

Økonomi- og Indenrigsministeriet  
Slotsholmsgade 10 – 12  
1216 København K



## Evaluering af kommunalreformen. Bemærkninger fra KTC

Sags nummer: 2013 - 05751

KTC ser generelt positivt på den gennemførte evaluering af kommunalreformen, idet den på langt de fleste områder bekræfter, at reformens hovedsigte er opfyldt tilfredsstillende. Det gælder myndighedsopgaven vedrørende husdyrgodkendelser, beskyttede naturtyper og kommunernes opgaver tilknyttet vand- og naturplanerne.

### Generelle kommentarer:

KTC finder det beklageligt, at Statens løsning af opgaver, som blev overført med kommunalreformen, ikke er indgået i evalueringen. Det gælder blandt andet grundvandsområdet, som burde have været belyst indgående i evalueringen, idet der her udestår flere væsentlige problemfelter for den mest optimale myndighedsudøvelse.

Et andet område er fredningsnævnenes opgaver. Kommunerne står for tilsynet med fredede områder, mens amternes sekretariatsfunktion for nævnene overgik til staten.

Der er med den nuværende arbejdsfordeling af og til koordinationsproblemer mellem regionerne og kommunerne, og dette vil forstærkes.

I kommunerne oplever man jævnligt, at fredningsnævnene efterspørger kommunens vurdering, når nævnet skal afgøre en sag, til trods for, at det er staten, der har opgaven. Da det jo i sagens natur altid omhandler lokale forhold, burde evalueringen have omfattet, at sekretariatsfunktionen i stedet skulle flyttes fra staten til kommunerne.

De regionale udviklingsplaner (RUP) evalueres meget åbent i udvalgets indstilling. Det giver KTC anledning til den refleksion, at gennemslagskraften af disse planer tydeligvis ikke har været så markant som forventet i kommunalreformen. Forslagene afslører en uklarhed om de regionale udviklingsplaners fremtid, som hverken har eller bør have nogen fremtidig betydning for den kommunale fysiske planlægning.

Evalueringen af byggesagsbehandlingen påpeger, at byggesagsgebyrer og sagsbehandlingstid er steget siden 2009, men udvalget har ikke kædet stigningen sammen med de ændringer, der er sket i regelsættet i samme periode. Der er i perioden indført et bygningsreglement, som går fra normative regler til skønsmæssige afgørelser. Samtidig er der indført et begreb, som kaldes byggeret, men dette begreb er undermineret af ombudsmand og klageinstanser, som talrige gange har påtvunget kommunerne at høre naboer, uanset at byggerierne ligger inden for byggeretten. Både skønssafgørelser og høringer tager tid - og klageomfanget er steget ganske betragteligt. Det koster også ressourcer. Derfor mener KTC, at man frem for at overveje omorganisering af byggesagsbehandlingen, som det foreslås i Regeringens vækststrategi, atter bør se på om regelsættet udvikler sig i en retning, som understøtter hurtig sagsbehandling og lave omkostninger.

KTC finder det dog også godt, at kommunerne fortsat skal varetage de tidligere tildelte opgaver i relation til vand- og naturplanerne.

## **KTCs bemærkninger vedr. tre forhold: Miljøtilsyn med virksomheder**

Med evalueringen af kommunalreformen har udvalget diskuteret følgende tre eventuelle tiltag på virksomhedsområdet:

1. Tilsyn og godkendelse af IED-virksomheder samles i staten
  2. Godkendelse af deponeringsanlæg flyttes til staten (og tilsyn forbliver hos staten). Der er ca. 120 på landsplan.
  3. Tilsyn med deponeringsanlæg flyttes til kommunerne (og godkendelse forbliver hos kommunerne)
- I rapporten er der opstillet en række fordele og ulemper ved eventuelle gennemførelse af hvert af disse tiltag. Udvalget giver ingen entydig anbefaling til hvilke – om nogen – af de tre forslag, der bør gennemføres.

