerne.

I forbindelse med udarbejdelsen af handleplanerne har der været fokus på at forenkle og koordinere samarbejdet mest muligt. Der er ifm. *Aftale om kommunernes økonomi for 2013* aftalt, at reguleringen af vand- og naturindsatsen i næste planperiode indenfor rammerne af direktiverne skal forenkles og tage afsæt i en mål- og rammestyret af kommunernes indsats. Derudover kan det – af hensyn til effektiviteten – overvejes at ophæve bestemmelsen om den statslige godkendelse af vandløbsregulativerne for amtsvandløbene. Kommunerne er allerede i dag fortrolige med at koordinere regulativ-arbejdet for de kommunale vandløb, der går på tværs af kommunegrænser. Der er ikke umiddelbart kendskab til, at koordineringen mellem kommunerne skaber store problemer i praksis.

Det har været overvejet i arbejdsgruppen, om en overflytning af f.eks. de større anlægsopgaver til staten ville bidrage til en mere effektiv opgaveløsning. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at opgaverne – henset til den lokale karakter og den netop indgåede *Aftale om kommunernes økonomi for 2013* – fortsat bør være placeret i kommunerne.

3.3.1.2. Koordinering mellem kommuner

Naturen går ofte på tværs af kommunegrænser. Der er derfor behov for koordinering mellem kommunerne. Koordinering har fundet forskellige former på de forskellige områder i denne evaluering, jf. tabel 3.7.

Tabel 3.7
Tværkommunale koordinationsfora

	Koordineringsbehov	Koordineringsfora
Natura 2000	Natura 2000 områder kan gå på tværs af kommunegrænser, på tværs af private og statslige arealer og på tværs af skove og lys-åbne arealer.	Der er i samarbejde med Naturstyrelsen etableret et samarbejde om at udarbejde fælles handleplaner (statslige + kommunale) for hvert Natura 2000 område og herunder vælge en fælles tovholder for handleplanarbejdet
§ 3 Natur	Begrænset koordineringsbehov. § 3-arealerne og de beskyttede vandløb går på tværs af kommunegrænser	Kommunerne koordinerer efter behov
Vådområder	Virkemidlet vådområder er doseret indenfor de enkelte vandoplande. Der er således behov for at afklare hvor (og dermed i hvilken/hvilke kommuner) der kan anlægges vådområder til opfyldelse af vandoplandets kvote.	Vandoplandsstyregrupper Jf. vådområdeaftalen har kommunerne i hvert vandopland etableret en vandoplandsstyregruppe bestående af kommunerne i de respektive oplande. Vandoplandsstyregrupperne udarbejder en vandoplandsplan, hvoraf mulige projekter fremgår. Planen revideres løbende, bl.a. i takt med udviklingen i lodsejholdninger. Det er ligeledes vandoplandsstyregrupperne, der beslutter, hvilke projekter der skal undersøges nærmere. For hvert projekt udpeges en projektansvarlig kommune.
Vandløb	Behov for koordinering i de vandløb, der går på tværs af kommunegrænser.	Kommunerne har erfaring med tværkommunalt samarbejde om både vandløbsregulativer og vandløbsrestauration og de konsekvenser restaureringsprojekterne har for vandløbsvedligeholdelsen.

Note Indsætser i regi af Natura 2000, vådområder og vandløb finansieres primært over tilskudsordninger i regi af staten eller EU. For hvert projekt er ansøgeren (én kommune) den juridisk ansvarlige.

Kommunerne har således etableret både formelle og uformelle koordinationsfora, der indtil videre håndterer disse udfordringer.

Forslag til forbedringer af koordinationen mellem kommunerne

Foreløbigt har erfaringerne med den tværkommunale koordinering været gode. En effektiv administration af opgaver kræver en vis sagsmængde og samling af kompetencer. Kommunernes kompetencer kan puljes ved at oprette forskellige frivillige og funktionsbestemte kommunale samarbejder, der kan samarbejde om fx gennemførelsen af større vandløbs- eller naturprojekter. Kommunale samarbejder kan lette koordinationen og give mulighed for at udnytte specifikke faglige kompetencer på tværs af kommunegrænser. Frivilligt samarbejde mellem kommuner kan omvendt risikere at forbruge unødigt mange administrative ressourcer til at finde en lokal form og ramme for samarbejdet, og det kan være vanskeligt at placere et formelt myndighedsansvar. Kommunernes erfaring er indtil videre, at funktionsbestemte samarbejder har vist sig som en effektiv måde at samarbejde på. Lignende samarbejder findes indenfor en lang række teknik- og miljøopgaver, der er reguleret af stat og EU.

3.3.1.3. Finansiering

Den nuværende finansieringsmodel

Hovedparten af kommunernes projektomkostninger til vand- og naturprojekter finansieres via statslige puljer. Drifts- og administrationsomkostninger finansieres over bloktilskuddet. På enkelte områder (fx indsatser for hydrologiforbedringer) kan kommunerne også søge om dækning af kommunernes administrationsomkostninger i tilskudsordningerne.

Den statslige/EU-finansiering af projektomkostningerne betyder således, at hovedparten af indsatserne ikke påvirker kommuneøkonomien. Dette vurderes at være en fordel ift. en statslig tværgående prioritering af ressourcerne. En tværgående prioritering er nødvendig for at sikre en omkostningseffektiv implementering af direktivforpligtigelserne. Omvendt kan den statslige finansiering af hele indsatser begrænse kommunernes incitament til målretning af projekter og omkostningseffektivitet.

En tværgående prioritering er desuden nødvendig, da indsatsbehovet er ikke jævnt fordelt ud over landet, fordi direktiverne ikke sætter krav om konkrete reduktioner, men om tilstanden i vandmiljøet og naturen. Der er derfor behov for forskellige indsatser afhængig af tilstanden i udgangspunktet og antallet af vand- og naturområder i kommunen. Den statslige puljemodel har således den fordel, at kommuner med et stort indsatsbehov kun skal finansiere administrationsomkostningerne.

Staten har af hensyn til omkostningseffektiviteten valgt, at indsatsen skal gennemføres med størst mulig EU-medfinansiering og bl.a. gennem etablering af en række særlige landdistriktstilskudsordninger. Disse ordninger administreres af staten og er bundet op på EU's landdistriktsforordning, som dermed sætter rammerne for, hvilke virkemidler, der kan anvendes.

Forslag til forbedringer af finansieringsmodellen

Der er taget initiativer til at øge den kommunale indflydelse på udvalgte konkrete tilskudsordninger f.eks. ved, at ansøgninger om tilskud til hydrologiprojekter skal vedlægges en kommunal udtalelse, og at kommunerne har mulighed for på grundlag af handleplanlægningen at justere på det kortgrundlag, som Naturstyrelsen le-

verer til Fødevarerministeriet som administrationsgrundlag for på hvilke arealer, der kan gives tilsagn om tilskud.

I forbindelse med 2. planperiode bør det tilstræbes at udvikle tilskudsordninger, der i højere grad kan sikre specifikke indsatser for at opnå de langsigtede mål. Det bemærkes dog, at EU-regler sætter visse rammer for udformningen af tilskudsordningerne. Inden for disse rammer bør det undersøges om der kan etableres tilskudsordninger, der i højere grad understøtter et omkostningseffektivt valg af virkemidler mhp. opnåelse af de nationale målsætninger.

3.3.1.4. Forslag til forbedringer på § 3-området

På baggrund af længere tids debat om kommunernes varetagelse af § 3-naturbeskyttelsen igangsatte miljøministeren i februar 2010 et service-eftersyn af naturbeskyttelseslovens § 3. Resultatet af service-eftersynet blev offentliggjort i efteråret 2010. Hovedkonklusionerne i forhold til kommunerne varetagelse af § 3-opgaven gennemgås i det følgende.

Kommunernes administrationspraksis

Det har ikke givet anledning til en ændret administrationspraksis, at kommunerne i 2007 overtog ansvaret for § 3-beskyttelsen. Det viste en undersøgelse fra 2008 af kommunernes § 3-administration, som analyserer, hvordan kommunerne har afgjort de konkrete sager om de § 3-beskyttede områder. Undersøgelsen omfatter data fra ca. 1.400 afgørelser truffet af amterne i 2006 samt ca. 1.100 afgørelser truffet af kommunerne i 2008. Derudover er data fra Effektivurderingen af naturbeskyttelsesloven fra 1995/1996 inddraget i det omfang, det har ladet sig gøre. Det bemærkes, at antallet af afgjorte sager om dispensation fra beskyttelsesbestemmelserne er mindre i 2008 end i både 1995/1996 og 2006, men undersøgelsen kan ikke angive årsager til faldet i antallet af sager, og det vides ikke om antallet af sager har ændret sig siden undersøgelsen.

Håndhævelse

Som en del af serviceeftersynet er der foretaget en analyse af mulighederne for at styrke håndhævelsen og skærpe sanktionerne på § 3-området. Et notat herom anbefaler bl.a., at en ensartet praksis i behandlingen af overtrædelser af § 3 hos kommuner og politi kan sikres ved en større grad af samarbejde og vidensdeling mellem Naturstyrelsen, kommuner og politi. Den 31. januar 2012 afholdt Naturstyrelsen og KL derfor en fælles workshop om håndhævelse for kommunerne og politiet. Der arbejdes videre med anbefalingerne fra workshoppen med at styrke håndhævelsen.

Det vurderes ikke, at der er behov for en grundlæggende ændring af rammerne for kommunernes varetagelse af § 3-opgaverne. § 3-opgaven bør af hensyn til lokal-kendskab og nærhed til borgerne fortsat være kommunernes ansvar.

Der kan dog foretages en række konkrete justeringer af opgavevaretagelsen som fortsat opfølgning på § 3-serviceeftersynet i samarbejde mellem Naturstyrelsen og KL, herunder bla.:

- *Samarbejde og vidensdeling:* En ensartet praksis i behandlingen af overtrædelser af § 3 hos kommuner og politi kan sikres ved en større grad af samarbejde og vidensdeling mellem Naturstyrelsen, kommuner og politi.
- *Samling af alle § 3-opgaverne i kommunerne:* Det vurderes, at opgaverne på § 3-området på sigt bør holdes samlet, hvilket også er forudsat i aftalen fra 2010. En samling af opgaverne vurderes at være relevant for at opbygge og fastholde de kompetencer i kommunerne, der er relevante for kommunernes øvrige opgaver ifm. § 3-arealerne og øvrige opgaver på natur-området.
- *Vedligeholdelse af den vejledende registrering:* Kommunerne er forpligtet til løbende at vedligeholde den vejledende registrering af § 3-naturen i Danmarks Miljøportal

4. Grundvand

4.1. Indledning

I dette afsnit evalueres grundvandsområdet med særligt fokus på kortlægningen af grundvandet.

Evalueringen har karakter af en vurdering af fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger.

4.2. Beskrivelse af opgaveområde

Danmarks vandforsyning er baseret på indvinding af uforurenede grundvand, og er derved unik i europæisk sammenhæng. Danmark har et relativt stort pres på grundvandsressourcen fra vandindvinding, særligt omkring større byområder, som følge af vandindvinding til husholdninger, og i områder med intensiv markvanding.

Grundvandet i Danmark er beskyttet mod forurening dels gennem en omfattende generel regulering, dels målrettede tiltag over for den del af grundvandsressourcen, hvortil der er knyttet særlige drikkevandsinteresser.

De generelle, nationale tiltag til grundvandsbeskyttelse er bl.a. nedenstående:

- vandmiljøplanerne
- pesticidhandlingsplanerne
- godkendelsesordningen for pesticider
- aftaler om ophør med anvendelse af pesticider på offentlige arealer
- harmonikrav for husdyrgødning m.v.
- tilladelses- og godkendelsesordninger efter miljøbeskyttelsesloven for virksomheder
- indsats mod jordforurening

Den generelle, nationale grundvandsbeskyttelse omtales ikke yderligere i denne rapport.

Ca. 40 % af Danmarks areal er udpeget som områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD), og disse arealer udgør ryggen i den nuværende og fremtidige vandforsyning. I disse områder gennemføres grundvandskortlægning og efterfølgende indsatsplaner.

Udnyttelse og beskyttelse af grundvandet sker efter en samlet planlægning og vurdering af hensyn til bl.a. behovet for vandforsyning, økonomiske principper om omkostningsdækning, samt omgivelsernes kvalitet. Reglerne er fastsat i vandforsyningsloven.

Beskyttelse af grundvandet er også central i jordforureningsloven. Endelig indgår beskyttelse af grundvandet i de statslige vandplaner.

Både kommunerne, regionerne og staten varetager således opgaver, der har til formål at sikre grundvandet.

Figur 4.1 Opgavefordelingen før og efter 1. januar 2007

Opgave	Før 1. januar 2007	Nuværende opgaveplacering
Generelle, nationale tiltag til grundvandsbeskyttelse	Staten	Staten
Vandplanlægning efter miljømålsloven	Amterne	Naturstyrelsen
Vandforsyningsplanlægning	Kommunerne	Kommunerne
Detaljeret grundvandskortlægning	Amterne	Naturstyrelsen
Kortlægning af grundvands-truende jordforureninger	Amterne	Regionerne
Indsatser til sikring af grundvandets kvalitet og mængde	Amterne	Kommunerne (indvindingstilladelser, vandforsyningsplanlægning, indsatsplanlægning, boring-snære beskyttelsesområder) Regionerne (jordforurening) Staten (vandplanerne)
Overvågning	Amterne	Naturstyrelsen

4.2.1. Grundvandskortlægning

Den detaljerede statslige kortlægning af grundvandet sker inden for OSD samt inden for indvindingsoplande til almene vandforsyninger (vandforsyninger, som forsyner mindst 10 ejendomme med drikkevand) uden for OSD.

Grundvandskortlægningen identificerer nitratfølsomme indvindingsområder og indsatsområder, hvor der er behov for en særlig indsats udover den generelle regulering til sikring af drikkevandsinteresserne mod forurening med nitrat.

Grundvandskortlægningen har som formål at skaffe overordnet viden om, hvor grundvandet dannes, og hvor det er sårbart. Det primære sigte er at skaffe et grundlag for indsatsen til sikring af den fremtidige vandforsyning. Den detaljerede viden, der opnås om jordlagene i forbindelse med grundvandskortlægningen, kan desuden indgå i råstofkortlægningen, ligesom viden fra den regionale råstofkortlægning vil kunne indgå i grundvandskortlægningen.

Den statslige grundvandskortlægning anvendes af kommunerne til at udarbejde indsatsplaner til beskyttelse af grundvandsressourcen. Derudover anvender regioner og vandforsyningsselskaber den til at planlægge og prioritere deres respektive

indsatser på grundvandsområdet. I mange tilfælde er det nødvendigt for regioner, kommuner og vandforsyningsselskaber at supplere kortlægningen med egne undersøgelser, hvor de vurderer, at det er nødvendigt i fht. deres forskellige opgaver på grundvandsområdet.

Grundvandets kvalitet og mængde kan blive påvirket over tid, bl.a. som følge af kemiske påvirkninger af grundvandet og ændringer i vandindvindingsstruktur. Ændringer i placeringen af vandindvindinger medfører, at oplande til vandforsyningerne flytter sig. Et opdateret og detaljeret kendskab til grundvandsressourcens størrelse, kvalitet og udnyttelse er væsentligt for at træffe korrekte og økonomisk optimale beslutninger til beskyttelse af indvindinger og ressourcen generelt.

Også i forhold til fysisk planlægning, byggeri og store infrastrukturprojekter er der brug for opdaterede og valide grundvandsdata. Det gælder bl.a. i forhold til indsatser for klimatilpasning. Samtidig tilvejebringer infrastrukturprojekter, jordforureningskortlægning og vandværkernes egne undersøgelser løbende nye oplysninger om grundvandsressourcen. Der eksisterer allerede en forpligtelse til at indberette data om boringer til en fællesoffentlig database (JUPITER-databasen). Det kan dog overvejes at styrke indberetningen af data, som opnås ved andre relevante undersøgelser af grundvandsressourcen.

I Indenrigsministeriets status for strukturreformens gennemførelse i 2009¹, står ”Det er ikke besluttet, hvem der skal vedligeholde kortlægningen, når miljøcentre har afsluttet den indledende kortlægning i 2015”. Det forventes, at en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen vil omhandle nye geografiske områder med kortlægningsbehov, som følge af ændringer i vandindvindingsstruktur og justeringer af OSD, samt evt. ny viden om nedsivning af forurenende stoffer (f.eks. pesticider).

4.2.2. *Overvågning*

Naturstyrelsen har med kommunalreformen overtaget den nationale overvågning af grundvandets kvalitet og mængde fra amterne.

Den nationale overvågning suppleres med data om grundvandets mængde og kvalitet, som stammer fra kontrollen med vandforsyningerne. Målinger af grundvandsstanden udgør grundlaget for, at man kan fastlægge grundvandets strømningsretning. Derfor er et opdateret billede af grundvandsstanden en væsentlig forudsætning for, at regionerne kan beskytte vandværkerne mod jordforurening.

Overvågningsdata har betydning i forhold til vurdering af klimaforandringer. Vurdering af effekter af ændrede nedbørsforhold, og dermed ændret grundvandsstand, kræver opdaterede og fremtidssikrede modelberegninger. Overvågningsdata vil fremover også kunne tjene projektspecifikke mål. Baseret på et samarbejde mellem de relevante aktører kan overvågningen bidrage til at holde kortlægningen opdateret.

Det forventes, at der i kommende vandplaner vil ske en præcisering af miljømålene for grundvand samt evt. en justering af udpegningen af grundvandsforekomster.

4.2.3. *Indvindingstilladelser*

Efter kommunalreformen har kommunerne ansvar for udstedelse af tilladelser til vandindvinding. Indvindingstilladelser indeholder krav til vandforsyningernes egenkontrol med grundvandets kvalitet, gennem analyse af grundvand og drikkevand, samt grundvandets mængde, gennem målinger af grundvandsstanden og vandføring eller vandstand i vandløb. Indvindingstilladelser til vandforsyninger har typisk en varighed på 30 år.

Flere steder går indvindingsoplande på tværs af kommunegrænser, og større vandforsyninger har ofte indvindinger i andre kommuner, end de forsyner. I disse tilfælde samarbejder flere kommuner om vandforsyningen. De administrative og miljømæssige omkostninger afholdes således ikke nødvendigvis af forbrugerne i den kommune, hvori vandet forbruges.

Kommunerne skal som ansvarlig myndighed bl.a. have overblik over forureningsrusler i indvindingsoplandet og den påvirkning en given vandindvinding kan have på omgivelserne, f.eks. tilstanden i vandløb og våd natur. Grundlaget for dette overblik leveres typisk gennem vandindvindingernes egenkontrol og ansøgningsmateriale samt gennem myndighedernes arbejde med forurenende grunde.

Indvindingstilladelser meddeles løbende. De baserer sig på den til enhver tid bedst tilgængelige viden. Samtidig er vandindvinding en del af et dynamisk system, som det selv påvirker. Vandindvinding er dermed både en årsag og en grund til at vedligeholde en opdateret kortlægning af grundvandsressourcen.

4.2.4. *Grundvandsbeskyttelse af arealbelastning og punktkilder*

Den målrettede indsats for at beskytte vandforsyninger er koncentreret inden for OSD og indvindingsoplande til almene vandforsyninger. Kommunerne har inden for disse områder ansvar for udarbejdelse af indsatsplaner, som fastlægger den særlige indsats til sikring af drikkevandsinteresserne. Herudover kan kommunerne beskytte vandforsyningsboringeres nærområde gennem boringsnære beskyttelsesområder (BNBO).

