

Tilsyn med kommune- og lokalplaner

- konsekvenser for den fysiske planlægning



Nadja R. Henningsen & Signe Maj Holm

Landinspektøruddannelsen - 10. semester
Aalborg Universitet 2010

Afgangsprojekt
Tilsyn med kommune- og lokalplaner
– Konsekvenser for den fysiske planlægning

Af Nadja Rummelhoff Henningsen og Signe Maj Holm

Specialisering: Land Management
Projektperiode: 1. februar 2010 til 29. juli 2010
Projektgruppe: 10ap1003
Vejleder: Christian Aunsborg
Oplagsantal: 4
Sideantal: 209
Bilag: 7 stk. vedlagt på side 177
Billederne på forsiden er taget af projektgruppen.

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Landinspektøruddannelsen
Aalborg Universitet
Fibigerstræde 11
9220 Aalborg Ø
<http://www.lsn.aau.dk>

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse af dele eller uddrag af rapporten skal ske med kildeangivelse.

Synopsis

Dette projekt omhandler, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner, på baggrund af kommunalreformen, er blevet ændret. Problemstillingen søges besvaret gennem to delspørgsmål. Første delspørgsmål omhandler ændring af emnerne, der fremsættes indsigelse på baggrund af og hvilke konsekvenser dette medfører den fysiske planlægning. Andet delspørgsmål omhandler, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning at miljøcentrene, som tilsynsmyndighed, ikke er planmyndighed.

Klarlæggelsen af hvilke konsekvenser ændringen har medført sker i rapportens anden fase, hvor de nødvendige analyser foretages. En analyse af plansystemet og tilsynet foretages for at opnå baggrundsviden om plansystemet, tilsynets indhold, hvilke opgaver amtsråd havde som planmyndighed, og hvilke opgaver miljøcentrene har, der bidrager med et lokalkendskab. Dette ligger til grund for besvarelsen af første og andet delspørgsmål, som foretages på baggrund af analyser af kommune- og lokalplanindsigelser og interviews med relevante aktører.

I rapportens tredje fase er det klarlagt, på baggrund af analyserne, at ændringen af tilsyn af kommune- og lokalplaner har medført, at tilsynet er blevet mere overordnet. Dette medfører at kommunerne har fået større frihed til selv at bestemme over deres planlægning. På grund af den større frihed kommunerne har fået, betyder det, at den fysiske planlægning kan blive påvirket. Det kan derfor være at fx byvækst i nogle områder bliver prioriteret højere end fx landskabelige interesser. Fordi miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser, er det klarlagt, at der ikke er behov for lokalkendskab på samme niveau som amtsråds lokalkendskab.

Abstract

This project deals with the implications it has for physical planning, that the supervision of district plans has been changed, regarding the municipality reform. The thesis is sought answered through two research questions. First question deals with change in subjects from which objections are made, and which consequences it entails in physical planning. The second question concerns which effects it have on physical planning when the environmental centers are the regulating authority in this respect and not the planning authority.

The second part of the report scrutinizes the thesis through the research questions in order to clarify the impact the change has resulted in. To do this an analysis of the planning system and the monitoring is carried out. This is done to obtain background information on the planning system, content of the regulation, the duties of the county councils as planning authority and the contribution of the duties of the environmental centers to local literacy. This underlies the answer to the first and second question, which will be based on analysis of district local plans and interviews with relevant participants.

Based on the analysis, the third part clarifies that the change of control of district plans has meant that supervision has become more general. This implies that municipalities have greater freedom to determine their planning. Because of the greater freedom the municipalities have received, it indicates that regional planning may be affected. Therefore it may be that such urban growth in some areas are given a higher priority than for example landscapes of interest. Seeing as environmental centers must manage the general interests, it is clear that there is no need for local knowledge at the level of county councils local literacy.

Forord

Dette afgangsprøjsjekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester på Aalborg Universitet i perioden d. 1. februar til d. 29. juli 2010. Dette udgør fjerde og sidste semester på specialiseringen Land Management.

Nærværende projektrapport omhandler, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner på baggrund af kommunalreformen er blevet ændret. Rapporten henvender sig hovedsageligt til vejleder og censor, men kan også tænkes at have interesse for andre aktører fx kommuner og miljøcentre.

Projektgruppen vil gerne takke Lars Henrik Dahl Hansen, Peter Henneby, Søren Sloth Lave, Jørgen Knudsen, Line Steenberg, Poul Jørgen Christensen, Morten Harder Haugaard, og Verner Christensen, som har været behjælpelige i forbindelse med spørgsmål omhandlende deres arbejde med den fysiske planlægning og tilsyn med kommune- og lokalplaner.

Aalborg Universitet, d. 29. juli 2010

Nadja Rummelhoff Henningsen

Signe Maj Holm

Læsevejledning

I rapporten angives kilder efter Harvard-metoden, hvor kilderne angives i firkantede parenteser ved forfatterens efternavn, årstal for udgivelsen samt sidetal. Hvis der er flere kilder af samme forfatter, ledsages kilden efter årstallet af et bogstav i alfabetisk rækkefølge. Et eksempel på en henvisning er: [Miljøministeriet, 2006a, s. 24].

Henvisninger til love, bekendtgørelser o.lign. foregår på følgende måder. Den ene er hvor teksten fra fx en lov bliver brugt eller gengivet i rapporten. Her henvises til loven vha. en kilde, der er angivet ved hvilken type samt nr. og årstal, for hvornår den er vedtaget fx [LFF93, 2005]. Ved angivelse af paragraffer angives det før bestemmelsen, hvilken lov den kommer fra. Ved brug af planloven angives dette ved PL samt hvilket årstal. Den anden måde er hvor der i rapporten nævnes fx en lovs navn. I stedet for at angive den fulde titel på loven i rapportteksten, benyttes fodnoter til at angive dette.

Henvisninger til internetsider foregår ved angivelse af en firkantet parentes indeholdende en henvisning til hovedsiden. Er der flere forskellige sider under samme hovedside bliver henvisningerne, som ved de andre kilder, ledsaget af et bogstav i alfabetisk rækkefølge. De fulde informationer om kilderne er at finde i litteraturlisten bagerst i rapporten.

Såfremt kildehenvisningen er placeret før et punktum og dermed indgår i sætningen, er kilden kun gældende for den sætning, den står skrevet i. Hvis den derimod er placeret efter et punktum, gælder den for hele det afsnit, den står skrevet i. Citater er angivet i anførselstegn med pågældende citat stående i kursiv. Yderligere er kursiv skrift anvendt til at fremhæve begreber.

I rapporten gøres der forskel på figurer og tabeller. Begge angives med fortløbende nummerering for hvert enkelt kapitel. Bilag findes bagerst i rapporten. Indsigelserne findes på vedlagte CD.

Fase 1: Indledning	1
1 Indledning	3
1.1 Problemformulering	10
2 Projektets struktur og metode	13
2.1 Projektets struktur	13
2.2 Projektets metoder	20
Fase 2: Analyser	25
3 Systemanalyse	27
3.1 Plansystemet før kommunalreformen	28
3.2 Plansystemet efter kommunalreformen	33
3.3 Tilsynsopgaven før kommunalreformen	38
3.4 Tilsynsopgaven efter kommunalreformen	44
3.5 Opsamling	48
4 Analyse af kommuneplanindsigelser	51
4.1 Emner – før kommunalreformen	51
4.2 Emner – efter kommunalreformen	63
4.3 Sammenligning	82
4.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab	105
5 Analyse af lokalplanindsigelser	107
5.1 Emner – før kommunalreformen	107
5.2 Emner – efter kommunalreformen	114
5.3 Sammenligning	118
5.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab	126
6 Interviews	129
6.1 Interviewmetode	129
6.2 Analyse af interviewene	136
6.3 Opsamling	141
Fase 3: Resultat	143

7	Diskussion	145
7.1	Ændring af indholdet af emner for indsigelser	145
7.2	Miljøcentret ikke planmyndighed	148
7.3	Metodekritik	150
7.4	Kildekritik	153
8	Konklusion	155
9	Perspektivering	159
	Litteraturliste	161
	Bilag	177

Fase 1 – Indledning

Fase 1 – I projektets indledende fase beskrives projektets problemstilling. Indledningen leder frem til en problemformulering, hvor problemets elementer identificeres. Problemformuleringen er bestemmende for det videre projektførløb. Efter problemformuleringen er der derfor et kapitel om projektets struktur og metode, som klarlægger projektets forløb, og hvilke metoder der skal benyttes til at besvare projektets problemformulering.

1

Indledning

Grundpillerne for strukturen af den offentlige sektor i Danmark blev lagt ved kommunalreformen i 1970. Inddelingen af Danmark i 87 købstadskommuner og ca. 1.300 sognekommuner beliggende i 25 amtskommuner blev reduceret til 14 amter og 275 kommuner incl. Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, som både varetog kommunale og amtslige opgaver. [Indenrigsministeriet, 1990, s. 1] Derved fik kommunerne og amterne en størrelse, som gjorde at de kunne varetage de opgaver borgerne efterspurgte. Yderligere skete der en decentralisering, ved at en del af statens opgaver blev uddelegeret til kommunerne og amterne. Kommunerne fik overdraget opgaver som kunne løses lokalt, og amterne fik opgaver, som var for små til staten og for store til kommunerne. [Amtsrådsforeningen, 1983, s.10] [Kaalund, 1991, s.13] [Strukturkommissionen, 2004a, s. 13] I årene efter 1970 opstod nye behov og problemstillinger pga. velfærdssamfundets udvikling. Det gjorde at den offentlige sektor løbende var nødt til at tilpasse sig disse nye behov og problemstillinger [Sundhedsministeriet, 2005, s. 6].

På grund af den tiltagende debat om den offentlige sektors indretning nedsatte regeringen i 2002 en strukturkommission. Kommissionen havde til opgave, at udarbejde en teknisk og faglig analyse, der skulle klarlægge, hvorledes der var behov for at ændre strukturen af den offentlige sektor. Dette skete bl.a. ved at klarlægge fordele og ulemper ved den gældende struktur. [Strukturkommissionen, 2004a, s. 12]

I 2004 udgav Strukturkommissionen deres hovedbetænkning, som beskrev deres resultater og konklusioner. Kommissionen var kommet frem til, at der var behov

1 Indledning

for en ændring af den offentlige sektors struktur. Det skyldtes bl.a., at der var svagheder ved strukturen og opgavefordelingen. En del af svaghederne knyttede sig til størrelsen af kommuner og amter og til opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Blandt andet havde de mindre kommuner problemer med fagligheden af opgaveløsningen, højere udgifter pr. indbygger, at sikre flere valgmuligheder, samt at drage fordele af stordrift og digitalisering. Yderligere var amterne for små til sikre sygehusområdet samt at sikre en sammenhængende og koordineret indsats. Det skyldes bl.a., at ansvaret for visse opgaver var fordelt mellem flere forskellige forvaltningsled. Det blev vurderet, at indretningen af den offentlige sektor ikke kunne håndtere fremtidens udfordringer, som demografisk udvikling, øget mobilitet samt den meget snævre makroøkonomiske ramme. [Strukturkommissionen, 2004a, s. 25]

På baggrund af Strukturkommissionens resultater og anbefalinger fremlagde regeringen i 2004 deres udspil til en reform af den offentlige sektors struktur, også kaldet kommunalreformen. Efter forhandlinger mellem regeringen og de øvrige partier i Folketinget, blev der i juni 2004 indgået aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om en reform. Den 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft. [Sundhedsministeriet, 2005, s. 7]

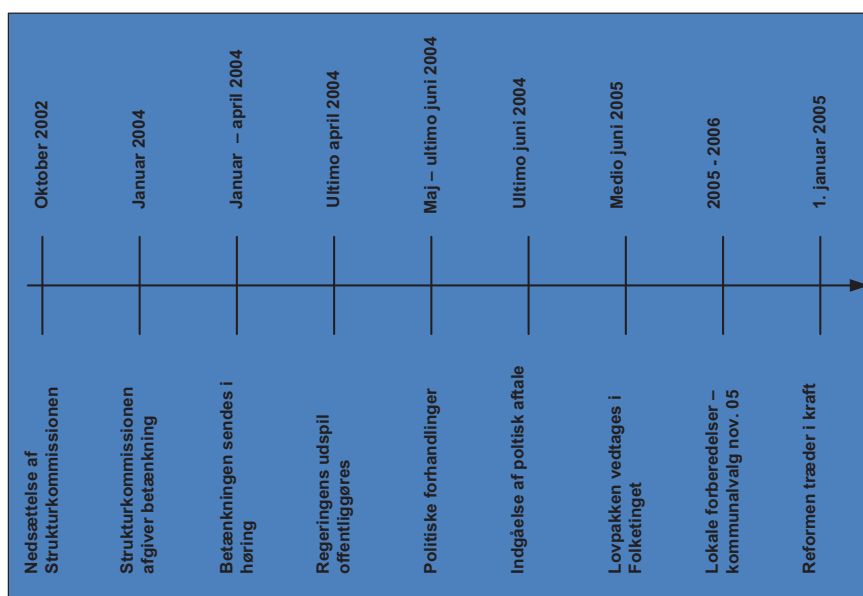
Kommunalreformen medførte at der blev tegnet et nyt danmarkskort, se figur 1.1 på modstående side, da Strukturkommissionen havde klarlagt, at der var svagheder ved kommuner og amters størrelser [Strukturkommissionen, 2004a, s. 27]. I stedet for de hidtidige 270 kommuner blev der dannet 98 nye. Amterne, Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd blev nedlagt og der blev oprettet fem nye regioner. [Sundhedsministeriet, 2005, kap. 2]

Udover at der med kommunalreformens ikrafttræden blev tegnet et nyt danmarkskort, blev der også foretaget en ny opgavefordeling i den offentlige sektor. Med amternes nedlæggelse skulle deres opgaver fordeles mellem kommuner, regioner og staten. Yderligere blev en del af statens opgaver overdraget til kommunerne. Staten fastlægger, som tidligere, de overordnede rammer. Regionerne har ansvaret for sundhedsvæsenet, udarbejdelse af regionale udviklingsplaner, råstofplaner og at løse visse driftsopgaver for kommunerne. Kommunerne forvalter de borgerrettede opgaver, fx udstedelse af byggetilladelse. [Sundhedsministeriet, 2005, s. 21]

Nogle eksperter stiller dog spørgsmål ved grundlaget for kommunalreformen. De mener bl.a., at kommunalreformen er vedtaget uden nogen indlysende

1 Indledning

problemdefinition, samt at der kan stilles spørgsmålstegn ved Strukturkommissionens analyser [Pallesen, 2003, s. 135] [Nannestad, 2006] [Mouritzen, 2004, s. 8]. Yderligere stilles der spørgsmål ved den hurtige beslutningsproces, som kommunalreformen var igennem. Kommunalreformen fra 1970 var 12 år undervejs før den blev vedtaget. Den blev skabt på baggrund af *"dybtgående, langvarige analyser og overvejelser, hvori man inddrog forskningen, ekspertisen i øvrigt såvel som de involverede interesser"* [Mouritzen, 2004, s. 8]. Opstarten til den nye kommunalreform begyndte i 2002 med Strukturkommissionen. Deres resultat blev fremført i 2004 og samme år blev der indgået aftale om reformen, og i 2007 trådte kommunalreformen i kraft. Regeringen brugte derfor kun to år på at undersøge, om der var behov for at ændre strukturen af den offentlige sektor. [Sundhedsministeriet, 2005, s. 11] På figur 1.2 ses en tidslinje af vejen til kommunalreformens ikrafttrædelse.



Figur 1.2: *Vejen til kommunalreformen* [Sundhedsministeriet, 2005, s. 11]

Dette gør projektgruppen interesseret i at finde ud af mere om kommunalreformen, da denne bringer en masse spørgsmål frem, som kunne være spændende at undersøge. Der skal dog findes en faglig relevant problemstilling at undersøge.

I forbindelse med reformen blev en del af sektorområderne som miljø, den fysiske planlægning, de sociale og sociale-psykiatriske institutioner, vejene m.v. ændret. Områderne blev ikke ændret pga., at særlige problemer var knyttet

til områderne, *"men fordi regeringens reformønsker skabte problemer med deres eksisterende placering i amterne"* [Christiansen og Klitgaard, 2008, s. 2]. [Strukturkommissionen, 2004b, s. 273-274] Disse opgaver, som amterne før varetog, blev derfor fordelt mellem kommuner, regioner og staten. Opgaverne på miljø, natur- og planlægningsområdet blev fordelt mellem staten og kommunerne. Miljøministeren fik en tredjedel af amternes opgaver inden for miljøområdet. Størstedelen af disse opgaver har miljøministeren uddelegeret til syv nyoprettede miljøcentre ved bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser fra 2007¹. Miljøcentrene er placeret i Aalborg, Nykøbing F., Odense, Ribe, Ringkøbing, Roskilde og Århus. [Miljøministeriet, 2006a] [Sundhedsministeriet, 2005, s. 21-32]

Opgaverne, som miljøcentrene overtog, kan inddeles i fem hovedområder: Natur- og vandplaner samt overvågning, tilsyn med kommune- og lokalplaner, godkendelse af og tilsyn med særligt forurenende virksomheder, tilsyn med de potentielt mest forurenende kommunalt drevne virksomheder og VVM-vurdering og placering af større infrastrukturanlæg [Miljøministeriet, 2003, s. 3]. Kommunerne overtog bl.a. opgaver vedrørende tilsyn og miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelsesloven, vedligeholdelse af vandløb samt naturbeskyttelse. Yderligere overtog de planlægningen for det åbne land, som amterne før havde ansvaret for. Overtagelsen har medført at retningslinjerne for planlægningen af det åbne land, som før var beskrevet i regionplanerne, nu skal indarbejdes i kommuneplanerne. [Sundhedsministeriet, 2005, s. 21-32] [Indenrigsministeriet, 2004, s. 72]

Projektgruppen synes det vil være interessant, at undersøge hvilke konsekvenser det har haft, at miljøcentre har overtaget tilsyn med kommune- og lokalplaner fra amtsråd, da ændringen ikke skyldes, at amtsråd forvaltede opgaven dårligt. [Indenrigsministeriet, 2004, s. 72] Yderligere er det en faglig relevant problemstilling, da det omhandler plan- og reguleringssystemet, som er et emne vi, som kommende landinspektører, kan komme til at arbejde med. Blandt andet i form af udarbejdelse af planer eller sagsbehandling ved kommuner, regioner eller staten.

Overdragelsen af tilsyn med kommune- og lokalplaner til miljøcentrene, har medført at der er sket en ændring af tilsynets indhold, dvs. indholdet af bestemmelserne i planloven, som regulerer tilsynet. Det vil derfor være interessant,

¹BEK nr. 1128 af 26/09/2007 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til By- og Landskabsstyrelsen og Miljøministeriets miljøcentre

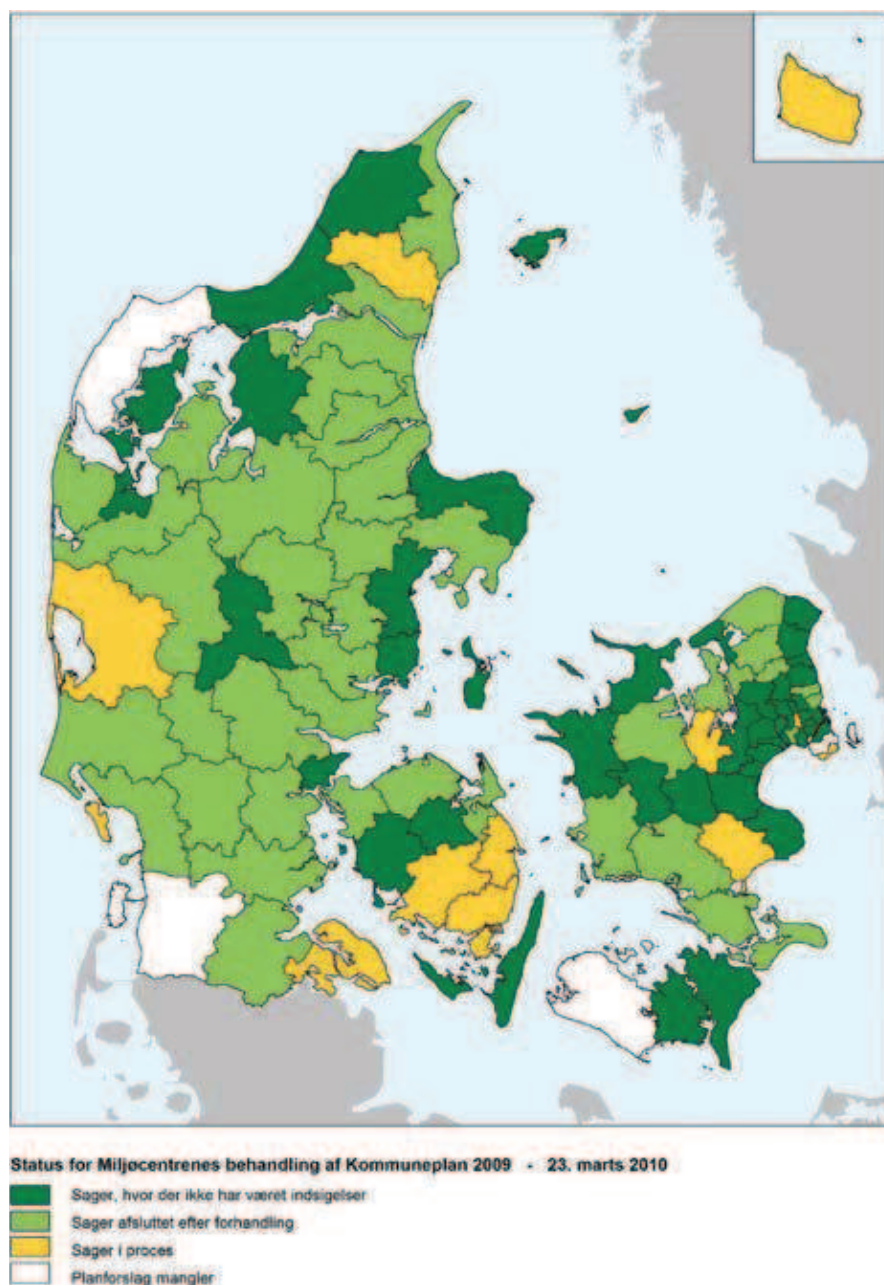
1 Indledning

at undersøge om ændringen af indholdet har medført nogle konsekvenser for den fysiske planlægning. Det skyldes, at den fysiske planlægning, jf. PL09 § 1, stk. 2, nr. 1, bl.a. er vigtig i forhold til *"at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte regioner og kommuner* [LBK937, 2009]. Yderligere har ændringen af tilsynet medført, at opgaven nu ligger hos en myndighed, som ikke er planmyndighed. Amterne havde til opgave at udarbejde regionplanen samtidig med at de sikrede, at dens retningslinjer blev overholdt i kommune- og lokalplanerne. Dette er en spændende problemstilling, som projektgruppen ønsker at undersøge nærmere.

For at sikre at andre ikke har udført en lignende undersøgelse, foretages der en litteratursøgning. Dette gøres ved at søge på hjemmesiden thomson.dk, som er en portal med adgang til retskilder, Miljøministeriets hjemmeside, Det Nordjyske Landsbibliotek samt Aalborg Universitets Bibliotek. På baggrund af søgningen er der fundet to rapporter og én artikel. De to rapporter omhandler begge status for kommunalreformen. Den ene er en statusrapport og den anden en redegørelse. Redegørelsen er baseret på nogle af de samme undersøgelser som statusrapporten. Begge rapporter er udgivet i april 2009. Artiklen som er fundet omhandler kommuneplanlægningen efter kommunalreformen, og er udgivet i Fagbladet Landinspektøren i april 2010.

De to rapporter vedr. status for kommunalreformens gennemførelse omhandler status inden for de forskellige sektorer. Begge rapporter klarlægger, hvorledes kommunerne mener, at kommunalreformen har medvirket til en bedre faglighed i opgaveløsningen. Yderligere konkluderer de også, at samlingen af opgaver og ekspertise har gjort kommunerne langt stærkere end de tidligere var. Statusrapporten indeholder et afsnit om Natur-, miljø- og planområdet. Her beskrives hvorledes der siden d. 1. januar 2007 er fremsat 89 indsigelser mod regionale udviklings-, kommune-, lokal- og råstofplaner. Rapporterne berører dog ikke problemstillingen. [KL, 2009, s. 56]

Artiklen i Landinspektøren giver et billede af, hvor langt kommunerne er med vedtagelsen af kommuneplanerne, samt hvor mange forslag til kommuneplaner miljøcentrene har gjort indsigelse mod, se figur 1.3 på modstående side. Miljøcentrene har foretaget 50 indsigelser mod de 94 forslag til kommuneplaner. Ifølge artiklen er der især fire områder, der har givet anledning til indsigelser. De fire områder er: Erhvervsområder langs motorvejene, boliger i landskabsområder, kystnærhedszoner og storbutikker. Artiklen berører kort



Figur 1.3: Status for miljøcentrenes behandling af Kommuneplan 2009 - 23. marts 2010 [E. Sørensen, 2010]

1 Indledning

problemstillingen, men det fremgår kun, at det kan være et problem, og ikke om det reelt er tilfældet. [E. Sørensen, 2010]

På baggrund af ovenstående kan det vurderes, at de to udgivelser vedr. status for kommunalreformen og artiklen ikke beskriver noget om, hvilke konsekvenser det har haft for den fysiske planlægning, at tilsynet er blevet ændret. Det kan på baggrund af dette vurderes, at problemstillingen er relevant at undersøge. Med udgangspunkt i indledningen udformes problemformuleringen i det følgende afsnit.