Hvis tilsyn og godkendelse af IED-virksomhederne samles i staten, vil det efter KTC's vurdering betyde, at ca. 400 større, miljøtunge virksomheder vil skulle overgå fra kommunen til staten.

I den nuværende opgavefordeling er det i forhold til udvalgets foreslåede tiltag KTCs helt klare anbefaling:

- A. At kompetencefordelingen mellem stat og kommune mht. til tilsyn og godkendelse med bilag 1 virksomheder (IED) forbliver uændret.
- B. At godkendelseskompetencen mht. deponeringsanlæg ikke flyttes til staten.
- C. At tilsyn med deponeringsanlæg flyttes til kommunerne, således at både godkendelse og tilsyn ligger hos kommunerne.

### Én indgang for virksomheder

Baggrund for KTCs anbefalinger er at fastholde kommunalreformens hovedsigte, som var at sikre borgere og virksomheder én indgang til myndigheden, så ansvaret er samlet ét sted og servicen er tæt på borgere og virksomheder.

Virksomhederne har i stor udstrækning fået én indgang til det offentlige, som kan håndtere og koordinere de mange forskellige myndighedssager, som virksomheder møder. Kommunerne har det nødvendige lokalkendskab til en smidig sagsbehandling og prioriterer både tilsyn og beredskab højt. Virksomhederne oplever, at kommunerne ser helheden for deres virksomhed og finder løsninger, som giver god mening for dem. Placeringen af myndighedsopgaven hos kommunerne giver således synergi i varetagelsen af de forskellige myndighedsområder og mulighed for at finde løsninger, som omfatter helheden.

### Miljøregulering og den fysiske planlægning

Det er meget vigtigt med et tæt samspil mellem miljøregulering og den fysiske planlægning. Miljøregulering er afhængig af, at planlægningen understøtter den rigtige placering af virksomhederne, så reguleringen ikke bliver mere omfattende end nødvendigt. Planlægningen er afhængig af en løbende dialog med miljømyndigheden for at sikre de miljømæssige rette placeringer af erhvervsområderne.

### Beredskab og indsats ved akutte miljøuheld

For mange af de omhandlende virksomhedstyper er der behov for en tæt dialog med den kommunale beredskabsmyndighed og miljømyndigheden med henblik på at forebygge større miljøuheld, bl.a. ved udarbejdelse af egentlige beredskabsplaner. Denne koordinering foregår mest sikkert og effektivt, til glæde for såvel virksomhed som borgere, når de medvirkende myndigheder har stort lokalkendskab. Kommunerne har langt de fleste steder i landet etableret en miljøvagtordning, som indsatslederne kan trække på døgnet rundt, hvis der sker uheld på virksomheder. Uanset om staten eller kommunen er miljømyndighed på virksomheden, er det under alle omstændigheder det kommunale beredskab i samarbejde med miljøvagten, som rykker ud og varetager akutindsatsen. I denne situation er det helt afgørende med lokalkendskab – herunder mht. spildevandsledninger / renseanlæg / drikkevandsforsyning / generel infrastruktur m.v. – samt størst mulig indsigt i virksomhedernes interne miljøforhold.

### Miljøregulering på et højt fagligt niveau

Som følge af kommunalreformen i 2007 er de enkelte kommunale miljøforvaltninger blevet større, og generelt står kommunerne i dag stærkt mht. miljøfaglige og planlægningsmæssige kompetencer. Enkelte små kommuner får støtte af større gennem forpligtende samarbejder.

Derudover findes der rigtig mange tværkommunale samarbejder og netværk i KTC, KL og Envina-regi, f.eks. KTC-netværk for direktører, for natur- og miljøchefer samt KLs og Envinas mange faglige netværk, som tilsammen udgør landsdækkende faglige netværk. Formålet med de faglige netværk er, at skabe effektivitet, ensartethed og en høj faglighed omkring miljøreguleringen af IED-virksomhederne.

