



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Vandplaner og havmiljø
J.nr. NST-700-00030
Ref. thhvi/masgr
Den 6. januar 2014

NOTAT

Høringsnotat vedrørende forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om råstoffer (Opfølgning på evaluering af kommunalreformen)

1. Indledning

Med lovforslaget følges der op på evaluering af kommunalreformen og regeringens aftale fra juni 2013 med samtlige af Folketingets partier om justering af rammer for kommunalreformen.

Lovforslaget indebærer, at myndighedskompetencen i forhold til godkendelse og tilsyn med større kommunale affaldsdeponeringsanlæg samles hos staten samt at kompetencen til at meddele tilladelse til og føre tilsyn med indvinding af råstoffer flyttes fra kommunalbestyrelsen til regionsrådet.

Naturstyrelsen sendte den 18. november 2013 udkast til ovennævnte lovforslag i høring. Høringsfristen udløb den 13. december 2013.

Der er modtaget høringssvar fra 20 af de hørte myndigheder, organisationer m.v., hvoraf 12 har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til de enkelte elementer i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor.

Visse høringssvar har givet anledning til redaktionelle ændringer og præciseringer i lovtæksten og bemærkningerne. Disse ændrer ikke ved substansen i forslaget og omtales derfor ikke nærmere i dette notat.

2. Generelle bemærkninger

Centralorganisationen for Industriansatte i Danmark støtter fuldt ud lovforslaget. *Danske Råstoffer* støtter ligeledes, at kommunalbestyrelsens kompetence i henhold råstofloven overdrages til regionsrådet. *Dansk Industri (DI)* finder principielt, at den foreslåede overførsel af kompetence til regionerne er et grundlæggende brud i forhold til de opgaver, som regionerne hidtil har varetaget. DI ønsker dog at medvirke til, at der dannes rammer for, at virksomhederne får en effektiv og kompetent sagsbehandling hos myndighederne.

Kommunernes Landsforening (KL) anerkender, at lovforslaget er en del af en bred aftale mellem regeringen og folketingets øvrige parter og anfører, at KL vil arbejde for at overflytningen af opgaver sker på en fornuftig måde.

3. Specifikke bemærkninger

3.1. Miljøbeskyttelsesloven (lovforslagets § 1)

DI, KL og Dansk Affaldsforening ses at bakke op om forslaget om at samle kompetencen til at godkende og føre tilsyn hos én myndighed.

KL anfører dog, at det er vanskeligt at kommentere på lovforslaget, idet forslaget ikke er vedlagt udkast til ændring af den bekendtgørelse, hvori godkendelseskompetencen flyttes. På den baggrund forbeholder *KL* sig ret til senere kommentarer. Herudover bemærker *KL*, at der fortsat vil være behov for, at kommunerne og staten samarbejder om affaldsdeponeringsanlæg, da kommunen fortsat vil være myndighed for anlæggene inden for en række andre områder. I den forbindelse anfører *KL*, at det er yderst vigtigt at få afklaret det fremtidige samarbejde og overgangsregler i forbindelse med kompetenceoverdragelsen, herunder at forholde sig til konsekvenser for sagsbehandlingstider samt service og finde en fornuftig løsning.

Dansk Affaldsforening er ligeledes forbeholden og anfører, at deres støtte til lovforslaget forudsætter, at staten fagligt, teknisk og kapacitetsmæssigt kan løfte opgaven. *Dansk Affaldsforening* fremhæver i den forbindelse, at implementeringen af deponeringsdirektivet i 2009 har skabt usikkerhed om fortolkning af reglerne og efterlyser i forhold til tilsyn, at myndighederne samarbejder og koordinerer indsatsen. I øvrigt bemærker *Dansk Affaldsforening*, at en lang sagsbehandlingstid er en barriere for den daglige drift.

Tilsvarende *Dansk Affaldsforening*, bemærker *HCS A/S* sammenfattende, at den for godkendelse og tilsyn ansvarlige myndighed skal besidde kompetencerne til at behandle den enkelte sag. På den baggrund anfører *HCS A/S*, at man er forbeholden over for forslaget.

Kommentarer

Miljøstyrelsen er enig i, at det er en vigtig opgave at få afklaret opgavefordelingen i forbindelse med statens overtagelse af godkendelseskompetencen.

Af samme hensyn som påpeget af *KL*, sagsbehandlingstider og service, foreslås det, at samtlige sager, som er igangværende ved lovens ikrafttrædelse, færdigbehandles af kommunerne, hvorefter ansøgninger fremsendt efter lovens ikrafttræden behandles af staten.

Dette er tilføjet lovforslaget under *pkt. 3.1.2*.