1.1 Problemformulering

Formålet med dette afsnit er på baggrund af indledningen at opstille projektets problemformulering, som identificerer, præciserer og afgrænser det efterfølgende projektarbejde. [Aunsborg, 1997, s. 11]

Med kommunalreformens indførelse i 2007 blev der tegnet et nyt danmarkskort med større kommuner og oprettelse af nye regioner, som erstattede de tidligere amter. Derudover blev der også foretaget en ny opgavefordeling i den offentlige forvaltning. Det skyldes bl.a., at amterne blev nedlagt, og deres opgaver derfor skulle fordeles mellem kommuner, regioner og staten. Kommunalreformen medførte bl.a., at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner blev ændret, da tilsynet blev videregivet fra amterne til miljøministeren. Miljøministeren uddelegerede tilsynsopgaven til tre af de syv oprettede miljøcentre – Århus, Odense og Roskilde.

Projektgruppen ønsker at undersøge, hvilke konsekvenser det har medført for den fysiske planlægning, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner er blevet ændret. Det skyldes, at den fysiske planlægning er vigtig i forhold til at sikre, at landets arealer tages i anvendelse ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering. [LBK937, 2009] Ligeledes er det en faglig relevant problemstilling, da den omhandler plan- og reguleringssystemet. Udover dette er landets 98 kommuner også i gang med at få vedtaget deres nye kommuneplaner. Miljøcentrene er derfor ved at være færdige med at forvalte deres tilsyn af kommuneplaner. Det er derfor først nu muligt, at undersøge konsekvenserne angående ændringen af tilsynets indhold vedr. kommuneplaner. Projektgruppen opstiller følgende hovedspørgsmål:

Hvilke konsekvenser har det for den fysiske planlægning, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner er blevet ændret i forbindelse med kommunalreformen?

Konsekvens defineres således:

“logisk eller uundgåelig følge af en bestemt handling eller begivenhed”

[www.ordnet.dk, 2010]

Projektgruppen er kun interesseret i følger af ændringen af tilsynet og ikke om det er positive eller negative følger.

Problemstillingen kan besvares på flere måder, men projektgruppen har valgt at afgrænse projektet til følgende delspørgsmål på baggrund af indledningen. Delspørgsmålene skal være med til at besvare hovedspørgsmålet.

Indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner har efter kommunalreformen ændret sig. Miljøministeren har overtaget tilsyn med kommune- og lokalplaner fra de tidligere amter. Det er i denne forbindelse relevant, at undersøge om det er de samme emner, der gøres indsigelse på baggrund af som tidligere. Det skyldes, at indsigelserne sætter restriktioner for hvad kommunerne kan planlægge for. Hvis der ændres på dette kan det have konsekvenser for den fysiske planlægning. Derfor undersøges følgende delspørgsmål:

- Har ændringen af tilsynets indhold medført en ændring af emnerne, der gøres indsigelse på baggrund af, og hvilke konsekvenser har det for den fysiske planlægning?

Yderligere er det i indledningen beskrevet, at amterne både fungerede som tilsynsmyndighed og planmyndighed. Denne dobbeltfunktion har miljøcentrene ikke, da de ikke er planmyndighed. At amterne både var planmyndighed og tilsynsmyndighed, har betydet at de har haft en faglig viden og et geografisk/lokalt kendskab, de har kunnet drage nytte af ved tilsynene. Miljøcentrene er ikke planmyndighed og det er dermed ikke "deres egen" plan, der ligger til grund for tilsynet. Dette betyder, at de ikke har den faglige viden og et lokalt kendskab til de enkelte områder, som amterne havde. Det undersøges derfor:

- Hvilke konsekvenser har det for den fysiske planlægning, at miljøcentrene som tilsynsmyndighed ikke er planmyndighed?

Der er hermed redegjort for projektets problemformulering, som er bestående af et hovedspørgsmål og to delspørgsmål. Problemformuleringen er, som beskrevet,

1 Indledning

bestemmende for det videre projektførløb. I det følgende kapitel beskrives projektets struktur og metode, for hvorledes hovedspørgsmålet besvares på baggrund af de to delspørgsmål.

2

Projektets struktur og metode

Dette kapitel har til formål at klarlægge projektets struktur samt hvilke metoder, der anvendes til at analysere og løse projektets problemstillinger. På baggrund af dette er kapitlet opdelt i to afsnit, et om projektets struktur og et om hvilke metoder, der anvendes i projektet.

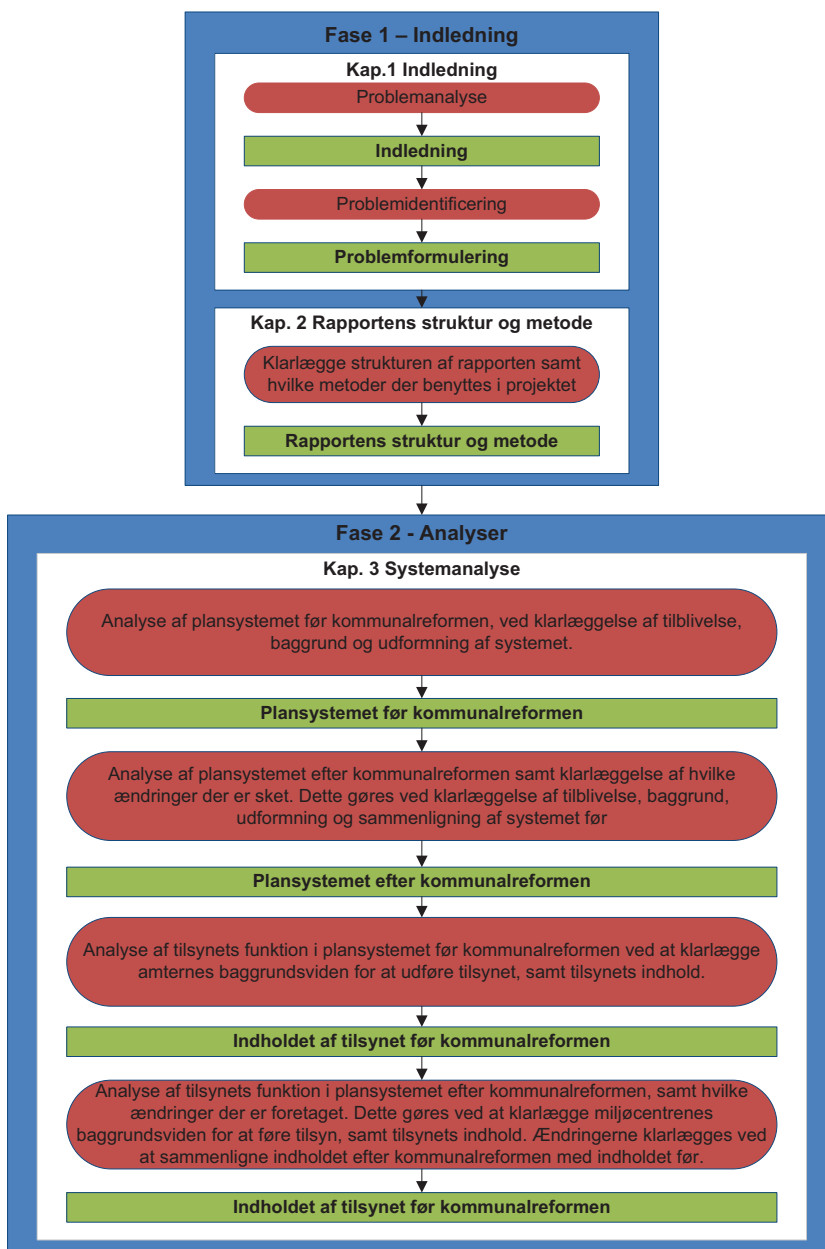
2.1 Projektets struktur

I dette afsnit beskrives projektets struktur og indhold, da det er med til at klarlægge projektets røde tråd. Formålet med afsnittet er at beskrive og forklare projektgruppens overvejelser i forbindelse med opbygningen af projektet. Til at strukturere opbygningen af projektet er Pixivejledning i projektmetode af Lars Brodersen benyttet. [Brodersen, 2005]

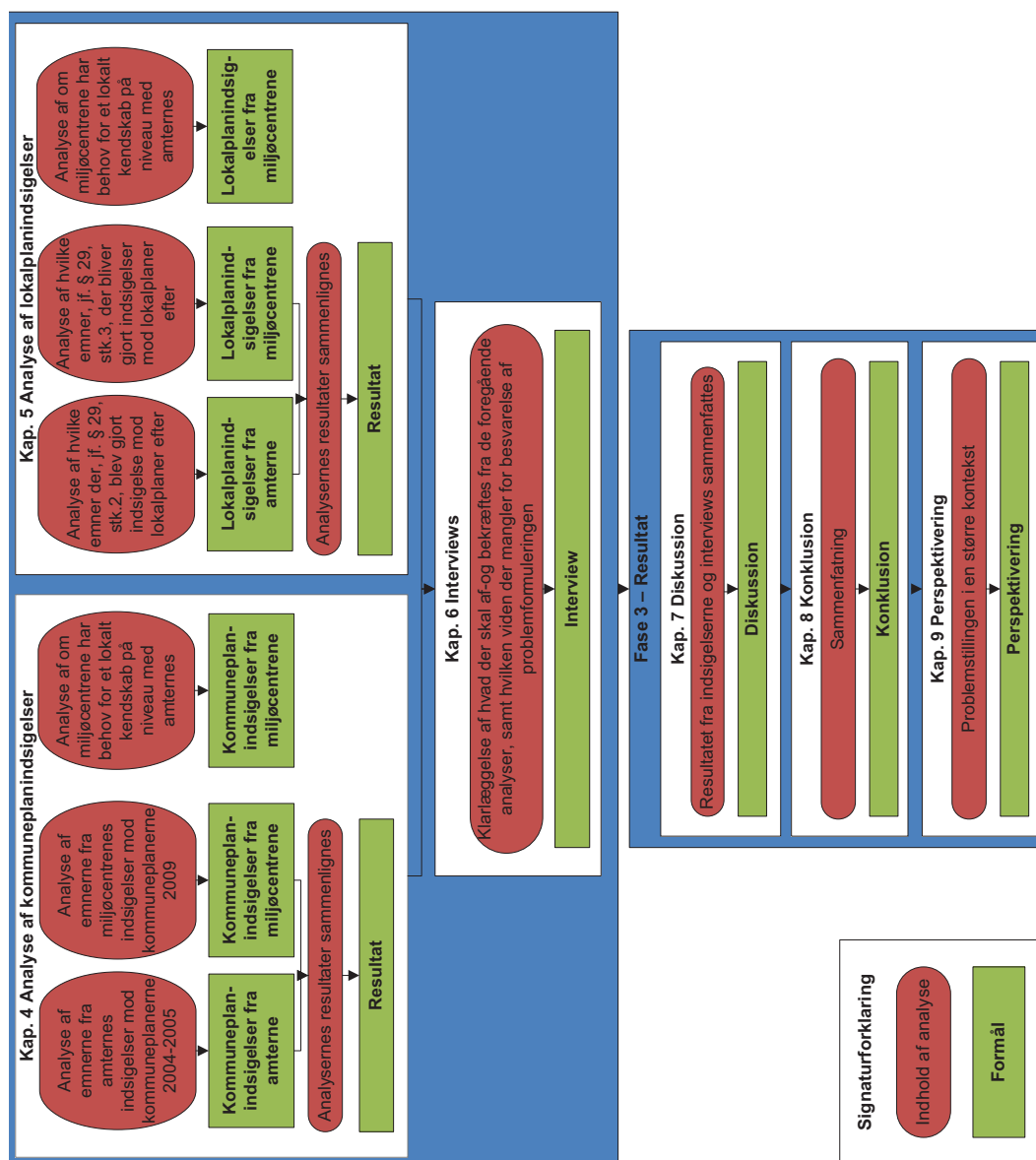
På figur 2.1 på næste side og figur 2.2 på side 15 ses opbygningen af projektet, hvor de grønne kasser viser formålet med kapitlet og de røde "ellipser" viser indholdet af analysen. I det følgende beskrives indholdet af projektets enkelte elementer. Indholdet af Fase 1 – Indledning vil dog ikke blive beskrevet, da indholdet heraf er givet i foregående del af rapporten.

I Fase 2 – Analyser foretages de nødvendige analyser, der skal danne baggrund for besvarelsen af de to delspørgsmål i problemformuleringen. Til besvarelsen af delspørgsmål 1 vedr. ændring af emnerne, der fremsættes indsigelse på baggrund af, skal det først klarlægges, hvilke ændringer der på baggrund af kommunalreformen er sket med tilsynets indhold. Dette er nødvendigt, da tilsynets indhold er bestemmende for hvilke emner, der kan fremsættes indsigelse på baggrund af. Efter dette er klarlagt analyseres et udsnit af amternes og

2 Projektets struktur og metode



Figur 2.1: Projektets struktur, del 1 [Brodersen, 2005]



Figur 2.2: *Projektets struktur, del 2 [Brodersen, 2005]*

2 Projektets struktur og metode

miljøcentrenes kommune- og lokalplanindsigelser, da det er ud fra disse, det kan klarlægges, hvilke emner de gør indsigelse på baggrund af. Yderligere foretages interviews med relevante aktører for at få be- og afkræftet analysernes resultater, samt at få svar på det, som analyserne ikke kunne bidrage med.

Til besvarelse af andet delspørgsmål omhandlende, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, at miljøcentrene som tilsynsmyndighed ikke er planmyndighed, skal det klarlægges, hvilke konsekvenser det har, at miljøcentrene ikke besidder samme lokale kendskab til de enkelte områder, som amterne gjorde. Ved lokalt kendskab mener projektgruppen viden om et bestemt områdes geografiske forhold.

Det skal først klarlægges, hvilke arbejdsopgaver der medførte at amterne havde en planlægningsmæssig viden og et lokalt kendskab om de enkelte områder, samt om miljøcentrene har nogle opgaver, der giver dem en planlægningsmæssig viden og et lokalt kendskab. Dette skal klarlægge forskelle mellem de tidligere amter og miljøcentrene.

Yderligere skal det klarlægges, om amtsrådet benyttede deres lokale kendskab som planmyndighed i forbindelse med tilsynet, eller om amtsrådene kun benyttede regionplanen. Formålet er at finde frem til om tilsynet kan varetages direkte på baggrund af udarbejde planer eller om der behøves yderligere viden. Ligeledes undersøges hvorledes miljøcentrene opnår deres lokale kendskab, da de ikke er planmyndighed. Dette skal være med til at klarlægge hvilke konsekvenser der er ved at miljøcentrene ikke er planmyndighed.

Projektgruppen kan få oplysninger om dette fra indsigelser fremsat mod kommune- og lokalplaner før og efter kommunalreformen, samt at interviewe aktører, som har udført tilsyn samt dem, som tilsynene føres mod. Det er dog ikke på baggrund af indsigelserne muligt, at klarlægge om amterne benyttede deres lokale viden, de havde som planmyndighed. Det skyldes, at amterne skulle fremsætte indsigelse på baggrund af regionplanen, som medførte at de var planmyndighed. Det er derfor ikke muligt ud fra indsigelserne at vurdere om vurderingerne, som amterne foretog, alene var på grund af regionplanen eller om den viden de havde fra udarbejdelsen også lå til grund. Dette spørgsmål skal derfor besvares gennem interviews med tidligere medarbejdere fra amterne.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at delspørgsmålene ikke skal besvares i hvert deres kapitel. Det skyldes, at de samme analyser kan være med

til at besvare begge delspørgsmål.

Fase 2 indeholder fire hovedanalyser. Disse er en systemanalyse, en analyse af kommuneplanindsigelser, en analyse af lokalplanindsigelser og en interview-analyse. I det følgende beskrives indholdet af de enkelte analyser og deres indbyrdes sammenhæng. For hver analyse henvises til de anvendte metoder, der beskrives i afsnit 2.2 Projektets metoder, side 20.

Kapitel 3 Systemanalyse

I systemanalysen foretages en analyse af plansystemet og tilsynsopgaven. Analysen af plansystemet skal være med til at give en forståelse for plansystemet før og efter kommunalreformen samt hvilke ændringer, der er sket i denne forbindelse. Analysen af tilsynsopgaven skal klarlægge indholdet af tilsynet før og efter, samt hvilke ændringer der er sket. Yderligere skal analysen klarlægge, hvilken funktion tilsynet har i plansystemet og hvilket lokalt kendskab amterne og miljøcentrene havde/har, som baggrund for at føre tilsyn med kommune- og lokalplaner. Systemanalysen bidrager med baggrundsviden for det videre projektarbejde og er nødvendig at have, for at kunne udføre de følgende analyser i projektet.

Til analyserne benyttes metoden for analyse af plan- og reguleringssystemet i studievejledningen for Landinspektøruddannelsens 8. semester. Metoden indeholder tre punkter, der omhandler tilblivelse, baggrund og udformningen af systemet [L-studienævnet, 2010]. Metoden kan ses på bilag A. Analyserne tager afsæt i disse punkter.

Kapitlet er opdelt i fire afsnit. De to første afsnit omhandler plansystemet før og efter, hvor plansystemets baggrund, tilblivelse og udformning samt hvilke ændringer, der er sket efter kommunalreformen beskrives. Med baggrundsviden for plansystemet på plads kan analysen af tilsynsopgaven påbegyndes. Ligesom ved plansystemet før og efter beskrives baggrunden, tilblivelsen og udformningen af tilsynet. Yderligere klarlægges det også hvilken funktion tilsynet har i plansystemet samt hvilket lokalt kendskab amterne og miljøcentrene har/havde til at udføre tilsynene.

Analyserne omhandler plansystemet og tilsyn med kommune- og lokalplaner, hvilke er emner, der er beskrevet i planloven. Af empiri tages derfor udgangspunkt i planloven og dennes forarbejder. Udover dette benyttes relevante domme og faglitteratur.

2 Projektets struktur og metode

Til løsning og forståelse af projektets juridiske problemstillinger anvendes juridisk metode. Ved faglitteratur benyttes litteraturstudie til at finde relevante artikler og publikationer om emnet. Disse metoder beskrives nærmere i afsnit 2.2 Projektets metoder, side 20.

Kapitel 4 Analyse af kommuneplanindsigelser

I denne analyse foretages en analyse af amternes og miljøcentrenes kommuneplanindsigelser. Denne skal benyttes til besvarelsen af begge delspørgsmål. Det er muligt ud fra indsigelserne at klarlægge hvilke emner, der har dannet grundlag for amternes og miljøcentrenes indsigelser. Yderligere kan det ud fra indsigelserne klarlægges hvordan miljøcentre opnår et lokalt kendskab.

På baggrund af dette foretages først en analyse af, hvilke emner amterne og miljøcentre har lagt til grund for deres indsigelser. Før analyserne kan påbegyndes, skal det som beskrevet tidligere, først klarlægges hvilke ændringer, der er sket ved indholdet af tilsynet. Dette klarlægges i kapitel 3 Systemanalyse, side 27. Det skyldes, at tilsynets indhold er bestemmende for hvilke emner, der kan gøres indsigelse på baggrund af.

I Kapitel 3 Systemanalyse er det klarlagt, at amterne skulle gøre indsigelse mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, hvis de var i strid med regler eller beslutninger efter PL04 § 3 eller regionplanlægningen for de emner, der er nævnt i PL04 § 6, stk. 3. Denne opgave har miljøcentre overtaget og de skal, jf. PL09 § 29, stk. 1, gøre indsigelse mod forslag til regional udviklingsplan, forslag til kommuneplan og ændringer til kommuneplan, hvis de er i strid med *overordnede interesser*. Det kan på baggrund af dette ses, at regionplanlægningen for de emner, der er nævnt i PL04 § 6, stk. 3 og regler eller beslutninger efter PL04 § 3, er blevet erstattet med overordnede interesser.

På grund af dette analyseres det om indsigelserne efter regionplanlægningen for de emner, der er nævnt i PL04 § 6, stk. 3 eller regler eller beslutninger efter PL04 § 3 dækker over de samme emner som overordnede interesser. Det skyldes, at hvis emnerne ikke er de samme efter kommunalreformen, kan dette medføre konsekvenser for den fysiske planlægning. På baggrund af resultatet af analysen og systemanalysen foretages interviews med medarbejdere fra de tidligere amter, miljøcentre og kommuner. Efter dette er klarlagt foretages en analyse af, hvordan miljøcentre opnår et lokalt kendskab.

Kapitel 5 Analyse af lokalplanindsigelser

I denne analyse foretages en analyse af amternes og miljøcentrenes lokalplanindsigelser. Denne skal, som ved kommuneplanindsigelserne, benyttes til besvarelsen af begge delspørgsmål. Det skyldes, at det ud fra indsigelserne er muligt, at klarlægge hvilke emner, der både dannede grundlag for indsigelser fra amterne og miljøcentrene. Yderligere kan det også ud fra indsigelserne klarlægges, hvordan miljøcentrene opnår et lokalt kendskab til de enkelte områder i forbindelse med tilsynet.

I Kapitel 3 Systemanalyse er det klarlagt, at amtsrådet skulle sikre, at forslag til lokalplaner overholdte regler eller beslutninger efter PL04 § 3 eller regionplanlægningen for de emner, der er nævnt i PL04 § 6, stk. 3. Efter kommunalreformen er lokalplaner blevet skrevet ud af bestemmelsen, som giver miljøministeren pligt til at føre tilsyn. Miljøministeren har mulighed for at gøre indsigelse mod lokalplaner efter PL09 § 29, stk. 2, som omhandler lokalplaner med arealer i kystnærhedszonen, og PL09 § 29, stk. 3, som giver miljøministeren mulighed for at gøre indsigelse på baggrund af de særlige hensyn, som myndigheden varetager. PL09 § 29, stk. 2 hed før kommunalreformen PL04 § 29a, og indholdet er stadig det samme angående lokalplaner. Da der ikke er sket en ændring af indholdet af bestemmelsen, ses ikke på indsigelser med hjemmel i disse bestemmelser. Det analyseres derfor om emnerne, der på baggrund af PL04 § 29, stk. 2 blev gjort indsigelse mod helt er udgået af tilsynet eller om miljøcentrene gør indsigelse på baggrund af de samme emner, dog med hjemmel i PL09 § 29, stk. 3. Efter dette er klarlagt foretages en analyse af, hvordan miljøcentrene opnår et lokalt kendskab til varetagelse af særlige hensyn.

Efter analyserne af kommune- og lokalplanindsigelserne samles resultaterne og det vurderes hvilke oplysninger, der mangler for at kunne besvare problemformuleringen samt hvilke resultater, der er nødvendige at få af- og bekræftet ved interviews. Dette foretages i næste kapitel.

Kapitel 6 Interviews

Dette kapitel har til formål at få af- og bekræftet resultaterne fra de foregående analyser, samt at opnå viden som indsigelserne ikke kunne give. Det skal fx undersøges om amterne i forbindelse med tilsyn benyttede viden fra udarbejdelsen af regionplanen, da indsigelserne ikke kunne bidrage med denne viden. Til udarbejdelse af interviews benyttes metoden for kvalitative interviews efter Kvaless syv stadier for interviewproces. [Kvale og Brinkmann, 2004] Efter analyserne er foretaget, kan Fase 3 – resultat påbegyndes.

2 Projektets struktur og metode

Kapitel 7 Diskussion

Der foretages en diskussion af resultaterne fra analyserne i foregående Fase 2 i forhold til besvarelsen af problemformuleringen. Diskussionen danner grundlag for konklusionen. [Anders Dahl og Olsen, 2005, s. 125]

Kapitel 8 Konklusion

På baggrund af diskussionen sammenfattes de vigtigste resultater, og problemformuleringen søges besvaret. [Anders Dahl og Olsen, 2005, s. 126]

Kapitel 9 perspektivering

I perspektiveringen sættes problemstillingen ind i en større kontekst. [Olsen og Pedersen, 1997, s. 325]

I det følgende beskrives de metoder, der anvendes i de enkelte analyser til besvarelse af, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, at tilsyn med kommune- og lokalplaner er blevet ændret.

2.2 Projektets metoder

I dette afsnit beskrivelse og uddybes de metoder, som bliver benyttet i projektet. Hvilke metoder det omhandler er blevet klarlagt i foregående afsnit 2.1 Projektstruktur, side 13. Metoderne beskrives i den rækkefølge, som de nævnes i projektstrukturen.