Regionerne varetager den offentlige indsats mod jordforureninger, som truer grundvandet. Hvis der findes en ansvarlig forurener, er det kommunerne, og i særlige tilfælde staten, der udsteder påbud til forureneren. Regionernes indsats er baseret på det samlede forureningsbillede inden for et indvindingsopland til en vandforsyning eller et delområde af OSD, da det er hensigtsmæssigt at koordinere håndteringen af forureningskilder inden for et opland.

Kommunernes beskyttelse af drikkevandet koordineres med regionernes indsats på jordforureningsområdet. På overordnet niveau sker denne koordinering i forbindelse med udarbejdelsen af regionens årlige handlingsplan. Desuden sker det på mere lokalt niveau i kommunale grundvandsfora, nedsat efter vandforsyningsloven

Endelig beskyttes grundvandsressourcen gennem vandplanerne i medfør af miljømålsloven. Indsatsen for at opnå god tilstand er fastlagt i vandplanernes indsatsprogrammer, som udmøntes af kommunerne i vandhandleplanerne. Kommunernes og regionernes indsatser til sikring af drikkevandet indgår i vandplanerne som ”grundlæggende foranstaltninger”, dvs. indsatser som allerede er implementeret i Danmark med bl.a. vandforsyningsloven.

4.2.5. Databåndtering

Jf. ovenstående redegørelse producerer både staten, regionerne, kommunerne og forsyningsselskaberne hver især data, som er relevante for andre myndigheder.

Naturstyrelsens kortlægning videregives i dag løbende til de berørte kommuner ved afslutning af kortlægningen for et givet område. Herudover indberettes data, som er produceret ved kortlægningen efter gældende retningslinjer til bl.a. den fællesoffentlige JUPITER-database mhp. visning på Danmarks Miljøportal. Nye data og tolkningen heraf, som tilvejebringes efter kortlægningens afslutning, indarbejdes ikke i kortlægningen.

4.3. Organisering af kortlægningen af grundvandet frem til udgangen af 2015

Den detaljerede statslige kortlægning af grundvandet inden for områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD gennemføres af Naturstyrelsen frem til udgangen af 2015 efter et indarbejdet sæt faste administrative og faglige retningslinjer.

Ved afslutningen af kortlægningen i 2015 vil de nævnte arealer være kortlagt, og kommunerne vil herefter være i besiddelse af resultaterne af kortlægningen. Kommuner anvender direkte resultaterne af kortlægningen til at udarbejde indsatsplaner til beskyttelse af grundvandsressourcen.

Grundvandskortlægningen anvendes ligeledes af staten ved udarbejdelse af de statslige vandplaner. Derudover anvender vandværker og regioner den til at planlægge og prioritere deres respektive indsatser på grundvandsområdet. Det kan være nødvendigt for regioner og kommuner at supplere kortlægningen med egne undersøgelser.

Det vurderer ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at ændre ansvaret for grundvandskortlægningen frem til dennes afslutning i 2015.

4.3.1. Eventuel vedligeholdelse af kortlægningen af grundvandet efter 2015

Der er ikke i dag taget stilling til en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen af grundvandet efter 2015, og der er ikke fastlagt en proces for en vurdering af behovet for en vedligeholdelse. Vedligeholdelsen omfatter nye områder, hvor der er behov for en særlig indsats udover den generelle regulering til sikring af drikkevandsinteresserne mod forurening med nitrat.

Mens områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) er relativt stationære, er indvindingsoplande til vandforsyninger mere dynamiske, da de er udtryk for grundvandets trykforhold og strømningsretning. Ved ændringer i vandindvin-

dingsstrukturen sker der en tilsvarende flytning af oplande til vandforsyningerne og dermed af de arealer, som skal beskyttes af kommunerne gennem indsatsplaner efter vandforsyningsloven og af regionerne gennem indsatsen i forhold til jordforurening. En tilsvarende problemstilling gør sig gældende for OSD ved justeringer af områdeudpegningen. Dermed vil der sandsynligvis eksistere et vist behov for at vedligeholde kortlægningen efter 2015.

Af hensyn til den faglige konsistens i kortlægningen og den tilhørende udpegning af følsomme indvindingsområder og indsatsområder er det væsentligt, at en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen efter 2015 følger ensartede, nationale administrative og faglige retningslinjer, som kan revideres og udvikles i takt med eventuelle nye erkendelser på området, såsom ny viden om nedsivning af forurenende stoffer (f.eks. pesticider).

Herudover kan der i forskellige sammenhænge blive indsamlet data for de kortlagte områder efter afslutningen af den statslige kortlægning. Disse data vil eventuelt kunne medføre et behov for justering af eksisterende geologiske tolkninger og modeller for områderne.

Det vurderes, at det vil være hensigtsmæssigt, at Miljøministeriet primo 2014 udarbejder et oplæg om behovet for at vedligeholde den i 2015 afsluttede grundvandskortlægning. Oplægget inddrager følgende elementer:

- Afgrænsning af grundvandsforekomster og brug heraf i administrationen af grundvandsområdet.
- Afgrænsning af OSD og brug heraf i administrationen af grundvandsområdet.
- Afgrænsning af indvindingsoplande til vandforsyninger og brug heraf i administrationen af grundvandsområdet.
- Afgrænsning af nitratfølsomme indvindingsområder og brug heraf i administrationen af grundvandsområdet.
- Afgrænsning af områder, der er følsomme for andre forurenende stoffer, og brug heraf i administrationen af grundvandsområdet.
- Fordele og ulemper ved at dele opgaven mellem flere myndigheder og eventuelt private aktører.

Miljøministeriet tager initiativ til at nedsætte et udvalg i 2013 med deltagelse af bl.a. KL, Danske Regioner, DANVA, FVD samt GEUS. De hensyn som skal tilgodeses ved en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen efter 2015 er:

- Kravet til ensartethed i kortlægningen og udpegningen af følsomme indvindingsområder og indsatsområder.
- Hensigtsmæssigheden i at udnytte eksisterende kompetencer og arbejdsgange, som er etableret gennem kortlægningen frem til 2015.
- Udnyttelse af erfaringer, som er opsamlet i kortlægningen.
- Sammenhængen til lovgivningen og administrationen på vandforsyningsområdet.
- Sammenhængen til vandplanerne, hvor kortlægningen bl.a. indgår i basisanalysen af vandområderne.

- Sammenhæng til administration af jordforureningsloven.
- Sammenhæng til administration af råstofloven.
- Mulighed for synergi mellem kortlægning og administration (sektorplanlægning, tilsyn og tilladelse/godkendelse).

4.3.2. Sikring af data på grundvandsområdet før og efter 2015

Udover grundvandskortlægningen opsamles data på grundvandsområdet i forbindelse med f.eks. kommunernes opgaver efter vandforsyningsloven og regionernes forureningsundersøgelser.

Jf. beskrivelsen af grundvandsområdet i afsnit 3 har både stat, kommuner og regioner behov for valide og opdaterede data, som kan tilgås og anvendes på en hensigtsmæssig måde, til varetagelse af myndighedsopgaverne. Ønsket i den sammenhæng er at sammenstille eksisterende data, samt sikre kvalitet og tilgængelighed af data, således at de så vidt mulig modsvarer myndighedernes behov.

Sikring af hensynet til sammenstillede data på grundvandsområdet skal således ses i sammenhæng med de fællesoffentlige databaser og visningen af data på Danmarks Miljøportal. Dette gælder både for perioden frem til afslutningen af kortlægningen af grundvandet i 2015 og efter dette tidspunkt.

Der er enighed om, at partnerne bør belyse mulighederne for yderligere at sammenstille data på grundvandsområdet i en fælles arbejdsgruppe med henblik på en løsning i regi af Danmarks Miljøportal.

Sammenstilling og nyttiggørelse af data fra overvågningen af grundvandsressourcen, f.eks. gennem det nationale overvågningsprogram og vandværkernes overvågning af drikkevandet, sker allerede i dag gennem den fællesoffentlige JUPI-TER-database.

5. Råstoffer

5.1. Indledning

I dette afsnit evalueres råstofplanlægningen og udstedelse af gravetilladelser til råstoffer.

Evalueringen har karakter af en vurdering af fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger, primært mellem regioner og kommuner.

5.2. Beskrivelse af opgaveområde

Før kommunalreformen lå alle kompetencer vedrørende råstofindvinding på land hos amterne. Det var således amterne, der havde ansvaret for kortlægning og planlægning af råstofindvindingen og for udstedelse af tilladelser til råstofindvinding på land. Med kommunalreformen blev opgaver vedrørende råstofkortlægning og råstofplanlægning overført til regionerne, mens opgaver vedrørende tilladelser blev overført til kommunerne. Regionernes og kommunernes arbejdsopgaver på råstofområdet er beskrevet i råstoflovens² kapitel 3.

Opgaver vedrørende råstofplanlægning og råstofindvinding på havet varetages af staten (Naturstyrelsen). Denne opgave blev ikke ændret ved kommunalreformen. Statens opgaver på havområdet behandles derfor ikke i nærværende notat, jf. kommissoriet.

Tabel 5.1: Opgaveplacering på råstofområdet (land) før og efter kommunalreformen

Opgave	Før kommunalreformen	Efter kommunalreformen
Kortlægning og planlægning	Amter	Regioner
Tilladelser til råstofgravning	Amter	Kommuner
Tilladelse til tilførsel af jord til råstofgrav	Amter	Regioner
Statslige interesser og vejledning (ressortmyndighed)	Staten (Miljøministeriet)	Staten (Miljøministeriet)

5.2.1. Beskrivelse af regionernes opgaver på råstofområdet

Regionernes opgave er at udarbejde en råstofplan for regionen. Råstofplanen er en plan for indvinding og forsyning af råstoffer i de kommende mindst 12 år. Råstofplanen skal sikre fremtidige muligheder for råstofforsyning og udarbejdes på grundlag af kortlægning af råstofforekomsterne på landjorden.

Råstofplanen udarbejdes på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen under hensyn til på den ene side råstofressourcernes omfang og sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt erhvervsmæssige hensyn, og på den anden

² Lovbekendtgørelse nr. 950 af 24. september 2009, bekendtgørelse af lov om råstoffer.

side hensyn til miljø og natur, vandforsyning, beskyttelse af geologiske og arkæologiske interesser, hensigtsmæssig byudvikling, infrastrukturanlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbeskyttelse og kystsikkerhed m.v.

I råstofplanen fastsættes overordnede retningslinjer for indvindingen, herunder udpegning af indvindingsområder (graveområder) og råstofinteresseområder (arealreservationer til fremtidige graveområder). Områderne udpeges under hensyn til den forventede fremtidige efterspørgsel efter råstoffer. Regionerne skal gennemgå råstofplanen hver 4. år i forbindelse med revision af den regionale udviklingsplan for at vurdere om, der er behov for justeringer eller revision.

Råstofindvinding vil ofte kunne være i konflikt med en række modstridende hensyn. Der skal derfor foretages en afvejning mellem de berørte interesser for at afgøre, om der kan udlægges graveområder. De samfundsmæssige hensyn, der skal indgå i afvejningen er opregnet i råstoflovens § 3. I afvejningen skal der på den ene side lægges vægt på råstofressourcernes omfang og kvalitet og en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt tages erhvervsmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse, beskyttelse af arkæologiske og geologiske interesser m.v.

Med henblik på at sikre en samlet afvejning af arealinteresser i forbindelse med udarbejdelse af en råstofplan skal regionsrådets forslag til råstofplan, jf. råstoflovens § 6a, stk. 3, udsendes i offentlig høring med en frist på 8 uger til at fremsætte indsigelser.

Råstofplanerne miljøvurderes efter bestemmelserne i lov om miljøvurdering af planer og programmer³.

Miljøministeren kan gøre indsigelser overfor regionernes forslag til råstofplaner, der ikke er i overensstemmelse med de udmeldte statslige interesser.

For de udlagte råstofgraveområder må der ikke ske ændring af arealanvendelsen i form af byggeri og anlægsarbejder m.v., der kan forhindre udnyttelsen af råstofferne. Ændret arealanvendelse tillades kun, når råstofferne er udnyttet, og det er foreneligt med udnyttelsen af de tilstødende forekomster. Inden for råstofgraveområderne prioriteres råstofindvinding over andre generelle interesser. Dette sikres gennem kommuneplanlægningen, der skal respektere råstofplanen, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 5.

Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland har i 2011 og i foråret 2012 arbejdet med forslag til nye råstofplaner. Bornholms regionskommune har genvedttaget råstofplanen fra 2008 i januar 2012. For Region Hovedstaden forventes det, at råstofplanen fra 2007 revideres i efteråret 2012.

³ Lov om miljøvurdering af planer og programmer, jf. Lovbekendtgørelse nr. 936 af 24. september 2009 med senere ændringer

Regionernes opgørelse over råstofindvindingspotentiale opgøres typisk på kommuneniveau. Kommuner kan opdeles i a) kommuner, som forbruger råstoffer, b) kommuner, som leverer råstoffer og c) kommuner, som både forbruger og leverer.

Forventninger til råstofforbrug opgøres typisk med udgangspunkt i tidligere års forbrug samt ved kendskab til kommende større anlægs- og byggeprojekter, f.eks. inden for infrastruktur.

5.2.2. *Beskrivelse af kommunernes opgaver på råstofområdet*

Kommunernes opgave er at give tilladelse eller afslag på ansøgning om erhvervmæssig indvinding af råstoffer. Tilladelse til indvinding kan gives for 10 år, i særlige tilfælde kan en tilladelse gives for længere tid. Ansøgninger om ikke-erhvervmæssig indvinding skal stiles til kommunerne som kan stille vilkår for indvinding eller prøvetagning.

Kommunerne er bundet af den råstofplan regionen har udarbejdet i deres planlægning og administration, jf. råstoflovens § 5, stk. 5. Kommunerne har via kommuneplanerne ansvaret for den øvrige planlægning og kommuneplanerne må ikke stride mod råstofplanerne.

Kommunen behandler ansøgning om tilladelse til råstofindvinding og fastsætter vilkår for tilladelsen, bl.a. med henblik på at varetage hensyn til en række samfundsinteresser.

Råstofindvinding hører under Planlovens⁴ regler om VVM. Kommunen gennemfører en screening og vurderer om en VVM-redegørelse er påkrævet.

I forbindelse med kommunens tilladelse til råstofindvinding skal der stilles krav om efterbehandling af råstofgraven. Ved erhvervmæssig indvinding kræves sikkerhed for at indvindingsområdet bliver efterbehandlet, og vilkår om efterbehandling tinglyses på ejendommen for ejerens regning.

På baggrund af indberetninger fra kommuner til Danmarks Statistik vurderes det, at der indvindes råstoffer i ca. 70 af landets 98 kommuner. Størrelsen af indvindingen er meget varierende fra kommune til kommune. I ca. 17 kommuner indvindes over 500.000 m³ per år, i ca. 44 kommuner indvindes mellem 50.000 m³ og 500.000 m³ per år og i ca. 9 kommuner indvindes under ca. 50.000 m³ per år (opgjort på baggrund af indberetninger til Danmarks Statistik, 2009 og 2010). Indvindingsaktiviteten det enkelte år afhænger af efterspørgsel og afsætning. Naturstyrelsen vurderer, at der på landsplan er ca. 70 ansøgninger pr. år. Hertil kommer opgaver vedrørende indberetning, nabo-klagesager og tilsyn. Naturstyrelsen har ikke oplysninger om antal ansøgninger m.m. fordelt på de enkelte kommuner.

⁴ Lov om Planlægning, jf. Lovbekendtgørelse nr. 945 af 24. september 2009 med senere ændringer.

Tabel 5.2: Oversigt over indvindingsmængder i kommuner opgjort efter indberetninger til Danmarks Statistik 2009 og 2010.

Ca. årlige indvindingsmængder	Antal kommuner
Mere end 500.000 m ³	Ca. 17 kommuner
Mellem 50.000 – 500.000 m ³	Ca. 44 kommuner
Under 50.000 m ³	Ca. 9 kommuner
Ingen indvinding	Ca. 28 kommuner

Naturstyrelsen har ikke tal for råstofforbrug fordelt på kommuner.

5.2.3. *Beskrivelse af statens opgaver på land på råstofområdet*

Staten (Miljøministeriet) er ressortmyndighed for forvaltningen af råstofloven. Miljøministeren fastlægger regler, og har delegeret udøvelsen af opgaver efter råstofloven til Naturstyrelsen,

Naturstyrelsen har i foråret – i samarbejde med ressourcepersoner fra kommuner og regioner - arbejdet med opdatering af ”Administration af råstofloven”, som er en vejledning til kommuner og regioner. Naturstyrelsen har offentliggjort den opdaterede vejledning den 3. september 2012.

Herudover har Miljøministeriet til opgave at varetage statslige interesser i regionernes råstofplaner. Miljøministeren kan derfor gøre indsigelser overfor de regionale råstofplaner. I praksis har indsigelserne bestået af konkrete høringssvar fra Naturstyrelsen samt fra f.eks. Vejdirektoratet og Kulturstyrelsen.

5.2.4. *Beskrivelse af regionernes opgaver efter jordforureningsloven⁵ relateret til råstofområdet*

Efter jordforureningslovens § 52 er tilførsel af ikke-forurenet jord såvel som forurenet jord til en råstofgrav ikke tilladt. Regionsrådet kan dog give dispensation, hvilket f.eks. kan være aktuelt i forbindelse med efterbehandling af en råstofgrav. Såfremt der er tale om forurenet jord kræves tillige, at kommunalbestyrelsen fastsætter vilkår for jordtilførselen i medfør af § 19 i lov om miljøbeskyttelse eller godkendelsesmyndigheden (kommunalbestyrelsen eller staten) efter § 33 i lov om miljøbeskyttelse. Efter jordforureningslovens § 39, stk. 3, træffer regionsrådet afgørelse om påbud over for forureninger i råstofgrave og tidligere råstofgrave. Regionsrådet fører tilsyn med tilført/deponeret jord til råstofgrave i henhold til jordforureningslovens § 66.

Tilførsel af jord til råstofgrave kan f.eks. forekomme i forbindelse med efterbehandling af en råstofgrav. Her vil det være kommunen, der godkender efterbehandlingsplanen, mens det er regionen, der giver dispensation til eventuel tilførsel af jord til råstofgrave.

Før kommunalreformen lå opgaven med at meddele dispensation hos amtsrådet.

⁵ Bekendtgørelse af lov om jordforurening (jordforureningsloven) af nr. 1429 af 4. december 2009.

Regionsrådene meddeler i størrelsesordenen 30 dispensationer pr. år og 10 afslag pr. år.

5.2.5. *Finansiering af opgaven*

Regionernes og kommunernes opgaver i forbindelse med administration af råstofloven på land finansieres af de DUT-midler, som kommunerne og regionerne overtog fra amterne i forbindelse med overdragelse af opgaverne.

I henhold til DUT-aftalen blev udmøntning af kommunalreformen for så vidt angår råstofplanlægning og –indvinding på land fordelt med 2,6 mio.kr. til kommuner og 1,4 mio.kr. til regioner, jf. Kommunaludvalget 2004/05, 2. samling, bilag 107. Herudover kommer DUT-aftalens udmøntning af midler til regioner og kommuner vedrørende lov om forurennet jord.

Der opkræves ikke gebyr (brugerbetaling) for tilsyn med råstofgrave.

5.2.6. *Udviklingen i arbejdsopgaven efter kommunalreformen*

5.2.6.1. **Sagsbehandling i kommunerne**

Naturstyrelsen har ikke kendskab til en eventuel stigning eller et fald i omfanget af ansøgninger til indvinding af råstoffer. Det vurderes, at opgaverne på råstofområdet på land ligger på nogenlunde samme niveau som før kommunalreformen. Efterspørgslen efter råstoffer varierer, bl.a. i takt med aktivitet i byggebranchen og omfanget af anlægsopgaver. Kommunernes indvindingstilladelser kan gives for 10 år, hvorfor udsving i efterspørgslen mellem år ikke nødvendigvis vil påvirke omfanget af sagsbehandling det enkelte år.