Vedrørende spørgsmålet om statens kompetencer til at varetage opgaven, bemærkes det, at den foreslåede ændring af myndighedskompetencen har udgangspunkt i rapport fra marts 2013 fra udvalget om evaluering af kommunalreformen. Her er anført, at fordelene ved at samle godkendelses- og tilsynskompetencen er, at det vil understøtte en større ensartethed og faglig bæredygtighed i sagsbehandlingen ved, at der opnås større erfaring og rutine inden for området.

Samme sted er anført, at der opnås en bedre ressourceudnyttelse ved at samle kompetencen, ligesom det i lovforslagets beskrivelse af de økonomiske og administrative konsekvenser er anført, at Miljøstyrelsen vurderer, at der skal overføres flere ressourcer fra kommunerne til staten, svarende til hvad kommunerne på nuværende tidspunkt anvender på opgaven med at miljøgodkende de affaldsdeponeringsanlæg, som foreslås overført til staten.

Endeligt bemærkes, at staten er opmærksom på opgaven, der skal løftes, og at der vil blive draget omsorg for, at området administreres fuldt ud forsvarligt i overensstemmelse med god sagsbehandlingsskik.

3.2. Råstofloven (lovforslagets § 2)

3.2.1. Tilladelsen herunder efterbehandlingsplanen

DN bemærker, at det er vigtigt at have fokus på, at graveområder har et stort potentiale i relation til biodiversitet og rekreative muligheder.

DI bemærker, at regionerne efter den gældende råstoflov har ansvaret for råstofplanlægningen med udgangspunkt i råstofkortlægningen. I forbindelse med udarbejdelse af råstofplanen tages der hensyn til omfanget og kvaliteten af råstofressourcerne med en sikring af den erhvervsmæssige udnyttelse under hensyntagen til miljø, natur, vandforsyningsinteresser, landskabelige værdier, geologiske og videnskabelige interesser. Regionerne har allerede faglig kompetence inden for råstofområdet, som kan sikre at sagsbehandlingen gennemføres effektivt. *DI* finder det desuden rigtigt, at efterbehandlingsplanerne i forbindelse med indvindingstilladelser også overføres til regionerne, selvom der fortsat vil være kommunale interesser og evt. lokalplaner for området vil skulle inddrages.

Danske Regioner udtrykker tilfredshed med, at både kompetencen til godkendelse af grave- og efterbehandlingsplaner samt tilsynet med gravetilladelse overgår til regionerne.

Danske Råstoffer bemærker, at det, at råstofplanlægningen og administrationen af råstofloven samles, vil give en mere effektiv og fornuftig forvaltning af råstofområdet. Og der opbygges med en samlet enhed et stærkt fagligt miljø. Regionerne vil, med den samlede funktion omkring planlægning og meddelelse af konkrete tilladelser, kunne administrere dette ud fra et overordnet råstofhensyn og med mindre fokus på de lokale interesser. Derudover bemærker *Danske Råstoffer* til den foreslåede § 10 a, at regionernes høring af kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af efterbehandlingsplaner højst bør være 4 uger af hensyn til, at sagerne kan fremmes med den fornødne hurtighed.

Friluftsrådet udtrykker i deres høringssvar bekymring for, at overflytningen af kompetencen kan medføre en mangelfuld sagsbehandling uden hensyn til naturinteresser og friluftsliv. Friluftsrådet finder flytningen af kompetencen uhensigtsmæssig, idet regionerne ikke har et fagligt miljø inden for natur – og landskabsforvaltning.

KL bemærker, at den foreslåede § 10 a, bør fortolkes således, at høringsfristen som minimum fastsættes til 4 uger. Derudover finder *KL* det generelt væsentligt, at kommunalbestyrelsen bliver involveret i godkendelsen af efterbehandlingen og en høring af vilkårene herfor vil ikke være tilstrækkeligt. *KL* bemærker endvidere, at lovforslaget ikke forholder sig til, at det fortsat er kommunerne der har

kompetencen til at arealplanlægge for det færdigbehandlede råstofområde efter planloven.

Kommentarer

Som særligt *DI* bemærker, er råstofområdet på mange måder et kendt fagligt område for regionerne, idet regionerne efter den gældende råstoflov kortlægger råstofressourcerne, hvilket danner baggrund for råstofplanen. Derudover er regionerne efter den gældende lovgivning i mange tilfælde involveret i konkrete råstofsager i forbindelse med regionernes kompetence efter jordforureningslovens § 52 om dispensation til opfyldning af jord i råstofgrave i forbindelse med efterbehandling af afgravede områder. Der vil endvidere ske en overførsel af løn- og driftsmidler fra kommunerne til regionerne, hvorved regionerne vil kunne ansætte personale og dermed få tilført de faglige kompetencer, som ikke allerede findes hos den enkelte region.