2.2.1 Juridisk metode

Juridisk metode anvendes til løsning og forståelse af projektets juridiske problemstillinger. Juridisk metode består af identifikation og benyttelse af *retskilder*, der er med til at danne grundlag for, hvad der er gældende ret og *fortolkningsregler*, der omhandler hvordan retskilderne fortolkes. [Evald, 2005]

Retskilderne, der gennemgås og analyseres, er relevante love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Til fortolkning af lovgivningen benyttes faktorerne: ordlyden af bestemmelsen, lovens forarbejder, lovens formål, administrativ praksis og retspraksis [Evald, 2005]. Det vil fremgå af projektet hvilke faktorer, der benyttes til fortolkning af de enkelte bestemmelser.

Ved benyttelse af ordlyd tages udgangspunkt i ordets leksikale betydning og om ordet optræder i andre sammenhænge i loven, herunder om det har den samme betydning. [Evald, 2005, s. 35]

Ved formålsfortolkning benyttes to forskellige måder i projektet. Den ene er fortolkning af lovens formål støttet på lovens eget indhold, og den anden er på

baggrund af lovens forarbejder og motiver. I dette projekt dækker forarbejder og motiver over bemærkninger til lovforslag og betænkninger om fx kommunalreformen. [Evald, 2005, s. 35]

Retspraksis og administrativ praksis er regler udledt af afgørelser, som er truffet af forskellige myndigheder. De enkelte afgørelser kan dermed danne fremtidig praksis inden for det pågældende område. Det er især myndighedernes stillingtagen til fortolkningsspørgsmål, som har betydning for fremtidige forvaltningsafgørelser. Administrativ praksis er en række enkeltafgørelser truffet af lokale forvaltningsmyndigheder, hvorudfra en regel kan udledes. De lokale forvaltningsmyndigheder er bl.a. Naturklagenævnet. Retspraksis omfatter bl.a. domme fra Højesteret og landsretter. Administrativ praksis og retspraksis benyttes i projektet, hvor det er muligt at finde passende afgørelser. [Evald, 2005] [Berg, 2002]

2.2.2 Litteraturstudie

Igennem projektet anvendes litteraturstudie. Litteraturstudiet er en systematisk gennemgang af litteraturen vedrørende problemstillingen. Målet med litteraturstudiet er at øge den faglige indsigt omkring problemstillingen. Udgangspunktet for litteraturstudiet er derfor at finde kilder til projektet og dets problemstillinger. [Langhammer, 2003]

Relevant fakta fra litteraturen bliver valgt på baggrund af projektets problemstilling, samt om litteraturen er aktuel i forhold til problemstillingens tidsperspektiv. Ved søgning på nettet er benyttet søgeord, der indgår i problemstillingen. Ligeledes har projektgruppen, ved søgning på nettet, været kritisk i forhold til hvem, der er forfatter til teksten, da ikke alle er fagligt troværdige. Der er henvist til den benyttede litteratur i teksten vha. kilder.

2.2.3 Metode for analyse af indsigelser

For at besvare både delspørgsmål 1 og 2 analyseres et udsnit af amternes og miljøcentrenes kommune- og lokalplanindsigelser. Der er, som beskrevet tidligere i afsnit 1.1 Problemformulering, side 10, tre ud af syv miljøcentre, der har til opgave at føre tilsyn med kommune- og lokalplaner. Det er Miljøcenter Århus, Odense og Roskilde. Projektgruppen vælger at rekvirere kommune- og lokalplanindsigelser fra Miljøcenter Århus og Odense. Disse vælges, da de er tættest på projektgruppens lokalitet i Aalborg, hvis projektgruppen får behov for at besøge miljøcentrene. Yderligere vælges to miljøcentre i stedet for ét, da der derved i analyserne kan ses bort fra ens praksis i miljøcentrene. Det kan dog ikke udelukkes, at Miljøcenter Roskilde kunne have nogle relevante

2 Projektets struktur og metode

indsigelser, som kunne være med til at understøtte analyserne.

Miljøcenter Århus og Odense har været behjælpelige med at levere kommune- og lokalplanindsigelser. Af kommuneplanindsigelserne har projektgruppen modtaget alle indsigelserne som Miljøcenter Århus og Odense, har fremsat mod de nye kommuneplaner. Yderligere har de medsendt frafald af indsigelser og referater af dialog- og teknikermøder, der er blevet afholdt sammen med kommunerne. Dokumenterne kan findes på bilags-CD'en.

En af projektgruppens medlemmer har tidligere rekvireret lokalplanindsigelser fra Miljøcenter Århus og Odense i forbindelse med projekt på landinspektør-uddannelsens 8. semester. Det vælges derfor at genbruge disse. Dette gøres for ikke at belaste miljøcentrene mere end nødvendigt. Yderligere er der ikke ændret på indholdet af tilsynet med lokalplaner siden kommunalreformen, og det er derfor de samme kriterier, der ligger til grund for fremsættelse af indsigelser. Disse indsigelser kan ligeledes findes på bilags-CD'en.

Amterne skulle inden 1. januar 2007 uploade metadata om alle deres sager til det nyoprettede e-arkiv, så sagerne efter amternes nedlæggelse kunne findes. Nogle af indsigelserne kan rekvireres direkte fra e-arkivet, og andre findes ikke digitalt. Disse kan rekvireres fra mellemarkivet, hvor sagerne bliver skannet og derefter kan downloades. Det er kommuner, regioner og statslige myndigheder, der har mulighed for at få adgang til e-arkivet. Sagerne skal derfor rekvireres igennem disse myndigheder. [www.earkivet.dk, 2010]

Ved kontakt til Miljøcenter Aalborg fik projektgruppen lov til selv at rekvirere indsigelserne fra e-arkivet. Projektgruppen vælger kun at rekvirerer indsigelser, som kan downloades direkte af e-arkivet. Det skyldes, at det vil tage tid, at rekvirere indsigelserne fra mellemarkivet samt at det antages, at der er tilstrækkeligt med indsigelser, som kan downloades direkte af e-arkivet. For at indsigelserne fra amterne og miljøcentrene skal kunne sammenlignes opstilles følgende kriterier:

- indsigelser som er fremsat mod de tidligere kommuner på Fyn og i Jylland
- ca. samme antal indsigelser, der er rekvireret fra miljøcentrene
- kommuneplanindsigelser, som er fremsat mod den nyeste revision eller forslag til kommuneplan inden kommunalreformen

- der medtages ikke indsigelser, der omhandler ændringer af kommuneplaner
- lokalplanindsigelser fra perioden år 2004-2007
- lokalplanindsigelserne må gerne indeholde indsigelse mod kommuneplantillæg

Det vælges at finde indsigelser fra amterne, der er fremsat mod de tidligere kommuner på Fyn og Jylland. Det skyldes, at projektgruppen har rekvireret indsigelser fra Miljøcenter Århus og Odense. Yderligere forsøges det at finde ca. 36 kommuneplanindsigelser og 31 lokalplanindsigelser, da dette svarer til antallet af indsigelser, der er modtaget fra miljøcentrene.

Det forsøges at finde indsigelser, der er fremsat mod den nyeste revision eller forslag til kommuneplan inden kommunalreformen trådte i kraft i 2007. Yderligere medtages ikke indsigelser, der omhandler ændringer af kommuneplaner. Dette gøres for at foretage en afgrænsning, så det er nemmere at finde de relevante indsigelser i e-arkivet. Af samme grund vælger projektgruppen kun at medtage lokalplanindsigelser fra perioden år 2004-2007.

Ved lokalplanindsigelser medtages også indsigelser, der samtidig indeholder indsigelser mod kommuneplantillæg. Der skal i kommuneplanen være udlagt rammer, som giver mulighed for lokalplanlægning, før der kan lokalplanlægges for et område. Hvis dette ikke er tilfældet udarbejder kommunen et kommuneplantillæg samtidig med lokalplanen. Hvis kommuneplantillægget ikke overholder bestemmelserne i planloven, fremsættes der både indsigelse mod tillægget og lokalplanen i samme indsigelse. Når der fremsættes indsigelse mod begge planforslag på samme tid begrundes det med, at det er den samme konflikt, der ligger til grund.

Efter indsigelserne fra amterne og miljøcentrene er indhentet analyseres de. Dette skal være med til at besvare problemformuleringen. I analyserne "*kategoriseres det indsamlede datamateriale for at kunne beskrive, hvad vi har fundet ud af*" [Andersen, 2006, s. 68]. Ved at foretage en kategorisering af indsigelserne, bliver indholdet af dataene forenklet. Dette er med til at overskueliggøre dataene, så delspørgsmålene kan besvares. [Andersen, 2006, s. 68]

På grund af dette kategoriseres de rekvirerede kommune- og lokalplanindsigelser efter hvilke emner og bestemmelser, der er gjort indsigelse efter. På

2 Projektets struktur og metode

baggrund af dette foretages en sammenligning af resultaterne. Sammenligningen skal besvare om, det er de samme emner, der fremsættes indsigelse på baggrund af efter kommunalreformen. Hvis det ikke er de samme emner, kan det have konsekvenser for den fysiske planlægning. Yderligere kategoriseres indsigelserne fra miljøcentrene efter, hvordan miljøcentrene får et lokalt kendskab, fx om det er via kommunerne, besigtigelse eller kortgrundlag. Det skyldes, at miljøcentrene ikke er planmyndighed, som amterne var, og de må derfor få deres viden andetsteds fra. Disse resultater skal senere sammenfattes, hvor der kan drages konklusioner om det har medført konsekvenser for den fysiske planlægning, at miljøcentrene ikke er planmyndighed, som amterne var.

2.2.4 Kvalitative interviews

Til besvarelse af både første og andet delspørgsmål indsamles data vha. interviews. Interviewene benyttes til at af- og bekræfte resultaterne fra de foregående analyser, samt opnåelse af viden, som ikke kan fås på baggrund af analyserne.

Interviewet skal være "*produktion for viden*" [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 17]. Projektgruppen anvender kvalitative interviews fremfor spørgeskemaer. Interviewene foretages som informantinterviews, da projektgruppen ønsker viden fra aktører, der har førstehåndskendskab til udarbejdelse af kommune- og lokalplaner samt tilsyn med disse planer. Det drejer sig derfor om kommuner, de tidligere amter og miljøcentrene. Informantinterviewet er relevant når undersøgelsen omhandler fænomener, der har fundet sted, hvilket er tilfældet i dette projekt, da indsigelserne er blevet foretaget. [Andersen, 2005, s. 167].

Det kvalitative interview er kendetegnet ved, at der indsamles kvalitative data, dvs. at interviewene ikke er strukturerede med faste svarkategorier [Andersen, 2005, s. 153]. Til udarbejdelse af interviewene benyttes Interviewundersøgelsens syv stadier [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 122]. De syv stadier uddybes i afsnit 6.1 Interviewmetode, side 129. Stadierne omhandler:

Tematisering	Afklaring af hvad og hvorfor interviewene gennemføres
Design	Planlægning af interviewene
Interview	Udformning af interviewguide og gennemførelse af interviewene
Transskription	Transskribering af interviewene
Analyse	Analyse af interviewet på baggrund af problemstillingen
Verifikation	Pålideligheden af data, samt om formålet er opfyldt
Rapportering	Rapportering af interviewets pointer

[Kvale og Brinkmann, 2004, s. 122]

Fase 2 - Analyser

Fase 2 - Denne fase indeholder analyserne, der skal være med til at besvare problemformuleringen. Først foretages en systemanalyse af plansystemet og tilsynets indhold. Denne analyse danner baggrundsviden for de følgende analyser. Efter systemanalysen analyseres kommune- og lokalplanindsigelser. Ud fra analyserne af indsigelserne udføres interviews for at af- og bekræfte de foregående analysers resultater. På baggrund af analyserne i Fase 2 søges problemformuleringen besvaret i Fase 3.

3

Systemanalyse

Dette kapitel har til formål, at give en grundlæggende viden om plansystemet og tilsynets indhold før og efter kommunalreformen. Det klarlægges også hvilken funktion tilsynet har i plansystemet og hvilket lokalt kendskab amterne havde og miljøcentrene har til at føre tilsyn med kommune- og lokalplanindsigelser. Denne analyse skal give baggrundsviden og information, der er nødvendig at have, inden selve analyserne kan påbegyndes.

Kapitlet er opdelt i fire afsnit. De to første afsnit omhandler plansystemet før og efter kommunalreformen, hvor plansystemets baggrund, tilblivelse og udformning, samt hvilke ændringer, der er sket beskrives. Med baggrundsviden om plansystemet på plads kan indholdet af tilsynet før og efter beskrives. Ligesom ved plansystemet før og efter kommunalreformen beskrives baggrunden, tilblivelsen og udformningen af tilsynet. Ved udformningen af tilsynet klarlægges indholdet af tilsynet før og efter samt hvilke ændringer, der er sket med indholdet efter kommunalreformen. Samtidig klarlægges tilsynets funktion i plansystemet og hvilke arbejdsopgaver, der gav amterne og miljøcentrene lokalt kendskab til udførelse af tilsyn.

Af forarbejder benyttes, til før kommunalreformen, bemærkninger til planloven fra 1991¹. Til efter kommunalreformen benyttes bemærkninger til ændring af planloven af 2005².

Problemstillingen omhandler amterne, og derfor beskrives bestemmelserne for hovedstadsområdet og Bornholm ikke i afsnittene før kommunalreformen. Det

¹LFF nr. 76 af 1990-1991 2. samling til lov om planlægning

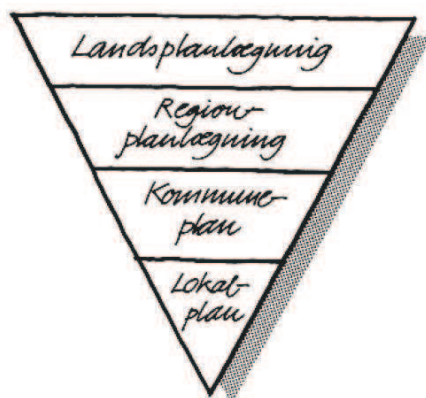
²LFF nr. 93 af 2004-2005, 2. samling til ændring af lov om planlægning

skyldes ligeledes, at disse bestemmelser ofte er særlige regler, som ikke er i overensstemmelse med dem amterne skulle overholde.

3.1 Plansystemet før kommunalreformen

Plansystemet opstod i forbindelse med planlovsreformen fra 1970, som tog udgangspunkt i kommunalreformens nye principper om opgavefordelingen mellem staten, amter og kommuner. Plansystemet byggede på en stærkt decentraliseret ansvarsfordeling, hvor amterne og kommunerne tog sig af detailprojekterne og staten tog sig af de overordnede opgaver. Denne fordeling af ansvaret medførte at opgaverne blev afgjort tæt på borgerne. [Nielsen, 1995, s. 25] [www.lpa.dk, 2010]

Plansystemet byggede på et hierarkisk rammestyringssystem, se figur 3.1. Hvor landsplanlægningen, som øverste planniveau, var en ramme for de underliggende planniveauer, region-, kommune- og lokalplanlægningen. Ligeledes var regionplanen en ramme for kommune- og lokalplanlægningen, og kommuneplanen en ramme for lokalplanlægningen. [Nielsen, 1995, s. 25]



Figur 3.1: Plansystemets hierarkiske opbygning med de fire planniveauer. [M. T. Sørensen, 1999, s. 136]

Før 1991 var plansystemet sikret gennem lovene som indgik i planlovsreformen. Disse var by- og landzonenloven fra 1969³, lov om lands- og regionplanlægning fra 1973⁴, lov om regionplanlægning for hovedstadsområdet fra 1973⁵, lov om

³LOV nr. 315 af 18/06/1969 om by- og landzoner

⁴LOV nr. 375 af 13/06/1973 om lands- og regionplanlægning

⁵LOV nr. 376 af 13/06/1973 om regionplanlægning i hovedstadsområdet

Hovedstadsrådets etablering fra 1973 og lov om kommuneplanlægning fra 1975⁶.

I 1991 blev planloven vedtaget som en del af en samlede miljøreform. Miljøreformen tilsigtede en modernisering og forenkling af centrale miljø-, natur- og planlægningslove. [www.lpa.dk, 2010] Bestemmelserne om plansystemet blev derved samlet i en lov.

Formålet med planloven var at sikre en sammenfattende planlægning, der forenede de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, samt at værne om landets natur og miljø. Vedtagelsen af planloven ændrede ikke på opbygningen af plansystemet, og fulgte derfor det samme rammestyringsprincip, som beskrevet ovenover. [LOV388, 1991]

I det følgende beskrives indholdet af de enkelte planniveauer, herunder hvem der havde kompetencen i det enkelte planniveau, rammestyringen mellem niveauerne og indholdet af de enkelte planer.

3.1.1 1. planniveau - Landsplanlægningen

Det var miljøministeren, der var ansvarlig for den sammenfattende fysiske landsplanlægning, jf. PL04 § 2. Landsplanlægningen var en samlet vision for landets udvikling. Region-, kommune- og lokalplanlægningen skulle jf. rammestyringsprincippet overholde landsplanlægningen, se figur 3.1 på modstående side. Dette betød at landsplanlægningen var rammestyrende, da den indeholdte rammerne, som den underordnede planlægning skulle holde sig inden for. [LOV883, 2004]

Landsplanlægningen bestod ikke af en samlet plan som ved region- og kommuneplanlægningen. Den bestod derimod af redegørelser, bindende retningslinjer, vejledninger og indgriben i den lokale planlægning for emner og projekter, der havde national interesse. [Witt, 2002, s. 6]

Af redegørelser skulle miljøministeren bl.a. med hjemmel i PL04 § 2, stk. 2 efter hvert folketingsvalg afgive en redegørelse om landsplanlægningen til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Redegørelsen var regeringens overordnede politiske udmelding for udviklingen i de forskellige landsdele i Danmark. Udover denne redegørelse af landsplanlægningen skulle ministeren også, jf. PL04 § 2, stk. 3, udarbejde redegørelser for miljøtilstanden i Danmark samt for natur- og miljøpolitikken. [LOV883, 2004]

⁶LOV nr. 287 af 26/06/1975 om kommuneplanlægning

3 Systemanalyse

Miljøministeren havde med PL04 § 3 nogle beføjelser til at gribe ind i planlægnings- og administrationskompetencen, som de regionale og lokale myndigheder normalt havde [Boeck, 2002, s. 48]. Med hjemmel i PL04 § 3, stk. 1 kunne ministeren til varetagelse af landsplanmæssige interesser fastsætte regler for indholdet af planlægningen. [LOV883, 2004] Disse bindende regler kunne fx fremgå af landsplandirektiver, bekendtgørelser eller cirkulærer, som staten udarbejdede. Yderligere havde ministeren, jf. PL04 § 3, stk. 3, også mulighed for at foretage indgriben i planlægningen. Dette kunne ske ved påbud, hvor ministeren pålagde amtsråd eller kommunalbestyrelser, at udarbejde en plan med et nærmere bestemt indhold. Yderligere kunne det ske ved "call-in", hvor miljøministeren overtog den planlægningsmæssige kompetence og selv traf afgørelserne, jf. PL04 § 3, stk. 4, eller ved indsigelse (veto) jf. PL04 § 29, stk. 1. [LOV883, 2004]

3.1.2 2. planniveau – Regionplanlægningen

Det var amtsrådets opgave, jf. PL04 § 6, stk. 1, at udarbejde regionplanen. I regionplaner blev de nationale mål for udviklingen i det åbne land og den regionale udvikling konkretiseret. Regionplanen skulle omfatte en periode på 12 år og skulle revideres hvert fjerde år. [Witt, 2002, s. d. 10] [LOV883, 2004]

På figur 3.1 på side 28 ses det, at regionplanlægningen var beliggende, som andet planniveau, med landsplanlægningen over og kommune- og lokalplanlægningen under. Det betød at regionplanlægningen både var rammestyreret af den overordnede landsplanlægning, og rammestyrerende for den underordnede kommune- og lokalplanlægning.

I 2004 blev bestemmelsen i PL04 § 6, stk. 2, om at regionplanlægningen ikke måtte stride mod regler eller beslutninger efter PL04 § 3 udvidet til også at gælde en vandplan, en Natura2000-plan og en Natura2000-skovplan. [LOV883, 2004].

Regionplanen skulle indeholde retningslinjer og en redegørelse. Hvilke emner der skulle udarbejdes retningslinjer for, fremgik af PL04 § 6, stk. 3, som kan ses på bilag B. [LOV883, 2004] Fra 1991 til 2004 skete der mindre ændringer af emnerne bl.a. omformulering, indførelse af nye emner og sletning af et enkelt emne. Regionplanen skulle indeholde retningslinjer for disse emner, og kommunerne skulle overholde disse i deres planlægning. Regionplanmyndighederne kunne også, jf. PL04 § 6, stk. 5, vælge at vedtage retningslinjer udover disse emner, men det var dog frivilligt om kommunerne ville følge disse. [LOV883, 2004] [Witt, 2002, s. 10]

Redegørelsen skulle, jf. PL04 § 6, stk. 6, redegøre for planens forudsætninger, som bl.a. var den hidtil udførte planlægning og administration samt den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse. Udover dette skulle den også på baggrund af indførelsen af vandplanen, Natura2000-planen og Natura2000-skovplanen indeholde oplysninger om bestemmelserne i planerne, som var relevante for planlægningen af arealanvendelsen inden for regionplanens område.

Udover ansvaret for regionplanlægningen havde amtsrådet også ansvaret for at udarbejde sektorplaner og for meddelelse af tilladelser efter sektorlovgivningen på natur- og miljøbeskyttelsesområdet. [Enemark, 1995, s. 125] [Amtsrådsforeningen, 1983, s. 24]

3.1.3 3. og 4. planniveau – Kommune- og lokalplanlægningen

Jævnfør PL04 § 11, stk. 1 skulle der for hver kommune udarbejdes en kommuneplan. Kommunalbestyrelsen skulle ved udgangen af den første halvdel af valgperioden, jf. PL04 § 23a, beslutte om enten hele kommuneplanen skulle revideres, om kun enkelte emner/temaer skulle revideres eller om planen skulle vedtages for en ny periode på fire år. Kommuneplanerne havde til formål, at klarlægge hvilken politik kommunalbestyrelsen havde for byernes udvikling og udviklingen i de enkelte områder af kommunen [Witt, 2002, s. 14]. Kommuneplanen måtte, jf. rammestyringsprincippet, ikke være i strid med regionplanlægningen eller regler eller beslutninger efter PL04 § 3, se figur 3.1 på side 28. Udover dette måtte den heller ikke, som beskrevet på side 30, være i strid med en vandplan, en Natura2000-plan eller en Natura2000-skovplan. Med dens placering over lokalplanlægningen betød det også, at kommuneplanen var rammestyrende for lokalplanlægningen. [LOV883, 2004]

Kommuneplanen bestod, jf. PL04 § 11, stk. 3 og stk. 4, af en hovedstruktur for hele kommunen, hvor de overordnede mål for udvikling og arealanvendelsen var beskrevet, herunder udbygning med boliger og arbejdspladser, serviceforsyning, trafikbetjening, kolonihaver og andre rekreative områder. [LOV883, 2004]

Udover hovedstrukturen skulle kommuneplanen indeholde rammer for lokalplanernes indhold. Rammerne gjaldt for enkelte dele af kommunen, hvor kommunen forventede, der ville ske en lokalplanlægning. [Boeck, 2002, s. 138] Planlovens § 11, stk. 5 indeholder en oversigt over de emner, som skulle behandles i rammedelen. Et emne kunne fx være fordeling af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål eller overførelse af arealer til byzone eller sommerhusområde.