Virksomhedernes organisationer efterspørger, at miljømyndighederne har branchekendskab.

Det kan være svært at opnå, når der fx kun er en enkelt eller ganske få virksomheder af en bestemt type virksomhed i hele Danmark. Denne udfordring vil være mindst lige så stor for en statslig instans, mens der i kommunerne ofte vil være lignende, men mindre virksomheder, som kommunen i forvejen har branchekendskab til, og hvor brancheviden kan bruges på de miljømæssigt tungere IED virksomheder. Denne mulighed og baggrundserfaring vil man ikke opnå hos en statslig instans.

#### Netværkssamarbejder om grøn omstilling

Flere og flere kommuner har etableret partnerskaber og netværkssamarbejder med de væsentlige virksomheder i kommunen for at fremme en grøn omstilling. I den forbindelse spiller IED-virksomhederne en vigtig rolle. Flyttes myndighedsopgaven ift. disse virksomheder, vil netværkssamarbejderne blive svækket.

#### Evalueringsrolle af statens myndighedsrolle ift. de største virksomheder

KTC har fra kommunernes side følgende vurdering af statens miljøopgaver ift. virksomheder:

Det er kommunernes oplevelse, at der ikke er en tilstrækkelig dialog mellem staten og kommunerne vedr. de virksomheder, hvor staten er miljømyndighed.

Dette er uheldigt i forhold til koordinering vedr. byggesagsbehandling, spildevandstilsyn, affaldstilsyn, brandtilsyn og lokalplanlægning.

Med den varslede organisationsændring i Miljøstyrelsen vil statens miljøtilsyn med virksomheder fremover skulle udføres fra Århus og København. Der vil således være en stor fysisk afstand til virksomhederne.

Det er uheldigt, da borgerhenvendelser vedr. klager over støj og lugt f.eks. kræver, at der rykkes hurtigt ud (der skal jo dokumenteres, hvorfra støjen eller lugten kommer fra, inden der kan meddeles et påbud om, at forureningen skal nedbringes). Hvis antallet af IED virksomheder, som staten har myndighedsopgaven på, forøges, vil det forstærke det i forvejen eksisterende problem med afstande og reaktionstider.

#### Sammenfatning:

Hvis der på trods af KTC's anbefalinger fortsat er et ønske om at overflytte yderligere myndighedskompetence til staten på området, bør der foretages en meget grundig analyse af de givne forslag, før der træffes endelig beslutning.

I en sådan analyse bør alle væsentlige aktører være repræsenteret, herunder KL/KTC, DI og Miljøstyrelsen.

En eventuel undersøgelse skal ikke være begrænset til udelukkende at undersøge IED virksomheder med kommunal miljømyndighed, men skal også omfatte IED virksomheder med statslig miljømyndighed.

#### **Grundvandsområdet:**

KTC finder det som indledningsvist nævnt beklageligt, at Statens opgaveløsning af opgaver, som blev overført med kommunalreformen, ikke har indgået i evalueringen. Det gælder blandt andet grundvandsområdet, som burde have været belyst indgående i evalueringen, idet der her udestår flere væsentlige problemfelter for den mest optimale myndighedsudøvelse.

Det anbefales følgende vedrørende grundvand i rapporten fra udvalget om evaluering af kommunalreformen:

1. Behovet for vedligeholdelsen af grundvandskortlægningen efter 2015 skal afklares.
2. Miljøministeriet bør i 2013 nedsætte et udvalg, som skal vurdere de hensyn, der skal tilgodeses ved en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen efter 2015, herunder en vurdering af, hvor en eventuel kortlægning efter 2015 kan varetages.
3. En sammenstilling og udveksling af data på grundvandsområdet bør belyses yderligere af de relevante parter.

Det vurderes fra KTCs side, at behovet for grundvandskortlægning er til stede. Det er væsentligt i overvejelserne omkring kortlægning efter 2015 at være opmærksom på, at der vil være et behov for revision af indsatsplanerne efter 2017, i og med at vandværkerne får nye kildepladser, osv.