5.2.6.2. **Sammenhæng mellem råstofplaner og råstofstilladelser**

Med kommunalreformen er kompetencen til udarbejdelse af råstofplaner og udstedelse af tilladelser til råstofindvinding blevet delt, og der er dermed sket en administrativ adskillelse af planlægning og tilladelser.

Den administrative praksis har vist, at der hersker uklarhed om i hvilket omfang regionernes retningslinjer for udlagte graveområder kan og skal indeholde vilkår for udnyttelsen. Afgørelser fra Miljø- og Naturklagenævnet har præciseret at retningslinjerne kan omfatte miljømæssigt begrundede begrænsninger i driften (en afgørelse omhandlede driftstider og støjgener). Derimod kan der ikke udformes retningslinjer for efterbehandling og den efterfølgende arealanvendelse af en råstofgrav, da det alene er kommunen, der har kompetencen til at fastlægge retningslinjer for den efterfølgende arealanvendelse gennem kommunalplanlægningen.

Regionerne kan i deres råstofplaner beskrive hvilke forudsætninger, der er lagt til grund for at udlægge et graveområde. Disse forudsætninger forventes kommunerne at anvende til fastlæggelse af vilkår, herunder krav til efterbehandling, der er i overensstemmelse med råstofplanens miljømæssige forudsætninger.

Råstofadministrationen på land forudsætter således indenfor de eksisterende rammer et velfungerende samarbejde mellem regioner og kommuner. Der er be-

hov for inddragelse, dialog, vidensdeling og anerkendelse af de forskellige forudsætninger og behov, herunder at der i nogle kommuner skal udlægges områder til råstofindvinding for at dække behov for råstoffer i andre kommuner.

5.3. Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger

I overensstemmelse med kommunalreformens udgangspunkt om, at de konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver skulle placeres hos kommunerne, blev opgaver relateret til tilladelse til og tilsyn med råstofindvinding lagt hos kommunerne, mens råstofplanlægningen blev lagt hos regionerne. Arbejdsdelingen mellem kommuner og regioner rummer dog også vanskeligheder, som nærmere beskrives i det følgende.

5.3.1. Kompetencer

I 70 ud af landets 98 landets kommuner sker der råstofindvinding, og det årlige antal ansøgningssager skønnes at være ca. 70. Naturstyrelsen vurderer, at kommunerne har haft varierende muligheder for at opbygge og sikre kompetencer på råstofområdet, da omfanget af råstofindvinding er meget forskellig. I mange kommuner er opgaven med udstedelse af råstoffilladelser en mindre opgave, som varierer over tid, hvorfor opbygning, og fastholdelse af de relevante kompetencer kan være vanskelig. Dette kan udgøre et problem i forhold til at sikre erhvervet en smidig og kompetent sagsbehandling.

5.3.2. Sammenhæng mellem planlægning og tilladelser

Regionerne forestår planlægning af nye råstofområder, mens det er kommunerne, der giver tilladelser og fastsætter vilkår for råstofindvinding. Fortolkning af præcis, hvor grænsen går mellem planlægningskompetencen og tilladelseskompetencen, kan være vanskelig at trække og er i dag - trods 2 afgørelser fra Naturklagenævnet - stadig ikke helt klar.

Af råstofloven fremgår det, at indvindingen dels skal ske under hensyn til en sikring af råstofressourcernes udnyttelse, dels under hensyn til miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, beskyttelse af arkæologiske og geologiske interesser, naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier m.v. Ifølge råstofloven skal disse hensyn inddrages i råstofplanerne.

Kommunerne skal i nødvendigt omfang fastsætte vilkår i gravetilladelser for at sikre hensyn til grundvand, natur, miljø mv.

5.3.3. Afvejning af samfundsmæssige hensyn i forhold til lokale hensyn

Råstoffers geografiske fordeling i Danmark er uens p.g.a. forskellige geologiske forhold, og derfor er der ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem råstoffernes beliggenhed og de områder, hvor efterspørgslen efter råstoffer til bygge- og anlægsprojekter er størst. Derfor er det nødvendigt, at råstofplanlægningen gennemføres indenfor et større geografisk område, fx på regionalt niveau, og at regionerne indbyrdes koordinerer deres planer.

Råstofindvinding på land udgør i dag ca. 76 pct. af den årlige råstofindvinding og leverer dermed vigtige ressourcer til bygge- og anlægsprojekter. Imidlertid giver råstofindvinding anledning til lokale gener i form af støj, støv og tung trafik. Ofte vil den lokale beskæftigelsesmæssige effekt af en råstofgrav være beskednen. Dette betyder, at kommuner kan være tilbøjelige til at vægte hensyn til lokale interesser højere end hensynet til den nødvendige råstofforsyning.

5.3.4. *Forholdet mellem råstofloven og jordforureningsloven*

Det delte myndighedsansvar mellem kommunen og regionen ved tilførsel af jord til råstofgrave nødvendiggør dialog med to myndigheder. I praksis kan det være uhensigtsmæssigt, at det er én myndighed, der skal give tilladelse til råstofindvinding og efterbehandling af råstofgrave, mens det er en anden myndighed, der skal tage stilling til ansøgning om deponering af jord i råstofgrave.

5.3.5. *Mulige modeller*

Med baggrund i de udfordringer der er beskrevet i afsnit 4.1 skitseres nedenfor tre løsningsmodeller: Model 1, hvor kommunernes råstofopgave flyttes til regionerne; model 2, hvor regionernes råstofopgaver flyttes til kommunerne, samt model 3, hvor samarbejdet mellem kommuner styrkes.

5.3.5.1. **Model 1: Flytning af tilladelsesgivning til regionerne**

En større sammenhæng mellem tilladelsesgivning og råstofplanlægning, kan ske ved at flytte kommunernes opgaver til regionerne. Samtidig hermed kan forventes en styrkelse af kompetencer, idet der skabes større geografiske ansvarsområder, som vil betyde højere sagsfrekvens, større faglige miljøer og bedre kompetencer. Endvidere sikres at efterbehandlingsbehandlingsplaner og tilladelser til tilførsel af jord til råstofgrave bliver samlet hos samme myndighed.

Mulige fordele:

- Stordriftsfordele og mere ensartet og bedre sagsbehandling, når tilladelsesgivning for ca. 70 kommuner samles i færre og større faglige miljøer (5 regioner)
- Tættere kobling mellem planlægning af råstofområder og tilladelser til råstofgravning, og mulighed for bedre balance mellem overordnede råstofhensyn og lokale interesser
- Mindre behov for koordinering m.m., mellem myndigheder, når tilladelser til råstofindvinding og efterbehandling samt dispensation til tilførsel af jord samles hos én instans (regioner)

Mulige ulemper:

- Risiko for tab af de kompetencer, som er opbygget i kommuner, ved en eventuel flytning af opgaver til regionerne
- Risiko for, at der ikke i tilstrækkeligt grad tages hensyn til øvrige interesser såsom natur, miljø mv., hvor kommunerne har ansvar for myndighedsopgaverne, og derfor kan have relevant viden.
- Regionerne har mindre lokalkendskab end kommunerne

- Tab af synergi til andre kommunale arbejdsopgaver, idet kommunen er myndighed for en stor del af de områder, der skal indgå i en vurdering efter råstofloven

Flytning af kommunernes opgaver til regionerne vil kræve en lovændring.

5.3.5.2. Model 2: Flytning af opgaver med råstofplaner og –kortlægning til kommuner

En anden model kunne være at samle kompetencerne til råstofplanlægning og råstofkortlægning med udstedelse af tilladelser i kommunerne, dvs. flytte regionernes opgaver til kommunerne.

Mulige fordele:

- Tættere kobling mellem planlægning af råstofområder og tilladelser til råstofgravning, og mulighed for bedre balance i forhold til lokale interesser
- Kommunernes kompetencer øges, idet der tilføres nye opgaver, og dermed et større fokus

Mulige ulemper:

- Øget administration til kortlægning og planlægning, da opgaverne vil blive fordelt på et stort antal kommuner med stor variation i opgavemængde
- Øgede krav til kommunale kompetencer inden for især kortlægning og beregning af forventet råstofforbrug
- Risiko for en fraktioneret planlægning og manglende sammenhængende overblik og perspektiv, da råstofferne er ujævnt fordelt mellem kommunerne
- Stort behov for koordinering på tværs af kommuner
- Koordineringsopgaven kan blive vanskelig, da nogle kommuner vil have et stort behov for råstoffer men ringe mulighed for indvinding, mens andre kommuner med store råstofressourcer vil skulle afveje andre kommuners råstofbehov over for lokale ønsker om f.eks. bevaring af landskabelige værdier m.v.

Flytning af regionernes opgaver til kommunerne vil kræve en lovændring.

5.3.5.3. Model 3: Større kommunalt samarbejde

Hvis man ikke ønsker at ændre kompetencefordeling mellem regioner og kommuner, kan man overveje, at etablere et samarbejde mellem flere kommuner om løsning af kommunernes opgaver på råstofområdet. Samarbejdet kan ske i form af øget og formaliseret videndeling.

Mulige fordele:

- Der opnås en mere kvalificeret sagsbehandling

Mulige ulemper:

- Der etableres – om end uformelt – yderligere et myndighedsniveau udover den nuværende 3-deling.
- Der vil være behov for at etablere en smidig tilrettelæggelse af samarbejdet

- Den enkelte kommune skal prioritere sagsbehandlingen efter aftale med andre kommuner

I det omfang, kommunerne pålægges en pligt til samarbejde, vil dette kræve en lovændring.

6. Virksomheder

6.1. Indledning

I dette afsnit evalueres kommunernes og statens opgaver vedr. miljøgodkendelse af virksomheder. Evalueringen har karakter af en vurdering af fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger.

6.2. Beskrivelse af opgaveområde

6.2.1. Miljøgodkendelser af virksomheder

Jævnfør miljøbeskyttelseslovens § 33 skal en række virksomhedstyper ("*listevirksomheder*") have en miljøgodkendelse, inden de etableres, udvides eller ændres på en måde, der medfører forøget forurening. Miljøgodkendelsen har til formål at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik. I miljøgodkendelsen fastsætter myndigheden vilkår for virksomhedens drift. Disse regler har eksisteret siden 1974, men er blevet ændret undervejs.

Listen over godkendelsespligtig virksomhed omfattede oprindeligt over 25.000 virksomheder, men i forbindelse med revisionen af miljøbeskyttelsesloven i 1991 blev listen slanket væsentligt og en lang række virksomheder med simple miljøproblemer fjernet ud fra den betragtning, at disse problemer kunne løses på en administrativt lettere måde end gennem den ressourcekrævende godkendelsesbehandling. Herved frigjordes ressourcer til de mere miljøtunge virksomheder.

I 1999 implementeredes EU's IPPC-direktiv⁶, der er en europæisk miljøgodkendelsesordning for de mest miljøbetydende virksomheder og husdyrbrug. Dette betød, supplerende krav til godkendelsesbehandlingen af de i-mærkede virksomheder (virksomheder omfattet af IPPC-direktivet) i form af krav om forudgående offentlighed, obligatoriske regelmæssige revurderinger mv.. Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed indeholder de nærmere regler for miljøgodkendelse af både de i-mærkede virksomheder og andre godkendelsespligtige virksomheder.

Efter anbefaling fra det daværende Virksomhedsudvalg ændredes godkendelsesbekendtgørelsen væsentligt den 1. januar 2005. Listen over godkendelsespligtige virksomheder (~"*listevirksomheder*") blev opdelt i 2 lister, som vi kender det i dag.

Op imod 80 % af listevirksomhederne blev overført til det nye forenkede godkendessystem på det nye bilag 2. Der er efterfølgende udarbejdet standardvilkår for 22 af disse bilag 2-listepunkter (omfattende over 4000 virksomheder), som kommunerne er forpligtet til at benytte ved meddelelse af miljøgodkendelser.

Bekendtgørelsens bilag 1 kom til at omfatte de potentielt mest miljøbelastende og komplicerede godkendelsespligtige virksomheder (f.eks. komplicerede kemiske processer og virksomhedstyper som kræver særlig sagkundskab); herunder alle de

⁶ IPPC: Integrated Pollution Prevention Control directive, 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

i-mærkede virksomheder, der var omfattet af IPPC-direktivet, de obligatorisk VVM-pligtige virksomheder på VVM-direktivets bilag 1 samt udvalgte andre.

Når der skal udarbejdes en miljøgodkendelse, inddrages en række andre bekendtgørelser efter behov. Afhængig af den enkelte virksomhedstype og ansøgning/projekt kan der være tale om følgende bekendtgørelser: ”Bekendtgørelse om luftforurening fra store fyringsanlæg”, ”Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen”, ”VOC-bekendtgørelsen”, ”Affaldsdeponeringsbekendtgørelsen” og ”Risikobekendtgørelsen”. Desuden skal sagsbehandlingen også tage højde for bl.a. VVM-reglerne, habitatdirektivet og miljømålsloven. Sagsbehandlingen skal sikre, at alle berørte myndigheder bliver hørt og inddraget. Såfremt det vurderes, at ansøgningen/projektet medfører, at der skal udarbejdes en VVM-redegørelse, vil udkast til miljøgodkendelse blive offentliggjort sammen med det øvrige materiale i VVM-høringen; der sker følgelig en tæt koordination med VVM-sagsforløbet. Hvor virksomheden ønsker tilladelse til særskilt udledning af spildevand til recipient, meddeles denne tilladelse som en del af miljøgodkendelsen. Hvor virksomheden derimod afleder spildevandet til et spildevandsforsyningselskabs anlæg (tidligere: det offentlige kloaknet), meddeles en separat tilslutningstilladelse.

IPPC-direktivet bliver nu afløst af IE-direktivet⁷, som skal være implementeret inden den 7. januar 2013. IE-direktivet samler desuden en række tidligere særskilte direktiver om bl.a. affaldsforbrænding, store fyringsanlæg og VOC. Et udkast til revideret bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed forventes sendt i ekstern høring omkring 1. september.

6.2.2. Tilsyn med virksomheder

De kompetente miljømyndigheder skal føre tilsyn med, at de generelle regler i miljøbeskyttelsesloven og regler udstedt i medfør af loven overholdes. Konkret betyder det, at myndighederne med udgangspunkt i f.eks. en virksomheds miljøgodkendelse kontrollerer, at vilkårene i godkendelsen er overholdt. Det er en vigtig del af tilsynet løbende at vurdere, om vilkårene i lyset af erfaringer fra tilsynet og den tekniske udvikling skal justeres. Om nødvendigt skal der som opfølgning på tilsyn ske håndhævelse i form af f.eks. indskærpelser, forbud eller politianmeldelse.

For de i-mærkede virksomheder samles disse vurderinger op i en revurdering af godkendelsen, første gang ved udløbet af retsbeskyttelsesperioden efter 8 år, og derefter mindst hvert 10. år.

Frem til 1987 foretog amterne ikke miljøtilsyn, og kommunerne førte tilsyn med de listevirksomheder, amterne havde godkendt. Dette blev ændret med virkning fra 1987 på baggrund af en tilsynsbetænkning fra 1985. I 1987 gennemførtes princippet om, at samme myndighed både skulle have godkendelsesopgaven og tilsynsopgaven, og herefter overtog amterne tilsynsopgaven med de virksomheder, som de godkendte.

⁷ Industrial Emissions Directive, 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

6.2.3. Kompetente myndigheder inden kommunalreformen:

Inden kommunalreformen 1. januar 2007 førte amterne tilsyn og meddelte miljøgodkendelse med godt 2400 virksomheder, heraf ca. 500 i-mærkede virksomheder. Amterne var bl.a. miljømyndighed for de store og mest miljøbelastende virksomheder som f.eks. raffinaderier, kemiske fabrikker og sukkerfabrikker, som efterfølgende blev flyttet til staten ved kommunalreformen. Desuden var amterne myndighed for f.eks. dambrug og et betydeligt antal kommunalt ejede genbrugspladser, knallert- og motorsportsbaner, flyvepladser samt kraft- og varmegærker.

Tabel 6.1: Fordeling af virksomhedstyper (listevirksomheder) på myndigheder før kommunalreformen – de væsentligste virksomhedstyper:

	Amter	Kommuner
i-mærkede listevirksomheder (før 2007)	Stålvalseværker Metalstøberier Cementfabrikker Glas og glasfiber Raffinaderier Kemiske virksomheder Enzym- og lægemiddelproduktion Produktion af pesticider Skumplastproduktion Papirfabrikker Oliemøller Sukkerfabrikker Slagterier Fiskemøllefabrikker Kraftværker Udvinning af protein og pektin Nyttiggørelse og bortskaffelse af farligt affald Deponeringsanlæg Forbrænding af affald	Galvaniseringsvirksomheder Teglværker Lagre af gas og olie Levnedsmiddelfabrikker > 300 tons/dag
Øvrige listevirksomheder	Lufthavne Motorsportsbaner Foderstofvirksomheder Asfaltfabrikker Genetisk modificerede produktion Risikovirksomheder Dambrug Nyttiggørelse af affald Behandling af affald Øvrige deponeringsanlæg	Metal- og maskinværksteder Cementstøberier Fødevaretilsætningsstoffer Sæbefabrikker Trykkerier Plastemneproduktion Bryggerier Møllerier savværker Coating og lakering Varme- og kraftproduceren-

		de værker mindre end 50 MW Mindre risikovirksomheder Skydebaner Autoophugning Containerpladser Omlastestationer Komposteringsanlæg
--	--	--

Bemærk: for en fuldstændig og nøjagtig beskrivelse og afgrænsning af virksomhedstyper henvises til daværende bilag 1 og 2 i bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed.

Kommunerne var myndighed for knap 4000 virksomheder, heraf ca. 150 i-mærkede virksomheder, herunder fx jern- og metalvirksomheder, mellemstore kraft- og varmeproducerende anlæg, industri- og autolakering og betonstøberier.

Inden kommunalreformen eksisterede desuden princippet om kompetenceforskydning, dvs. at en kommune (eller et amt) ikke kunne meddele godkendelse til egen virksomhed, og heller ikke kunne føre tilsyn med egen virksomhed. Amterne var derfor miljømyndighed for kommunale virksomheder (for eksempel motorcrossbaner, affaldsforbrændingsanlæg, deponeringsanlæg mv.) og kommunerne for amtskommunale virksomheder. Dette princip blev ikke fastholdt ved kommunalreformen i 2007.

Der foreligger ikke eksakte opgørelser over antal virksomheder fordelt på listepunkter og myndigheder. Myndighedsudvalgets⁸ rapport fra november 2004 anfører følgende fordeling.

Tabel 6.2: Fordeling af myndighedskompetence for listevirksomheder for kommunalreformen jf. bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed:

	Amter	Kommuner	Sum
i-mærkede virksomheder	Ca. 500	Ca. 150	Ca. 650
Øvrige listevirksomheder	Ca. 1.900	Ca. 3.700	Ca. 5.600
Listevirksomheder i alt.	Ca. 2.400	Ca. 3.850	Ca. 6.250

6.2.4. Kompetente myndigheder efter kommunalreformen:

Som led i kommunalreformen blev opgaverne med miljøgodkendelser og tilsyn for amternes kompetenceområde delt mellem staten og kommunerne. Tre af de nye statslige decentrale miljøcentre (først en del af By- og Landskabsstyrelsen, nu en decentral enhed i Miljøstyrelsen) fik myndighedskompetencen i forhold til de største og mest miljøkomplerede virksomheder. Disse er udvalgt efter anbefa-

⁸ Rapport fra Myndighedsudvalget om delingen af godkendelses- og tilsynskompetencen efter miljøbeskyttelsesloven mellem stat og kommuner efter den 1. januar 2007, 9. november 2004

ling⁹ fra et Myndighedsudvalg, der bestod af repræsentanter fra erhvervenes, de kommunale og grønne organisationer samt forskellige ministerier, og de blev ”s”-mærket på bilag 1 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed.