3 Systemanalyse

[LOV883, 2004] Bestemmelsen blev suppleret af PL04 § 11a, som omhandlede planlægning i de kystnæreområder og PL04 § 11b, der omhandlede arealudlæg til butiksformål. Udover disse bestemmelser blev PL04 § 11, stk. 5 også suppleret af samlebekendtgørelsen⁷, vindmøllecirkulæret⁸ og bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder⁹ [Boeck, 2002, s. 138]. Yderligere skulle kommuneplanen ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, jf. PL04 § 11, stk. 7. [LOV883, 2004]

Det var kommunalbestyrelsens opgave at udarbejde lokalplaner. Kommunalbestyrelsen kunne dog, jf. PL04 § 13, stk. 3, uddelegere opgaven til andre planlægningsfirmaer på vegne af ejer eller bygherre. Jævnfør PL04 § 13, stk. 1 og stk. 2 *kunne* kommunalbestyrelsen udarbejde lokalplaner når de ønskede det. Det *skulle* dog gøres før der blev gennemført større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det var nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. [LOV883, 2004]

Af de tre fysiske planer region-, kommune- og lokalplanen var lokalplanen den mest detaljerede [Boeck, 2002, s. 157]. Det var igennem denne, at kommuneplanens indhold blev gjort konkret. Hvor kommuneplanen gav et samlet overblik over planlægningen i kommunen, bestemte lokalplanen derimod hvad der skulle ske med et mindre område [Witt, 2002, s. 18]. Lokalplaner var, jf. PL04 § 18, de eneste planer der var bindende for ejeren eller brugeren af en ejendom, der var omfattet af en lokalplan. Planerne regulerede kun fremtidige forhold, og gav derfor ikke ejerne eller brugerne handlepligt. [Witt, 2002, s. 18] En lokalplan skulle, jf. PL04 § 15, indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger samt bindende retningslinjer i form af tekst og kortbilag. [Boeck, 2002, s. 156] Hvilke bestemmelser lokalplanen skulle indeholde, fremgår af PL04 § 15, stk. 2, det kunne fx være områdets anvendelse eller udformningen af bebyggelsen [LOV883, 2004]. Yderligere fremgår det af PL04 § 16, at planen også skulle ledsages af en redegørelse om planens forhold til anden planlægning og lovgivning. [LOV883, 2004]

Med lokalplanlægningens placering, som laveste planniveau, medførte det jf. PL04 § 13, stk. 1, at lokalplanlægningen ikke måtte være i strid med kom-

⁷BEK nr. 1008 af 16/11/2000 om ændring af bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning

⁸CIR nr. 100 af 10/06/1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller

⁹BEK nr. 782 af 01/11/1998 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder

3.2 Plansystemet efter kommunalreformen

muneplanen, regionplanlægningen for forhold omfattet af PL04 § 6, stk. 3 og stk. 4, eller regler eller beslutninger efter PL04 § 3, samt vandplanen, Natura2000-planen og Natura2000-skovplanen. [LOV883, 2004] Kommunen havde dog mulighed for at ændre indholdet af kommuneplanen, hvis den ikke stemte overens med lokalplanen, ved at udarbejde et kommuneplantillæg. Tillægget skulle lægges frem til offentligt debat sammen med forslag til lokalplan. [Witt, 2002, s. 19]

Udover kommune- og lokalplanlægningen havde kommunen også ansvaret for den konkrete realisering af planerne. Dette skete ved udstedelse af byggetilladelser. [Enemark, 1995, s. 125]

Med ovenstående er det klarlagt, hvordan plansystemet fungerede før kommunalreformen i 2007. I det følgende beskrives og klarlægges plansystemet efter kommunalreformen, samt hvilke ændringer kommunalreformen har medført for plansystemet.

3.2 Plansystemet efter kommunalreformen

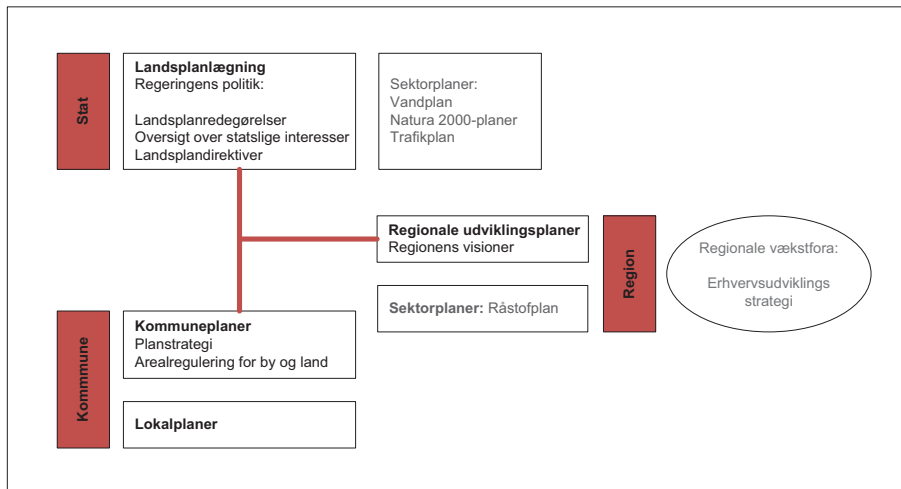
Med kommunalreformen i 2007 skete der en omstrukturering af plansystemet. På figur 3.2 på næste side ses opbygningen af det nye plansystem.

De røde streger på figur 3.2 på den følgende side viser rammestyringsprincippet. I princippet er det samme rammestyring, som før kommunalreformen, dog er indholdet af planniveauerne ændret. Planlægningen på regionalt og kommunalt niveau skal, som tidligere, holde sig inden for landsplanlægningens og sektorplanernes (Natura2000-planer, vandplaner og trafikplaner) rammer. Yderligere skal kommuneplanlægningen også overholde regionplanlægningens rammer, som består af den regionale udviklingsplan og råstofplan.

Formålet med planloven er, som tidligere jf. PL09 § 1, at sikre en sammenfattende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, samt at værne om landets natur og miljø. [LBK937, 2009].

Ligesom i afsnit 3.1 Plansystemet før kommunalreformen, side 28 beskrives indholdet af de enkelte planniveauer, herunder hvem der har kompetencen i det enkelte planniveau, rammestyringen mellem niveauerne og indholdet af de enkelte planer i det følgende. Samtidig klarlægges det hvilke ændringer, der er sket på baggrund af kommunalreformen.

3 Systemanalyse



Figur 3.2: Plansystemet fra 2007 [Østergård og Witt, 2007, s. 7]

3.2.1 1. planniveau – Landsplanlægningen

Miljøministeren står, som tidligere, for den overordnede landsplanlægning og overordnede planlægning inden for natur- og miljøområdet. Miljøministeren har med kommunalreformen overtaget udarbejdelse af sektorplaner som vandplaner og Natura2000-planer, fra amterne. Denne opgave har ministeren, som beskrevet i indledningen, uddelegeret til miljøcentrene. Vandplanerne har til formål, at sikre vandkvaliteten for overflade- og grundvand, og Natura2000-planerne skal beskytte de truede naturtyper, planter, fugle og andre dyrearter, som findes i områderne. [Miljøministeriet, 2006c, s. 19] Landsplanlægningen er stadig første planniveau i plansystemet, hvilket betyder at den stadig er rammestyrende for de underliggende planniveauer.

Landsplanlægningen består, som tidligere, af redegørelser, bindende retningslinjer, vejledninger og kommer til udtryk ved indgriben i den lokale planlægning for emner og projekter, der har national interesse. [Østergård og Witt, 2007, s. 8]

Miljøministeren skal, jf. PL09 § 2, udarbejde en samlet redegørelse for den overordnede udvikling i Danmark. Tidligere skulle miljøministeren afgive denne redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Efter kommunalreformen skal denne redegørelse være til brug for den regionale udviklings- og kommuneplanlægning. [LBK937, 2009]

Yderligere skal ministeren som noget nyt, ifølge PL09 § 2a, offentliggøre en

oversigt over statslige interesser, der har betydning for kommuneplanlægningen. Det blev tidligere udmeldt i forbindelse med regionplanrevisionerne, dog var det ikke en forpligtelse at udarbejde denne oversigt. [LFF93, 2005] Oversigten er et katalog, som klarlægger, hvilke eksisterende overordnede interesser og krav de nye kommuneplaner skal være i overensstemmelse med. De overordnede interesser og krav i oversigten kommer alle fra eksisterende lovgivning, handleplaner, sektorplaner o.lign. [Miljøministeriet, 2006c, s. 7].

Miljøministeren har som tidligere stadig mulighed for at sikre, at de landsplanmæssige interesser varetages i planlægningen. Det kan stadig gøres ved at udstede regler efter PL09 § 3, stk. 1, påbud, jf. PL09 § 3, stk. 4, "call-in", jf. PL09 § 3, stk. 5, og indsigelse (veto) jf. § 29, stk. 1. [LBK937, 2009]

3.2.2 2. planniveau – Regionplanlægningen

Med kommunalreformen i 2007 blev amterne nedlagt, og der blev oprettet fem nye regioner. Regionerne har fået til opgave jf. PL09 § 10a, at udarbejde det nye planprodukt, regionale udviklingsplaner. De regionale udviklingsplaner erstatter de tidligere regionplaner, og overtager derved regionplanens plads i plansystemet. Indholdet af de regionale udviklingsplaner er dog ikke lige så detaljerede, som regionplanerne var. Udover udarbejdelse af de regionale udviklingsplaner skal de også udarbejde råstofplaner. Bestemmelserne om råstof fremgik før af regionplanen, og forbliver på samme planniveau. [LFF93, 2005]

De regionale udviklingsplaner er andet planniveau i plansystemet hvilket betyder, at de både er rammestyret af landsplanlægningen, som er regler eller beslutninger efter PL09 § 3 eller offentliggjorte forslag hertil, jf. PL09 § 10a, stk. 2, og er rammestyrer for kommuneplanlægningen, jf. PL09 § 11, stk. 4. At de regionale udviklingsplaner også skal overholde offentliggjorte forslag til regler eller beslutninger efter PL09 § 3, er blevet ændret ved ændring af planloven i 2007¹⁰. [LBK937, 2009] [LOV537, 2007]

Planerne skal indeholde den fremtidige udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for natur og miljø, erhverv, beskæftigelse, uddannelse og kultur, jf. PL09 § 10a. Planerne skal indeholde kortbilag, der illustrerer planens indhold. Der skal ikke udarbejdes en angivelse af rækkefølgen for indholdet i planen, fx etapedeling ved udlæg og byggemodning af byzone, hvilket var et krav til de tidligere regionplaner. Regionerne skal derved udføre en overordnet og strategisk udviklingsplanlægning. [LFF93, 2005]

¹⁰LOV nr. 537 af 06/06/2007 om ændring af lov om planlægning

3 Systemanalyse

Det kan yderligere på figur 3.2 på side 34 ses, at der på samme niveau, som de regionale udviklingsplaner er et nyt led, som indeholder de regionale vækstfora. De regionale vækstfora består af repræsentanter for erhvervslivet, viden- og uddannelsesinstitutioner, arbejdsmarkedets parter og lokale og regionale myndigheder, som alle har viden om de regionale betingelser for vækst og erhvervslivets udfordringer. De skal på baggrund af lov om erhvervsfremme¹¹ udarbejde regionale erhvervsudviklingsstrategier, som omhandler regionens vækst og erhvervsudvikling. Disse strategier danner grundlag for den del af den regionale udviklingsplan, som omhandler erhverv. [www.ebst.dk, 2009] [LOV602, 2005]

3.2.3 3. og 4. planniveau – Kommune- og lokalplanlægningen

Efter kommunalreformen er det kommuneplanen, der angiver mål og retningslinjer for de emner, der hidtil indgik i regionplanerne. Det fremgår af PL09 § 11a, stk. 1, hvilke emner det drejer sig om. Emnerne fremgår af bilag C. Der skete mindre ændringer af bestemmelsen i forbindelse med, at den blev gældende for kommuneplanen i stedet for regionplanen. Der er enkelte emner for retningslinjerne, der er ændret ved enten sammenskrivning af flere tidligere bestemmelser eller en bestemmelse er blevet opdelt i flere emner. [LBK937, 2009]

Kommunerne har på baggrund af implementeringen af retningslinjerne for emnerne i PL09 § 11a, fået nye planlægningsopgaver. Det gælder især planlægningen af det åbne land. Kommunerne skal som noget nyt bl.a. planlægge for afgrænsningen af arealer til byzone- og sommerhusområder, for udpegningen af arealer og planlægning af alle tekniske anlæg samt placering af vindmøller. [LFF93, 2005, s. 11-12] Med overtagelse af udarbejdelsen af retningslinjerne fra regionplanen skal kommunerne ikke længere have amternes accept for at udvikle deres ønsker, og kommunerne har derved fået et større råderum til selv at bestemme, hvad der skal planlægges for i kommunen. [Miljøministeriet, 2006c, s. 5]

Der skal for hver kommune udarbejdes en kommuneplan for en periode på 12 år, jf. PL09 § 11, stk. 1 [LBK937, 2009]. Denne periode er videreført fra regionplanen. Kommunalbestyrelsen skal som før, jf. PL09 § 23a, inden udgangen af første halvdel af den kommunale valgperiode offentliggøre om hele kommuneplanen skal revideres, om kun enkelte emner/temaer skal revideres eller om planen skal vedtages for en ny periode på fire år. [LBK937, 2009]

¹¹LOV nr. 602 af 24/06/2005 om erhvervsfremme

3.2 Plansystemet efter kommunalreformen

Kommuneplanen skal som tidligere indeholde en hovedstruktur med overordnede mål for udviklingen og rammer for indholdet af lokalplaner. Yderligere skal den, som klarlagt tidligere, indeholde retningslinjer for arealanvendelsen, der tidligere stod i regionplanerne, jf. PL09 § 11, stk. 2 [LBK937, 2009]. Udover dette skal kommuneplanen også, jf. PL09 § 11e, ledsages af en redegørelse. Redegørelsen omhandler rækkefølgen for planens gennemførelse, for sammenhæng til planlægningen i nabokommuner, samt hvordan planen forholder sig til den regionale udviklingsplan og råstofplan. I forbindelse med kommunalreformen blev det indført, at redegørelsen også skal redegøre for beskyttede områder efter anden lovgivning og eventuelle arealreservationer efter sektorlove, bestemmelser i vandplanen, Natura2000-planen og Natura2000-skovplanen, der er relevante for planlægningen af arealanvendelsen i kommunen. [LFF93, 2005]

Kommuneplanlægningen har stadig samme placering i plansystemet. Dette betyder, at kommuneplanen, som før, ikke må stride mod regler eller beslutninger efter PL09 § 3, vandplaner og Natura2000-planer. Efter ændringen af plansystemet blev rammestyringsprincippet omstruktureret og kommuneplanen må som noget nyt, jf. PL09 § 11, stk. 4, heller ikke stride mod den regionale udviklingsplan, den regionale råstofplan og handleplaner til realiseringen af vandplaner og Natura2000-planer, se figur 3.2 på side 34. Ved senere ændringer af planloven er det også blevet indført, at kommuneplanen skal overholde offentliggjorte forslag til landsplandirektiver samt kommunale risikostyringsplaner til fastsættelse af mål for styring af oversvømmelsesrisiko. [Post, 2009] [LFF93, 2005] Yderligere betyder den samme placering i plansystemet, at kommuneplanen stadig fastsætter rammer for lokalplanlægningen.

Indholdet af planloven ændrede sig ikke betydeligt, efter kommunalreformen, vedrørende lokalplanlægning. Der skete en ændring af hvilke regler og planer, som lokalplaner ikke må stride mod. Dette skete med omstruktureringen af plansystemet. Ændringen omfattede ikke indholdet af lokalplaner. [LFF93, 2005]

Lokalplaner må som før ikke være i strid med regler eller beslutninger efter PL09 § 3, vandplaner, Natur2000-planer og kommuneplaner. Yderligere må de, som noget nyt, heller ikke stride mod råstofplaner, handleplaner til realiseringen af vandplaner og Natura2000-planer, offentliggjorte forslag til regler efter § 3 og kommunale risikostyringsplaner til fastsættelse af mål for styring af oversvømmelsesrisiko. [Post, 2009] [LBK937, 2009]

3 Systemanalyse

Med ovenstående er plansystemet efter kommunalreformen beskrevet, og det er klarlagt, hvilke ændringer kommunalreformen har medført for plansystemet. Desuden er det beskrevet hvilke kompetencer, der er tillagt de forskellige planniveauer ved indførelsen af kommunalreformen. I de to følgende afsnit klarlægges tilsynets indhold både før og efter kommunalreformen samt hvilken funktion tilsynet har i plansystemet.

3.3 Tilsynsopgaven før kommunalreformen

Med indførelsen af plansystemet i 1970 blev det besluttet, at der skulle være en decentral ansvarsfordeling, og at den underordnede planlægning, fx kommuneplaner skulle overholde den overordnede planlægning region- og landsplanlægningen. For at sikre at den underordnede planlægning overholdte den overordnede planlægning fik myndighederne, som havde plankompetencen i de enkelte planniveauer til opgave at føre tilsyn med den underordnede planmyndigheds planlægning. På grund af den decentrale ansvarsfordeling fik amtsrådet dog til opgave at sikre, at kommune- og lokalplaner både overholdte region- og landsplanlægningen.

Ved plansystemets oprindelse skulle regionplanerne godkendes af miljøministeren. Amtsrådet skulle påse, at forslag til kommuneplaner var i overensstemmelse med regionplanlægningen og landsplandirektiver, og at forslag til lokalplaner var i overensstemmelse med regionplanlægningen og kommuneplanen. Yderligere kunne en statslig myndighed gøre indsigelse mod lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som de varetog. Med vedtagelsen af planloven i 1991 blev disse bestemmelser samlet og omskrevet. I det følgende beskrives indholdet af disse bestemmelser. [LFF76, 1991]

Afsnittet er opdelt således at bestemmelserne, der gav miljøministeren hjemmel til at føre tilsyn beskrives først, og derefter hvilke bestemmelser, der gav amtsrådet hjemmel til at føre tilsyn. I hvert enkelt afsnit beskrives hvilken funktion tilsynet havde i plansystemet, samt hvad indholdet af tilsynet var. Yderligere klarlægges det i afsnittet om amtsrådet, hvilke arbejdsopgaver, der gav amterne lokalt kendskab til udførelse af tilsyn.

3.3.1 Miljøministeren som tilsynsmyndighed

Regionplanerne skulle, som beskrevet tidligere, godkendes af miljøministeren. Dette blev ændret ved planloven i 1991, da godkendelsesordningen blev erstattet af en veto-ordning for miljøministeren. Det fremgår af bemærkninger

3.3 Tilsynsopgaven før kommunalreformen

til planloven af 1991¹², at ændringen blev foretaget, da det bl.a. medførte en yderligere decentralisering af planlægningen. [LFF76, 1991, s. 18] Det skyldtes, at graden af den centrale regulering regionplanens indhold blev mindre. [Miljøministeriet, 2006c, s. 117]

I tabel 3.1 ses bestemmelserne, som gav miljøministeren hjemmel til at føre tilsyn med region- og lokalplaner. Bestemmelserne gennemgås i det følgende.

Paragraf	Planloven af 2004
§ 29, stk. 1	Miljøministeren kan til varettagelse af statslige interesser fremsætte indsigelse efter § 28 over for et forslag til regionplan og ændringer til regionplan
§ 29, stk. 4	En statslig myndighed kan fremsætte indsigelse efter § 28 mod et lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager.

Tabel 3.1: Lovbestemmelser, der gav miljøministeren hjemmel til at gøre indsigelse mod region- og lokalplaner

Planlovens § 29, stk. 1 beskriver, hvorledes miljøministeren *kunne* forhindre vedtagelse af et forslag til regionplan eller til ændringer af en regionplan, ved at benytte sin vetoet, hvis planerne var i strid med statslige interesser. Vetoet skulle fremsættes igennem en skriftlig indsigelse mod planen [LOV883, 2004]. Af bemærkningerne til planloven af 1991 fremgår det, at miljøministeren skulle udøve veto-beføjelsen på vegne af samtlige myndigheder, hvis interesse blev berørt af regionplanlægningen [LFF76, 1991]. Indsigelsen skulle jf. PL04 § 28 fremsendes skriftligt til regionplanmyndigheden inden for offentlighedsfasen. Når ministeren havde benyttet sin vetoet ved at sende en indsigelse medførte det, at forslaget eller ændringen til regionplanen ikke kunne vedtages endeligt før der var opnået enighed om indholdet. [LOV883, 2004] [Witt, 2002, s. 6]

Af lovbestemmelsens ordlyd fremgår det ikke tydeligt, hvad der skulle forstås ved *statslige interesser*. Men som beskrevet på side 34 var det praksis, at miljøministeren hvert fjerde år udgav en forhåndstilkendegivelse af de statslige interesser, som blev lagt til grund for behandlingen af regionplanforslagene. Det fremgik derfor af denne, hvad de statslige interesser var. [Witt, 2002, s. 6 og 11]

¹²LFF nr. 76 af 1990-1991 2. samling til lov om planlægning

3 Systemanalyse

Udover PL04 § 29, stk. 1 *kunne* en statslig myndighed, jf. PL04 § 29, stk. 4, også fremsætte indsigelse (veto) mod et lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetog [LOV883, 2004]. Det fremgår ikke tydeligt af lovbestemmelsen, hvad der mentes med udtrykket *særlige hensyn*, som myndigheden varetager. Der benyttes derfor juridisk metode til at foretage en fortolkning af bestemmelsen. Til fortolkningen er benyttet den kommenterede kommuneplanlov fra 1989 og administrativ praksis.

Det fremgår af den kommenterede kommuneplanlov, at en indsigelse fra en statslig myndighed *"skal være motiveret i varetagelsen af myndighedsfunktioner – nemlig de hensyn, som vedkommende myndighed har til opgave at varetage – for at indsigelsen kan få vetovirkning"* [Andersen og Christiansen, 1989, s. 302]. Dette betød, at hvis myndigheden fremsatte indsigelse ud fra en myndigheds stilling fx grundejer, havde indsigelsen ikke denne vetovirkning. Yderligere galt det, at lokalplanforslaget skulle indeholde mere betydelige statslige interesser, hvis indsigelsen skulle have vetovirkning [Andersen og Christiansen, 1989, s. 303]. For at klarlægge betydningen af ovenstående, gennemgås i det følgende en administrativ afgørelse. Efter beskrivelsen af citatet sammenfattes citatet og afgørelsens indhold.

Naturklagenævnsafgørelsen nr. 82, fra oktober 1995 omhandler en indsigelse (veto), fremsat af Jordbrugsdirektoratet mod to lokalplaner for to vindmølleområder. Jordbrugsdirektoratet beskrev i deres indsigelse, hvorledes lokalplanområderne kun burde omfatte de arealer, der var absolut nødvendige for møllernes opstillingsfelter, og at konsekvensområderne alene burde fremgå af kommuneplanen. Kommunen valgte, uden at blive enig med Jordbrugsdirektoratet om indholdet af lokalplanen, at vedtage den ene lokalplan. Jordbrugsdirektoratet klagede derefter til Naturklagenævnet om at lokalplanen var ugyldig, da kommunen ikke havde overholdt planlovens § 28, om at et planforslag ikke kan vedtages endeligt, hvis der er gjort indsigelse, før der er opnået enighed mellem parterne. Naturklagenævnet stemte enstemmigt for lokalplanens ugyldighed. De gjorde gældende, at Jordbrugsdirektoratets indsigelse var fremsat under hensyntagen til jordbrugsinteresser, som for Jordbrugsdirektoratet var særlige hensyn som de havde til opgave at varetage. Parterne skulle derfor blive enige om indholdet af planen før den kunne vedtages endeligt. [NKO83, 1995]

Af citatet fremgår det, at indsigelsen skal være motiveret i varetagelsen af en myndighedsfunktion, som i dette tilfælde må være hensyntagen til jord-

brugsinteresser. Yderligere fremgår det af citatet, at et veto må forudsætte, at lokalplanforslaget involverer mere betydelige statslige interesser. Det fremgår ikke tydeligt af dommen, hvad dette er. Projektgruppen antager at der her er tale om vindmøllerne, som mere betydelige statslige interesser.

3.3.2 Amtsrådet som tilsynsmyndighed

Inden vedtagelsen af planloven i 1991 havde amtsrådet til opgave at føre tilsyn med, at kommuneplaner var i overensstemmelse med region- og landsplanlægningen, og at lokalplaner overholdte region- og kommuneplanen. Jævnfør bemærkningerne til planloven fra 1991¹³ blev tilsynet med lokalplaner ophævet. Det skyldtes at det ville bidrage til en bedre defineret arbejdsdeling, hvis amtsrådet ikke havde denne opgave mere. Efter denne ændring skulle amtsrådet kun føre tilsyn med at forslag til lokalplan, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner var i overensstemmelse med region- og landsplanlægningen. [LFF76, 1991]

Amtsrådet havde, som beskrevet i afsnit 3.1.2 2. planniveau – Regionplanlægningen, side 30, til opgave at udarbejde regionplanen. Amtsrådet havde pga. dette en fordel ved tilsynet, da det var deres egen plan de skulle sikre overholdt. Amtsrådet havde med udarbejdelsen af regionplanen en indgående viden om områderne i regionplanen samt en indgående forståelse af retningslinjerne i planen. Ud over regionplanen havde amtsrådet også til opgave at udarbejde sektorplaner for natur- og miljøområdet. Dette gav amtsrådet en indgående viden på natur- og miljøområdet, som de kunne benytte i tilsynet. På baggrund af dette må det vurderes, at amtsrådet havde en viden om specifikke områder pga. deres arbejdsopgaver, som de kunne drage nytte af ved tilsyn med kommune- og lokalplaner.

I det følgende beskrives og fortolkes bestemmelserne fra planloven der før kommunalreformen, gav amtsrådet hjemmel til at gøre indsigelse mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, se tabel 3.2 på den følgende side. [LFF76, 1991]

Amtsrådet *skulle* som regionplanmyndighed jf. PL04 § 29, stk. 2 fremsætte indsigelse med vetovirkning mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, hvis planerne var i strid med regler eller beslutninger efter PL04 § 3, eller retningslinjer for emnerne jf. PL04 § 6, stk. 3 og 4, som regionplanen skulle indeholde. Emnerne kan ses på bilag B. [LOV883, 2004]

¹³LFF nr. 76 af 1990-1991 2. samling til lov om planlægning

3 Systemanalyse

Paragraf	Planloven af 2004
§ 29, stk. 2	Regionplanmyndigheden skal fremsætte indsigelse efter § 28 mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, såfremt planforslaget er i strid med regler eller beslutninger efter § 3 eller regionplanlægningen for de emner, der er nævnt i § 6, stk. 3 og 4. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning for regionplanlægningens formål.
§ 29a	Regionplanmyndigheden skal fremsætte indsigelse efter § 28 mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner for arealer i kystnærhedszonen, såfremt planforslaget er i strid med bestemmelserne i § 5 a, stk. 1, § 5 b, § 11 a eller § 16, stk. 3. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne, jf. § 1.