Det følger endvidere af kommentarerne til *pkt. 3.2.3.* om det kommende samarbejde mellem kommuner og regioner, at den praktiske udmøntning af lovforslaget vil indebære et tæt samarbejde mellem kommuner og regioner. Som konsekvens af lovforslaget vil der skulle ske en opdatering af såvel cirkulære om kommunalbestyrelsernes behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding og af anmeldelser om ikke-erhvervsmæssig råstofindvinding (administrationscirkulæret) samt vejledningen til kommuner og regioner om administration, således at der sker en tilpasning i forhold til lovændringen.

Den foreslåede § 10 a forpligter regionerne til at høre kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af vilkår om efterbehandling. Det vil være regionen, som fastsætter fristen, men fristen skal som minimum fastsættes til 4 uger, men det vil være op til den pågældende region at fastsætte en konkret frist i de enkelte sager.

Ændringen af myndighedskompetencen ændrer ikke ved kommunernes eksisterende kompetencer i forhold til udarbejdelse af planer herunder kommune- og lokalplaner. Efter den gældende råstoflov er det således, at de kommunale planer skal være i overensstemmelse med råstofplanen, hvilket også vil være gældende fremadrettet.

Det tætte samarbejde som i lovændringen forudsættes etableret mellem regioner og kommuner i forbindelse med udstedelse af tilladelser til råstofindvinding, og den obligatoriske høring af kommunerne i forbindelse med efterbehandlingsplaner skal sikre, at den natur- og landskabsforvaltningsmæssige ekspertise i kommunerne fortsat udnyttes.

3.2.2. VVM kompetence

DI foreslår, at VVM-reglerne udformes således, at tillægget i forbindelse med en VVM-redegørelse knyttes til den overordnede råstofplan således, at VVM-kompetencerne samles hos en myndighed.

Danske Regioner og Danske Råstoffer imødeser, at VVM kompetencen flyttes til regionerne og at regionerne tilføres de fornødne ressourcer til at udføre opgaven.

KL er af den opfattelse, at det er mest hensigtsmæssigt, at VVM kompetencen fortsat varetages af kommunerne, idet kommunerne har et bredt fagligt miljø og den fornødne helhedskompetence og viden om bl.a. natur, miljøbelastning m.v. Derudover sikres de nationale ambitioner om erhvervsservice, klimatilpasning og

øget bæredygtighed bedst ved at fastholde VVM-kompetencen hos kommunerne. Endeligt er det for KL afgørende, at kommuneplankompetencen følger kommuneplanmyndigheden.

Kommentarer

Det forekommer mest hensigtsmæssigt, at VVM kompetencen følger tilladelseskompetencen. Som det er beskrevet i bemærkningerne til lovforslaget, foreslås det således, at VVM-kompetencen følger tilladelseskompetencen på samme måde, som når staten som godkendelsesmyndighed på andre områder skal gennemføre VVM-vurderingen.

3.2.3. Samarbejdet mellem kommuner og regioner

Det er et gennemgående tema i høringssvarene fra *DI, Danske Regioner, Danske Råstoffer og KL*, at den praktiske udmøntning af lovforslaget i forbindelse med meddelelse af tilladelse til indvinding af råstoffer forudsætter et tæt samarbejde mellem regionerne og kommunerne, idet der fortsat er flere love, f.eks. vandforsyningsloven, naturbeskyttelsesloven og vejloven, hvor kommunerne fortsat har kompetencen, og hvor der kræves en tilladelse i forbindelse med den ansøgte råstofindvinding. Det bemærkes endvidere, at det er vigtigt, at regionerne tilføjes de fornødne ressourcer til at varetage deres nye opgaver således, at branchen kan få en effektiv sagsbehandling.

KL finder det betænkeligt, at der sker en faglig opdeling, idet kommunerne kan anlægge et helhedssyn i forbindelse med, at kommunerne har myndighedskompetencen inden for miljø, natur, grundvand m.v. *KL* anerkender dog, at flytningen hviler på en bred politisk aftale og ønsker dermed, at overdragelsen sker på en fornuftig måde.

Kommentarer

Det er positivt, at de relevante aktører herunder *DI, Danske Regioner, Danske Råstoffer og KL* er indstillet på, at bidrage til et konstruktivt samarbejde i forbindelse den praktiske udmøntning af lovforslaget.