Jævnfør Myndighedsudvalgets rapport skulle relevante kriterier for udvælgelsen findes ud fra nedenstående tre hovedoverskrifter:

- Miljømæssig kompleksitet og risiko.
- Hensynet til en rationel tilrettelæggelse af miljøarbejdet hos virksomhederne.
- Hensynet til at sikre en høj faglighed og mulighed for rationel tilrettelæggelse af arbejdet på myndighedsside.

Dette betød, at Staten blev tilsyns- og godkendelsesmyndighed for ca. 235 af de mest miljøbelastende og komplicerede virksomheder. Resten af de virksomheder, som amterne var myndighed for (ca. 2000), blev overført til kommunerne.

Tabel 6.3: Fordeling af virksomhedstyper (listevirksomheder) på myndigheder efter kommunalreformens jf. bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed.

Uddrag af virksomhedstyper på bilag 1 og bilag 2:

	Staten	Kommuner
i-mærkede listevirksomheder (efter 2007)	Stålvalseværker	Metalstøberier (mindre)
	Metalstøberier (store)	Galvanisering (mindre)
	Galvanisering (store)	
	Cementfabrikker	Teglværker
	Glas og glasfiber	
	Raffinaderier	Lagre af gas og olie
	Kemiske virksomheder	Bryggerier
	Enzym- og lægemiddelproduktion	Kartoffelmelsfabrikker
	Produktion af pesticider	Møllerier
	Papirfabrikker	Visse levnedsmiddelfabrikker > 300 tons/dag
	Oliemøller	Visse levnedsmiddelfabrikker > 75 tons/dag
	Sukkerfabrikker	Skumplastproduktion
	Slagterier	
	Fiskemelsfabrikker	
	Kraftværker (kul)	Kraftværker (-kul)
	Udvinning af protein og pektin	Coating og lakering
	Kommunale deponeringsanlæg (tilsyn)	Nyttiggørelse af affald > 10 t/d
	Forbrænding af dagrenovation og farligt affald	Behandling af ikke-farligt affald større end 50 t/d

⁹ Rapport fra Myndighedsudvalget om delingen af godkendelses- og tilsynskompetencen efter miljøbeskyttelsesloven mellem stat og kommuner efter den 1. jan/uar 2007, 9. november 2004

		Nyttiggørelse og bortskaffelse af farligt affald Deponeringsanlæg (<u>miljøgodkendelse</u>) Forbrænding af andet affald end dagrenovation > 3 t/time
Øvrige listevirksomheder	Genetisk modificerede produktion Visse risikovirksomheder	Metal- og maskinværksteder Cementstøberier Kalkværker Bygningselementer Asfaltfabrikker Foderstofvirksomheder Fødevaretilsætningsstoffer Visse fødevareproduktioner Aftapning af kemikalier Sæbefabrikker Trykkerier Overfladebehandling af plast Plastprodukter Bryggerier (mindre) Møllerier (mindre) Savværker Imprægnering af træ Varme- og kraftproducerende værker mindre end 50 MW Lufthavne Motorsportsbaner Dambrug Mindre risikovirksomheder Skydebaner Autoophugning Containerpladser Omlastestationer Komposteringsanlæg Visse anlæg for bortskaffelse og nyttiggørelse af affald Forbrænding af ikke-farligt affald < 3 tons/time

Bemærk: for en fuldstændig og nøjagtig beskrivelse og afgrænsning af virksomhedstyper henvises til bilag 1 og 2 i bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed.

Efter anbefaling fra Myndighedsudvalget vedtog Folketinget en udvidelse af den gældende call-in beføjelse. I henhold til miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 2 kan virksomheder nu på visse betingelser søge miljøministeren om, at staten overtager myndighedskompetencen. Dette har medført, at ca. 35 virksomheder er overflyttet.

Kommunerne er myndighed for de resterende godkendelsespligtige virksomheder, herunder således også for en række i-mærkede virksomheder på bilag 1. Kommunerne fører i øvrigt tilsyn med alle ikke-godkendelsespligtige virksomheder som f.eks. autoværksteder og alle de virksomheder, som fra 1991 ikke længere var godkendelsespligtige, og kommunerne er godkendelses- og tilsynsmyndighed for husdyrbrug.

Princippet om at godkendelses- og tilsynskompetencen følges ad blev fraveget, idet det i forbindelse med kommunalreformen blev besluttet, at staten skulle føre tilsyn med visse typer af helt eller delvist kommunalt ejede/drevne affaldsanlæg (primært affaldsdeponeringsanlæg). Dette betyder, at kommunerne meddeler miljøgodkendelse til egne deponeringsanlæg, og staten fører tilsyn med disse anlæg (ca. 125). Staten udarbejder og meddeler desuden revurderinger af miljøgodkendelser til de kommunale deponeringsanlæg. Staten håndhæver f.eks. overtrådte vilkår i miljøgodkendelsen, men der er gråzoner i forbindelse med f.eks. vurdering af, om anlægsændringer og udvidelser udløser krav om tillægsgodkendelse. Dette kræver megen samordning og kan medføre uenighed mellem kommunen og staten som henholdsvis godkendelses- og tilsynsmyndighed

Der foreligger desværre fortsat ikke eksakte opgørelser over antal virksomheder fordelt på listepunkter og myndigheder. Nedenfor angives det i dag bedst mulige skøn.

Tabel 6.4: Fordeling af godkendelseskompetence for listevirksomheder efter kommunalreformen:

	Stat	Kommuner	Sum
i-mærkede virksomheder	Ca. 250	Ca. 350*	Ca. 600
Øvrige listevirksomheder	5	Ca. 4.650	Ca. 4.650
Listevirksomheder i alt	Ca. 255	Ca. 6.000	Ca. 6.250

* incl. 140 deponeringsanlæg, som staten fører tilsyn med (og hvor kommunerne meddeler miljøgodkendelse til de ca. 125).

Det skal bemærkes, at der i forbindelse med implementering af IE-direktivet primo 2013 vil komme ca. 100 - 200 flere i-mærkede virksomheder, hvoraf hovedparten i dag har kommunen som myndighed.

6.2.5. Gebyrer for miljøgodkendelse og tilsyn:

Jf. ”Bekendtgørelse om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug”¹⁰ opkræver miljømyndigheden gebyrer for udfærdigelse af miljøgodkendelser og tilsyn. Brugerbeta-

¹⁰ Bekendtgørelse om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug. Bekendtgørelsen nr. 463, af 21/5-2007.

lingen opkræves efter, hvor mange timer og evt. konsulenttydelser som miljømyndigheden aktuelt har anvendt. Opkrævningen foretages hvert år i november måned fra de virksomheder, hvor myndigheden har udført opgaver de forgangne 12 måneder. Timesatsen reguleres løbende og udgør i 2012: 295,22 kr. Hvis myndigheden har anvendt rådgivere eller anden ekstern bistand, skal virksomheden betale 57,79 % af regningsbeløbet ekskl. moms.

Tabel 6.5: Oversigt over opkrævet brugerbetaling for miljøgodkendelser, dvs. *excl. tilsyn (i-mærkede og øvrige listevirksomheder) i perioden 2006 – 2010:*

Myndighed	2006	2007 ¹	2008 ²	2009 ²	2010 ²
Kommuner	2.498.000 kr.	4.200.000 kr.	5.626.000 kr.	6.532.000 kr.	7.464.000 kr.
Amter	4.947.000 kr.	-	-	-	-
Staten	-	?	2.483.000 kr.	2.445.615 kr.	2.262.618 kr.
<i>I alt</i>	7.445.000 kr.		8.109.000 kr.	8.977.615 kr.	9.726.618 kr.

1) For perioden 1. januar – 31. oktober

2) For perioden 1. november – 31. oktober

Det skal bemærkes, at opkrævet brugerbetaling i forbindelse med udfærdigelse af revurderinger af miljøgodkendelser indgår som en del af opgørelser over ”tilsyn”. De mange revurderinger, som bl.a. blev udfærdiget specielt i 2009, indgår derfor ikke i ovennævnte skema for miljøgodkendelser, og det vil ikke være muligt at tilvejebringe økonomiske oplysninger særskilt for revurderinger af miljøgodkendelser.

Da brugerbetalingen er aktivitetsafhængig, kan virksomhederne opleve meget store svingninger i de årlige opkrævede brugerbetalinger alt afhængig af omfanget af det aktuelle arbejde med miljøgodkendelse og tilsyn det pågældende år.

Den opkrævede brugerbetaling dækker kun en del af miljømyndighedernes timepris til miljøgodkendelser og tilsyn. I beregningen af taksten er det forudsat, at 57,79 % af de beregnede omkostninger finansieres gennem brugerbetaling, mens resten af kommunernes udgifter til tilsyn finansieres via de årlige bloktilskud. Det skal endvidere bemærkes, at ikke alt miljøgodkendelses- og tilsynsarbejde er omfattet af brugerbetaling. Der kan f.eks. ikke opkræves brugerbetaling til generel planlægning og generel vidensopbygning eller til kørsel. Reglerne om brugerbetaling er ens, uanset om virksomheden har kommunen eller staten som myndighed.

6.2.6. Godkendelsesforløb og sagsbehandlingstider:

Forløbet af en miljøgodkendelsessag varierer meget, afhængig af om der f.eks. er tale om en helt ny virksomhed eller om en tillægsgodkendelse til en eksisterende virksomhed.

Virksomheden skal altid sende en ansøgning om miljøgodkendelse via den lokale kommune, idet kommunen skal udtale sig om planforhold, spildevand, trafikale forhold m.m..

Ved en ansøgning fra en virksomhed om miljøgodkendelse eller en orientering om et projekt, som forventes at indeholde en ansøgning om miljøgodkendelse, vil myndigheden typisk tage initiativ til et møde med virksomheden med henblik på

skitsering af et tidsforløb, således at såvel virksomhed som myndighed kan planlægge og allokere ressourcer til opgaven.

Der er ikke faste sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser. Sagsbehandlingstiden for en ansøgning om miljøgodkendelse kan tage fra få dage til i sjældne tilfælde flere år. Ved mindre ændringer på en virksomhed kan myndigheden ofte meddele en hurtig afgørelse, evt. i form af, at ændringen ikke er godkendelsespligtig,

Sagsbehandlingstiderne afhænger endvidere i høj grad af det ansøgningsmateriale, der modtages fra virksomhederne. En fyldig og gennemarbejdet ansøgning er hurtigere at behandle, end hvor det er nødvendigt at indhente supplerende oplysninger.

Miljømyndigheden skal i sagsbehandlingen vurdere, om projektet endvidere er omfattet af VVM-reglerne (VVM: Vurdering og Virkning på Miljøet), der omhandler en række aktiviteter, opført på bilag 1 og 2 i VVM-bekendtgørelsen. Hvis projektet er opført på bilag 1 og er eller kan sidestilles med et nyanlæg, er der VVM-pligt. Hvis projektet er opført på bilag 2 skal der VVM-screenes for VVM-pligt.

Både i VVM- sagsforløbet og under sagsbehandling af miljøgodkendelsen hænder det ofte, at virksomheden ønsker projektet ændret, VVM-forløbet kan f.eks. afdekke planmæssige u hensigtsmæssigheder, og det sker ligeledes ofte, at virksomheden fremkommer med projektændringer undervejs.

Der foreligger ikke en samlet opgørelse af sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser.

For de i-mærkede virksomheder skal godkendelsen baseres på virksomhedernes anvendelse af den bedste, tilgængelige teknik. Som grundlag herfor udarbejder EU Kommissionen BAT-referencedokumenter (BREF), som er omfattende, meget tekniske dokumenter og skrevet på et svært tilgængeligt teknisk engelsk sprog.

Der er stor forskel på, hvor mange af de 350 i-mærkede virksomheder de enkelte kommuner er myndighed for, og dermed meget stor forskel på erfaringen med sagsbehandling og miljøgodkendelse af i-mærkede virksomheder. 22 kommuner har slet ingen IPPC-virksomheder, og 44 kommuner har kun 1, 2 eller 3. En række kommuner har dog erfaring med i-mærkede husdyrbrug,

For specielt små kommuner og kommuner med få i-mærkede virksomheder kan det være en udfordring med sagsbehandling af i-mærkede virksomheder og anvendelsen af BREF-dokumenterne. Brugen af BREF-dokumenter er varierende fra kommune til kommune, og det kan være vanskeligt at opnå kompetencer på dette område på grund af få virksomheder/sager. Også Miljøstyrelsens decentrale enhed har på nogle områder få virksomheder, men de opbygger kompetencen gennem BREF-udviklingsarbejdet.

Virksomhedsudvalg 2 kom i sin rapport med en anbefaling af, at BAT-konklusionerne bør omsættes til BAT-tjeklister, som formidler BAT-konklusionerne i en enkel skemaform, og som er enkle at benytte i praksis.

Som noget nyt sætter IE-direktivet også krav om, at virksomhederne (i-mærkede virksomheder), ved godkendelse eller revurdering, skal udarbejde en basistilstandsrapport med dokumentation for jordens og grundvandets tilstand med hensyn til forurening. Hvis der ved driftsophør konstateres en væsentlig ”merforurening” sammenholdt med basistilstandsrapporten, skal virksomheden håndtere denne forurening.

Kommunernes og statens virksomhedsregulering er underlagt kvalitetsstyring, og der er derfor udarbejdet procedurer for godkendelsesarbejdet, ligesom der foregår kompetencestyring, som skal medvirke til, at de nødvendige kompetencer er til rådighed.

Kommunerne har over hele landet etableret velfungerende regionale erfa-netværk, hvor der udveksles erfaringer og gives sparring på såvel generelle problemstillinger som de konkrete opgaver.

Udfordringerne med de lidt mere komplekse virksomheder er med til at fastholde de fagligt dygtige medarbejdere i kommunerne, og generelt er de kommunale sagsbehandlere teknisk uddannet med mulighed for at sætte sig ind i de tekniske problemstillinger i de større virksomheder. Der opstår ofte et spin-off, idet den viden, der genereres i forbindelse med behandlingen af de større virksomheder kan udnyttes i arbejdet med de mindre.

For at styrke ensartethed og kompetence i sagsbehandlingen af statens virksomheder har Miljøstyrelsens decentrale enhed etableret tværgående teams til udførelse af sagsbehandlingen af miljøgodkendelser og tilsyn på virksomheder (herunder også for tilsyn på de ca. 140 kommunale deponeringsanlæg). Dette giver desuden bedre mulighed for at prioritere ressourcer og tilvejebringe netop de kompetencer, som aktuelt er nødvendige for udførelsen af den specifikke sag.

Kommunerne blev med reformen udpeget til at udgøre ”en-indgang” til det offentlige, og der arbejdes til stadighed med at udvikle rammerne for en effektiv og helhedsorienteret sagsbehandling. Det kan i praksis være en udfordring at etablere og fastholde samarbejdet om den helhedsorienterede sagsbehandling i forhold til de statsligt regulerede virksomheder, hvor kommunerne er myndighed i forhold til byggesagsbehandling, beredskab, vandforsyning, spildevand, affald mv.

Ved miljøarbejdet, i kommunerne og statens decentrale enhed er det meget udbredt at arbejde med den grønne omstilling, hvor øget bæredygtighed skal fremmes, samtidigt med at der skabes arbejdspladser. I dette arbejde er miljøreguleringen en vigtig brik og dynamikken mellem store og små virksomheder og mellem de forskellige brancher væsentlig og bør iagttages hvor dette er relevant.

6.3. Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger

I dette afsnit er beskrevet forskellige fordelinger af opgaverne i forhold til miljøgodkendelse og tilsyn af virksomheder. Det skal bemærkes, at der – uanset hvilken opgavefordeling, der vælges – også fremover vil være snitflader mellem forskellige myndigheder/institutioner, der skal håndteres. Det er derfor afgørende, at alle parter bestræber sig på at samarbejde og agere professionelt i den rolle, den valgte snitflade giver anledning til.

De konkrete opgaver er valgt på grundlag af kommissoriets afgrænsning.

De udvalgte fokusområder har forskellig karakter. En række opgavetyper har været løst i kommunerne i årtier, hvilket f.eks. gælder miljøgodkendelse og tilsyn med en række mindre og mellemstore virksomheder, hvor det nye er, at implementeringen af EU's IE-direktiv sætter nye supplerende krav til sagsbehandlingen, herunder tvungne revurderinger, samt vurdering af - og krav til virksomhedens basistilstandsrapporter.

I overvejelser over, hvor opgaverne på virksomhedsområdet skal løses fremover, er det vigtigt at være opmærksom på mulighederne for synergi mellem de forskellige opgavetyper, ligesom behovet for tværgående koordinering og sikring af fremdrift i gennemførelsen er central for at sikre en effektiv offentlig sektor. Synergieffekter, ved fx samling af beslægtede arbejdsopgaver hos en myndighed, kan fremme sagsbehandlingen og sikre, at de nødvendige kompetencer til løsning af opgaven og et tilstrækkeligt fagligt miljø omkring denne er til stede hos den ansvarlige myndighed uden, at det medfører uforholdsmæssigt store administrative omkostninger. Det skal samtidig til stadighed sikres, at der ikke skabes unødige koordinationsbehov i varetagelse af opgaveløsningen. Desuden skal der tages hensyn til behovet for lokalkendskab og nærhed til borgerne i opgaveløsningen, hvor dette vurderes af væsentlig betydning.

Ved opstillingen af modeller er der taget udgangspunkt i den nuværende opgavevaretagelse for virksomhedsområdet, og der er anført betragtninger ved en overflytning af opgaver og kompetencer til staten bl.a. som en mulig afledt følgerkning af det nye IE-direktiv.

For hver udvalgt model vil der være:

- Kort beskrivelse af baggrund for modellen, samt facts om opgaver og ændringer,
- kort vurdering af fordele og ulemper ved ændringer, og om en ændring har/kan have afsmittende effekt på andre opgaver, herunder en vurdering af om en ændring understøtter udviklingen af en moderne offentlig sektor.

På virksomhedsområdet kan der umiddelbart overvejes følgende modeller:

- vedr. de i-mærkede virksomheder

- 1) Tilsyn og miljøgodkendelse af alle i-mærkede virksomheder (dog ikke husdyrbrug) flyttes fra kommunerne til statens kompetenceportefølje (Miljøstyrelsens decentrale enhed)

- vedr. deponering

- 2) Staten (Miljøstyrelsens decentrale enhed) overtager opgaven med miljøgodkendelse fra kommunerne for alle deponeringsanlæg, herunder alle kommunalt ejede og drevne affaldsanlæg (primært deponeringsanlæg)
- 3) Kommunerne overtager opgaven med tilsyn fra staten for alle deponeringsanlæg.

Nedenfor beskrives først status quo på virksomhedsområdet og den foreslåede alternative opgaveplacering. Derefter beskrives status quo og de to foreslåede modeller på deponeringsområdet.

6.3.1. Status quo - nuværende opgavefordeling vedr. i-mærkede virksomheder (excl. deponier)

Som led i kommunalreformen blev opgaverne med miljøgodkendelser og tilsyn for amternes kompetenceområde delt mellem staten og kommunerne. Tre af de nye statslige decentrale miljøcentre (først en del af By- og Landskabsstyrelsen, nu en decentral enhed i Miljøstyrelsen) fik myndighedskompetencen i forhold til de største og mest miljøkomplicerede virksomheder. Disse virksomhedstyper er udvalgt efter anbefaling¹¹ fra et Myndighedsudvalg, der bestod af repræsentanter fra erhvervene, de kommunale og grønne organisationer samt forskellige ministerier, og de blev ”s” - mærket på bilag 1 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed.