Tabel 3.2: Lovbestemmelser, der gav amtsrådet hjemmel til at gøre indsigelse mod kommune- og lokalplaner

Det var en væsentlig del af rammestyringsprincippet, at amtsrådet både skulle gøre indsigelse mod forslag og ændringer til planer, der var i strid med regler eller beslutninger efter PL04 § 3, som staten udstedte og regionplanen som amtsrådet var ansvarlig for. [LFF76, 1991] Det skyldtes, at plansystemet havde en decentral ansvarsfordeling, hvor ansvaret skulle være hos de lokale myndigheder. I dette tilfælde hos amtsrådet, da det ikke ville være logisk at kommunerne skulle føre tilsyn med deres egne planer.

Tilsynet omfattede dog ikke forhold som var af *underordnet betydning* for regionplanlægningens formål. Det fremgår ikke tydeligt af bestemmelsens ordlyd, hvad der skulle forstås ved forhold af *underordnet betydning*. Der benyttes derfor juridisk metode til fortolkning af bestemmelsen. Bemærkningerne til planloven af 1991¹⁴ og retspraksis er benyttet til fortolkningen.

Af bemærkningerne til planloven fra 1991 fremgår det, at planændringer af formel betydning blev undgået ved, at amtsrådet ikke skulle gøre indsigelse mod forhold af underordnet betydning [LFF76, 1991]. Hvorledes der var tale om

¹⁴LFF nr. 76 af 1990-1991 2. samling til lov om planlægning

3.3 Tilsynsopgaven før kommunalreformen

underordnet betydning, blev vurderet i hvert enkelt tilfælde efter de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Dommen U.2004.1026H er et eksempel på hvornår der var tale om underordnet betydning i forhold til regionplanlægningen. Dommen omhandlede en klage fra nogle beboere, som mente at lokalplanen var ugyldig. Klagen bundede i at lokalplanen ikke fulgte regionplanens retningslinjer, om at nye boligområder skulle placeres i nærhed af en station pga. den kollektive trafikbetjening. Lokalplanen gjorde det muligt at udstykke ni parcelhusgrunde, som var beliggende i byzone i tilknytning til et eksisterende boligområde, men ikke i nærheden af en station.

Naturklagenævnet, Landsretten og Højesteret var alle enige om afgørelsen. De gjorde klart, at uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og regionplanens retningslinjer ikke var så væsentlig, at det medførte at lokalplanen var ugyldig. De var enige om, at der var tale om forhold af *underordnet betydning* i forhold til regionplanens formål. Der blev bl.a. lagt vægt på beliggenheden, omfanget og karakteren af den boligbebyggelse, som lokalplanen åbnede mulighed for, samt at arealet var omfattet af rammebestemmelser, der fastlagde anvendelsen af området til boligformål og at arealet siden 1970 havde været beliggende i byzone. [UfR, 2004]

På baggrund af dommen er det klarlagt, at *underordnet betydning* var når lokalplanens formål ikke var i væsentligt strid med regionplanens retningslinjer. Det fremgår af dommen, at lokalplanen var i uoverensstemmelse med regionplanens retningslinjer, men uoverensstemmelsen var ikke så væsentlig, at det medførte at lokalplanen var ugyldig.

Planlovens § 29a beskriver, at amtsrådet skulle fremsætte indsigelser mod forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner for arealer i kystnærhedszonen, som var i strid med PL04 § 5a, stk. 1, der omhandlede bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen, PL04 § 5b, der omhandlede regler for planlægning inden for kystnærhedszonen, PL04 § 11a, som omhandlede revision af kommuneplanen og til sidst PL04 § 16, som stillede krav om at der i en lokalplan skulle redegøres for, hvordan lokalplanen forholdte sig til kommuneplanen og den øvrige planlægning. [LOV883, 2004]

Bestemmelsen blev indskrevet i planloven ved en lovændring i 1994¹⁵. Før

¹⁵LOV nr. 439 af 01/06/1994 om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse

3 Systemanalyse

indførelsen af bestemmelsen i planloven var der et landsplandirektiv fra 1991¹⁶, der regulerede planlægningen og administration af kystområder [CIR215, 1991]. Bestemmelsen blev indskrevet i loven, da det skulle styrke planlægningen i kystnærhedszonen. [LFF191, 1994]

Ligesom ved PL04 § 29, stk. 2, skulle der heller ikke her fremsættes indsigelse, hvis forholdet var af underordnet betydning. I denne bestemmelse var det dog underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområder jf. PL04 § 1 og ikke i forhold til regionplanlægningens formål. Der er benyttet juridisk metode for at tolke, hvad der mentes med underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser. Der er benyttet formålsfortolkning både i form at lovens forarbejder og formål, og administrativ- og retspraksis er undersøgt.

Jævnfør bemærkningerne til planloven af 1994¹⁷ knyttede de nationale planlægningsinteresser sig til at friholde kysterne for anlæg og bebyggelse, der ikke var afhængige af kystnærheden. Dette stemte også overens med PL04 § 1, som beskriver at de åbne kyster fortsat skulle udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource. [LFF191, 1994] [LOV883, 2004] Underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser måtte derfor være forhold af en sådan karakter, som ikke var til hinder for friholdelse af kysterne, og som ikke ødelagde kysterne som natur- og landskabsressource. Det fremgår ikke mere præcist af bemærkningerne til ændring af planloven fra 1994, og det har ikke været muligt, at finde nogle Naturklagenævns- eller domstolsafgørelser, der kan præcisere betydningen.

Med indholdet af tilsynet og tilsynets sammenhæng med plansystemet før kommunalreformen på plads, kan beskrivelsen af indhold og ændringer af tilsyn efter kommunalreformen påbegyndes.

3.4 Tilsynsopgaven efter kommunalreformen

Miljøministeren har ved kommunalreformen i 2007 overtaget tilsyn med kommune- og lokalplaner fra de tidligere amtsråd. Dette har medført, at der er blevet ændret på tilsynets indhold. I det følgende klarlægges dette indhold samt hvilke ændringer, der er sket på baggrund af kommunalreformen.

¹⁶CIR nr. 215 af 19/12/1991 om planlægning og administration af kystområderne

¹⁷LFF nr. 191 af 1993-1994 1. samling til lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse

Paragraf	Planloven 2009
§ 29, stk. 1	Miljøministeren skal fremsætte indsigelse over for et forslag til regional udviklingsplan, et forslag til kommuneplan og ændringer til en kommuneplan, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning.
§ 29, stk. 2	Miljøministeren skal fremsætte indsigelse mod forslag til lokalplaner for arealer i kystnærhedszonen, hvis planforslaget er i strid med bestemmelserne i § 5 a, stk. 1, § 5 b, § 11 f eller § 16, stk. 3. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne, jf. § 1.
§ 29, stk. 3	En statslig myndighed kan fremsætte indsigelse mod et lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager.

Tabel 3.3: Lovbestemmelser, der giver miljøministeren hjemmel til at gøre indsigelser

Afsnittet er delt i to dele omhandlende hhv. bestemmelserne, som giver miljøministeren hjemmel til at foretage tilsyn og bestemmelserne, som giver regionsrådet mulighed for at føre tilsyn.

3.4.1 Miljøministeren som tilsynsmyndighed

Det er PL09 § 29, stk. 1, stk. 2 og stk. 3, der giver miljøministeren hjemmel til at fremsætte indsigelse mod den regionale og kommunale planlægning, se tabel 3.3. Bestemmelserne gennemgås i det følgende.

Planlovens § 29, stk. 1 beskriver at miljøministeren *skal* fremsætte indsigelse (veto) mod forslag til regionale udviklingsplaner, forslag til kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser [LBK937, 2009]. Bestemmelsen gælder dog ikke forhold af underordnet betydning. *Underordnet betydning* har ikke ændret betydning siden vedtagelsen af planloven i 1991. Fortolkningen af betydningen kan ses på side 42. Miljøministerens indsigelsesbeføjelsen udøves, som tidligere, på vegne af samtlige statslige myndigheder, hvis interesse berøres af planerne.

For at få en forståelse for hvornår miljøministeren skal gøre indsigelse er det

3 Systemanalyse

nødvendigt, at få klarlagt betydningen og meningen med udtrykket *overordnede interesser*. For at kunne klarlægge dette foretages der en fortolkning af lovbestemmelserne vha. juridisk metode. Til fortolkningen er bemærkningerne til planloven af 2005¹⁸ benyttet.

Det fremgår af bemærkningerne til forslag til ændring af planloven fra 2005, hvad der menes med udtrykket. Overordnede interesser "*dækker over forhold, som har interesse ud over kredsen af en kommunes indbyggere og typisk også har interesse for kommende generationer*" [LFF93, 2005, s. 31]. Det kan på baggrund af dette sammenfattes, at overordnede interesser dækker over regionale, nationale og internationale interesser. Dette kan fx være varetagelse af sektorinteresser som landbrug og trafik eller sikring af elforsyning i en del af landet. [Miljøministeriet, 2006c, s. 11]

Før kommunalreformen skulle miljøministeren varetage de *statslige interesser*. I forbindelse med kommunalreformen blev ordlyden ændret til *overordnede interesser*, og det fremgår af bemærkningerne til planloven af 2005¹⁹, at der med overordnede interesser også menes statslige interesser [LFF93, 2005]. Det har ikke været muligt på baggrund af forarbejderne til planloven af 2005, at finde ud af hvorfor denne ændring blev foretaget.

Miljøministeren overtog, som beskrevet, tilsyn med kommuneplaner fra amtsrådet. Amtsrådet skulle påse, at kommune- og lokalplaner ikke var i strid med statslige interesser og regionplanlægningen for forhold omfattet af PL09 § 6, stk. 3 og 4. Miljøministeren skal nu, som det er klarlagt ovenfor, gøre indsigelser mod regionale udviklingsplaner og kommuneplaner, der strider mod overordnede interesser.

Yderligere kan det ses, at lokalplaner er skrevet ud af den nye bestemmelse. Det fremgår ikke af bemærkningerne til planloven af 2005²⁰, hvorfor de er skrevet ud. Men det kan bl.a. skyldes, at ministeren jf. PL09 § 29, stk. 3, har mulighed for at gøre indsigelse mod lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn som ministeren varetager, og derfor bruger den som hjemmel i stedet.

Miljøministeren *skal* yderligere gøre indsigelse (veto) mod forslag til lokalplaner, hvis de indeholder arealer, der er beliggende i kystnærhedszonen, jf. PL09 § 29, stk. 2. Lokalplanforslaget må ikke være i strid med bestemmelserne

¹⁸LFF nr. 93 af 2004-2005, 2. samling om lov om planlægning

¹⁹LFF nr. 93 af 2004-2005, 2. samling om lov om planlægning

²⁰LFF nr. 93 af 2004-2005, 2. samling om lov om planlægning

i PL09 § 5a, stk. 1, der omhandler bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen, PL09 § 5b, der omhandler regler for planlægning inden for kystnærhedszonen, PL09 § 11f, som omhandler revision af kommuneplanen og til sidst PL09 § 16, som stiller krav om at der i en lokalplan skal redegøres for, hvordan lokalplanen forholder sig til kommuneplanen og den øvrige planlægning. Der kan dog ikke gøres indsigelse, hvis forholdet er af underordnet betydning. Bestemmelsen minder om PL04 § 29a, hvor amtsråd *skulle* fremsætte indsigelser mod lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner i kystnærhedszonen, se tabel 3.2 på side 42 [LOV883, 2004]. Kommuneplaner er skrevet ud af den gældende bestemmelse vedr. planlægning i kystnærhedszonen, da miljøministeren nu skal gøre indsigelse mod forslag og ændringer til kommuneplaner, med hjemmel i PL09 § 29, stk. 1 [LBK937, 2009]. [LFF93, 2005]

Udover dette *kan* miljøministeren, som beskrevet tidligere, også gøre indsigelse (veto) mod lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som miljøministeren varetager, jf. PL09 § 29, stk. 3. Denne bestemmelse er enslydende med PL04 § 29, stk. 4, og skal jf. bemærkningerne til planloven af 2005 tolkes på samme måde, se side 40.

Miljøministeren har uddelegeret tilsynsopgaven til tre af de syv miljøcentre ved bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser fra 2007²¹.

Miljøministeren har udover tilsyns-opgaven uddelegeret opgaver, der drejer sig om natur- og vandplaner samt overvågning, tilsyn med kommune- og lokalplaner, godkendelse af og tilsyn med særligt forurenende virksomheder, tilsyn med de potentielt mest forurenende kommunalt drevne virksomheder og VVM-vurdering og placering af større infrastrukturanlæg [Miljøministeriet, 2003, s. 3]. Natur- og vandplanerne kan give miljøcentrene et lokalt kendskab. Da disse planer omhandler specifikke emner har miljøcentrene derfor ikke kendskab ud over disse emner, som amterne havde. Dette skyldes, at regionplanen omhandler sammenhængende planlægning.

3.4.2 Regionsrådet som tilsynsmyndighed

I tabel 3.4 på næste side ses bestemmelserne fra planloven, der giver regionsrådet hjemmel til at gøre indsigelse. Det fremgår af PL09 § 29a, at regionsrådet *kan* gøre indsigelse mod forslag til kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner, hvis de strider mod den regionale udviklingsplan eller den regionale

²¹BEK nr. 1128 af 26/09/2007 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til By- og Landskabsstyrelsen og Miljøministeriets miljøcentre

3 Systemanalyse

råstofplan. Ifølge bemærkningerne til planloven fra 2005²² skal indsigelsen omhandle overordnede hensyn til regionens samlede udvikling. [LFF93, 2005]

Paragraf	Planloven 2009
§ 29a, stk. 1	Regionsrådet kan gøre indsigelse over for forslag til kommuneplaner og ændringer af kommuneplaner, hvis planforslaget er i strid med den regionale udviklingsplan eller den regionale råstofplan, jf. § 5a i lov om råstoffer.

Tabel 3.4: Lovbestemmelser, der giver regionsrådet hjemmel til at gøre indsigelser

Med kommunalreformen er der ændret på hvem, der har ansvaret for, at sikre at kommune- og lokalplaner stemmer overens med den overordnede planlægning. Som beskrevet er det miljøministeren, der efter kommunalreformen har fået denne opgave. På grund af den nye ansvarsfordeling, *kan* regionsrådet gøre indsigelse, men det er ikke en *pligt*, ligesom de tidligere amtsråd havde. Regionsrådet har, jf. bemærkningerne til planloven fra 2005, denne mulighed for at gøre indsigelse, så kommunale projekter ikke kommer i vejen for realiseringen af den regionale udviklingsplan. Udviklingsplanen skal dog udarbejdes på baggrund af dialog med kommuner, og bestemmelsen forventes derfor kun sjældent benyttet. [LBK937, 2009] [LOV883, 2004]

3.5 Opsamling

Af ovenstående kan det sammenfattes, at der med kommunalreformen er blevet ændret på opbygningen og indholdet af plansystemet. Med nedlæggelsen af amterne blev der oprettet fem regioner, som har fået til opgave at udarbejde en ny plantype den regionale udviklingsplaner. Disse planer overtager regionplanernes plads i plansystemet, men er dog af en mere overordnet karakter end regionplanen var. Udover dette overtager kommunerne planlægningen af det åbne land, som medfører at retningslinjerne, som før indgik i regionplanen, nu skal indarbejdes i kommuneplanen. Yderligere er det klarlagt, at miljøministeren har fået til opgave at udarbejde en oversigt over statslige interesser, som skal overholdes i kommuneplanlægningen. Dette er en oversigt over de eksisterende overordnede interesser og krav, som de nye kommuneplaner skal overholde. De overordnede interesser og krav i oversigten kommer alle fra eksisterende lovgivning, handleplaner, sektorplaner o.lign.

²²LFF nr. 93 af 2004-2005, 2. samling om lov om planlægning

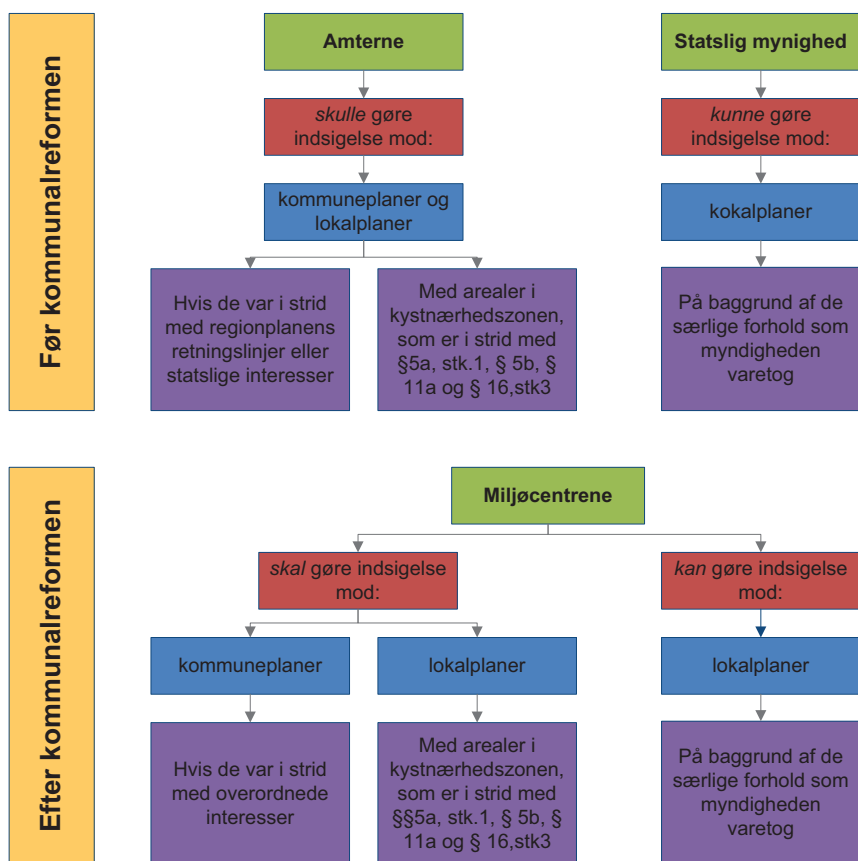
Princippet i rammestyningen er det samme efter kommunalreformen. Landsplanlægningen er stadig rammestyrer for de underliggende planniveauer. De regionale udviklingsplaner er både rammestyrer af landsplanlægningen og sektorplanerne (Vandplaner, Natura2000-planer, og Trafikplaner), og rammestyrer for de underliggende planniveauer. Kommuneplanen skal overholde de overordnede planers rammer og opstiller selv rammer for lokalplanlægningen.

Med kommunalreformen blev indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner ændret. Miljøministeren har overtaget tilsynopgaven, og har uddelegeret den til tre af de syv miljøcentre, Århus, Odense og Roskilde. På figur 3.3 på den følgende side ses indholdet af tilsynet før og efter kommunalreformen. Det kan ud fra figuren ses, at miljøministeren nu har *pligt* til at gøre indsigelse mod forslag og ændringer til regionale udviklingsplaner og kommuneplaner, hvis de er i strid med overordnede interesser. Overordnede interesser dækker over regionale, nationale og internationale interesser.

Det er ligeledes klarlagt, at før *kunne* ministeren gøre indsigelse mod regionplanerne, når de var i strid med statslige interesser, hvilket er ændret til overordnede interesser. Miljøministeren har ikke pligt til at fremsætte indsigelse mod lokalplaner, som amterne skulle.

Før kommunalreformen havde amtsrådet til opgave at gøre indsigelse mod kommune- og lokalplaner, som havde arealer beliggende i kystnærhedszonen. Denne bestemmelse har miljøministeren også overtaget, men kommuneplaner fremgår ikke af bestemmelsen mere. Det skyldes, at ministeren skal gøre indsigelse mod dette på baggrund af PL09 § 29, stk. 1.

Det kan ligeledes ses, at PL09 § 29, stk. 3 om særlige hensyn ikke har ændret sig. Desuden ses det, at regionsrådet kan gøre indsigelse mod kommuneplaner, hvis de er i strid med de regionale udviklingsplaner.



Figur 3.3: Ændringer af indholdet med tilsyn af kommune- og lokalplaner

4

Analyse af kommuneplanindsigelser

I dette kapitel foretages en analyse af kommuneplanindsigelserne fremsat af amtsråd og miljøcenter. Formålet er at finde frem til, hvilke emner amtsråd og miljøcenter fremsatte indsigelser på baggrund af. Yderligere klarlægges det om indholdet af disse emner, på baggrund af ændringen af tilsynets indhold, har ændret sig. Analysen af indsigelserne skal ligeledes være med til at klarlægge, hvordan miljøcentret opnår et lokalt kendskab, for at varetage de overordnede interesser.

I kapitlet foretages først en analyse af de emner, amtsrådet fremsatte indsigelse på baggrund af, og en analyse af emnerne, miljøcentret fremsatte indsigelse på baggrund af. Efter analyserne foretages en sammenligning af de to analysers resultater for at klarlægge, hvilke konsekvenser ændringen af emnerne og deres indhold, medfører den fysiske planlægning. Efter dette er klarlagt, foretages på baggrund af indsigelserne efter kommunalreformen, en analyse af hvordan miljøcentret opnår et lokalt kendskab, da de ikke er planmyndighed.

4.1 Emner – før kommunalreformen

Amtsrådet skulle, jf. PL04 § 29, stk. 2, påse at kommuneplanen ikke var i strid med regler eller beslutninger efter PL04 § 3 eller regionplanlægningen for de emner, der var nævnt i PL04 § 6, stk. 3. Emnerne kan ses på bilag B. Amtsrådet sikrede derfor ved tilsynet bl.a., at kommuneplanforslagene overholdte amtets regionplan. Regler eller beslutninger efter PL04 § 3 dækkede, som beskrevet tidligere på side 30, bl.a. over landsplandirektiver, bekendtgørelser og cirkulærer.

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Indsigelserne kategoriseres, som beskrevet i afsnit 2.2.3 Metode for analyse af indsigelser, side 21, efter emner i PL04 § 6, stk. 3 eller regler eller beslutninger efter PL04 § 3, der blev fremsat indsigelse på baggrund af. Emnerne inddeles i underemner efter regionplanretningslinjerne, der blev fremsat indsigelse på baggrund af. Det vælges dog ikke at medtage emnet sten, grus og andre naturforekomster i jorden, da dette emne efter kommunalreformen, er en del af råstofplanerne, som beskrevet på side 35.

Regionplanerne skulle overholde de statslige interesser, som miljøministeren udstedte, jf. side 34. Fordi de statslige interesser skulle overholdes medførte det, at retningslinjerne i regionplanerne havde samme formål. Retningslinjerne var dog ikke formuleret ens, da det var op til det enkelte amt at bestemme formuleringen. Projektgruppen vælger at inddele retningslinjer, som har samme formål og indhold, men hvor formuleringen er forskellig under én af retningslinjerne. For at strukturere analysen, opstilles emnerne og regler eller beslutninger efter PL04 § 3 samt deres indhold i tabeller for hvert emne.

I det følgende beskrives de enkelte emner, der blev fremsat indsigelse på baggrund af og deres indhold. I starten af hvert emne beskrives kort, hvilke retningslinjer regionplanerne skulle indeholde. Dette skal være med til at give en forståelse for, hvad kommunerne skulle overholde i kommuneplanlægningen. Yderligere skal det bidrage med en baggrundsviden om, hvilke retningslinjer amterne skulle udarbejde, da det er denne opgave kommunerne efter kommunalreformen har overtaget. Hvert emne suppleres med eksempler på indsigelser, hvilket giver et billede af hvad, der gav anledning til konflikt. De emner, der ikke blev fremsat indsigelse på baggrund af, medtages ikke i afsnittet.