KTC opfordrer derfor til at kommuner, der har erfaring med indsatsplanlægning og dermed behovet for vedligeholdelse af kortlægningen, inviteres til at deltage i den kommende arbejdsgruppe.

Det skal efter KTCs opfattelse overvejes grundigt, hvor opgaven fremtidigt skal placeres. KTC finder det uheldigt, hvis der, som udvalgsrapporten antyder, lægges op til at denne opgave evt. kan varetages af regionerne. Det vurderes ikke, at regionerne har den tilstrækkelige kompetence på dette fagområde. Ved kommunalreformen blev den geologiske kompetence fordelt mellem staten og kommunerne. Det er derfor vanskeligt at finde argumenter for, at regionerne atter skal opgradere på grundvands-/miljøområdet, når sigtet med kommunalreformen var at samle myndighedsopgaven. Der er med den nuværende arbejdsfordeling af og til koordineringsproblemer mellem regionerne og kommunerne, og dette vil forstærkes.

Det er efter KTCs opfattelse meget uheldigt, hvis kommissoriet afspejler den tanke, at opgaven bør ligge i regionerne. Der bør lægges op til en langt bredere tilgang til vurdering af videreførelse af grundvandsopgaven.

Da arbejdsprocessen med at kortlægge grundvandet kaster vigtig lokalviden af sig, kunne kortlægningen med fordel foretages af kommunerne. Opgaven kan evt. blive hos staten i god koordinering med kommunerne, dette vil sikre den nødvendige sammenhæng til vandforsynings- og vandplanindsatsen.

Det bør efter KTCs opfattelse sikres, at den angivne evaluering af dataudveksling på grundvands- og drikkevandsområdet, kommer til at ske i et forum med deltagelse af KL/kommunerne, da kommunerne som væsentlige leverandører og brugere af disse data har en stor interesse i området.

#### **Råstofområdet:**

Udvalgets evaluering af råstofområdet efter kommunalreformen har resulteret i følgende vurdering og forslag på råstofområdet er:

- *Model 1. Uændret opgavefordeling*  
Kommunernes opgave med at give tilladelser til råstofudvinding og regionernes opgave med udpegning af råstofområder fastholdes.
- *Model 2. Flytning af tilladelsesgivning til regionerne*  
Kommunernes opgave med at give tilladelse til råstofudvinding flyttes til regionerne

Udvalget har arbejdet med evalueringen i perioden februar 2012 til marts 2013. KL og KTC har ikke tidligere været involveret i processen og det er derfor første gang, at KTC har lejlighed til at udtale sig i evalueringsprocessen.

KTCs opfattelse er sammenfattende følgende:

- KTC anbefaler, at tilladelsesdelen (behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervs-mæssig råstofudvinding) fastholdes som en kommunal opgave.
- KTC anbefaler, at kortlægning og planlægning fremover skal foregå på et nationalt eller overregionalt niveau.
- KTC anbefaler, at ansvaret for tilførsel af jord til råstofgrave (Jordforureningslovens § 52) overgår til kommunerne, såfremt kortlægning og planlægning flyttes fra regionerne.

#### Ansøgninger om tilladelser er - og skal fortsat være - en kommunal opgave

Kommunerne blev myndighed på tilladelsesdelen og tilsynsdelene efter råstofloven, som en af mange nye opgaver ved kommunalreformen pr. 1. januar 2007. Beslutningen om at flytte råstoflovens tilladelses- og

tilsynsdel til kommunerne fulgte kommunalreformens hovedsigte, at indgangen til det offentlige for virksomheder og borgere skulle være kommunerne.

Før 2007 var kommunernes andel i en råstofansøgning/råstoftilladelse primært tilladelse efter vejlovgivningen.