Det kommende samarbejde vil i stor udstrækning ske som led i den lovbestemte samordningspligt, der følger af råstoflovens § 8. Der vil være behov for en opdatering af såvel administrationscirkulæret samt vejledningen til kommuner og regioner om administration af råstofloven, som adresserer den foreslåede ændring af råstofloven, herunder samarbejdet mellem kommunerne og regionerne.

Endeligt er der allerede mellem *Danske Regioner, KL og Naturstyrelsen* etableret et samarbejde med henblik på, at nå frem til en kommende samarbejdsmodel for sagernes behandling, som skal bidrage til at fastsætte rammer for et godt samarbejde mellem regionerne og kommunerne.

Råstoflovens samordningspligt har altid været en del af råstofloven og sagernes behandling har altid involveret flere forskellige myndigheder udover den myndighed, der træffer afgørelsen, herunder Vejdirektoratet, relevante museer, Naturstyrelsen samt regionerne for så vidt angår tilførsel af jord til råstofgraven. Derudover vil der ofte være behov for at inddrage f.eks. forsyningsselskaber. Behandling af råstofsager har således altid været komplekst og forudsætter, at mange myndigheder og aktører inddrages. Lovforslaget ændrer ikke ved samordningspligtens omfang eller indhold, men forslaget vil som beskrevet ovenfor indebære et tæt samarbejde mellem regionerne og kommunerne, som

følge af, at en række af de tilladelser, som er indeholdt i samordningspligten, skal behandles af kommunerne.

3.2.4. overgangsbestemmelser

DI bemærker, at overflytningen vil ske uden nogen overgangsperiode.

Danske Regioner bemærker, at overflytning af tilladelseskompetencen vil blive gennemført som et "clean-cut" den 1. juli 2014 og, at regionerne allerede er i gang med at forberede overdragelsen.

Danske Råstoffer oplyser, at flere af deres medlemmer, siden offentliggørelsen af regeringens aftale om overflytning af myndighedskompetencen, har oplevet, at kommunernes sagsbehandlingstid er blevet urimelig langsom.

Landbrug & Fødevarer (L&F) finder det betænkeligt, at lovforslaget ikke fastsætter overgangsbestemmelser, idet L&F forudser, at myndighedsskiftet kan forlænge og komplicere sagernes behandling. På denne baggrund foreslår L&F, at der fastsættes overgangsbestemmelser, hvorefter sager, som er indgivet til kommunerne før lovens ikrafttræden, skal færdiggøres i kommunerne.

Kommentarer

Behandling af sager om tilladelser til indvinding af råstoffer på land strækker sig i gennemsnit over et halvt til et helt år. Som det følger af regeringens aftale, skal overflytningen ske den 1. juli 2014. På dette tidspunkt vil de igangværende sager hos kommunerne uvægerligt være på meget forskellige stadier i sagens behandling. Dette sammenholdt med, at der årligt behandles omkring 70 sager på landsplan, forekommer det mest enkelt og håndterbart, at samtlige sager overgår til regionerne den 1. juli 2014. En samlet overflytning forekommer også hensigtsmæssig, såfremt der, som beskrevet af *Danske Råstoffer*, forekommer tilfælde, hvor kommunerne ikke fremmer sagernes behandling med den fornødne hurtighed.

Naturstyrelsen er orienteret om, at *Danske Regioner* og *KL* vil samarbejde om en model for overdragelse af igangværende sager, og *Danske Regioner* vil igangsætte en digital løsning heraf.

3.3. Øvrige bemærkninger til lovforslaget

Ingeniørforeningen (IDA) er kritiske over for gennemførelsen af lovforslaget og bemærker, at IDA er af den opfattelse, at der er medarbejdere, som skal overflyttes til staten og regionerne. På den baggrund anbefaler IDA, at lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen, lov nr. 539 af 24. juni 2005 med senere ændringer, skal finde anvendelse, idet der er tale om en udløber af kommunalreformen.

Kommentarer

Som udgangspunkt er en ved lov foretaget omorganisering af offentlige administrative myndigheder eller en overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder ikke omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.

Ved kommunalreformen i 2007 skete der en strukturændring, hvor myndigheder blev nedlagt samtidig med at nye myndigheder blev grundlagt, og der skete således en større overflytning af opgavevaretagelse og ressourcer. Derfor blev det i forbindelse med kommunalreformen besluttet ved lov om visse proceduremæssige

spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen, at strukturændringen skulle følge principperne i virksomhedsoverdragelsesloven.

Denne lovændring indebærer udelukkende enkeltstående ændringer af myndighedskompetence mellem eksisterende myndigheder, hvorfor det ved denne lovændring ikke skønnes påkrævet at fastsætte særlige regler om, at overflytningen af kompetence skal ske efter principperne i virksomhedsoverdragelsesloven.