4.1.1 Byzoner og sommerhusområder

I regionplanen skulle indgå retningslinjer for vækst og udvikling af regionen. Dette indebar bl.a. udpegninger for den fremtidige udvikling, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 1. Retningslinjer og udpegninger i regionplanen gjaldt for en planperiode på 12 år. Den detaljerede planlægning af regionens udpegninger skulle ske igennem kommuneplanlægningen. I tabel 4.1 på næste side ses de retningslinjer, der har skabt konflikt. [Miljøministeriet, 2002, s. 12-13]

Kommuner havde ved udlæg af arealer til byformål problemer med, at overholde regionplanens udpegninger, hvilket fremgår både af første og anden retningslinje i tabellen. Dette fremgår af indsigelsen mod Gedveds kommuneplanforslag. I planen var udlagt nye byudviklingsområder uden for de regionplanlagte byudviklingsområder, og planforslaget overholdte derfor ikke regionplanens

Retningslinjer
Der må kun udlægges nye arealer til byformål inden for de fremtidige byområder, der er afgrænset af regionplanen. [Viborg, 2005d, s. 25]
Der må ikke udlægges boligområder i kystnærhedszonen uden for de byområder, der er afgrænset af regionplanen. [Ribe, 2005b, s. 22]
I kommuneplanlægningen skal det sikres, at der ikke udlægges større arealer til byudvikling, end der forventes at blive brug for i planperioden. Udlæg af arealer til byudvikling skal være begrundet med faktiske behov. [Viborg, 2005d, s. 25]
Jordbrugsparceller skal udlægges ved mindre byer i tyndt befolkede udkantsområder og som hovedregel ikke i områder med særlig drikkevandsinteresser. [Fyn, 2005c, s. 174]
Nye arealer til byformål skal udlægges i umiddelbar tilknytning til eksisterende byzone, og tages i brug indefra. [Fyn, 2005c, s. 48]
Arealer, der tages i anvendelse til byvækstformål skal overføres til byzone. [Fyn, 2005c, s. 47]
Planlægning af arealer i det åbne land uden tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse, som ikke skal benyttes til byvækstformål, skal forblive i landzone. [Fyn, 2005c, s. 174]
Byudviklingsområder, som er udlagt på særlige betingelser i regionplanen, kan først inddrages i kommuneplanerne, når de særlige planlægningsforhold for det enkelte område er afklaret. [Vejle, 2005c, s. 21]
I landzonebyer kan der kun planlægges for udfyldning eller afrunding af byen. [Nordjylland, 2005b, s. 70]
Fremtidige byområder skal holdes på den bynære side af eksisterende og fremtidige overordnede veje, der forløber uden om centerbyer, medmindre der ikke kan findes andre udbygningsmuligheder. [Ribe, 2005b, s. 22]
Støjbelastede arealer i landzone må ikke til støjfølsom anvendelse. Dette gælder dog ikke, hvis der gennem kommune- og lokalplanlægningen fastsættes bestemmelser om etablering af tilstrækkelig støjafskærmning. [Ribe, 2005b, s. 203]
Støj fra jernbaner må ikke overstige 60dBA for boligområder og 55dBA for rekreative områder med overnatning. [Vejle, 2005c, s. 236]

Tabel 4.1: Retningslinjer om byzoner og sommerhusområder

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

retningslinje. [Vejle, 2004]

Et andet problem kommunerne havde, var at de udlagde mere areal til byudvikling end de havde behov for. Det ses bl.a. af indsigelsen mod Gudmes forslag til kommuneplan. Kommunerne skulle dokumentere behovet for nyudlæg inden for planperioden. Gudme Kommune havde udlagt flere byvækstområder uden at dokumentere, om der var et reelt behov. [Fyn, 2005b]

Yderligere havde kommunerne problemer med at overholde, at jordbrugspareller skulle placeres ved mindre byer i tyndt befolkede udkantsområder og som hovedregel ikke i områder med særlig drikkevandsinteresser. Dette fremgår af indsigelsen mod Børkops kommuneplanforslag. Kommunen havde udlagt jordbrugspareller ved byen Tiufkær. Amtsrådet vurderede, at Tiufkær ikke var et udkantsområde, samt at området var beliggende i særligt drikkevandsområde. [Vejle, 2006, s. 3]

Kommunerne havde også problemer med at overholde retningslinjen, om at nye arealer til byformål skulle udlægges i umiddelbar tilknytning til eksisterende byzone, og tages i brug indefra. Det ses af indsigelsen mod Kjellerups kommuneplanforslag, hvor kommunen udlagde et erhvervsområde mellem to andre erhvervsområder. Placeringen skabte et hul mellem det nye erhvervsområde og den eksisterende byzone. [Viborg, 2004]

Udover dette blev retningslinjen om, at støj fra jernbaner ikke måtte overstige 60dBA for boligområder og 55dBA for rekreative områder med overnatning, heller ikke altid overholdt i kommuneplanforslagene. Det ses af indsigelsen fra Jellings kommuneplanforslag, hvor kommunen skrev, at der ved lokalplanlægning inden for 50 m fra jernbanen skulle udføres en særligt måling eller beregning af støjniveauet. Fordi kommunen ikke havde angivet støjgrænserne blev der fremsat indsigelse. [Vejle, 2005b]

Yderligere er der seks retningslinjer, der var problemer med at overholde i kommuneplanforslagene. De omhandlede, at arealer til byvækstformål skulle overføres til byzone, arealer, der ikke skulle benyttes til byvækstformål, skulle forblive i landzone, byudviklingsområder, som var udlagt på særlige betingelser i regionplanen, at der kun kunne planlægges for udfyldning eller afrunding af landzonebyer, at fremtidige byområder skulle placeres på den bynære side af overordnede veje og at støjbelastede arealer ikke måtte udlægges til støjfølsom anvendelse.

4.1.2 Større offentlige institutioner, større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg

Regionplanen skulle indeholde retningslinjer for beliggenheden af større offentlige institutioner, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 2. Dette omfattede fx sygehuse og gymnasier. Der skulle også indgå retningslinjer for beliggenheden af større trafik anlæg og større tekniske anlæg, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 2. Større tekniske anlæg omfattede bl.a. højspændingsanlæg og vindmøller. Det kan ud fra tabel 4.2 ses, hvor der er opstået konflikt mellem kommuneplanforslagene og retningslinjer om emnet. [Miljøministeriet, 2002, s. 22, 24]

Regionplanretningslinjer
Der må kun opstilles nye vindmøller og foretages udskiftning af eksisterende vindmøller inden for de vindmølleområder, der er vist i regionplanen. Undtaget herfra er opstilling og udskiftning af vindmøller i overensstemmelse med gældende lokalplaner. [Vejle, 2005c, s. 184]
Linieføringer og planlægningszoner for reservation af vejanlæg vist i regionplanen. Lovadministration, planlægning og anlægsvirksomhed m.v. må ikke føre til dispositioner, der hindrer mulighed for at realisere planerne for nye vejanlæg. [Nordjylland, 2005b, s. 78]
Der tilstræbes normalt afstande på minimum 1-2 km mellem vejtilslutninger på frie strækninger, herunder strækninger i det åbne land. [Fyn, 2005c, s. 87]

Tabel 4.2: *Retningslinjer om større offentlige institutioner, større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg*

Der er bl.a. opstået konflikt mellem kommuneplanforslagene og retningslinjen om opstilling af nye vindmøller. Et eksempel på dette ses af indsigelsen mod Kjellerups kommuneplanforslag. Kommunen havde udlagt et område til vindmøllepark, men området overholdte ikke udpegningerne i regionplanen. [Viborg, 2004]

Et andet problem kommunerne havde, var at overholde regionplanens vejreservationer. Støvring Kommune foreslog i deres kommuneplanforslag, at forlægge nogle veje anderledes end regionplanen foreskrev. Men fordi ændringen var i strid med retningslinjen om arealreservationer til nye veje, blev der fremsat indsigelse. [Nordjylland, 2005a]

Yderligere fremgår det, at der var problemer med at overholde retningslinjen

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

om sidevejstilslutning. Det fremgik af indsigelsen mod Ejby's kommuneplanforslag, hvor kommunen udlagde et nyt erhvervsområde syd for motorvejen. Kommuneplanforslaget overholdte ikke retningslinjen, om at der skulle være 1-2 km fra tilslutningsanlægget til sidevejstilslutningen. Det skyldes, at der kun var 350 m fra sydligste rampeben til området. [Fyn, 2005a]

4.1.3 Detailhandel

Inden 2002 havde amtsrådet til opgave, jf. PL99 § 6b, at afgrænse de centrale byområder, bestemme placeringen af butikker til betjening af fx landsbyer, afgrænse beliggenheden af arealer til butiksførmål, som ikke kunne placeres i den centrale by pga. bevaringsværdigt bymiljø og fastsættelse af den maksimale bruttoetageareal for bestemte områder og de enkelte butikker. [LBK551, 1999]

Efter ændringen af planloven i 2002 overtog kommunerne en del af planlægningskompetencen for detailhandel. Herefter fik kommunerne kompetence til at afgrænse de centrale byområder, og selv foretage planlægning af detailhandlen indenfor afgrænsningen. Planlægningen omfattede bl.a. fastsættelse af de maksimale bruttoetagearealer for dagligvarebutikker under 3.000 m² og udvalgswarebutikker under 1.500 m². [LFF59, 2002]

Regionplanerne skulle efter 2002 indeholde retningslinjer for den regionale detailhandelstruktur, jf. PL04 § 6b, stk. 3, nr. 5. Dette omhandlede beliggenheden af butikker, hvis arealer oversteg 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.500 m² for udvalgswarebutikker. Retningslinjerne skulle også omfatte beliggenheden af byggeri til butiksførmål i bydelscentre og aflastningscentre, når det samlede bruttoetageareal oversteg 3.000 m², jf. PL04 § 6b, stk. 1. Planlægningen af detailhandelsstrukturen skulle fremme et varieret butiksudbud i de danske byer. [Miljøministeriet, 2002, s. 15] [LOV883, 2004]

Det kan ud fra tabel 4.3 på næste side ses, at retningslinjerne overordnet omhandlede det maksimale bruttoetageareal. Retningslinjerne var tilpasset de enkelte geografiske områder, og det gør at indsigelserne kan være svære at placere under samme retningslinje. Et eksempel på dette ses af indsigelsen mod Jelling Kommune. I kommuneplanforslaget blev der udlagt et område indeholdende dagligvarebutikker med et maksimalt bruttoetageareal på 4.500 m² og udvalgswarebutikker med et maksimalt bruttoetageareal på 2.000 m². Dette var i strid med retningslinjen, om at den enkelte butik maksimalt måtte have et bruttoetageareal på 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.500 m² for udvalgswarebutikker. [Vejle, 2005b]

Regionplanretningslinjer
Der kan planlægges for i alt 5.000 m ² butikker for byerne Gudme, Hesselager, Gudbjerg og Oure tilsammen. [Fyn, 2005b]
Der må i Esbjerg højst åbnes mulighed for at planlægge for 2 butikker på mere end 1.500 m ² til særligt pladskrævende varegrupper [Ribe, 2006]
Der kan planlægges for etablering af enkelte udvalgswarebutikker med et bruttoetageareal over 1.500 m ² . Det er en forudsætning, at disse butikker alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper. Butikkerne skal placeres i butiksområderne i bymidterne, i bydelscentrene eller i de på kort 13 viste områder. Butikkerne må højst have et bruttoetageareal 5.000 m ² . [Viborg, 2005d, s. 85]
Hvor flere kommuner deler kommuncenterfunktionen kan der samlet set kun planlægges for 2 udvalgswarebutikker på op til 1.500 m ² inden for de afgrænsede byer. [Fyn, 2005b]
Den enkelte butik må maksimalt have et bruttoetageareal på 3.000 m ² hvad angår dagligvarebutikker og 1.500 m ² hvad angår udvalgswarebutikker. [Fyn, 2005b]
Uden for butiksområder som det er udlagt i regionplanen, kan der ikke etableres eller udvides dagligvarebutikker større end 1.000 m ² og udvalgswarebutikker større end 500 m ² . [Viborg, 2001]
Der kan i landsbyer uden for det regionale bymønster landzoneplanlægges for dagligvarebutikker på op til 500 m ² og udvalgswarebutikker på op til 250 m ² . [Fyn, 2005b]

Tabel 4.3: Retningslinjer om detailhandel

4.1.4 Jordbrug

I regionplanen skulle indgå retningslinjer for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser. Dette indebar bl.a. udpegninger af jordbrugsmæssige interesser, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 3. Én retningslinje, gav anledning til indsigelse, se tabel 4.4 på den følgende side. [Miljøministeriet, 2002, s. 16]

Vejle Amt fremsatte indsigelse mod Jellings kommuneplanforslag, da kommuneplanen ikke overholdte retningslinjen om, at der inden for en afstand på 300 m fra produktionsanlæggene ikke måtte lokalplanlægges for nye boliger. Det skyldtes, at beskyttelseszonen på 300 m ikke fremgik af kommuneplanen. [Vejle, 2005b]

Regionplanretningslinjer

I en afstand af 300 m fra produktionsanlæggene (staldbygninger og gylletanke) på de VVM-godkendte husdyrbrug må der ikke lokalplanlægges for nye boliger. [Vejle, 2005c, s. 123]

Tabel 4.4: Retningslinjer om jordbrug

4.1.5 Naturområder og naturbeskyttelse

Der skulle i regionplanen indgå retningslinjer for *"varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser i det åbne land"*, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 8. Dette omfattede udpegning og sikring af bl.a. naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser. Det var et mål at beskytte naturen og den biologiske mangfoldighed, herunder udbygning af økologiske forbindelser mellem naturområder. [Miljøministeriet, 2002, s. 34]

Det kan ud fra tabel 4.5 på næste side og tabel 4.6 på side 60 ses, at alle retningslinjerne havde til formål enten at beskytte de naturlige, landskabelige, geologiske eller kulturhistoriske værdier eller flere af dem samtidig. Det ses fx af indsigelsen mod Kjellerup Kommune, hvor retningslinjen, der fremsættes indsigelse på baggrund af, sikrer både landskabelige, naturmæssige og kulturhistoriske værdier samtidig. Kommunen havde udlagt et nyt område til byudvikling inden for et område, som var udpeget som særligt beskyttelsesområde. Dette var imod retningslinjen, om at anlægsarbejder og byggeri ikke måtte placeres inden for disse områder, hvis det forringede de landskabelige, naturmæssige eller kulturhistoriske værdier, som lå til grund for udpegningen. [Viborg, 2006a]

Et andet eksempel er indsigelsen mod Ejby's kommuneplanforslag, hvor der blev fremsat indsigelse på baggrund af naturmæssige værdier. Kommunen havde udlagt et boligområde inden for de særlige biologiske interesseområder. I disse områder måtte der kun etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun hvis beskyttelses- og naturforbedringsinteresser ikke blev forringet. [Fyn, 2005a]

Regionplanretningslinjer
Anlægsarbejder og byggeri må ikke placeres i de særlige beskyttelsesområder, hvis det indebærer en forringelse af de landskabelige, naturmæssige eller kulturhistoriske værdier, der ligger til grund for udpegningen. [Viborg, 2005d, s. 139]
Naturværdierne og de kulturhistoriske, geologiske og landskabelige værdier i disse områder skal beskyttes. Beskyttelseshensynet skal gå forud for andre interesser. [Viborg, 2005d, s. 140]
Ved afgrænsning af landsbyer skal varetages de samme hensyn til interesserne i det åbne land som i forbindelse med inddragelse af arealer i byzone. Dvs. at der skal være dokumenteret, at der er sket en afvejning i forhold til bl.a. landskabelige og naturmæssige interesser. [Viborg, 2005d, s. 31]
Ved udlæg til jordbrugspareller skal væsentlige jordbrugs-, natur-, landskabs-, miljømæssige samt kulturhistoriske interesser respekteres. Der kan ikke planlægges for jordbrugspareller i særlige beskyttelsesområder. [Viborg, 2006a]
Inden for udpegningen af de særlige biologiske interesseområder kan der alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang og kun såfremt beskyttelses- og naturforbedringsinteresser ikke herved tilsidesættes. [Fyn, 2005c, s. 255]
Indgreb i de særlige beskyttelsesområder, der ændrer arealernes naturtilstand, må kun finde sted, hvis det samlede resultat bliver forbedrede levevilkår for det naturlige dyre- og planteliv, eller hvis forbedrede muligheder for landskabelige oplevelser for almenheden kan opveje indgrebet. [Viborg, 2005d, s. 139]
Ændring af tilstanden i åbne vandløb, søer, moser, heder, ferske enge, overdrev og strandenge, som er omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3 samt i sten og jorddiger, som er omfattet af Museumslovens § 29 a, må normalt ikke finde sted. [Fyn, 2005c, s. 254]
Kommuneplaner og lokalplaner bør indeholde nærmere beskrivelser af og retningslinier for beskyttelsen af de kulturhistoriske værdier i de særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer og landsbyer. [Viborg, 2005d, s. 147]

Tabel 4.5: Retningslinjer om naturområder og naturbeskyttelse, del 1

Regionplanretningslinjer
Inden for udpegningerne af de særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer og landsbyer skal de kulturhistoriske værdier så vidt muligt beskyttes. Byggeri, anlægsarbejder og andre indgreb, der i væsentlig grad vil forringe oplevelsen eller kvaliteten af de kulturhistoriske værdier, må ikke finde sted. [Viborg, 2005d, s. 139]
De udpeget værdifulde kystlandskaber skal friholdes for bebyggelse og anlæg, undtagen bebyggelse, der er erhvervsmæssigt nødvendig for driften af en landbrugs- eller skovbrugsejendom. [Ribe, 2005b, s. 157]
Der kan kommuneplanlægges for det fremtidige byvækstområde i Lundeberg, såfremt kommunen samtidig får skabt en grøn korridor, der forbinder de 2 skovområder Grønneskov og Purreskov. [Fyn, 2005c, s. 48]
Inden for nær- og fjernbeskyttelseszonerne omkring kirkerne kan der ikke opføres bygninger, tekniske anlæg m.v., medmindre det er sikret, at hensynet til kirkernes betydning som monumenter i landskabet og (lands-)bymiljøet ikke herved tilsidesættes. [Nordjylland, 2005b, s. 211]
Strandzonen skal friholdes for byggeri, anlæg og andre indgreb. [Viborg, 2005d, s. 157]

Tabel 4.6: Retningslinjer om naturområder og naturbeskyttelse, del 2

Et eksempel på hvor de kulturhistoriske værdier ikke blev overholdt, ses af indsigelsen mod Egtveds kommuneplanforslag, hvor kommunen foretog en udvidelse af en landsbyafgrænsning. Udvidelsen understøttede ikke landsbyens kulturhistoriske værdier, og der blev derfor fremsat indsigelse. [Vejle, 2005a]

4.1.6 Fritidsformål

I regionplanerne skulle indgå retningslinjer for beliggenheden af arealer til fritidsformål, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 10. Fritidsformål omfattede bl.a. campingpladser, feriehoteller og -centre, idrætsanlæg og andre friluftaktiviteter. Det var en statslig interesse, at adgangen til naturområder blev fremmet, samt at der blev etableret flere naturområder til benyttelse som rekreative områder. To retningslinjer har givet anledning til indsigelse, se tabel 4.7 på næste side. [Miljøministeriet, 2002, s. 19]

Første retningslinje omhandlede, at kommunen kun måtte udlægge arealer til feriefritidsformål inden for regionplanens udpegninger. Det ses bl.a. af indsigelsen mod Kjellerups kommuneplanforslag, hvori kommunen udlagde et areal

til campingplads. Arealet var ikke udpeget i regionplanen, og der blev derfor fremsat indsigelse mod udlægget. [Viborg, 2004]

Regionplanretningslinjer
Der kan kun udlægges areal til feriefritidsformål inden for udpegningerne i regionplanen. [Viborg, 2005d, s. 91]
Klubhus og andre for driften nødvendige faciliteter til golfbaneanlæg skal indrettes i eksisterende bygningsmasse. Nybyggeri til formålet kan dog finde sted i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse. [Fyn, 2005c, s. 152]

Tabel 4.7: Retningslinjer om fritidsformål

Den anden omhandlede, at der kun måtte indrettes klubhuse o.lign til golfbaneanlæg i eksisterende bygningsmasse. Det ses af indsigelsen mod Ejby kommuneforslag, hvori der gives mulighed for nybyggeri til de pågældende formål. Yderligere giver den mulighed for opførelse af golfhytter og bebyggelse til boliger. Da det er nybyggeri og anlæg, som ikke er nødvendige for driften, fremsættes der indsigelse. [Fyn, 2005a]

4.1.7 Grundvandsbeskyttelse og vandforsyning

Regionplanerne skulle indeholde retningslinjer for anvendelse og beskyttelse af vandressourcerne, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 12. Dette omfattede "*udpegnin g af områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser, områder med begrænsede drikkevandsinteresser, følsomme indvindingsområder og indsatsområder, samt prioritering af indsatsområderne*" [Miljøministeriet, 2002, s. 29]. Én retningslinje har givet anledning til indsigelse, se tabel 4.8.

Regionplanretningslinjer
Inden for udpegningerne i regionplanen for områder med særlige drikkevandsinteresser, indvindingsoplande til vandværker og kildepladser, må der ikke udlægges areal til formål, der kan medføre risiko for forurening af grundvandet. I de tilfælde hvor kommunen kan godtgøre, at der ikke findes egnede arealer uden for, må der træffes tilstrækkelige foranstaltninger mod risiko for forurening af grundvandet. [Ribe, 2005b, s. 205]

Tabel 4.8: Retningslinjer om grundvandsbeskyttelse og vandforsyning

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Retningslinjen omhandler, at der inden for udpegningerne i regionplanen for særlige drikkevandsinteresser ikke måtte udlægges areal, som kunne forurene grundvandet. Det ses bl.a. af indsigelsen mod Haarbys kommuneplanforslag, hvori der blev udlagt nye område inden for områder med særlige drikkevandsinteresser. Ifølge retningslinjen skulle, der i kommuneplanen optages bestemmelser, der sikrede, at vandindvindingsanlæg ikke blev udsat for forureningsrisiko. Kommuneplanforslaget manglede disse bestemmelser, og der blev derfor fremsat indsigelse mod planforslaget. [Fyn, 2005d]

4.1.8 Kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande

Der skulle i regionplanen indgå retningslinjer for "*kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande*", jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 13. En retningslinje har givet anledning til indsigelse, se tabel 4.9. [Miljøministeriet, 2002, s. 30]

Regionplanretningslinjer
Søerne skal sikres et naturligt og alsidigt dyre- og planteliv, der normalt kun er svagt påvirket af menneskelig aktivitet. Målsætningerne for de enkelte søer er vist i regionplanen. [Ribe, 2005b, s. 233]

Tabel 4.9: Retningslinjen om kvalitet af vandløb, søer og kystvande

Retningslinjen omhandlede sikring af søernes dyre- og planteliv. I Ølgods kommuneplanforslag ønskede kommunen en udvidelse af et sommerhusområde, der var beliggende ved en lobelie sø (en klarvandet, ren næringsfattig sø med forekomst af grundskudsplanter). Ribe Amt fremsatte indsigelse, da de mente, at en udvidelse af sommerhusområdet kunne forringe miljøtilstanden for denne sjældne og sårbare naturtype. [Ribe, 2005a]

4.1.9 Regler eller beslutninger efter § 3

Kommuneplanerne skulle overholde regler eller beslutninger efter PL04 § 3, som miljøministeren havde udstedt. I tabel 4.10 på modstående side ses hvilke regler eller beslutninger efter PL04 § 3, som amtsrådet fremsatte indsigelse på baggrund af. Det drejer sig om én bekendtgørelse og to cirkulærer

De omhandlede afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser og opstilling af vindmøller. Et eksempel på hvor der er fremsat indsigelse på baggrund af cirkulære om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser, ses af indsigelsen mod Børkops kommuneplanforslag. Kommunen havde udlagt jordbrugsparceller,

som ikke overholdt cirkulærets § 7, om at jordbrugsparcellerne skulle udlægges i tilknytning til eksisterende landsbyer. [Vejle, 2006]

Regionplanretningslinjer
BEK nr. 477 af 07/06/2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder.
CIR nr. 35 af 03/06/2005 om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser under region-, kommune- og lokalplanlægningen.
CIR nr. 100 af 10/06/1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller.

Tabel 4.10: *Regler eller beslutninger efter PL04 § 3*

I analysen af kommuneplanindsigelser er det klarlagt, at der er fremsat indsigelser på baggrund af otte ud af de 13 emner i PL04 § 6, stk. 3. Der er ikke fremsat indsigelse på baggrund af emnerne, virksomheder med særlige beliggenhedskrav, VVM pligtige anlæg, skovrejsning og lavbundsarealer.

Med ovenstående afsnit er det klarlagt hvilke emner samt retningslinjer fra regionplanerne eller regler eller beslutninger efter PL04 § 3, kommunerne havde problemer med at overholde i deres kommuneplanforslag. I det følgende klarlægges det hvilke emner, der efter kommunalreformen blev fremsat indsigelse på baggrund af.