Fordelingen af opgaverne i dag er i korthed således: Staten meddeler miljøgodkendelse og udfører tilsyn på de største og mest miljøkomplicerede virksomheder, der er omfattet af IPPC-/IE-direktivet. Disse virksomhedstyper er udvalgt efter anbefaling fra et Myndighedsudvalg og omfatter i dag ca. 250 virksomheder. Kommunerne meddeler miljøgodkendelse og fører tilsyn med øvrige virksomheder på bilag 1 og 2, herunder således også en række i-mærkede virksomheder på bilag 1, dog med visse undtagelser: Staten fører tilsyn og meddeler revurderinger på de kommunalt ejede eller drevne affaldsbehandlingsanlæg (primært deponier) og deponier på s-mærkede virksomheder, som deponerer eget affald, hvilket fremgår af § 6 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed: *”Miljøstyrelsen fører tilsyn med listevirksomheder omfattet af bilag 1, punkterne K 101-103, K 105 og K 107, hvis virksomheden helt eller delvist ejes eller drives af en kommune eller af kommuner i fællesskab.”* De nævnte ”K-punkter” omhandler aktuelt ca. 140 kommunale deponeringsanlæg og enkelte slamforbrændings- og slamtørningsanlæg. Staten fører samtidig tilsyn med biaktiviteter, der ligger ovenpå eller i tilknytning til de kommunalt ejede eller drevne affaldsbehandlingsanlæg. Den delte myndighed for deponeringsanlæg er nærmere beskrevet i særskilt afsnit.

Kommunerne udfører i øvrigt tilsyn på alle andre virksomheder, også dem som ikke skal have en miljøgodkendelse, herunder f.eks. værtshuse og tandlæger. Der er ca. 6000 listevirksomheder, heraf ca. 600 i-mærkede på bilag 1, som skal have miljøgodkendelse. Det samlede antal virksomheder, som er omfattet af mini-

¹¹ Rapport fra Myndighedsudvalget om delingen af godkendelses- og tilsynskompetencen efter miljøbeskyttelsesloven mellem stat og kommuner efter den 1. januar 2007, 9. november 2004

mumsfrekvensaftalen udgør ca. 50.000 – 55.000 (antallet svinger en del fra år til år), hvoraf listevirksomhederne altså kun udgør en lille del. ”Listevirksomhederne” er de virksomheder, som er udpeget til at være de mest miljøbelastende, og som derfor skal have størst fokus i forhold til miljøregulering

Kommunerne blev med reformen udpeget til at udgøre ”en-indgang” til det offentlige for at sikre effektiv og helhedsorienteret sagsbehandling, og sikre koordinering og samtænkning af de forskellige regelsæt, der påhviler virksomhederne.

Det er vigtigt at pointere, at ved miljøgodkendelse og tilsyn af virksomheder omfattet af IE-direktivet (i-mærkede virksomheder) gælder der langt mere omfattende administrative regler og krav, end tilfældet er for andre typer af virksomheder. Disse krav og regler er udstukket af EU og gælder specifikt for gruppen af i-mærkede virksomheder. Et grundlæggende krav er, at sagsbehandlingen skal baseres på virksomhedernes anvendelse af den bedste, tilgængelige teknik (BAT¹²). Som grundlag herfor udarbejder EU Kommissionen BAT-referencedokumenter (BREF), som er omfattende tekniske dokumenter. Med IE-direktivet vil EU Kommissionen vedtage BAT-konklusioner, som bliver bindende for myndighederne at bruge i miljøgodkendelser og ved revurderinger. Krav om anvendelse af BAT-referencedokumenter og BAT-konklusioner får en langt mere fremtrædende rolle fremover, end det har været tilfældet tidligere. Dette vil medføre ændrede og højere kompetencekrav til sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder.

Der findes i øjeblikket i alt 27 BAT-referencedokumenter (BREF) for konkrete industrielle aktiviteter, samt 6 tværgående BAT-referencedokumenter og 2 vedtagne BAT-konklusioner

Det fremføres ofte, fra såvel myndigheder som en del virksomheder, at BAT-referencedokumenterne er meget svært tilgængelige og tidskrævende at sætte sig ind i. Det vil derfor være en fordel og en forudsætning for høj effektivitet i den offentlige forvaltning, at der hos den kompetente myndighed vil kunne sikres tilstrækkelige kompetencer og opnås ”stordriftsfordele” i sagsbehandlingen, hvilket forudsætter mange ens virksomhedstyper hos den kompetente myndighed.

Virksomhedsudvalg 2 anbefalede af hensyn til såvel virksomheder som myndigheder, at der udarbejdes BAT-tjeklister, som formidler stoffet lettere tilgængeligt.

Som noget nyt sætter IE-direktivet også krav om, at virksomhederne (i-mærkede virksomheder), ved godkendelse eller revurdering, skal udarbejde en basistilstandsrapport med dokumentation for jordens og grundvandets tilstand med hensyn til forurening. Hvis der ved driftsophør konstateres en væsentlig ”merforurening” sammenholdt med basistilstandsrapporten, skal virksomheden håndtere denne forurening.

¹² BAT: Best Available Technique/Bedste tilgængelige teknik

Det bliver væsentligt, at dette arbejde koordineres med den indsats, som kommunerne i forvejen yder som jordflytnings- og grundvandsmyndighed og som regionerne yder som jordforureningsmyndighed.

Som kort redegjort for ovenstående, er det vigtigt at holde sig for øje, at sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder omfatter langt mere omfattende krav, end tilfældet er med alle andre typer af virksomheder.

I udkastet til den nye bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, som implementerer IE-direktivet, og som skal træde i kraft den 7. januar 2013, vil det nye bilag 1 alene komme til at omfatte IED-virksomhedstyper (i-mærkede virksomheder). Det nye bilag 1 vil således ikke, som tilfældet er nu, være en blanding af i-mærkede virksomheder og udvalgte virksomhedstyper, som vi i Danmark i en årrække har valgt at indplacere på bilag 1. Virksomhedstyperne på bilag 1 vil således fremover være skarpt administrativt afgrænset og vil fremover være i tråd med EU's kategorisering. Det er tillige valgt, at følge den benævnelse, som anvendes i IE-direktivet, hvilket i øvrigt vil give administrative lettelser ved indrapporteringer til eu samt ved udpegning af de BREF-dokumenter, som virksomhederne skal henregnes under.

Med udgangspunkt i anbefalingerne fra Virksomhedsudvalg 2 er der lagt op til, at de regler, som IE Direktivet fastlægger for risikovurdering i forbindelse med tilsynsplanlægning og for offentliggørelse af tilsynsrapporter, skal implementeres for samtlige tilsynspligtige virksomheder. Udvalget anbefalede dette for at sikre, at der ikke blev to forskellige regelgrundlag at administrere i kommunerne.

6.3.1.1. Fordele ved status quo:

- Status quo understøtter synspunktet, at det kan være en fordel med lokalkendskab ved f.eks. uheld/udslip på virksomheder. Kommunen vil typisk kunne være hurtigt til stede på en lokal virksomhed ved et uheld/udslip. Tilsynsmyndigheden vil typisk bede kommunen med lokalkendskab til vandløb og kloaknet om at assistere med denne viden, hvilket kan være en fordel i tilfælde af uheld eller udslip på en virksomhed. Med mindre der er tale om små uheld/udslip, er det dog beredskabet som leder og gennemfører de nødvendige opgaver ved uheld/udslip.
- Der vil forekomme spin-off, hvor den viden, der genereres i arbejdet med de større virksomheder på nogle punkter kan udnyttes i arbejdet med de mindre.
- Flest mulige virksomheder kan nyde godt af den helhedsorienterede sagsbehandling, som kan etableres i kommunerne, der varetager en vifte af myndighedsopgaver, der berører virksomhederne.

6.3.1.2. Ulemper ved status quo:

- Ved fastholdelse af status quo skal 98 lokalmyndigheder i princippet opretholde alle faglige specialkompetencer inden for virksomhedsområdet (i-mærkede virksomheder) for at kunne levere en hurtig og effektiv sagsbehandling med høj kvalitet som understøtter forventningerne til en moderne offentlig sektor. I realiteten vil IED virksomheder dog ikke nyetablere sig i væsentlig grad

rundt omkring i kommunerne. Kommunerne skal blot være indstillet på, at være i beredskab til at kunne tilføre de nødvendige kompetencer og ressourcer. Dette gælder også for byg, beredskab mv. Der er adskillige kommuner, som ikke har nogen i-mærkede virksomheder eller kun ganske få. Ca. 66 kommuner er myndighed for mellem 0 og 3 i-mærkede virksomheder. Med ingen, eller få virksomheder, kan det være vanskeligt at opretholde specialkompetencer inden for den enkelte myndighed. Kommunerne har dog været myndighed for de eksisterende IED virksomheder i mindst 5 år nu – de kender dem, og skridtet imod at sætte sig ind i IED reglerne for netop disse virksomheder er ikke så stort.

- Kommunerne og Miljøstyrelsens decentrale enhed har kvalitetsstyringssystemer, der fastlægger hensigtsmæssige procedurer, herunder kompetencestyring som skal sikre, at de relevante kompetencer er til stede.
- En ulempe ved status quo er, at der er risiko for uensartethed i sagsbehandlingen, da det kan være vanskeligt at opnå en ensartet praksis (for sagsbehandling af i-mærkede virksomheder) med op til principielt 98 kommuner som myndighed. I realiteten vil samme type virksomhed blive reguleret af max 40 forskellige kommuner og den planlagte digitalisering med deraf følgende muligheder for gennemsigtighed forventes at kunne medvirke til at fremme ensartetheden. Det skal pointeres, at opgaven med miljøtilsyn med det de små og mellemstore virksomheder, som udgør hovedparten af virksomhederne i Danmark, generelt vurderes at ligge bedst i kommunalt regi.
- Det kan i praksis være en udfordring at etablere og fastholde samarbejdet om den helhedsorienterede sagsbehandling i forhold til de statsligt regulerede virksomheder, hvor kommunerne er myndighed i forhold til byggesagsbehandling, beredskab, vandforsyning, spildevandtilladelse til kloak, delvist for affald mv.

6.3.2. Model 1: Miljøgodkendelse og tilsyn med alle i-mærkede virksomheder flyttes til staten (dog ikke husdyrbrug)

I en række lande i EU er det staten eller regionale myndigheder, som meddeler miljøgodkendelse og udfører tilsyn på i-mærkede virksomheder. Kommunerne fører typisk tilsyn med de mindre virksomheder. I europæisk sammenhæng er Danmark et lille land, både hvad angår areal og afstande, men også med hensyn til antallet af store virksomheder. Der er ret få store virksomheder i Danmark sammenlignet med vores nabolande. Der er halvt så mange i-mærkede industrivirksomheder som i-mærkede husdyrbrug i Danmark, og industrivirksomhederne er markant mere forskellige, hvad angår produktion og processer og miljøforhold, end tilfældet er for landbrug. Ydermere er der stor forskel på kemivirksomheder og fx autoværksteder.

At der er få store virksomheder (i-mærkede), har den ulempe, at en række myndigheder kan have svært ved at opnå rutine og høje faglige kompetencer med sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder, når myndigheden kun sjældent får mulighed for at sagsbehandle denne type virksomheder,

Afstande og transporttider i Danmark er i en europæisk sammenhæng små. Uden for de danske grænser regnes en transporttid på f.eks. 2 timer således ikke som væsentlig.

Med IE-direktivet vil EU Kommissionen løbende vedtage BAT-konklusioner, som herefter bliver bindende for myndighederne at bruge i miljøgodkendelser og ved revurderinger. Krav om anvendelse af BAT-referencedokumenter, og som noget nyt også BAT-konklusioner i sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder, får en langt mere fremtrædende rolle fremover, end det har været tilfældet tidligere. Dette vil medføre ændrede og højere kompetencekrav til sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder. Der findes i øjeblikket i alt 27 BAT-referencedokumenter (BREF) for konkrete industrielle aktiviteter, samt 6 tværgående BAT-referencedokumenter og 2 vedtagne BAT-konklusioner. BREF-dokumenter og BAT-konklusioner er særdeles omfattende, meget tekniske dokumenter og skrevet på et svært tilgængeligt teknisk engelsk sprog. For specielt små kommuner og kommuner med få i-mærkede virksomheder kan det være en udfordring med sagsbehandling af i-mærkede virksomheder og anvendelsen af BREF-dokumenterne. Brugen af BREF-dokumenter er derfor meget varierende fra kommune til kommune, og det kan være vanskeligt at opnå reelle kompetencer på dette område på grund af få virksomheder/sager. Virksomhedsudvalg 2 anbefalede af hensyn til såvel virksomheder som myndigheder, at der udarbejdes BAT-tjeklister, som formidler stoffet lettere tilgængeligt.

Som noget nyt sætter IE-direktivet også krav om, at virksomhederne (i-mærkede virksomheder), ved godkendelse eller revurdering, skal udarbejde en basistilstandsrapport med dokumentation for jordens og grundvandets tilstand med hensyn til forurening. Hvis der ved driftsophør konstateres en væsentlig ”merforurening” sammenholdt med basistilstandsrapporten, skal virksomheden håndtere denne forurening. Dette arbejde bør koordineres med den indsats, som kommunerne i forvejen yder som jordflytnings- og grundvandsmyndighed og den indsats, som regionerne i yder som jordforureningsmyndighed.

Som kort redegjort for ovenstående, er det vigtigt at holde sig for øje, at sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder omfatter langt mere omfattende krav, end tilfældet er med alle andre typer af virksomheder.

I udkastet til den nye bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, som implementerer IE-direktivet, og som skal træde i kraft den 7. januar 2013, vil det nye bilag 1 alene komme til at omfatte IED-virksomhedstyper (i-mærkede virksomheder). Det nye bilag 1 vil således ikke, som tilfældet er nu, være en blanding af i-mærkede virksomheder og udvalgte virksomhedstyper, som vi i Danmark i en årrække har valgt at indplacere på bilag 1. Virksomhedstyperne på bilag 1 vil således fremover være skarpt administrativt afgrænset og vil fremover være i tråd med EU’s kategorisering. Det er tillige valgt, at følge den benævnelse, som anvendes i IE-direktivet.

Uanset de udviklede administrative regler, omfattende engelske BREF-dokumenter, særligt påkrævede faglige kompetencer m.m., som gælder for de i-

mærkede virksomheder, bør det vurderes, hvor mange myndigheder det vil være hensigtsmæssigt at sprede en sådan specialiseret opgave på.

Det kan overvejes at samle miljøgodkendelser og –tilsyn for de ca. 800 IE-virksomheder (forventet antal pr. 7. januar 2013) hos staten, mens kommunerne får myndighedskompetencen for alle øvrige virksomheder. Dette ville betyde, at de særlige sagsbehandlingslementer for i-mærkede virksomheder kunne placeres hos alene én myndighed.

Det skal bemærkes, at de kommunalt ejede eller kommunalt drevne deponeringsanlæg (omfattet af punkt K 105 på bilag 1 i bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed) er alle i-mærkede, og overflyttes i givet fald til staten, såfremt model 2 nedenfor implementeres. Model 2 kan dermed siges at være en delmængde af model 1. Ved overvejelser om eventuelt at samle al kompetence for miljøgodkendelse og tilsyn af i-mærkede virksomheder hos staten, bør det også ved denne model vurderes, om de få resterende deponier, som ikke er i-mærkede, med fordel kan flyttes til staten, for at opnå stordriftsfordele (som tidligere beskrevet) – og anvendelse af eksisterende specialviden i staten for netop deponier.

Det vurderes, at de større kommuner formentlig vil have grundlag for at kunne etablere høje kompetencer og stordriftsfordele i sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder. I de mindre kommuner, der huser færre IED virksomheder, har virksomheder som oftest ligget længe i kommunerne, hvorfor de har et godt kendskab til dem i forvejen. Kommunerne må være indstillet på at skulle have beredskab til at kunne håndtere nytilkomne virksomheder, men dette gælder også i forhold til byggesagsbehandlingen, beredskabsmyndighed mv.

For at tilvejebringe et mere grundigt beslutningsgrundlag, herunder med en nøjere analyse af mulighederne for at sikre ensartede afgørelser med styring og tværgående prioritering, vurderes det dog at være hensigtsmæssigt at nærmere undersøge fordele og ulemper ved at placere flere i-mærkede virksomheder hos staten.

6.3.2.1. Fordele ved model 1

- Staten har i forvejen stor kompetence med i-mærkede virksomheder, og store komplekse virksomheder og kan fagligt kompetencemæssigt umiddelbart overtage de øvrige i-mærkede virksomheder.
- Der er få i-mærkede industrivirksomheder i Danmark, og de er meget forskelligartede, hvorfor det af hensyn til effektivitet og opbygning af viden og kompetencer, herunder vedrørende BREF-dokumenter, kan antages at være en fordel, at miljøgodkendelses- og tilsynskompetencen samles hos én eller få myndigheder.
- Ved modellen må det antages, at der bedre vil kunne opnås ensartede afgørelser for de enkelte brancher, da sagsbehandlingen foretages af kun én myndighed. Den planlagte digitalisering kan på sigt få en lignende effekt.

6.3.2.2. Ulemper ved model 1

- Ved modellen vil der være længere transport ved fysiske tilsyn, end tilfældet er i dag med mange lokale myndigheder. Dette forstærkes af den planlagte samling af de decentrale enheder. Den største del af tilsynet er dog administrativt, hvor kørsel ikke indgår.
- Der vil ikke være mulighed for spin-off, hvor den viden, der genereres i arbejdet med de større virksomheder kan udnyttes i arbejdet med de mindre i kommunalt regi.
- Det faglige miljø i kommunerne vil blive svækket af, at de mere fagligt udfordrende sager flyttes væk, og det vil blive sværere at fastholde de fagligt dygtige medarbejdere.
- Man tilsidesætter idéen med kommunen som ”en indgang til det offentlige” og de flyttede virksomheder kan tænkes ikke på samme måde at indgå i kommunernes arbejde med at skabe synergi og nye jobs i dialog med virksomhederne.
- Ved modellen vil godkendelsesmyndigheden ikke have det indgående kendskab til de lokale natur- og miljøforhold eller kendskab til de omgivende virksomheder og de eventuelle muligheder for synergi, som i en række tilfælde kan være en fordel,
- Ved modellen vil der ske en forøgelse af statens opgaver, hvilket kræver udvidelse af stab med rette kompetencer. Der er ikke foretaget vurderinger eller opgørelser til belysning af dette forhold, eller i øvrigt udført økonomiske beregninger.
- Der må forventes en overgangsperiode med en række udfordringer som set ved tidligere strukturreform, hvilket i en overgangsperiode kan nedsætte effektiviteten i sagsbehandlingen..
- Ved modellen vil der typisk blive længere fysisk afstand fra borger/virksomhed til myndighed end i dag, men de fleste henvendelser foregår dog elektronisk til myndigheden
- Staten har ingen miljøvagtordning, der kan rykke ud ved uheld uden for kontortid, hvilket i nogle tilfælde kan være en ulempe, da en hurtig tilstedeværelse på virksomheden kan kvalificere beskrivelsen af hændelsesforløbet, og evt. medvirke til en formindskelse af eventuelle gener af uheldet/udslippet.