I dag administrerer kommunerne langt hovedparten af de lovområder, der er involveret i behandlingen af en råstofansøgning. Det drejer sig om:

- Naturbeskyttelseslovens bestemmelser i forhold til beskyttelse af
  - naturtyper
  - fortidsminder m.v.
  - administrationen af Natura 2000
  - bilag 4 arter og rødlistearter
- Vandforsyningsloven
  - beskyttelsesbestemmelser for grundvand
  - tilladelse til råstofindvinding under grundvandsspejl,
  - tilladelse til indvinding af procesvand til vådsortering m.v.
- Miljøbeskyttelsesloven i forhold til
  - nedsivning af skyllevand
  - miljøpåvirkninger
    - støv
    - støj
    - vibrationer
- Vandløbsloven i forhold til evt. bortledning af vand
- Vejlovgivning
  - vejadgang
  - afstandskrav til vej, m.v.
- Planloven særligt i forhold til VVM-bekendtgørelsen (Vurdering af virkninger på Miljøet) d.v.s. VVM-screeninger i alle tilfælde og VVM-redegørelser i nogle tilfælde.

I forbindelse med behandling af en råstofansøgning, er tilladelsesmyndigheden forpligtet af Råstoflovens § 8, hvoraf fremgår, at en ansøgning om erhvervs-mæssig råstofindvinding er en ansøgning om tilladelse efter alle lovområder, der er involveret på det ansøgte areal, for at indvindingen kan finde sted. Det er tilladelsesmyndigheden, der skal finde ud af hvilke lovområder, der er involveret på arealet. Og hvis der er lovområder, hvor tilladelsesmyndigheden efter råstofloven ikke er myndighed, skal ansøgningen forelægges den relevante myndigheder. Med udgangspunkt i den gældende opgavefordeling drejer det sig f.eks. skovloven og lov om klitfredning, som administreres af staten via Naturstyrelsen.

Det indebærer, at på det tidspunkt, hvor der bliver givet en råstoftilladelse, er det tilladelsesmyndighedens ansvar, at de myndigheder, der administrerer de forskellige lovgivningsområder, der er berørt af den aktuelle ansøgning har fået den forelagt. Det er også tilladelsesmyndighedens ansvar, at skrive alle relevante afgørelser med klagevejledning ind i råstoftilladelsen uanset hvilken lovgivningsmæssig oprindelse afgørelsen har.

Status er, at hovedparten af de råstoftilladelser, der er givet siden 2007 kun indeholder afgørelser, hvor kommunerne er myndighed. Med andre ord er det undtagelsen, at en råstoftilladelse indeholder afgørelser efter lovgivning, der administreres af én af de statslige styrelser. Bortset fra høringer sker behandlingen af hovedparten af råstofansøgninger, derfor udelukkende i kommunernes Teknik og Miljøforvaltninger.

#### Lokalkendskab

Når der skal udarbejdes en råstoftilladelse er et godt kendskab til lokaliteten og lokalområdet en stor fordel. Besøg i området i forbindelse med udarbejdelse af tilladelsen er helt nødvendigt. Når graven er kommet i drift

skal der føres tilsyn. Disse ting forløber ofte mere smidigt, når sagsbehandleren er tættere på. Den lokale forankring er selvsagt vigtig!

Ovenstående taler for at fastholde status – vælge model 1

#### Er der overhovedet fordele ved Model 2?

I rapportens kap. 7.5.5. Vurdering og forslag bliver der oplistet tre fordele ved model 2.

Fordel 1: der kan ske en styrkelse af kompetencerne på området, idet regionernes større geografier kan medføre en højere sagsfrekvens, stordriftsfordele, samt større faglige miljøer. Det kan også understøtte en mere ensartet og smidig sagsbehandling.