4.2 Emner – efter kommunalreformen

Miljøministeren skal, jf. PL09 § 29, stk. 1, gøre brug af sin veto-ret ved at fremsætte indsigelse, når forslag og ændringer til kommuneplaner ikke stemmer overens med overordnede interesser. Miljøministeren har uddelegeret denne tilsynsopgave til miljøcentrene [BEK1128, 2007]. [LBK937, 2009]

Overordnede interesser dækker, som beskrevet på side 45, over internationale, nationale og regionale interesser. Overordnede interesser er bl.a. statslige interesser eller regler eller beslutninger efter PL09 § 3, som begge er nationale interesser. De overordnede interesser, som kommunerne skal tage hensyn til i de nye kommuneplaner, fremgår af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009. Det er miljøministerens opgave at udarbejde denne oversigt, jf. PL09 § 2a. [LBK937, 2009]

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Miljøcentrene har i forbindelse med kommunernes offentliggørelse af forslag til kommuneplanerne afholdt dialog- eller teknikermøder. Møderne har haft til formål, at gennemgå de områder hvor kommuneplanen ikke overholder de overordnede interesser, og at finde løsninger til disse konfliktområder. I de tilfælde hvor det ikke har været muligt, at blive enige eller der ikke har været tid nok til at gennemgå alle konflikterne, har miljøcentrene fremsat indsigelse. [Morsing, 2010]

Aftalerne, som er blevet indgået på dialog- eller teknikermøderne, er bindende aftaler med en statslig myndighed, og skal derfor overholdes før kommuneplanerne endeligt kan vedtages. [MCÅ, 2009g, s. 1] Møderne har i visse tilfælde været tilstrækkelig til at løse alle problemer, og visse kommuner har derved undgået indsigelse mod kommuneplanen. Projektgruppen har valgt, at medtage aftalerne, som er indgået ved møderne, i analysen. Dette vil være med til at give et mere fyldestgørende billede af, hvilke overordnede interesser kommunerne ikke har overholdt, og hvor der ville have været fremsat indsigelse, hvis det ikke havde været på baggrund af mødet.

Ud fra indsigelserne klarlægges det hvilke emner, der på baggrund af overordnede interesser, er fremsat indsigelse på baggrund af. Dette gøres ved at foretage en kategorisering af indsigelserne, som beskrevet i afsnit 2.2.3 Metode for analyse af indsigelser, side 21, efter emnerne i Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009. Emnerne i Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009 er listet efter PL09 § 11a, stk. 1, der omhandler hvilke retningslinjer, der skal indgå i kommuneplanerne. Emnerne i PL09 § 11a kan ses i bilag C. Emnerne for indsigelserne inddeles efter de krav, der stilles til den kommunale planlægning, for at planerne overholder de overordnede interesser. Dette skyldes, at det er kravene, miljøcentret fremsætter indsigelser på baggrund af. For at strukturere og gøre det overskueligt opstilles dette i tabeller for hvert emne.

Efter kommunalreformen er kystnærhedszonen blevet indskrevet i planloven som et emne, der skal udarbejdes retningslinjer for. Dette emne medtages ikke, da amtsrådet før kommunalreformen skulle fremsætte indsigelse mod kommuneplaner i kystnærhedszonen på baggrund af PL04 § 29a. Amtsrådet skulle fremsætte indsigelse mod planerne, hvis de var i strid med PL04 § 5a, stk. 1, § 5b, § 11a eller § 16, stk. 3. Disse bestemmelser om kystnærhedszonen har ikke ændret sig efter kommunalreformen, og det antages derfor, at det er det samme, der ligger til grund for indsigelserne under dette emne som tidligere.

Yderligere medtages emnet landsplandirektiver ikke, da det omhandler de tidligere retningslinjer, som skal overføres til kommuneplanerne. Emnet medtages ikke, da analysen skal klarlægge hvilke forskelle, der er på retningslinjerne og de overordnede interesser.

Udover dette medtages emnet sikring mod oversvømmelse, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 17, heller ikke. Det skyldes, at emnet først er blevet indskrevet i planloven i 2009 ved Lov om risikoen for oversvømmelse¹. Det er derfor ikke muligt at foretage en sammenligning med indsigelserne før kommunalreformen.

Det er valgt, at medtage emnet grundvandsinteresser selv om det ikke fremgår af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009. Det skyldes, at det er en overordnet interesse, at *"tilgodese behovet for rent drikkevand nu og i fremtiden"*, da dette har betydning for flere generationer [LFF93, 2005, s. 31].

I det følgende beskrives de enkelte emner, der er opstået konflikter på baggrund af, og deres indhold. I starten af hvert emne gives en kort beskrivelse af, hvilke kompetencer kommunerne efter kommunalreformen har overtaget fra amterne. Hvert emne suppleres med eksempler på indsigelser. Dette skal være med til at give en forståelse af, hvilke kompetencer kommunerne har fået efter kommunalreformen og hvilke retningslinjer de skal udarbejde.

4.2.1 Byzoner og sommerhusområder

Med de nye kommuneplanretningslinjer har kommunerne, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 1, fået kompetence til at afgrænse og inddrage arealer til byzone og sommerhusområder. I tabel 4.11 på næste side ses, hvilke krav under emnet byzone og sommerhusområder kommunerne ikke har overholdt i deres kommuneplanforslag.

Kommunerne har haft problemer med at overholde kravet om, at der skal være klare grænser mellem by og land. Dette krav skal være med til at sikre det statslige mål, om *"at der er forskel på land og by, og at der skal være en klar grænse mellem by og land"* [Miljøministeriet, 2006c, s. 29]. Et andet krav der også skal være med til at sikre klare grænser mellem by og land, er at byvækst skal placeres i byzone i eksisterende byer eller direkte tilknytning til eksisterende byer. Det ses fx af indsigelsen til Favrskovs kommuneplanforslag, hvor der er udlagt erhverv langs motorvejen. Miljøcentret vurderer, at kommu-

¹LOV nr. 1505 af 27/12/2009 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

neplanforslaget ikke overholder kravet om, at byvæksten skal ske i tilknytning til eksisterende by. Det skyldes, at der ikke er fysisk sammenhæng mellem området og Hadbjerg By. [MCÅ, 2009c]

Krav til kommuneplanen
Klare grænser for byerne, så der sikres forskel mellem by og land og ny, spredt bebyggelse i det åbne land undgås. Rækkefølgebestemmelsen skal sikre, at byvæksten sker inde fra eksisterende by og udad, PL09 § 1.
Byvækst skal placeres i byzone i eksisterende byer eller i direkte tilknytning til eksisterende byer eller bysamfund, bemærkninger til PL09 § 11a, stk. 1, nr. 1.
Rummeligheden i de konkrete arealudlæg må ikke overstige det forventede arealforbrug inden for en periode på 12 år, PL09 § 11, stk. 1.
Udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder, LPR06.
Udlæg af arealer til jordbrugsparceller skal være i overensstemmelse med CIR nr. 35 af 03/06/2005.

Tabel 4.11: *Krav om byzoner og sommerhusområder [Miljøministeriet, 2006c, s. 30-31]*

Yderligere er der fremsat indsigelse på baggrund af den overordnede interesse om, at arealudlæggene ikke må overstige det forventede arealforbrug inden for planperioden på 12 år. Det ses bl.a. i indsigelsen mod Vejle kommuneplanforslag, hvor der udlægges et areal på 1.210 ha., men hvor der kun er et arealbehov på 575 ha. [MCO, 2009e]

Kommunerne har også haft problemer med at overholde den overordnede interesse om, at erhvervsarealer langs motorvejene skal begrænses og reserveres til transporttunge virksomheder. [Miljøministeriet, 2009, s. 11] I Vejles forslag til kommuneplan gives der mulighed for at placerer transportintensive erhverv langs motorvejen. Transportintensive erhverv er fx kontordomiciler. Miljøcenter Odense fremsætter indsigelse, da de vurderer at kontordomiciler ikke kan betegnes som transporttunge erhverv. [MCO, 2009e]

Den sidste overordnede interesse, som kommunerne har haft problemer med at overholde i kommuneplanforslagene, er at udlæg til jordbrugsparceller

skal overholde cirkulære om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser². Det ses af dialognotatet om Hedensteds kommuneplanforslag. Der mangler i kommuneplanforslaget at blive beskrevet, at jordbrugsparceller skal følge kravene i cirkulæret om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser. [MCÅ, 2009f]

4.2.2 Forskellige byformål

Emnet forskellige byformål er et nyt emne, som er blevet indskrevet i planloven efter kommunalreformen. Det fremgår dog af bemærkningerne til planloven af 2005³, at *"der er tale om fortsættelse af den eksisterende praksis"* [LFF93, 2005]. Det skyldes, at emnet svarer til dele af PL04 § 11, stk. 4, som foreskrev at hovedstrukturen skulle angive overordnede mål for anvendelsen i kommunen [LOV883, 2004]. Det er et krav til den kommunale planlægning, at der skal indgå retningslinjer for beliggenheden af områder til forskellige byformål, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 2. [LBK937, 2009]

Det ses af tabel 4.12, at kommuneplanforslagene ikke altid overholder kravet om, at planen skal indeholde retningslinjer om beliggenheden af områder til forskellige byformål. Yderligere overholder kommuneplanforslagene heller ikke, at areal til boligformål inden for kystnærhedszonen skal udlægges til helårsbeboelse, jf. PL09 § 5b, stk. 1, nr. 3. Dette skal sikre, at der ikke sker en omgåelse af forbuddet mod nye sommerhusområder [Miljøministeriet, 2006c, s. 39]. Det ses bl.a. af indsigelsen mod Koldings kommuneplanforslag, hvor der i rammebestemmelserne mangler, at blive sikret at udlæggene skal være helårsbeboelse. [MCO, 2009f]

Krav til kommuneplanerne
Beliggenhed af områder til forskellige byformål, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 2.
Areal i kystnærhedszonen til boligformål skal udlægges som helårsbeboelse, PL09 § 5b, stk. 1, nr. 3.

Tabel 4.12: *Krav om forskellige byformål [Miljøministeriet, 2006c, s. 38-39]*

4.2.3 Detailhandelsstruktur

Det er et statsligt mål, at de eksisterende bymidter styrkes som levende og varierede handelscentre. Der skal være et varieret udbud af butikker i både

²CIR nr. 35 af 03/06/2005 om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under region-, kommune- og lokalplanlægningen mv.

³LFF nr. 93 af 2004-2005, 2. samling om lov om planlægning

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer. Det er et krav til den kommunale planlægning, at der skal indgå retningslinjer for detailhandelsstrukturen i kommunen, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 3. Dette omfatter afgrænsning af bymidten, fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butikksformål og maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker i de enkelte områder. [Miljøministeriet, 2006c, s. 43]

Det ses af tabel 4.13, at der er opstået konflikter på baggrund af, at kommuneplanforslagene ikke indeholder retningslinjer om fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal. Det ses af indsigelsen mod Silkeborgs kommuneplanforslag, da det maksimale bruttoetageareal til butikksformål for både bymidten, bydelscentre, lokalcentre, eventuelle aflastningsområder og områder til særlig pladskrævende varegrupper ikke fremgår af retningslinjerne. [MCÅ, 2009a]

Krav til kommuneplanerne
Fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butikksformål, PL09 § 5p.
Fastsættelse af det maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker i de enkelte områder, PL09 § 5q.
Detailhandel udenfor bymidter, PL09 § 5n, fx særlig pladskrævende varer, nr. 3.
Afgrænsningen af den centrale del af en by eller bydel og eventuelle aflastningsområde, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 3.
De afgrænsede områder skal vises på kort, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 3.
Arealer til butikksformål skal udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikanter, PL09 § 5l.
Beliggenhed af arealer til butikksformål, PL09 § 5m, stk. 1.
Bymidter og bydelscentre skal afgrænses statistisk, PL09 § 5m, stk. 2.

Tabel 4.13: *Krav om detailhandelsstruktur [Miljøministeriet, 2006c, s. 43-44]*

Yderligere er der opstået konflikter, fordi kommunerne mangler, at foretage en afgrænsning af fx den centrale by eller har foretaget en forkert afgrænsning. Det ses fx af dialognotatet fra Miljøcenter Århus til Aalborg Kommune. I kommuneplanforslaget var defineret to bymidter, hvilket de ikke må have, jf. planloven. Kommunen har derfor efterfølgende samlet de to bymidter under én. [MCÅ, 2009l]

Det kan også ses, at kommunerne ikke har overholdt den sidste overordnede interesse, om detailhandel udenfor bymidter. Det ses af indsigelsen mod Hernings kommuneplanforslag. Det skyldes, at kommunen har udlagt et område til møbelbutikker uden for bymidten. Kommunen mangler at redegøre for at møbelbutikken ikke kan placeres i bymidten, bydelscentre eller aflastningsområder før kommuneplanen endeligt kan vedtages. [MCÅ, 2008e, s. 5]

Udover dette kan det af tabellen ses, at der har været problemer med at kommunerne ikke har fået vist de afgrænsede områder på tilhørende kort, at der ikke er god tilgængelighed til butikkerne, beliggenheden af arealer til butiksformål og at kommunerne ikke har benyttet den korrekte metode til afgrænsning af bymidter og bydelscentre.

4.2.4 Trafikanlæg

Kommunerne skulle før kommunalreformen beskrive den kommunale trafikbetjening i hovedstrukturen, jf. PL04 § 11, stk. 4. Regionplanen skulle indeholde retningslinjer for den regionale infrastruktur, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 2. Kommunerne har med kommunalreformen fået ansvar for størstedelen af amtets vejstrækninger. Dette betyder, at kommunerne får ansvaret for planlægning af alle lokale trafikanlæg, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 4. Det er et statsligt mål at planlægningen og infrastrukturen *"er med til at sikre, at byerne udvikler sig, hvor den kollektive trafik kan udvikle sig"* [Miljøministeriet, 2006c, s. 45]. I tabel 4.14 ses, hvad der har givet anledning til konflikt.

Krav til kommuneplanerne
Transportefterspørgslen og trafikale konsekvenser for den kommunale og statslige infrastruktur ved udlæg af nye arealer.
Beliggenhed af trafikanlæg, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 4.
Lokale vej- og byudviklingsplaner skal koordineres ved Vejdirektoratet, så de kan forholde sig til eventuelt trafikale konsekvenser af kommunale konkrete planer.

Tabel 4.14: *Krav om trafikanlæg [Miljøministeriet, 2006c, s. 45-47]*

Der er bl.a. opstået konflikt fordi kommunerne ved udlæg af nye arealer mangler, at redegøre for ændringer i transportefterspørgslen og de trafikale konsekvenser for den kommunale og statslige infrastruktur. [Miljøministeriet, 2006c, s. 46]. Det ses af indsigelsen til Skive Kommune, hvor kommunen ønsker flere vejtilslutninger til hovedvejen. Vejdirektoratet vurderer, at det vil medføre

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

konsekvenser i form af dårlig trafiksikkerhed og fremkommelighed. [MCÅ, 2009k]

På baggrund af kravet om beliggenhed er der opstået problemer, fordi kommunerne har udlagt veje i områder med andre interesser fx særlige landskabelige interesser. Dette gør sig gældende i Silkeborgs kommuneplanforslag. Her er beskrevet et projekt af forlængelse af en vej gennem en af Silkeborgs største skove. Dette vil sammen med den nye motorvej medvirke til en yderligere fragmentering af skoven. Yderligere vil forlængelsen af vejen berøre et EU-habitatområde, som vil medføre at der bliver skabt en barriere mellem boligområderne og skoven. Desuden vil de landskabelige værdier blive påvirket. [MCÅ, 2009j]

Lokale vej- og byudviklingsplaner skal koordineres med Vejdirektoratet, som skal forholde sig til eventuelle trafikale konsekvenser af en kommunes konkrete projekter. Dette ses bl.a. af dialognotatet fra Miljøcenter Odense til Fredericias forslag til kommuneplan. Planforslaget indeholder et forslag til ombygning af en vej og til etablering af en ny vej. Vejdirektoratet bemærker, at de ikke kan tage stilling til forslagene, da der ikke foreligger et konkret projekt. [MCO, 2009i] [Miljøministeriet, 2006c, s. 45-46]

4.2.5 Tekniske anlæg

Efter kommunalreformen har kommunerne fået ansvaret for planlægning af alle tekniske anlæg i modsætning til før, hvor amterne havde kompetence til planlægning af større tekniske anlæg, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 2, sidste led. Tekniske anlæg omfatter bl.a. rensningsanlæg, vindmøller og affaldsbehandlingsanlæg. Det er et krav til kommuneplanen, at der udarbejdes retningslinjer og rammerbestemmelser for placering af tekniske anlæg, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 5 og nr. 6. Ud fra tabel 4.15 på næste side kan det ses, at tre af kravene omhandler placering af tekniske anlæg, som højspændingsanlæg og affaldsbehandlingsanlæg. [Miljøministeriet, 2006c, s. 51]

Et eksempel på konflikt ses af dialognotat fra Miljøcenter Odense om Aabenraas kommuneplanforslag, hvor kommuneplanen ikke er ajour med foreliggende planer om højspændingslinjer. Kommuneplanen skal tilpasses de foreliggende planer om beliggenheden af højspændingslinjerne, før planen endeligt kan vedtages. [MCO, 2009h]

Krav til kommuneplanerne
Beliggenhed af højspændingsanlæg og naturgastransmission, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 5.
Beliggenhed af affaldsbehandlingsanlæg, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 5.
Opstilling af vindmøller i overensstemmelse med BEK nr. 1518 af 14/12/2006 om støj fra vindmøller.
Placering af vindmøller skal tage hensyn til trafik og trafiksikkerhed.

Tabel 4.15: *Krav om tekniske anlæg [Miljøministeriet, 2006c, s. 51-55]*

Udover dette omhandler to af kravene vindmøller. Det ene om støj fra vindmøller, og det andet hensynet til trafik og trafiksikkerhed ved opstilling. Det ses af dialognotaterne fra Miljøcenter Århus til Favrskov og Silkeborg Kommune. Favrskov Kommune mangler i kommuneplanforslaget at sikre den overordnede interesse, om at der ved placering af vindmøller skal tages højde for trafik og trafiksikkerheden. Silkeborg Kommune har angivet forkerte støjgrænser i forhold til bekendtgørelsen. Begge kommuneplanforslag skal overholde den overordnede interesse og bekendtgørelsen, før planforslagene kan vedtages endeligt. [MCÅ, 2009e] [MCÅ, 2009a]

4.2.6 Virksomheder med særlige beliggenhedskrav

Virksomheder med særlige beliggenhedskrav omfatter bl.a. potentielt forurenende industrivirksomheder, motorbaner og skyde- og øvelsesterræner. Med kommunalreformen har kommunen, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 6, fået kompetence til at udlægge områder til disse virksomheder. Planlægning for udpegning af arealer til disse virksomheder kræver planlægning på tværs af kommunerne. Jævnfør tabel 4.16 er der opstået konflikter på grund af ét krav under dette emne. [Miljøministeriet, 2006c, s. 57]

Krav til kommuneplanerne
Beliggenhed af virksomheder, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 6.

Tabel 4.16: *Krav om virksomheder med særlige beliggenhedskrav [Miljøministeriet, 2006c, s. 57]*

Konflikterne er bl.a. opstået på baggrund af Mariagerfjords kommuneplanforslag, hvori der mangler en beskrivelse om beliggenheden af virksomhederne i kommuneplanen samt afgrænsning på kort. [MCÅ, 2009h] [MCÅ, 2009i]

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

4.2.7 VVM-pligtige anlæg

Kommunerne har fået kompetence til at udføre vurderinger af virkninger på miljøet (VVM) af anlæg, der forventes at påvirke miljøet. Anlæg og projekter, der kan have en påvirkning på miljøet, skal placeres og udformes miljømæssigt korrekt. Ud fra tabel 4.17 ses det, at der er opstået konflikt på baggrund af ét krav under dette emne. [Miljøministeriet, 2006c, s. 59]

Krav til kommuneplanerne
Beliggenhed og udformning af anlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 7.

Tabel 4.17: *Krav om VVM-pligtige anlæg [Miljøministeriet, 2006c, s. 59]*

Kravet omhandler, at kommuneplanforslagene skal indeholde retningslinjer for VVM pligtige anlæg. Det ses af dialognotat om Lemvigs kommuneplanforslag. Der mangler i planforslaget et afsnit om risiko virksomheder, samt at den igangværende VVM for Cheminova skal fremgå. [MCÅ, 2009h]

4.2.8 Støjbelastede arealer

Kommunerne skal med planlægning for støjbelastede arealer medvirke til at forebygge, at der opstår konflikter mellem støjende og støjfølsomme aktiviteter og anvendelser, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 8. Trafikstøj skal "*begrænses til et niveau, som sikrer at ingen udsættes for væsentlige negative sundhedspåvirkninger*" [Miljøministeriet, 2006c, s. 61]. Dette emne fremgik før i samlebekendtgørelsen⁴ § 10. Der er opstået konflikt på baggrund af et krav, se tabel 4.18

Krav til kommuneplanerne
Støjbelastede arealer må ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 8 og § 15a.

Tabel 4.18: *Krav om støjbelastede arealer [Miljøministeriet, 2006c, s. 61]*

Kravet omhandler, at der inden for støjbelastede arealer ikke må udlægges arealer til støjfølsom anvendelse, uden den fremtidige anvendelse er sikret mod støjgener. Det ses af indsigelsen til Fredericias kommuneplanforslag, hvori de udlægges et støjbelastet område til byomdannelsesområde. Kommunen

⁴BEK nr. 428 af 02/06/1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelsen)

mangler, at redegøre for hvordan kommunen sikrer, at støjbelastningen er ophørt inden for en periode på otte år, som er kravet i PL09 § 15a, stk. 2. [MCO, 2009i]

4.2.9 Fritidsformål

Kommunerne har fået kompetence til planlægning af fritidsformål på landet og i byerne. Før skulle kommunerne i kommuneplanen angive de overordnede mål for udvikling og arealanvendelsen i kommunen, hvilket også omfattede rekreative områder. Regionplanen indeholdte strategier for friluftslivet. Afgrænsning af arealer til fritidsformål i det åbne land er derfor nyt for kommunerne. Friluftslivet skal integreres i den samlede fysiske planlægning. Der skal derfor i kommuneplanlægningen udarbejdes retningslinjer for beliggenheden af arealer til fritidsformål, jf PL09 § 11a, stk. 1, nr. 9. Fritidsformål omfatter bl.a. feriecentre, lystbådehavne og friluftaktiviteter. [Miljøministeriet, 2006c, s. 65-66]

Det kan ud fra tabel 4.19 ses, at nogle kommuneplanforslag mangler at redegøre for de turistpolitiske overvejelser. Det ses af indsigelsen til Middelfarts kommuneplanforslag, hvor der kun er opstillet mål for turismen. Dette er ikke tilstrækkeligt, og kommunen skal derfor have redegjort for de samlede turistpolitiske overvejelser, inden planen endeligt kan vedtages. [MCO, 2009c]

Krav til kommuneplanerne
Ferie- og fritidsanlæg lokaliseres efter sammenhængende turistpolitiske overvejelser, PL09 § 5b, stk. 1, nr. 4.
Beliggenheden af arealer til fritidsformål herunder kolonihaver og andre rekreative områder, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 9.
Placering af golfbaner i overensstemmelse med udmeldingen Lokalisering af Golfbaner, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 9.
Ferie- og fritidsanlæg placeres i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelse, PL09 § 5b, stk. 1, nr. 4.
Sommerhusområder fastholdes til fritidsformål, PL09 § 5b, stk. 1, nr. 3.

Tabel 4.19: *Krav om fritidsformål [Miljøministeriet, 2006c, s. 65-66, 102]*

Udover dette har kommunerne i deres kommuneplanforslag ikke overholdt kravet, om at der skal redegøres for beliggenheden af arealer til fritidsformål. Det ses af dialognotatet om Mariagerfjords kommuneplanforslag. I kommuneplanforslaget er der udlagt et nyt rekreativt område, uden kommunen

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

har redegjort for udlægget. [MCÅ, 2009i]

Yderligere er der opstået konflikter fordi kommuneplanforslagene ikke overholder kravene om, at placeringen af golfbaner, skal følge miljøministerens udpegninger, at ferie- og fritidsanlæggene skal placeres i forbindelse med eksisterende bysamfund og at sommerhusområderne skal fastholdes til fritidsformål.

4.2.10 Jordbrug

Med kommunernes planlægningskompetence for det åbne land skal de, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 10, varetage de jordbrugsmæssige interesser. Dette gøres bl.a. ved udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder. Varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser samt at udpegningerne skal fastsættes på baggrund af jordbrugsanalyser. [Miljøministeriet, 2006c, s. 69-73]

Det kan ud fra tabel 4.20 ses, at der er opstået konflikter på baggrund af tre krav. Nogle af konflikterne er opstået fordi kommunerne ikke i retningslinjerne har varetaget de jordbrugsmæssige interesser. Det ses fx i indsigelsen mod Vejles forslag til kommuneplan. Kommunen mangler i kommuneplanforslaget, at udarbejde retningslinjer for varetagelsen af jordbrugsmæssige interesser, samt udpegning af disse områder. [MCO, 2009e]

Krav til kommuneplanerne
Varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særligt værdifulde landbrugsområder, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 10.
Forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål må ikke blive større end nødvendigt.
De jordbrugsmæssige interesser skal baseres på en analyse af jordbrugserhvervene, CIR nr. 35 af 03/06/2005.