6.3.2.3. Økonomi:

Der må forventes en ressourcemæssig besparelse ved at samle sagsbehandlingen af mange ens brancher hos én myndighed (staten). Der opnås besparelse ved, at kun én myndighed skal sætte sig ind i de omfattende BREF-dokumenter

6.3.3. *Status quo - nuværende opgavefordeling vedr. deponeringsanlæg*

Inden kommunalreformen førte amterne tilsyn med og meddelte miljøgodkendelse til deponeringsanlæg. Princippet om, at godkendelses- og tilsynskompetencen fulgtes ad blev dog fraveget ved kommunalreformen. Her blev det besluttet, at det som udgangspunkt er kommunerne, der fremover meddeler miljøgodkendelse til nye deponeringsanlæg eller godkendelsespligtige ændringer eller udvidelser af bestående deponeringsanlæg. Dette gælder også for de deponeringsanlæg, som kommunerne selv ejer.

Ved kommunalreformen blev det endvidere besluttet, at staten fremover skal føre tilsyn med helt eller delvist kommunalt ejede/drevne deponeringsanlæg – uanset om anlæggene er i drift eller nedlukkede (i alt ca. 125 anlæg). Endelig fører staten tilsyn med de ca. 15 privatejede deponeringsanlæg, som er kendetegnet ved at være biaktiviteter på i-mærkede virksomheder, hvor staten tillige er godkendelsesmyndighed for hovedaktiviteten.

Det er tilsynsmyndigheden, som foretager revurdering af deponeringsanlæggenes miljøgodkendelser i overensstemmelse med reglerne i miljøbeskyttelsesloven samt godkendelses- og deponeringsbekendtgørelserne. Revurderingen foretages derfor af enten kommunen eller af staten afhængigt af, hvem der er tillagt tilsynskompetencen

Herudover håndhæver tilsynsmyndigheden f.eks. overtrådte vilkår i miljøgodkendelsen, ligesom der kan være gråzoner i forbindelse med f.eks. vurdering af, om anlægsændringer og -udvidelser udløser krav om tillægsgodkendelse. Dette kræver et tæt samarbejde mellem kommunen og staten som henholdsvis godkendelses- og tilsynsmyndighed. Visse tvivlstilfælde om kompetencefordeling kan dog forelægges for Natur- og Miljøklagenævnet, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5. Dette forlænger dog sagsbehandlingstiden for disse sager.

Staten fører altså tilsyn og meddeler som nævnt revurderinger på de kommunalt ejede eller drevne affaldsbehandlingsanlæg (primært deponier), hvilket fremgår af § 6 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed: *"Miljøstyrelsen fører tilsyn med listevirksomheder omfattet af bilag 1, punkterne K 101-103, K 105 og K 107, hvis virksomheden helt eller delvist ejes eller drives af en kommune eller af kommune i fællesskab."* De nævnte "K-punkter" omhandler aktuelt ca. 120 kommunale deponeringsanlæg og enkelte slamforbrændings- og slamtørringsanlæg.

Langt de fleste deponeringsanlæg ejes/drives af kommuner eller kommunale fællesskaber, men der findes også et mindre antal ældre privatejede deponeringsanlæg, som kommunerne skal føre tilsyn med. Nye deponeringsanlæg må i medfør af miljøbeskyttelsesloven som udgangspunkt kun ejes af offentlige myndigheder.

Der er i dag ca. 50 aktive deponeringsanlæg, som fortsat modtager affald til deponering. De resterende ca. 90 deponeringsanlæg er nedlukkede anlæg, som i en længere årrække skal være omfattet af tilsyn og kontrol. Potentielle miljøpåvirkninger

i form af nedbrydning og udvaskning af det deponerede affald vil typisk pågå i flere årtier efter, at deponeringen er ophørt.

På deponeringsanlæggene, såvel nedlukkede som aktive, ønskes der ofte igangsat nye eller ændrede aktiviteter, typisk affaldsbehandlingsaktiviteter. Disse nye eller ændrede aktiviteter kan påvirke nedbrydnings- og udvaskningsprocesserne i deponeringsanlægget og dermed give anledning til en uønsket forlængelse af efterbehandlingstiden, hvor overvågningen må bibeholdes. Dette kræver særlig opmærksomhed, inden der evt. meddeles godkendelse til etablering af nye aktiviteter.

Kommissionen har ikke udarbejdet BAT-referencedokumenter for deponeringsanlæg. Da der gælder et grundlæggende princip om, at sagsbehandlingen skal baseres på virksomhedernes anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, og det faktum, at der ikke foreligger BAT-referencedokumenter, bliver udfordringerne til BAT-sagsbehandlingen i realiteten endnu sværere. For arbejdet med BAT må myndighederne derfor tage udgangspunkt i deponeringsdirektivet fra 1999 og EU-Rådsbeslutningen om acceptkriterier fra 2003, som i Danmark er gennemført i deponeringsbekendtgørelsen.

På især de aktive deponeringsanlæg er der mange tilsynssager, og egenkontrolrapporteringen til tilsynsmyndigheden er derfor omfattende for deponeringsanlæggene. Der skal løbende ske en vurdering af deponeringsanlæggenes datamateriale, jf. egenkontrolprogrammet i miljøgodkendelsen. Den løbende drift på et deponeringsanlæg giver anledning til hyppig kontakt mellem virksomhed og tilsynsmyndighed.

Kommunerne arbejder løbende for at sikre kvalitet i godkendelsesarbejdet, herunder opretholdelse af de nødvendige kompetencer gennem kvalitetsstyring samt ERFA-samarbejder.

Der har gentagne gange været fremført det synspunkt fra såvel kommuner som Miljøstyrelsens decentrale enhed, at den delte myndighedskompetence er uhenigtsmæssig på mange felter.

KL og Miljøstyrelsen udarbejdede sammen med de daværende statslige miljøcentre, i fællesskab forslag til kvalitetsprocedurer for bl.a. deponiområdet, for at sikre samarbejdet mellem godkendelses- og tilsynsmyndighederne. Udkastene var færdige i 2009, men er ikke implementerede. Hvis status quo fastholdes, vil det være vigtigt at få implementeret disse kvalitetsprocedurer.

6.3.3.1. Fordele ved status quo:

- Det vigtigste miljøproblem i forbindelse med deponeringsanlæg er at sikre, at der ikke sker ned- og/eller udsivning af miljøfremmede stoffer til jord, grundvand og overfladevand. Netop beskyttelse af disse er én af kommunernes vigtige opgaveområder, hvilket taler for, at godkendelsesarbejdet bør ligge i kommunerne.

- Der er flere faggrupper i den kommunale forvaltning, der er involveret i godkendelsesarbejdet - f.eks. virksomhedsområdet, spildevandsområdet og planområdet, og der er herudover en række afledte opgaver, som ligeledes håndteres i kommunerne. Der er således væsentlige synergieffekter i, at godkendelsesopgaven ligger i kommunerne.
- Status quo understøtter synspunktet, at det kan være en fordel med lokal-kendskab. Det lokale kendskab kan fortsat koordineres med den indsats, som kommunerne i forvejen yder som jordflytnings- og grundvandsmyndighed.
- Der vil forekomme spin-off, hvor den viden, der genereres i arbejdet med deponeringsanlæggene, på nogle punkter kan udnyttes i arbejdet med andre typer af virksomheder.
- Status quo vil sikre en effektiv og helhedsorienteret sagsbehandling, og sikre koordinering og samtænkning af de forskellige regelsæt i kommunen, der vedrører såvel deponeringsanlægget som andre affaldsrelaterede aktiviteter (kompostering, genbrugsplads m.v.), der ofte indgår i et samlet kommunalt affaldsanlæg

6.3.3.2. Ulemper ved status quo:

Der har gentagne gange været fremført det synspunkt fra såvel kommuner som Miljøstyrelsens decentrale enhed, at den delte myndighedskompetence er uensigtsmæssig på mange felter, herunder:

- Ved fastholdelse af status quo skal i størrelsesordenen halvdelen af de 98 kommuner i princippet opretholde/vedligeholde viden vedr. de mange faglige specialkompetencer der indgår i etableringen, driften og overvågningen af et deponeringsanlæg for at kunne levere en hurtig og effektiv sagsbehandling med høj kvalitet, som understøtter forventningerne til en moderne offentlig sektor. For så vidt angår en række af de kommuner, hvor der ikke for nærværende er deponeringsanlæg i drift, vil der i en kortere eller længere årrække skulle varetages overvågnings- og kontrolopgaver med nedlukkede deponeringsanlæg. Kommunerne arbejder løbende for at sikre høj kvalitet i arbejdet samt opretholdelse af de nødvendige kompetencer gennem kvalitetsstyring samt ERFA-samarbejder.
- Der er risiko for uensartethed i sagsbehandlingen, da det kan være vanskeligt at opnå en ensartet praksis for sagsbehandling af deponeringsanlæg blandt op til 98 kommuner. Den planlagte digitalisering med deraf følgende muligheder for gennemsigtighed forventes dog at kunne medvirke til at fremme ensartetheden.
- Det kan være vanskeligt for kommunerne som godkendelsesmyndighed at følge med i tilsynsaktiviteter og historikken, herunder erfaring med egenkontrol, som staten som tilsynsmyndighed varetager på deponeringsanlæg.

6.3.4. Model 2: Godkendelseskompetencen for deponeringsanlæg flyttes fra kommunerne til staten

Stort set alle danske deponeringsanlæg ejes eller drives af en kommune eller af flere kommuner i fællesskab. Kun en lille del af deponeringsanlæggene ejes af private virksomheder, og her er der primært tale om deponeringsanlæg, der alene anvendes til deponering af produktionsaffald fra en privatejet virksomhed samt ældre ”fyldpladser”, hvor der alene deponeres ren jord samt bygningsaffald i form af murbrokker o.l.

Inden kommunalreformen eksisterede princippet om kompetenceforskydning, dvs. at en kommune (eller et amt) ikke kunne meddele godkendelse til egen virksomhed og heller ikke kunne føre tilsyn med egen virksomhed. Amterne var derfor miljømyndighed for kommunale virksomheder (for eksempel affaldsforbrændingsanlæg, deponeringsanlæg mv.) og kommunerne for amtskommunale virksomheder. Dette princip blev ikke fastholdt ved kommunalreformen i 2007, og der har siden kommunalreformen været delt kompetence for visse kommunalt ejede eller drevne IPPC/IED affaldsanlæg: Kommunerne meddeler miljøgodkendelse til deponeringsanlæg og staten fører tilsyn med kommunale deponeringsanlæg (ca. 120 anlæg). Staten udarbejder og meddeler desuden revurderinger af miljøgodkendelser til disse kommunale deponeringsanlæg. Staten håndhæver tillige f.eks. overtrådte vilkår i miljøgodkendelsen, men der er gråzoner i forbindelse med f.eks. vurdering af, om anlægsændringer og udvidelser udløser krav om tillægsgodkendelse. Dette kan medføre tvister mellem kommune og staten som tilsynsmyndighed. Det samme gør sig gældende ift. forskellig tolkning af deponeringsbekendtgørelsens regler, hvilket giver divergens i reguleringen, som sker via miljøgodkendelser henholdsvis revurderingsafgørelser og øvrige afgørelser, som efter deponeringsbekendtgørelsen er placeret delvist hos tilsynsmyndigheden. Staten er således heller ikke hørings- eller klageberettiget ved kommunernes miljøgodkendelser.

De nødvendige fagspecialer for sagsbehandling af deponeringsanlæg er meget specifikke (bl.a. hydrogeologi, grundvandskemi, affaldstestning og anlægsteknikker ved nyetablering), og anvendes generelt alene inden for denne virksomhedskategori. Hydrogeologi er dog en disciplin, som indgår i sagsbehandling af grundvandsindvinding indenfor kommunernes opgaveområde. Det kræver en særlig ekspertise at sagsbehandle netop denne type af virksomheder. Etablering og udvidelse af deponeringsanlæg sker relativt sjældent (max ca. 5 pr. år på landsbasis), hvilket betyder, at der kan gå mange år imellem behandling af ansøgninger, og dermed kan der også forløbe mange år imellem, at en kommune sagsbehandler større sager om miljøgodkendelse af deponeringsanlæg. Der er dog med jævne mellemrum behov for mindre godkendelsespligtige ændringer, herunder f.eks. af øvrige anlægsaktiviteter ovenpå eller i tilknytning til et deponeringsanlæg. Det kan give udfordringer med at oppebære den nødvendige faglige kompetence, ligesom det kan være vanskeligt at opretholde et fagligt sparringsmiljø i kommunerne. Kvalitetsstyring og ERFA-samarbejde kan være med til at afhjælpe dette.

Erfaringen viser, at kommuner uden sagsbehandlere fra de tidligere amter har søgt råd og vejledning bl.a. hos miljøcentrene (nu Miljøstyrelsens decentrale enhed). Tilsvarende gør sig gældende ift. godkendelse af biaktiviteter i tilknytning til deponeringsanlæg, særligt i forhold til anvendelse af standardvilkår og sikring mod forlængelse af efterbehandlingstiden for deponeringsanlægget som følge af etablering af biaktiviteter ovenpå nedlukkede deponeringsanlæg. Det årlige omfang af godkendelser af biaktiviteter vurderes at udgøre et noget større omfang end antallet af godkendelser til etablering af nye deponeringsenheder.

Et af de vigtigste miljøproblemer i forbindelse med deponeringsanlæggene er at sikre, at der ikke sker ned- eller udsivning af miljøfremmede stoffer til grundvand eller overfaldevand. Netop beskyttelse af grundvand og overfaldevand er et af kommunernes opgaveområder.

Kommunerne har som grundvandsmyndighed kompetencer og et indgående kendskab til de lokale grundvandsforhold samt viden om behovet for beskyttelse af grundvandsmagasiner.

Inden kommunalreformen lå godkendelses- og tilsynskompetencen for alle deponeringsanlæg hos amterne, hvilket altså også var gældende for de privatejede deponeringsanlæg. Godkendelses- og tilsynskompetencen for de private deponier (ca. 25 ”fyldpladser”, hvoraf en del er nedlukkede) blev efter kommunalreformen placeret hos kommunerne. Staten har godkendelses- og tilsynskompetence med ca. 15 deponeringsanlæg tilknyttet i- og s-mærkede virksomheder (deponier til virksomhedens eget affald).

Det kunne overvejes at flytte godkendelseskompetencen for de kommunalt ejede eller drevne affaldsanlæg (primært deponeringsanlæg), og godkendelses- og tilsynskompetencen for de privatejede deponeringsanlæg, fra kommunerne til staten, så staten varetager alle opgaver med godkendelse og tilsyn, håndhævelse og gennemførelse af revurderinger. Det vurderes, at staten umiddelbart har de faglige kompetencer til at overtage og udføre opgaven med miljøgodkendelse af deponeringsanlæg, men ikke de fornødne årsværk. Ved en nærmere overvejelse af flytning af opgaven, bør det klarlægges, hvor mange årsværk, der i givet fald skal flyttes til staten fra kommunerne.

Fordele og ulemper ved denne model er beskrevet nedenfor.

6.3.4.1. Fordele ved model 2

- Der er tale om særlige miljøfaglige kompetencer inden for virksomhedskategorien deponeringsanlæg - kompetencer som typisk ikke anvendes inden for andre virksomhedskategorier. Der findes ca. 165 deponeringsanlæg i Danmark (K102/K105), og dermed i snit kun ét-to deponeringsanlæg pr. kommune. Ved at placere alle opgaver vedrørende deponeringsanlæg hos én myndighed skal der derfor kun opbygges kompetence og viden hos én miljømyndighed, hvilket må forventes at sikre høj faglig kvalitet i den offentlige ydelse. At al viden og kompetence kun skal opbygges hos én myndighed, må tillige antages at medvirke til en bedre effektivitet end,

hvis op til 99 myndigheder skal besidde denne viden. De særlige faglige kompetencer angående deponier er allerede til stede i staten. For at skabe høj faglig kvalitet og effektivitet i det offentlige må det vurderes at være en fordel, at de kompetente myndigheder har tilstrækkeligt mange sager inden for hvert fagspeciale, hvilket vil kræve, at myndigheden dækker et stort geografisk område, eller, at der aktuelt er en høj koncentration af virksomheder (her deponeringsanlæg) inden for myndighedens geografiske kompetenceområde. Netop kompetente sagsbehandlere er noget at det som deponeringsanlæggene har fremhævet som værende et område, hvor Miljøstyrelsens decentrale enhed gør det godt – og som dermed må forventes at vægte højt hos deponeringsanlæggene

- Ved at samle kompetencen ved staten som myndighed, hvor specialkompetencerne findes, sikres samtidig, at der udstedes miljøgodkendelser med vilkår, der efterfølgende muliggør et effektivt tilsyn – således ”vilkårene er tænkt ud i virkeligheden, hvor de efterfølgende skal virke for miljøbeskyttelsen”.
- Ved at placere godkendelses- og tilsynskompetencen hos staten sikres samtidig en central mulighed for understøttelse af grøn omstilling, hvor der ikke deponeres affald, som burde genanvendes.
- Borgere og deponeringsselskaber skal kun forholde sig til én miljømyndighed i forhold til to myndigheder i dag, hvor der er tale om beliggenhedskommunen og staten. Nogle borgere vil dog måske føle en større barriere ved at skulle henvende sig til staten.
- Ved modellen vil der opnås en klar kompetencefordeling, og der vil ikke i samme grad som nu være mulighed for tvist mellem myndigheder ved vurdering af, hvad der skal godkendes eller håndhæves eller fortolkningsdivergenser generelt ift. gældende regler.
- Da staten som myndighed ikke udgør en del af lokalsamfundet, vil der ikke være mulighed for pres fra lokalsamfundet i enkeltsager
- Virksomhederne vil forventeligt kunne iagttage en større ensartethed i reguleringen af deres aktiviteter og dermed mindre risiko for konkurrenceforvriddning som følge af lokale politiske interesser.
- Ved modellen vil der være mulighed for styring og tværgående prioritering af personaleressourcer i staten på landsplan, og dermed også en landsdækkende prioritering af sager. Herved kan der flyttes ressourcer til løsning af de sager, som vurderes at have størst betydning på landsplan.
- Ved modellen forventes en samlet forbedret ensartet sagsbehandling, idet det vurderes, at staten som én myndighed alt andet lige vil have lettere ved at harmonisere og styre sagsgange end flere sideordnede selvstændige myndigheder.

6.3.4.2. Ulemper ved model 2

- Godkendelsesmyndigheden vil ikke have et indgående kendskab til de lokale grundvandsforhold eller til den lokale vandindvinding.
- I tilknytning til en sagsbehandling om miljøgodkendelse vil der ved modellen være en øget fysisk afstand fra deponeringsanlægget til godkendelsesmyndigheden, og der vil ikke være samme geografiske nærhed for en borger, som er nabo til deponeringsanlægget, med staten som myndighed, i forhold til kommunen som godkendelsesmyndighed. Den fysiske afstand vurderes dog ikke at have væsentlig betydning, idet de fleste henvendelser sker elektronisk til myndighederne i dag. Der er ofte ikke det samme behov for lokalkendskab ved miljøgodkendelse af et deponeringsanlæg, da deponeringsanlæg typisk ikke ligger i tilknytning til boligområder, og der er ikke koncentrerede lugtkilder, som fx er tilfældet fra landbrug. Det skal desuden bemærkes, at fysiske besigtigelser i forbindelse med godkendelsessager ofte gennemføres i tilknytning til tilsyn (og tilsynsmyndigheden er allerede i dag staten).
- De medarbejdere, der arbejder med deponeringsanlæg i kommunerne vil typisk være de samme som dem, der arbejder med jord, grundvand og vandforsyning. Det vil derfor svække det faglige miljø på dette område, hvis kompetencer og ressourcer flyttes fra kommuner til stat. Med baggrund i det lave årlige sagsantal på landsplan vurderes det ikke at fraføre vidtrækkende kompetencer fra kommunerne.
- Der er mange grupper i den kommunale forvaltning der er involveret i godkendelsesarbejdet - f.eks. virksomhedsområdet, spildevandsområdet og planområdet. Der er således væsentlige synergieffekter der går tabt, hvis godkendelsesopgaven vedr. deponeringsanlæg flyttes fra kommunerne til staten. Mange afledte opgaver forbundet med miljøgodkendelse skal i øvrigt fortsat foretages af kommunerne, selv om godkendelsesopgaven flyttes, hvilket kan årsagen til koordineringsproblemer etc.
- Det er næppe hensigtsmæssigt, at alle beslutninger vedrørende deponeringsanlæg træffes af staten alene. Hvis der er regionale interesser, bør beslutningerne træffes af de involverede parter/kommuner i fællesskab.