Der vil blive tale om en højere sagsfrekvens pr. sagsbehandler. Til gengæld mistes kontakten til lokalområdet. Der til kommer, at der **ikke** vil blive tale om en mere smidig og effektiv sagsbehandling. I en model 2 løsning vil regionerne udelukkende være myndighed på Råstofloven og jordforureningslovens § 52. Der vil altid skulle indhentes udtalelse fra kommunerne og afgørelser efter anden lovgivning vil forsat være på områder, hvor kommunerne er myndighed på hovedparten som nævnt ovenfor: naturbeskyttelseslov, vandforsyningslov, miljøbeskyttelseslov, lov om offentlige veje og privatvejsloven.

Eksterne høringer med mange eksterne afgørelser, der skal skrives ind i en tilladelse er meget ufleksibel og betydelig mindre effektiv end en intern høring og afgørelser i eget hus, som det er tilfældet nu. Der må derfor forventes øget sagsbehandlingstid, hvis model 2 bliver valgt.

Der vil blive tale om større faglige miljøer på råstofområdet, men der vil blive tale om meget smalle faglige miljøer, hvor der ikke indgår andre fagområder. Erfaringerne fra kommunerne er, at bred faglighed er alfa og omega for en god sagsbehandling i forbindelse med tilladelser til råstofindvinding.

Fordel 2: Den tættere kobling mellem planlægning og tilladelse i regionalt regi vil give mulighed for en ændret balance mellem overordnede råstofhensyn og lokale interesser sammenlignet med kommunernes praksis i dag.

Fordel 3: Det vil herudover give mindre behov for koordinering m.m., mellem myndigheder, når tilladelser til råstofindvinding og efterbehandling samt dispensation til tilførsel af jord samles hos én instans.

Og netop derfor burde jordforureningsopgaven lægges hos kommunen.

#### Kortlægning og planlægning

Regionerne beholdt kortlægning af råstofforekomster og planlægning af regionale råstofgraveområder ved kommunalreformen. Råstofloven tager udgangspunkt i, at den enkelte region er selvforsynende med råstoffer. Selvom de 5 regioner er større enheder end de tidligere 14 amter, er der især omkring Region Hovedstaden en situation, hvor der bliver importeret store mængder råstoffer fra Region Sjælland. Region Hovedstaden har vanskeligt ved at være selvforsynende med råstoffer. Det tegner et billede af, at planlægningsenhederne ikke må være mindre end de nuværende. D.v.s. kommunerne egner sig ikke til at varetage kortlægning og planlægning.

Alternativ til regionerne er derfor en af de statslige styrelser enten NaturErhvervsstyrelsen eller Naturstyrelsen, der jo i forvejen er myndighed på råstoffer på havet. Går man uden for styrelserne kunne GEUS være et godt bud. Under alle omstændigheder er det væsentligt, at der kommer til at ske råstofplanlægning på nationalt eller i det mindste et over regionalt niveau.

Tilførsel af jord til råstofgrave - Jordforureningslovens § 52


Det er med undren, KTC kan konstatere, at regionernes opgave vedr. jordforureningslovens § 52 tilsyneladende ikke har været genstand for evaluering.

KTC finder, at såfremt kortlægning og planlægning fjernes fra Regionerne, bør myndighedsopgaven vedr. tilførsel af jord til råstofgrave ligge hos kommunerne.

Kommunerne har ansvaret for styring af jordstrømme og kommunerne har systemer til håndtering og sagsbehandling af flytning af jord, og kommunerne har de faglige kompetencer til kategorisering af jord og ansvar for administrationen af områdeklassificering. Kommunerne administrerer § 33 miljøgodkendelser og § 19 tilladelser til genanvendelse af overskudsjord efter Miljøbeskyttelsesloven.

Kommunerne kan derfor uden videre påtage sig opgaven efter Jordforureningslovens § 52 på en måde, der sikrer, at der ikke bliver modtaget "forkert" jord ud over dispensationerne i råstofgrave. Kommunerne kommer desuden i forvejen på tilsyn med råstofgrave, og det "ekstra" tilsyn vedrørende returjord, som regionerne har ansvar for i dag, kan gennemføres som en del af kommunernes tilsyn.

Med venlig hilsen



Torben Nøhr  
Formand