6.3.4.3. Økonomi

Der må forventes en økonomisk besparelse ved at samle miljøgodkendelse og tilsyn hos én myndighed og der kan desuden opnås rationaliseringsgevinster ved løsning af et stort antal ensartede opgaver vedr. deponeringsanlæg. Det vurderes, at deponeringsanlæggene vil spare ressourcer ved kun at have en indgang til sin myndighedsbehandling.

6.3.5. Model 3: Tilsynskompetencen for deponeringsanlæg flyttes fra staten til kommunerne

Den tredje model, hvor tilsynsopgaven flyttes til kommunerne, vil sikre at kommunerne bliver samlet godkendelses- og tilsynsmyndighed. Dette vil dæmpe op for de udfordringer, der er i den delte myndighed, samtidig med at arbejdet med deponierne kan basere sig på det lokale kendskab til grundvands- og recipientforholdene og samspillet til den øvrige opgavevaretagelse på beslægtede myn-

dighedsområder i kommunerne. Hermed skabes grobund for en helhedsorienteret og effektiv natur- og ressourcebeskyttelse.

Det er ikke belyst hvordan erfaringerne siden 2007 har været med delt myndighed, og hvordan kommuner og stat hver især har klaret deres opgaver. KL og Miljøstyrelsen udarbejdede sammen med de daværende statslige miljøcentre, i fællesskab forslag til kvalitetsprocedurer for bl.a. deponiområdet, for at sikre samarbejdet mellem godkendelses- og tilsynsmyndighederne. Udkastene var færdige i 2009, men er ikke implementerede. I mellemtiden har man i forbindelse med den politiske aftale om ny organisering af affaldssektoren haft som hovedformål at adskille myndighed og drift.

6.3.5.1. Fordele ved model 3:

- En model hvor kommunerne overtager tilsynskompetencen og bliver den samlede miljømyndighed vil drage fordel af den nærhed, lokale dialog og lokalkendskab som kommunerne repræsenterer.
- Det vigtigste miljøproblem i forbindelse med deponierne er at sikre, at der ikke sker nedsivning af miljøfremmede stoffer til undergrunden. Netop beskyttelse af grundvandet er én af kommunernes opgaveområder, hvilket taler for at samle kompetencen hos kommunerne.
- Der er flere grupper i den kommunale forvaltning, der er involveret i godkendelsesarbejdet - f.eks. virksomhedsområdet, spildevandsområdet og planområdet. Der er således væsentlige synergieffekter, hvis tilsynsopgaven flyttes til kommunerne. Dette gælder også i varetagelsen af de mange afledte opgaver forbundet med miljøgodkendelse.
- Ved at kommunerne bliver tilsynsmyndighed sikres det, at kommunerne som godkendelsesmyndighed kan følge bedre med i tilsynsaktiviteter, herunder sagsbehandling af egenkontrol, som staten i dag som tilsynsmyndighed varetager på deponeringsanlæg.
- Borgere og deponeringsselskaber skal kun forholde sig til én miljømyndighed i forhold til to myndigheder i dag, hvor der er tale om beliggenhedskommunen og staten
- Kommunalt ERFA-samarbejde, kvalitetsstyring samt synergien med beslægtede områder i den kommunale opgavevaretagelse, kan være medvirkende til at oparbejde og vedligeholde kompetencer på deponeringsområdet.
- Der er en proces i gang i kommunerne med at adskille drift og myndighedsudøvelse, hvilket forventes at kunne medvirke til at opveje evt. ulemper ved, at kommunerne skal føre tilsyn med miljøpåvirkningen fra egne aktiviteter (f.eks. i forhold til naboklager).

6.3.5.2. Ulemper ved model 3

- Ved modellen vil der ske en mindskelse af statens opgaver. Der er ikke foretaget vurderinger eller opgørelser til belysning af dette forhold, eller i øvrigt udført økonomiske beregninger.
- Ulempen ved at overføre tilsynet til kommunerne bliver, at kommunen så skal føre tilsyn med miljøpåvirkningen fra egne aktiviteter. Dette kan være problematisk f.eks. ift. naboklager. Dette løstes dog i et vist omfang i forbindelse med den politiske aftale om ny organisering af affaldssektoren hvor et af hovedformålene netop var at adskille myndighed og drift.
- Det er ikke umiddelbart effektiv offentlig forvaltning at skulle forsøge at oparbejde og vedligeholde kompetencer på dette specialområde i halvdelen af de 98 kommuner. Dette afhjælpes dog af kommunalt ERFA-samarbejde, kvalitetsstyring samt synergien med beslægtede områder i den kommunale varetæelse, som også sikrer de lokale grundvandsinteresser.
- Ved placering af nye deponeringsanlæg eller større ændringer på eksisterende anlæg, hvor der er overordnede tværkommunale interesser, kan det være uhensigtsmæssigt, at beslutningen træffes lokalt ud fra snævre lokalpolitiske interesser. Sådanne beslutninger koordineres/drøftes imidlertid i regi af KKR (i de fem Kommunekontakttråd), som sikrer de fælles tværkommunale interesser.
- Det vil alt andet lige være sværere at opnå ensartet sagsbehandling på tværs af op mod 98 kommuner, på trods af anvendelsen af kvalitetsstyringssystemer.

6.3.5.3. Økonomi:

Det vurderes, at deponeringsanlæggene vil spare ressourcer ved kun at have en indgang til sin myndighedsbehandling.

7. Husdyr

7.1. Indledning

I dette afsnit evalueres kommunernes og statens arbejde med miljøgodkendelse af husdyrbrug.

Evalueringen har karakter af en vurdering af fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger, primært mellem kommuner og stat.

7.2. Beskrivelse af opgaveområde

I forbindelse med kommunalreformen blev de daværende amters opgaver på husdyrområdet overført til kommunerne. Samtidig blev en ny lov, husdyrgodkendelsesloven, vedtaget. Loven samler den miljøregulering af husdyrbrug, der hidtil havde været fastlagt i planloven (VVM) og miljøbeskyttelsesloven (anlægsgodkendelsen).

Ved en erfaringsopsamling forud for reformen blev erfaringerne med VVM-arbejdet i de tidligere amter afdækket. Overordnet konkluderede undersøgelsen, at der var stor variation i amterne både ift til administrationspraksis og –især– ift det beskyttelsesniveau, der blev etableret. Man konstaterede også, at der i mange tilfælde var tale om lange sagsbehandlingstider, og den delte kompetence, hvor amterne stod for VVM-arbejdet, mens kommunerne udarbejdede selve miljøgodkendelsen, gjorde sagsbehandlingen kompliceret.

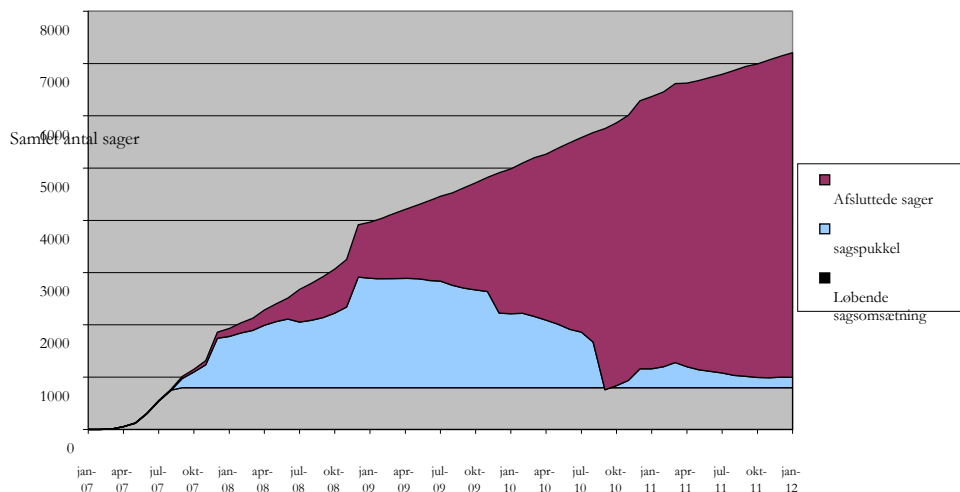
Af den politiske aftale, der gik forud for reformen på husdyrområdet, fremgår, at aftalen sigter imod at reducere de administrative byrder og sikre en hurtigere, gennemskuelig og mere ensartet sagsbehandling, idet man ønsker, at husdyrbrug fremover skal reguleres i én miljøgodkendelse, så der samlet kan tages de nødvendige hensyn. Det var samtidig et pejlemærke, at landmændene skulle have en mere ensartet behandling og den kortest mulige sagsbehandlingstid.

Det var herved et sigte med husdyrgodkendelsesloven dels at fastlægge et beskyttelsesniveau, så kravene i husdyrgodkendelser kunne blive ensartede på tværs af kommunerne, dels at samle det administrative arbejde hos én myndighed, samtidig oprettedes et digitalt ansøgningssystem, som skulle fremme, at ansøger via de digitale medier kan udforme en fyldestgørende ansøgning og understøtte den efterfølgende sagsbehandling.

7.2.1. *Udviklingen i sagsbehandlingen efter husdyrgodkendelsesloven*

Figur 7.1 viser udviklingen sagsbeholdning og afvikling af sager på landsplan.

Figur 7.1: Indsendte og afsluttede sager 2007-11



Figuren er blevet udarbejdet i forbindelse med husdyraftalerne mellem Miljøministeriet og KL. Der blev i den forbindelse defineret et rimeligt niveau for sagsbeholdning (nemlig 800 verserende sager i alt) pga. løbende sagsomsætning i kommunerne. Antal sager derudover er defineret som ”sagspukkel”.

7.2.2. Opgørelser over ansøgninger, afgørelser og sagsbehandlingstid i kommunerne

Miljøstyrelsen har løbende lavet opgørelser af antallet af indsendte ansøgninger om godkendelse efter § 11 (husdyrbrug med 75 – 250 DE), § 12 (over 250 DE) eller § 16 (harmoniarealer på anden bedrift)¹³, samt antallet af afsluttede sager.

Figuren herunder viser i runde tal antallet af ansøgninger om godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven samt antallet af afsluttede sager i kommunerne i årene efter kommunalreformens ikrafttræden.

Tabel 7.2

År	Antal ansøgninger	Afsluttede sager
2007	Ca. 1.900	Ca. 100
2008	Ca. 2.000	Ca. 800
2009	Ca. 1.000	Ca. 1.800
2010	Ca. 1.400	Ca. 2.600
2011	Ca. 900	Ca. 900
I alt	Ca. 7.200	Ca. 6.200

¹³ Der er ikke lavet opgørelser over ansøgninger og sagsbehandling efter husdyrgodkendelseslovens § 10 (husdyrbrug med 15 - 75 DE).

Uafsluttede sager, som er overført fra de tidligere myndigheder (amter og tidligere kommuner), indgår som udgangspunkt ikke i opgørelserne. Der er dog sandsynligvis en betydelig del af de gamle ansøgninger, som er genindsendt via IT-ansøgningssystemet på husdyrgodkendelse.dk for at lette sagsbehandlingen efter de nye regler i husdyrgodkendelsesloven.

Som det fremgår af tabel 7.2 har udviklingen i antallet af ansøgninger været faldende fra 2009 – 2011. Det skyldes dels, at der fra 2007- 2009 var genereret en betydelig sagspukkel, der blev afviklet via forskellige målrettede initiativer i kommunerne, se herom nedenfor. Dels skal baggrunden findes i strukturudviklingen i landbruget, der har nedsat antallet af nyetableringer og udvidelser. Også finansieringskrisen har medvirket til nedgang i antal ansøgninger.

Hvad angår sagsbehandlingstiden i kommunerne bemærkes, at denne ikke er opgjort systematisk helt tilbage fra starten på den nye ordning 1. januar 2007. Monitoring af sagsbehandlingstiden gennem ansøgningssystemet husdyrgodkendelse.dk blev først gjort teknisk muligt som en del af Husdyraftale 2 og begyndte i juni 2009. Sagsbehandlingstiden er opgjort som det antal dage, ansøgningen har ligget hos kommunen, dog fratrukket det antal dage over 7, som en ansøgning har ligget hos konsulenten/ansøger (kommunen har haft behov for flere oplysninger fra ansøger).

Ved opgørelserne har Miljøstyrelsen anmodet kommunerne om at sikre, at oplysninger udtrukket fra ansøgningssystemet, var korrekte.

Miljøstyrelsen har udarbejdet tabeller over fordelingen af sagerne imellem de 98 kommuner for året 2008 – 2010, herunder antallet af ansøgninger og antallet af afsluttede sager.

22 kommuner står for mere end halvdelen af alle sager. Nedenfor gives nøgletal for disse 22 kommuner.

Tabel 7.3

	2008 Antal ansøgning/afgørelser/afgørelses-%	2009-10 Sager der overskrider aftalte tider i %
Hjørring	96/43/52	30
Herning	127/35/32	34
Haderslev	97/28/33	57
Aalborg	107/32/32	53
Lemvig	77/17/31	25
Varde	176/44/30	24
Vesthimmerland	111/25/28	52

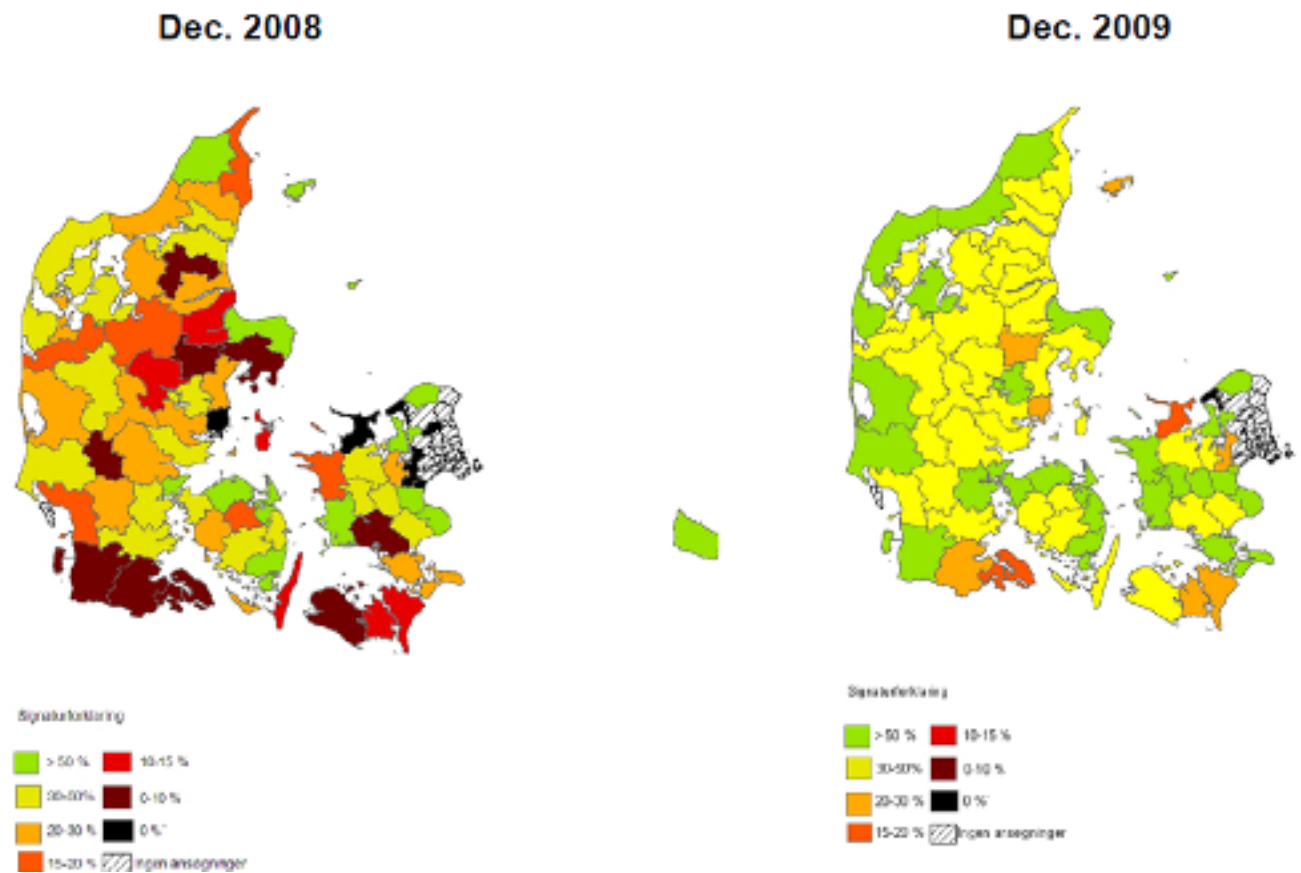
Jammerbugt	85/19/26	42
Vejen	109/26/24	52
Vejle	89/19/24	32
Ringkøbing.-Sk.	281/62/24	18
Brønderslev	78/17/23	36
Esbjerg	96/17/20	34
Holstebro	131/22/18	33
Mariager Fjord	73/15/15	47
Viborg	138/19/16	26
Randers	63/7/11	28
Aabenrå	104/8/10	47
Rebild	85/8/9	36
Tønder	149/10/9	19

Kilde: MST's nyhedsbrev (data kvalitetssikret af kommunerne)

Som det fremgår nedenfor indgik man i 2009 aftale maksimale sagsbehandlingstider (pr. 1. august 2009: 12 måneder, pr. 1. april 2010: 9 måneder, og pr. 1. oktober 2010: Sager efter husdyrlovens § 11 og 16 skal være afgjort senest efter 6 måneder efter, mens alle ansøgninger efter lovens § 12 er afgjort senest efter 9 måneder). Af tabellen ovenfor fremgår målopfyldelsen i de 22 kommuner for 2009-10 i højre kolonne.

Af nedenstående Danmarkskort fremgår målopfyldelsen på landsplan for hhv. 2008 og 2009.

Figur 7.4. Målopfyldelse på landsplan



Det fremgår af figuren, at kommuner markeret med grønt har en afgørelsesprocent på over 50%, de gule en procent på 30-50, de orange 20-30, de lys røde 15-20, de mørk røde 1-15 mens de brune har en afgørelsesprocent på 0-10%.

7.2.3. Tiltag for at understøtte sagsbehandlingen i kommunerne berunder til at nedbringe sagspukkel og sagsbehandlingstiden

Der viste sig at være en del udfordringer i at administrere den nye lovgivning. BAT, og habitater viste sig at volde vanskeligheder, og overleveringen fra flere amter vedr. § 3-natur gjorde også arbejdet vanskeligt.

Som det ses af figur 7.1, voksede sagsbeholdningen i kommunerne i en periode, uden at afviklingen af sagerne fulgte med i samme tempo. I 2008 begyndte en række tiltag for at nedbringe sagspuklen og sagsbehandlingstiden i kommunerne.

Tiltagene har været målrettet en lang række forskellige temaer, som er blevet identificeret i dialog med kommunerne, KL, landbrugskonsulenter og L&F.

Der er tale om en bred vifte af initiativer, der især har haft til formål at skabe:

- Klar regulering og entydig vejledning
- Velfungerende værktøjer til brug for sagsbehandlingen
- Fortsat kompetenceudvikling i kommunerne
- Fortsat transparens ift til sagsbehandlingstider

Nedenfor oplistes de centrale elementer i de tiltag, der er blevet iværksat fra lovens ikrafttræden og frem til i dag

Husdyrgodkendelse.dk

1. januar 2007 blev husdyrgodkendelse.dk idriftsat. Systemet skulle sikre ensartethed i ansøgninger om miljøgodkendelse af husdyrbrug. Systemet sikrer dels, at ansøgningerne bliver ens ud over hele landet ved, at der bliver dannet en PDF, som sendes til kommunen. Dels sikrer systemet, at alle miljøberegninger bliver udført på helt samme måde i alle tilfælde. På baggrund af de indsendte ansøgninger, udarbejder kommunerne godkendelser.

Det viste sig dog, at selv om ansøgningerne og beregningerne er ens, blev sagsbehandlingen og afgørelserne alligevel meget forskellige fra kommune til kommune.

Det bemærkes, at systemet i perioder har været præget af langsommelighed og usikker drift, hvilket såvel landbrugskonsulenter som kommuner har været belastet af, med forlængelse af sagsbehandlingstiden til følge. Dette forekommer stadig, men ikke i nær samme omfang.

FAQ'er

Der blev hurtigt lokaliseret behov for yderligere vejledningen på en række af lovens områder. Fra 2007 til december 2009 offentliggjorde styrelsen såkaldte FAQ'er på hjemmesiden som supplement til den vejledning om husdyrgodkendelsesloven, der var sendt ud samtidig med lovens ikrafttræden. FAQ'erne blev senere indarbejdet i den digitale husdyrvejledning (wiki-vejledningen), se herom nedenfor.

Hvad særligt angår vejledning vedr. BAT og kommunens skøn vedr. habitatforpligtelser, se nedenfor.

”Den gode miljøgodkendelse”

I juni 2008 aftalte ministeren med KL, at der skulle færdigbehandles mindst 1200 godkendelsessager i 2008. I forlængelse heraf udsendte Miljøministeriet en skabelon i ”den gode miljøgodkendelse”, som kommunerne kan anvende til dels at disponere deres afgørelser, dels anvende som tjekliste for en fyldestgørende afgørelse. Skabelonen anvendes tillige i opbygningen af den digitale husdyrvejledning (wiki-vejledningen) og det digitale ansøgningssystem på husdyrgodkendelse.dk. Skabelonen blev udarbejdet i samarbejde mellem MST, KL, Dansk Landbrug, Dansk Landbrugsrådgivning og DN.

Vilkårskatalog

Den samme kreds udarbejdede samtidig et vilkårs katalog, som blev udsendt gennem KL. Hensigten med kataloget var at hjælpe kommunerne med at vælge samt formulere vilkår, der var til at forstå - præcise og lovmedholdelige.

Etablering af regionale kommunale erfa-netværk

Kommunerne har over hele landet etableret velfungerende regionale netværk, hvor der sker erfaringsudveksling og faglig sparring med henblik på at fremme effektiv sagsbehandling. Indførelse af kvalitetsstyring af sagsbehandlingen på miljøområdet. Husdyrsagerne er i lighed med de øvrige sager på det kommunale miljøområde, blevet underlagt kvalitetsstyring, og samtlige kommuner er blevet certificeret.

Husdyraftale 1

I februar 2009 indgik regeringen "Husdyraftale 1" med KL. Hovedformålet med aftalen var at nedbringe sagsbehandlingstiden for godkendelse af husdyrbrug herunder nedbringelse af sagspuklen.

Der blev herved etableret en forbedret ramme for produktionen af godkendelser med fem målrettede initiativer til en samlet beløbsramme på 100 mio.kr.:

1. Oprettelsen af et **rejsehold** samt kompetenceudvikling for kommunerne med henblik på at kommunerne både kunne få hurtig hjælp til at få svar på spørgsmål og rekvirere støtte til kompetenceudvikling, efteruddannelse mv. omkring sagsbehandlingen. Parallelt hermed blev der etableret seminarer mv. for de kommunale sagsbehandlere.
2. Udvikling af vejledende standardiserede **BAT-vilkår**. I husdyrgodkendelsesloven er der indsat et krav om, at kommunen skal foretage en konkret vurdering af bedste anvendelige teknologi (BAT) med henblik på at skærpe kravene til ammoniak tab til omgivelserne. Det viste sig hurtigt efter 1/1-2007, at kommunerne havde vanskeligt ved at håndtere denne vurdering, hvilket bl.a. kunne ses ud Natur- og Miljøklagenævnets praksis. Der blev derfor oprettet et sekretariat, der fra 2009 til ultimo 2010 udarbejdede og offentliggjorde en lang række BAT-standardvilkår for alle de væsentligste dyretyper efter et omfattende analysearbejde i forhold til teknologiernes omkostningsniveau og miljøeffektivitet..
3. Forbedringer af **IT-systemet**. Med husdyraftalen blev der afsat midler til at udvikle et sagsbehandlermodul i husdyrgodkendelse.dk, og på den måde udvikle systemet til et egentligt sagsbehandlingssystem. I sommeren 2009 blev husdyrgodkendelse.dk endvidere udbygget med et styringsmodul, som bl.a. betød, at Miljøstyrelsen kunne begynde at opgøre sagsbehandlingstider, og følge med i fremdriften i de enkelte kommuner. Det var nødvendigt for at give Miljøstyrelsen mulighed for at følge med i, om sagsbehandlingstiderne blev overholdt. For at sikre kvaliteten af oplysningerne skete opgørelsen i samarbejde med KL og kommuner-

ne I april 2011 blev sagsbehandlermodulet på husdyrgodkendelse.dk sat i drift. Sagsbehandlermodulet består af flere værktøjer, der skal støtte kommunerne i sagsbehandlingen. Bl.a. er der udviklet en vurderings- og vilkårsbank, som hjælper sagsbehandlerne med at formulere vurderinger og vilkår for de enkelte emner i en miljøgodkendelse, og der er mulighed for, at kommune og ansøger kan kommunikere direkte i husdyrgodkendelse.dk, ligesom der er direkte link fra husdyrgodkendelse.dk til Miljøstyrelsens elektroniske vejledning. Desuden kan kommunerne foretage egne scenarieberegninger af de enkelte ansøgninger om miljøgodkendelser i forbindelse med sagsbehandlingen. Modulets formål er, at kommunen skal kunne udarbejde miljøgodkendelserne i systemet på husdyrgodkendelse.dk. Denne sidste del af modulet er dog ikke kommet til at fungere.

4. Forbedringer af de **administrative services**. MST oprettede herunder en helpdesk, hvor kommunerne kan få svar på principielle spørgsmål. Dette er sidenhen suppleret af ”husdyrfonen” (alias ”hotline”), som kommunerne kan ringe til for at få svar på aktuelle spørgsmål.

I efteråret 2009 startede MST arbejdet med at omlægge den foreliggende vejledning til en digital husdyrvejledning. Den digitale vejledning udformes, så den fortsættende udbygger det vejledende stof.

Det har været, og er en udfordring, for kommunerne at orientere sig i det efterhånden omfattende materiale på Miljøstyrelsens hjemmeside.

5. Aktivitetsbaseret **tilskud** til kommunerne

Med aftalen enedes parterne samtidig om konkrete målsætninger for antallet af afgjorte sager og den maksimale sagsbehandlingstid. Man aftalte herved, at kommunerne skulle afgøre 2352 sager i 2009 og 2620 sager i 2010. For så vidt angår sagsbehandlingstiderne aftale man følgende:

- Pr. 1. august 2009: Alle ansøgninger skal være afgjort senest 12 måneder efter, de blev vurderet som værende fuldstændige.
- Pr. 1. april 2010: Alle ansøgninger skal være afgjort senest 9 måneder efter, de blev vurderet som værende fuldstændige.
- Pr. 1. oktober 2010: Alle ansøgninger efter husdyrlovens § 11 og 16 skal være afgjort senest 6 måneder efter, de blev vurderet som værende fuldstændige, mens alle ansøgninger efter lovens § 12 er afgjort senest efter 9 måneder.

Herudover blev det besluttet at offentliggøre status på afgørelser og sagsbehandlingstider i kommunerne hver anden måned.

Ved evaluering af Husdyraftale 1 ultimo 2010 blev det undersøgt, om de aftalte sagsbehandlingstider var overholdt. Ved evalueringen blev det gjort op, at den aftalte, maksimale sagsbehandlingstid blev overskredet i 37 % af § 12-sagerne og 51 % af § 11- og § 16-sagerne.

Husdyraftale 2

Husdyraftale 1 udløb i oktober 2010. I marts 2011 indgik ministeren ”Husdyraftale 2” med KL, hvis hovedformål det var at sikre, at der ikke opstod en ny sagspukkel pga., idet der i mellemtiden var sket det, at Natur- og Miljøklagenævnet havde hjemvist et stort antal af de sager, der var afgjort i kommunerne i 2009/2010.

På denne baggrund blev det bl.a. aftalt, at kommunerne kunne opnå et konkret tilskud på 15.000 kr. pr. afgørelse til arbejdet med hjemviste sager.

Øget fokus på husdyrsager i Natur- og Miljøklagenævnet

I efteråret 2011 blev der oprettet en taskforce i Natur- og miljøklagenævnet med det formål at fremme afgørelser om principielle spørgsmål i nævnet samt afvikle sagspuklen i nævnet på husdyrområdet.

Særligt om kommunernes konkrete skøn vedrørende lovens beskyttelsesniveauer herunder vurdering vedr. habitatforpligtelser

Det viste sig hurtigt efter lovens ikrafttræden, at lovens beskyttelsesniveauer var vanskelige at arbejde med i kommunerne. Det gjaldt ikke mindst vurderinger af, om habitatforpligtelserne er overholdt, hvilket bl.a. kunne ses ud Natur- og Miljøklagenævnets praksis.

Der er udarbejdet en række redskaber til at understøtte kommunerne på dette område. I december 2007 udsendte Miljøministeriet et supplement til vejledningen om den konkrete vurdering af lovens fastlagte beskyttelsesniveau med henblik på især at varetage habitatdirektivforpligtelserne. Denne blev i juni 2010 yderligere konkretiseret med afskæringskriterier for nitratudvaskningen.

I marts 2009 blev beskyttelsesniveauerne yderligere præciseret ved indarbejdelse i godkendelsesbekendtgørelsen, og med vedtagelsen af en ændring i loven, med virkning fra primo 2011, er der foretaget en præcis, retlig normering af de krav, kommunen kan stille til den konkrete ammoniakpåvirkning.

Herefter findes der nu en temmelig præcis retlig normering af kommunernes konkrete skøn ved udmøntning af lovens beskyttelsesniveauer.

Nye anmeldeordninger

I denne forbindelse skal det ligeledes fremhæves, at der fra 2007 og fremefter løbende er indført regler om anmeldeordninger, hvor landmændene på afgrænsede områder kan foretage ændringer i produktionen ved anmeldelse til kommunen. Herved afløses udarbejdelse af en miljøgodkendelse af indlevering af et enkelt anmeldeskema til dokumentation for, at betingelserne opfyldes.

7.2.4. Økonomiske nøgletal

Tabel 7.5: Timer/antal sager

Mål	Godkendelsesparagraf		
	§ 11	§ 12	§ 16
DUT-aftale til husdyrlov	86 timer/970 sager	119 timer/200 sager	21 timer/150
Indberetninger om brugerbetaling for 2007	132 time	93 timer	13 timer
Indberetninger om brugerbetaling for 2008	91 timer/	108 timer	28/timer
Indberetninger om brugerbetaling for 2009	101 timer	108 timer	32 timer
Indberetninger om brugerbetaling gennemsnit 2007-2009	108 timer	103 timer	25 timer

Af figuren fremgår, at kommunernes effektive ressourceforbrug ved en miljøgodkendelse, som et gennemsnit for årene 2007-09, har udgjort:

§ 11= 108 timer

§ 12= 103 timer

§ 16: 25 timer

Samlet set har tidsforbruget på området fundet et leje, der flugter med det forudsatte.

Af figuren fremgår samtidig, at det ved de økonomiske forhandlinger var forudsat, at kommunerne ville kunne afslutte i alt ca. 1320 sager/årligt. Af opgørelsen over antal afsluttede sager/år på landsplan (figur 2) fremgår, at kommunerne kun er kommet op på disse tal (eller mere), når der er blevet givet ekstraordinær bistand som ifm husdyraftale 1.

7.2.5. Opsummering og status pr. august 2012

En opgørelse over sagsbehandlingen i 2011, (se www.mst.dk) viser, at sagsbehandlingstiden var gennemsnitligt 275 dage for alle typer af godkendelser (§ 11, 12 og 16), hvilket svarer til ca. 9 mdr. Antal dage fra ansøgningens indsendelse til afgørelsesdato (dvs. inkl. tid hos ansøger) var i gennemsnit 323 dage pr. sag, hvilket svarer til ca. 11 mdr. Samtidig viser opgørelsen, at kommunerne har afviklet i alt 697 sager.

I 2011 kom 5 nye anmeldeordninger til, og kommunerne behandlede i løbet af året sidste 3 kvartaler ca. 1.000 anmeldelser. Afgørelserne faldt for 95 % vedkommende inden for fristen på 1 eller 2 måneder. Anmeldesagerne har været lidt ujævnt fordelt, og nogle kommuner har haft mange.

Der er tilsyneladende stadig problemer med lang sagsbehandlingstid, om end det ikke er af så generel karakter, som tidligere. Problemet synes nu lokaliseret til nogle få kommuner, hvor sagsafviklingen fortsat er træg.

7.3.Vurdering af den nuværende opgavefordeling og forslag til løsninger

I forbindelse med tidligere DUT-forhandlinger vedr. husdyrloven er det forudsat, at sagsbehandlingstiden kom ned på et acceptabelt niveau, idet man samtidig forudsatte, at kommunerne kunne behandle i alt 1320 sager årligt fordelt på de forskellige typer afgørelser (husdyrlovens §§ 11, 12 og 16). Sagsbehandlingstiderne blev i husdyraftale 1 aftalt til hhv. 9 måneder for sager efter § 12, og 6 måneder for sager efter § 11 og § 16.

7.3.1. Forslag til at forbedre samarbejdet indenfor de eksisterende rammer

Som det fremgår af kap. 3 har der været et godt samarbejde mellem Miljøministeriet og kommunerne mhp. at sikre en effektiv sagsbehandling. For at forebygge at der opstår en ny sagspukkel i fremtiden, når den økonomiske krise i landbruget ophører, kan der overvejes yderligere tiltag.

Med henblik på at forenkle og effektivisere sagsbehandlingen yderligere kan det foreslås at:

- Afdække om der er yderligere områder, hvor Miljøstyrelsen kan aflaste godkendelsessystemet ved hjælp af nye anmelderordninger, så landbruget ikke skal foretage ny godkendelse ved visse ændringer i bedriften.
- Fortsætte og videreudvikle Miljøstyrelsens vejledningsarbejde generelt via den elektroniske vejledning (Wiki-vejledningen) og via Helpdesk.
- Konkret at udbygge Wiki-vejledningen med yderligere afsnit til brug for kommunernes konkrete vurderinger med henblik på beskyttelse af naturområder herunder på områder reguleret af EU-direktiver (habitatdirektiv, vandrammedirektiv mv.).
- Prioriteret indsats i forhold til kommunernes spørgsmål om anvendelse af BAT standardvilkårene fra 2009-10. Dette vil ske i regi af Helpdesk, og der vil samtidig ske en forbedret formidling af svarene om anvendelse af standardvilkårene på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Af andre tiltag kan nævnes:

- Fortsat fokus på stabilisering og konsolidering vedr. it-systemet Husdyrgodkendelse.dk. Den fortsatte udvikling vil ske i samspil med brugerne, herunder kommunerne, via Husdyrforum, brugergrupper mv.
- Kommunerne har efter lovgivningen såvel det faglige som det politiske ansvar for afviklingen af husdyrsagerne. Der kan overvejes et mere systematiseret bered-

skab i kommunerne således, at bemanning og kompetencer løbende kan justeres efter udsvingene i antallet af ansøgninger. Kommunerne er i den forbindelse nødt til at overvåge den lokale udvikling og agere hurtigt på ændringer i mønstrene.

Baggrunden herfor er, at der er en række især mindre kommuner eller kommuner med få landbrugssager, hvor sagsbehandlingstiden fortsat er lang. Her kan forklaringen være, at sagsbehandlingen foretages af få medarbejdere, der ikke har rutine i anvendelse af de værktøjer, der er til rådighed fx husdyrgodkendelse.dk. Når den økonomiske krise i landbruget er ovre, vil der måske over kort tid kunne komme rigtigt mange sager, og det skal sikre, at der er kapacitet i kommunen til at løfte denne opgave.

- Det kan overvejes, om der kan skabes en ramme for et formaliseret samarbejde imellem kommunerne, således at der indenfor lovgivningens rammer kan samarbejdes om dele af sagsbehandlingen, kompetenceudvikling, erfaringsudvikling etc., dog under hensyntagen til de potentielle ulemper herved.

Baggrunden er her, at det kan konstateres, at der er enkelte kommuner med mange sager, der leverer få afgørelser og har lange sagsbehandlingstider. Dette kan skyldes, at det ikke er lykkedes at få de rigtige kompetencer tilstede i kommunerne, og at området af forskellige årsager ikke har haft det fornødne ledelsesmæssige fokus.

Derudover bemærkes, at Natur- og Landbrugskommissionen forventes at komme med anbefalinger i april måned 2013. Disse anbefalinger kan også vedrøre karakteren af den fremtidige myndighedsopgave.

7.3.2. Fordele og ulemper ved den nuværende opgaveplacering

Udvalget har dog overvejet fordele og ulemper ved den aktuelle placering af myndighedsopgaven, som den ser ud i dag.

Potentielle fordele

- En række faglige vurderinger og afvejsninger fordrer i særlig grad på husdyrområdet lokalkendskab. Dette gælder navnlig i forhold til selve anlægget: Den konkrete placering og naboforhold, lugtbelastningen, ammoniakdepositionen mv. er forhold, hvor kendskabet til stedlige forhold har stor betydning.
- Der lægges i visse situationer op til afvejsninger af modsatrettede hensyn. Hensynet til på den ene side erhvervsudvikling kan stå overfor hensyn til planlægning og landskabsudvikling, trafikale forhold, rekreative områder mv. Det er en fordel, at disse afvejsninger kan ske indenfor rammerne af det lokale selvstyre.
- Efter en vanskelig start på området er der sket betydelige fremskridt i sagsbehandlingen. At lave om på dette igen vil formentlig skabe uro og nye startvanskeligheder og store transaktionsmkostninger.

Potentielle ulemper

- En del kommuner har så relativt få sager, at det er vanskeligt at opbygge og fastholde de nødvendige faglige kompetencer i kommunens forvaltning.
- Der er en vis uensartethed fra kommune til kommune. Dette gælder både i forhold til serviceniveau (især varierer sagsbehandlingstiderne meget fra kommune til kommune) og i forhold til beskyttelsesniveau. Selvom beskyttelsesniveauet efterhånden er forholdsvis præcist fastlagt i lovregler, der bliver efterprøvet af Natur- og Miljøklagenævnet, er der en del skønsmæssige vurderinger, hvor kommunerne kan anlægge forskelligt niveau.

¹ Indenrigs- og Socialministeriet: Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009 <http://www.sum.dk/~media/Filer-Publikationer-IN/Kommunalreformen/2009/Status-kommunalreformens-gennemfoerelse-09/Status-kommunalreform-gennemfoerelse-09.ashx>