Tabel 4.20: *Krav om jordbrug [Miljøministeriet, 2006c, s. 69-70]*

Yderligere er der opstået konflikter på baggrund af, at kommunerne bl.a. ønsker at udlægge arealer til fx golfbaner på landbrugsjord. Problemet er, at kommunerne ikke må udlægge mere areal til ikke-jordbrugsmæssige formål, end der er behov for. Det ses fx af indsigelsen mod Middelfarts kommuneplanforslag, hvor kommunen har udlagt et areal til golfbane i landzone. FødevarerErhverv vurderer, at dette ikke kan tillades, da kommunen allerede andetsteds har en golfbane. [MCO, 2009c]

Det er også et problem, at kommunerne ikke baserer de jordbrugsmæssige interesser på baggrund af jordbrugsanalyser. Dette fremgår af indsigelsen mod Mariagerfjords kommuneplanforslag. Kommunen havde udpeget nogle særligt værdifulde landbrugsområder. Nye udpegninger kan kun ske på baggrund af en jordbrugsanalyse. På gældende tidspunkt forelå ikke en ny jordbrugsanalyse, og udpegningerne var derfor i strid med den overordnede interesse.

4.2.11 Skovrejsning

Kommunerne har fra amterne overtaget udpegning af skovrejsningsområder og hvor skovrejsning er uønsket, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 11. Udpegningerne skal bl.a. være med til at sikre naturværdier og grundvands- og drikkevandsressourcer. [Miljøministeriet, 2006c, s. 75]

Det kan ud fra tabel 4.21 ses, at der er opstået konflikter på baggrund af to krav. Det første krav omhandler, at kommuneplanerne skal indeholde retningslinjer om beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor der ikke ønskes skovtilplantning. Dette ses bl.a. i dialognotatet fra Miljøcenter Århus om Silkeborg Kommuneplanforslag, hvor retningslinjen om uønsket skov ikke er tilstrækkelig. Dette skyldes, at retningslinjen fx mangler at omfatte uønsket skovrejsning i områder med infrastrukturanlæg. [MCÅ, 2009j]

Krav til kommuneplanerne
Beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 11.
Eksisterende skovrejsningsområder, som er udpeget til sikring af væsentlige grundvandsinteresser, skal fastholdes, indtil de statslige vandplaner foreligger i 2009.

Tabel 4.21: *Krav om skovrejsning [Miljøministeriet, 2006c, s. 75]*

Det sidste krav omhandler at eksisterende skovrejsningsområder, som er udpeget til sikring af væsentlige grundvandsinteresser skal fastholdes, indtil de statslige vandplaner foreligger. Dette ses af indsigelsen mod Vejen Kommune, hvor kommunen mangler, at indarbejde de eksisterende skovrejsningsområder i kommuneplanforslaget. [MCO, 2009d]

4.2.12 Lavbundsarealer

Kommunen har overtaget kompetencen til udarbejdelse af retningslinjer og udpegning af lavbundsarealer, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 12. Retningslinjerne

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

og udpegningerne i kommuneplanen skal indtil vandplanerne bliver vedtaget overholde målsætninger og retningslinjer fra de tidligere regionplaner, som har retsvirkning som landsplandirektiver. Vandplanerne er fremsat i høring i januar 2010, og skal efterfølgende i høring med opdateringer fra By- og landskabsstyrelsen. [www.skovognatur.dk, 2010] De er derfor stadig under udarbejdelse. Det er et statsligt mål, at der på tværs af kommunale grænser sker en koordinering af indsatsen "*før at skabe større sammenhængende vådområder*" [Miljøministeriet, 2006c, s. 79].

Jævnfør tabel 4.22 ses, at der kun er opstået konflikter på baggrund af ét krav. Kravet handler om, at kommuneplanerne skal indeholde udpegninger af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder. Dette fremgår af dialognotat om Mariagerfjords kommuneplanforslag. Miljøcentret gør kommunen opmærksom på, at der skal redegøres for udpegningerne af lavbundsarealer før kommuneplanen endeligt kan vedtages. [MCÅ, 2009i]

Krav til kommuneplanerne

Udpegnings af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 12.

Tabel 4.22: Krav om lavbundsarealer [Miljøministeriet, 2006c, s. 79]

4.2.13 Naturbeskyttelse

Emnerne vedr. naturbeskyttelse, kulturhistorie, landskab og geologi var før kommunalreformen samlet under emnet naturområder og naturbeskyttelse, jf. PL04 § 6, stk. 3, nr. 8. Efter kommunalreformen omfatter emnerne både det åbne land og byerne.

Kommunernes planlægning for det åbne land skal bl.a. indeholde en afvejning af benyttelse og beskyttelse. [Miljøministeriet, 2006c, s. 83–84] I kommuneplanen skal der fastsættes retningslinjer for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresser, hvilket omfatter udpegnings og afgrænsning af naturområder med særlige interesser, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 13. De arealudpegninger, der er foretaget i regionplanen, skal fastholdes i kommuneplanerne. Der må ikke foretages ændringer på hovedprincipperne for udpegningerne.

Ud fra tabel 4.23 på næste side kan det ses, at der er opstået konflikter på baggrund af to krav. Det første krav omhandler, at kommuneplanerne skal indeholde retningslinjer om varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne. Det

kan ses af dialognotatet mod Mariagerfjord kommuneplanforslag. Det skyldes, at kommunen mangler at redegøre for, at kommunen sammen med de tilgrænsende kommuner har sikret en sammenhæng mellem de naturbeskyttelsesmæssige udpegninger, som går på tværs af kommunerne.

Krav til kommuneplanerne
Varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 13.
Sikring af det samlede naturnetværk beskyttes mod indgreb i form af byvækst, veje, andre tekniske anlæg mv., der kan forringe den biologiske mangfoldighed og spredningsmulighederne for de vilde planter og dyr.

Tabel 4.23: *Krav om naturbeskyttelse [Miljøministeriet, 2006c, s. 84]*

Det andet krav omhandler sikring af det samlede naturnetværk, ved at der fx ikke må anlægges byggeri. Det ses af indsigelsen mod Ringkøbing-Skjerns kommuneplanforslag, hvor der er udlagt et rammeområde, der har arealer beliggende indenfor et internationalt beskyttelsesområde. Miljøcenter Århus fremsætter derfor indsigelse mod dette rammeudlæg. Der skal desuden foretages en vurdering af, hvordan det resterende udlæg, der ikke er beliggende indenfor beskyttelsesområdet, påvirker det internationale beskyttelsesområde. [MCÅ, 2009b]

4.2.14 Kulturhistorie

Med denne nye kompetence for sikring af kulturmiljøer i det åbne land får kommunen mulighed for at planlægge for et kulturmiljø i hele kommunen, både på landet og i byerne. Det er en kommunal forpligtelse at tage vare på og beskytte kulturarven. Det er et statsligt mål, at kirker, kirkeomgivelser, markante fortidsminder og fredede bygningsanlæg bevares som tydelige kendslagsmærker i landskabet. [Miljøministeriet, 2006c, s. 89]

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 14. Regionplanens retningslinjer for beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer og beskyttelse af kirkernes fremtræden samt sikring af øvrige kulturhistoriske interesser skal fastholdes i kommuneplanen. Der skal i kommuneplanen også indgå en redegørelse for den arkæologiske kulturarv, jf. museumslovens kap. 8

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

og 8a. [Miljøministeriet, 2006c, s. 89-90] [LBK1505, 2006]

På baggrund af tabel 4.24 ses det, at der er opstået konflikter på baggrund af tre krav. Det første krav omhandler beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer og kirkens fremtræden. Der er fremsat indsigelse mod Koldings kommuneplanforslag, da der ønskes et boligområde udvidet. Udvidelsen af området er beliggende i det registrerede kirkelandskab i regionplanen. Miljøcenter Odense fremsætter indsigelse, da en udvidelsen af området vil medføre et forringet indblik til kirken. [MCO, 2009f]

Krav til kommuneplanerne
Beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer og beskyttelse af kirkernes fremtræden samt sikring af øvrige kulturhistoriske interesser.
Sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 14.
Redegørelse for den arkæologiske kulturarv, museumsloven kap. 8 og 8a.

Tabel 4.24: *Krav om kulturhistorie [Miljøministeriet, 2006c, s. 89-90]*

De andre to krav omhandler sikring af de kulturhistoriske bevaringsværdier, og redegørelse af den arkæologiske kulturarv. Et eksempel på sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier fremgår af indsigelsen mod Middelfarts kommuneplanforslag. Miljøcentret har fremsat indsigelser, da kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har varetaget de *"kulturhistoriske værdier der er knyttet kirkernes placering i landskabet og i landsbymiljøerne"* [MCO, 2009c, s. 3].

Et eksempel på redegørelse for den arkæologiske kulturarv fremgår af indsigelsen mod Nyborgs kommuneplanforslag. Kommunen har udlagt et erhvervsområde i et område med arkæologiske interesser. Kommunen mangler, at redegøre for hvordan disse interesser varetages, inden planen endeligt kan vedtages. [MCO, 2009a, s. 4]

4.2.15 Landskab

Kommunerne skal udpege værdifulde landskaber og landskabselementer, fx ådale og bakkelandskaber, hvilke skal bevares og styrkes. Kommuneplanen skal derfor indeholde retningslinjer til sikring af landskabelige bevaringsværdier og udpegninger til beliggenhed af områder med landskabelig værdi, jf. § PL09 11a, stk. 1, nr. 15. [Miljøministeriet, 2006c, s. 93]

Krav til kommuneplanerne
Sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 15.
Landskabskiler i og mellem byerne skal friholdes for byggeri og anlæg med henblik på at sikre oplevelsen af forskellen mellem by og land, af byens placering i landskabet samt på at skabe attraktive rammer for rekreation.
Bevarelse og forbedrelse af kvaliteten af de karakteristiske og oplevelsesrige landskaber, herunder at sikre de værdifulde landskaber og landskabselementer, som fx ådale, bakkelandskaber og kystlandskaber, og landskaber knyttet til biotoper som skove, søer og åer.
Det åbne land skal friholdes for andet end samfundsmæssigt nødvendigt byggeri og anlæg.
Nye anlæg må ikke forringe karakteristiske og oplevelsesrige landskaber, herunder at geologiske og andre værdifulde landskabstræk ikke sløres eller ødelægges af bebyggelse, belysning, tekniske anlæg, beplantning eller tilgroning.
Anlæg skal tilpasses landskabet ved placering i terrænet, ved bygningshøjde og – materiale samt ved belysning for at undgå også langtrækkende negative konsekvenser for landskabet.

Tabel 4.25: *Krav om landskab [Miljøministeriet, 2006c, s. 93-94]*

Retningslinjer for og udpegninger af landskabelige bevaringsinteresser, der er foretaget i regionplanen skal fastholdes i kommuneplanen. Miljøministeriet anbefaler at anvende landskabskarakteranalyser, hvis kommunerne ønsker at foretage ændringer i regionplanens retningslinjer og udpegninger. Retningslinjerne i kommuneplanen skal omhandle bevaring og forbedring af kvaliteten af de karakteristiske landskaber, sikring af det åbne land og landskabselementer, der skal friholdes for andet end samfundsmæssigt nødvendigt byggeri og anlæg. Det skal sikres, at der er forskel på by og land og at værdifulde træk i landskabet ikke sløres af fx bebyggelse, belysning eller beplantning. Det kan ud fra tabel 4.25 ses, at alle kravene har til formål at sikre de landskabelige værdier. [Miljøministeriet, 2006c, s. 93-94]

Det ses af indsigelsen mod Varde kommuneplanforslag, hvor kommunen mangler at redegøre for de landskabelige værdier. [MCO, 2009g] Et andet eksempel er

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

indsigelsen mod Vejle kommuneplanforslag, hvor kommunen har givet mulighed for at opføre byggeri med en bygningshøjde på 20 m. Miljøcentret vurderer, at bebyggelsen derved ikke er tilpasset det omgivende landskab, og at dette skal ændres før kommuneplan kan vedtages.

4.2.16 Geologi

Kommunerne har med denne bestemmelse fået kompetence til at sikre geologiske bevaringsinteresser, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 16. Det er et statsligt mål, at landskaber "*kan dokumentere landets geologiske udvikling*" [Miljøministeriet, 2006c, s. 97].

Jævnfør tabel 4.26 ses det, at der er opstået konflikter på baggrund af ét krav. Kravet har til formål, at sikre de overordnede geologiske bevaringsværdier. Hedensted Kommune har udlagt et område i geologisk interesseområde, hvilket vil føre til indsigelse, hvis det ikke rettes i kommuneplanen. [MCÅ, 2009f]

Krav til kommuneplanerne
Sikring af overordnede geologiske bevaringsværdier, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 16.

Tabel 4.26: *Krav om geologi [Miljøministeriet, 2006c, s. 97]*

4.2.17 Vandløb, søer og kystvande

Kommunerne har overtaget planlægningen af anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, jf. PL09 § 11a, stk. 1, nr. 17. Det omfatter bl.a. rekreative anvendelser såsom badning, sejlads og fiskeri. Indtil vandplanerne er vedtaget er det regionplanens retningslinjer om grundvand, vandløb, søer og kyster, der er gældende. Under dette emne planlægges også for erhvervsmuligheder fx akvakultur og mindre fiskerihavne, der skal sikres under hensyntagen til natur, miljø og kulturmiljø samt ønsket om udvikling i landdistrikterne. [Miljøministeriet, 2006c, s. 99-100]

Ud fra tabel 4.27 på næste side kan det ses, at der er opstået konflikter på baggrund af tre krav. Det første krav omhandler, at kommuneplanerne ikke må indeholde retningslinjer, der skal indgå i de kommende vandplaner. Dette skyldes, at de kommunale retningslinjer kan foregribe de kommende vandplaner. Det andet krav omhandler anvendelsen af vandløb, søer og kystvande. Begge krav fremgår af dialognotatet om Mariagerfjords kommuneplanforlag, der indeholder en redegørelse af mål for vandkvaliteten. Dette skal fastsættes i de statslige vandplaner og skal derfor ikke indgå i kommuneplanen. Yderligere

mangler der at blive redegjort for anvendelsen af sejlads og badning, samt foretaget udpegning af søer og kystvande til badning. [MCÅ, 2009i]

Krav til kommuneplanerne
Retningslinjer, der omfattes af de kommende vandplaner skal ikke medtages i kommuneplanerne.
Anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 17.
Fiskeri og dets forhold til natur, miljø og kulturmiljø, samt ønske om udviklingen i landdistrikter.

Tabel 4.27: *Krav om vandløb, søer og kystvande [Miljøministeriet, 2006c, s. 99-100]*

Det sidste krav omhandler fiskeri og dets forhold til natur, miljø og kulturmiljøer. Et eksempel hvor dette ikke er overholdt, ses af indsigelsen mod kommuneplanforslaget for Trekantområdet. Der mangler i planforslaget, at blive redegjort for fiskeriets forhold til fx miljøkravene. [MCO, 2009e, s. 2]

4.2.18 Grundvandsbeskyttelse

Grundvandsbeskyttelse fremgår ikke af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009, men det er dog valgt at medtage emnet alligevel. Det skyldes, at behovet for rent drikkevand, som beskrevet i indledningen til afsnittet, er en statslig interesse og derved overordnede interesse. Ét krav har givet anledning til konflikt, se tabel 4.28.

Krav til kommuneplanerne
Tilgodese behovet for rent drikkevand, nu og i fremtiden.

Tabel 4.28: *Krav om grundvandsbeskyttelse [LFF93, 2005, s. 31]*

Der er opstået konflikter fordi kommunerne ikke har overholdt kravet om rent drikkevand. Det ses bl.a. i Syddjurs kommune, hvor der ønskes, at udlægge et rammeområde til erhverv. Området ligger uden for de mulige udpegede byvækstarealer i regionplanen. Nyudlægget kan først ske når der er foretaget en detailkortlægning af drikkevandsressourcernes sårbarhed og under forudsætning af, at kortlægningen viser lav sårbarhed. [MCÅ, 2009d]

Det kan ud fra ovenstående konkluderes, at miljøcentrene har fremsat indsigelse på baggrund af 17 ud af de 17 emner fra PL09 § 11a, som blev undersøgt. Med

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

ovenstående er det klarlagt, hvilke overordnede interesser miljøcentrene har fremsat indsigelse på baggrund. Sammenligningen af retningslinjerne og de overordnede interesser kan derfor foretages i det følgende afsnit.

4.3 Sammenligning

I dette afsnit foretages en sammenligning af resultaterne fra analyserne af kommuneplanindsigelserne fra amtsråd og miljøcenter. Sammenligningen foretages, for at klarlægge om indholdet af emnerne, i forbindelse med at indholdet af tilsynet er blevet ændret, stadig sikrer det samme som før. Yderligere klarlægges det også, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, hvis dette ikke er tilfældet.

For at klarlægge dette sammenlignes retningslinjerne fra analysen af kommuneplanindsigelser fra amtsrådet og kravene fra analysen af kommuneplanindsigelserne fra miljøcentrene. I det følgende omtales kravene som overordnede interesser, da kravene er med til at sikre disse. Retningslinjerne og de overordnede interesser fra de enkelte emner opstilles i tabeller, så det er lettere at foretage sammenligningen. Retningslinjerne angives ved RL samt et fortløbende nummer, og de overordnede interesser ved OI samt et fortløbende nummer.

Det sammenlignes om retningslinjerne og de overordnede interesser har samme formål fx at sikre de landskabelige værdier. Yderligere undersøges det om sikringen er på samme niveau, dvs. om det er generelle, specifikke eller lokale bestemmelser. Ved generel bestemmelse menes en bestemmelse, som er af overordnet karakter. For eksempel at landskabsinteresserne skal sikres. Landskabsinteresser dækker over flere interesser, og sikringen kan ske på flere forskellige måder. Specifikke bestemmelser er hvor der henvises til fx en bestemt landskabsinteresse, som varetagelse af landskabskiler, eller hvor det fastlægges hvordan landskabsinteresserne sikres. Det kan fx være ved at der ikke må placeres bebyggelse, som forringer landskabsinteresserne. Lokale bestemmelser er hvor der i bestemmelsen henvises til et bestemt geografisk område. Hvis bestemmelserne før og efter kommunalreformen har samme formål og er på samme niveau, må det betyde at ændringen af tilsynet ikke har medført nogle konsekvenser. Miljøcentrene sikrer derved det samme, som amterne gjorde.

Udover dette sammenlignes regler eller beslutninger efter PL04 § 3, som amterne fremsatte indsigelse på baggrund af, med Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen - 2009. Det skyldes, at regler eller beslutninger efter

PL09 § 3 efter kommunalreformen er en del af de overordnede interesser. Det undersøges derfor om regler eller beslutninger efter PL04 § 3 før kommunalreformen stadig sikres igennem de overordnede interesser.

I det følgende foretages sammenligninger af retningslinjerne og de overordnede interesser for hvert emne.

4.3.1 Byzoner og sommerhusområder

Af tabel 4.1 på side 53 ses, at de sidste to retningslinjer omhandler støj. Efter kommunalreformen er emnet støj blevet indskrevet i planloven som et emne, der skal udarbejdes retningslinjer for. Det vælges derfor ikke at medtage retningslinjerne om støj under byzoner og sommerhusområder. Sammenligningen af støj kan i stedet ses, på side 88, under emnet støjbelastede arealer. Yderligere vælges det at medtage emnet forskellige byformål under dette emne. Det skyldes, at emnet først er indskrevet efter kommunalreformen, og derfor ikke har et emne at blive sammenlignet med. Fordi emnet omhandler forskellige byformål, er det nærliggende at sammenligne det med emnet byzoner og sommerhusområder.

Det kan af tabel 4.29 på den følgende side ses, at visse retningslinjer og overordnede interesser indholdsmæssigt er ens, og andre ikke er. Det ses bl.a. ud fra tabellen, at retningslinjen nr. 3 og den overordnede interesser nr. 3 har samme formål og detaljeringsgrad. Det skyldes, at de begge foreskriver, at der ikke må udlægges mere areal end det forventede arealforbrug inden for planperioden. Det må derfor vurderes, at det stadig sikres, at der ikke udlægges mere areal end der er behov for.

Det kan ligeledes af tabellen ses, at den tidligere retningslinie nr. 5 og den overordnede interesse nr. 2 har samme formål. Det skyldes, at de begge foreskriver, at byvækst skal placeres i tilknytning til eksisterende byer. Det vurderes derfor, at den tidligere retningslinje vedr. byvækst skal placeres i tilknytning til eksisterende byer sikres som tidligere.

Retningslinje nr. 4 i tabellen foreskriver, at jordbrugsparceller skal udlægges ved mindre byer i tyndt befolkede udkantsområder. Dette stemmer overens med den overordnede interesse nr. 5, som foreskriver at jordbrugsparceller skal overholde cirkulære om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser⁵. Cirkulæret foreskriver, jf. § 7, stk. 1, pkt. 3, at jordbrugsparceller skal udlægges

⁵CIR nr. 35 af 03/06/2005 om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under region-, kommune- og lokalplanlægningen mv.

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Type	Sammenligning – byzoner og sommerhusområder, del 1
RL1	Der må kun udlægges nye arealer til byformål inden for de fremtidige byområder, der er afgrænset på regionplanens kortbilag. [Viborg, 2005d, s. 25]
RL2	Der må ikke udlægges boligområder i kystnærhedszonen uden for de byområder, der er afgrænset af regionplanen. [Ribe, 2005b, s. 22]
RL3	I kommuneplanlægningen skal det sikres, at der ikke udlægges større arealer til byudvikling, end der <i>forventes at blive brug for i planperioden</i> . Udlæg af arealer til byudvikling skal være begrundet med faktiske behov. [Viborg, 2005d, s. 25]
RL4	Jordbrugsparceller skal udlægges ved mindre byer i tyndt befolkede udkantsområder og som hovedregel ikke i områder med særlig drikkevandsinteresser. [Fyn, 2005c, s. 174]
RL5	Nye arealer til byformål skal udlægges i umiddelbar <i>tilknytning til eksisterende byzone</i> , og tages i brug indefra. [Fyn, 2005c, s. 48]
RL6	Arealer, der tages i anvendelse til byvækstformål skal overføres til byzone. [Fyn, 2005c, s. 47]
RL7	Planlægning af arealer i det åbne land uden tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse, som ikke skal benyttes til byvækstformål, skal forblive i landzone. [Fyn, 2005c, s. 174]
RL8	Byudviklingsområder, som er udlagt på særlige betingelser i regionplanen, kan først inddrages i kommuneplanerne, når de særlige planlægningsforhold for det enkelte område er afklaret. [Vejle, 2005c, s. 21]
RL9	I landzonebyer kan der kun planlægges for udfyldning eller afrunding af byen. [Nordjylland, 2005b, s. 70]
RL10	Fremtidige byområder skal holdes på den bynære side af eksisterende og fremtidige overordnede veje, der forløber uden om centerbyer, medmindre der ikke kan findes andre udbygningsmuligheder. [Ribe, 2005b, s. 22]
OI1	Klare grænser for byerne, så der sikres forskel mellem by og land og ny, spredt bebyggelse i det åbne land undgås. Rækkefølgebestemelsen skal sikre, at byvæksten sker inde fra eksisterende by og udad, § 1.

Tabel 4.29: Sammenligning af byzoner og sommerhusområder, del 1

Type	Sammenligning - byzoner og sommerhusområder, del 2
O12	Byvækst skal placeres i byzone i eksisterende byer eller i direkte <i>tilknytning til eksisterende byer</i> eller bysamfund, bemærkninger til § 11a, stk. 1, nr. 1.
O13	Rummeligheden i de konkrete arealudlæg må ikke overstige det <i>forventede arealforbrug inden for en periode på 12 år</i> , § 11, stk. 1.
O14	Udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder, LPR06.
O15	Udlæg af arealer til jordbrugsparceller skal være i overensstemmelse med CIR nr. 35 af 03/06/2005.
O16	Beliggenhed af områder til forskellige byformål, § 11a, stk. 1, nr. 2.
O17	Areal i kystnærhedszonen til boligformål skal udlægges som helårsbeboelse, § 5b, stk. 1, nr. 3.

Tabel 4.30: Sammenligning af byzoner og sommerhusområder, del 2

i tilknytning til landsbyer med mindre end 1.500 indbyggere. Det vurderes derfor, at den overordnede interesser foreskriver det samme som den tidligere retningslinje, og der opstår derfor ingen konsekvenser ved udlæg af jordbrugsparceller. [CIR35, 2005]

Retningslinje nr. 10 om at fremtidige byområder skal holdes på den bynære side af eksisterende og fremtidige veje, har samme formål som den overordnede interesse nr. 1, om at der skal være klare grænser mellem by og land. Det fremgår af Ribe Amts regionplan, at retningslinjen skulle være med til at sikre et skarpt skel mellem byområder og landområder [Ribe, 2005b, s. 25]. Detaljeringsgraden af retningslinjen er dog mere specifik end den overordnede interesse. Det skyldes, at retningslinjen foreskriver hvorledes den klare grænse mellem by og land opretholdes ved, at bebyggelse skal holdes på den bynære side af de overordnede veje. Det er efter kommunalreformen kommunerne, som skal udarbejde retningslinjerne, der skal sikre den klare grænse mellem by og land. Det må derfor vurderes, at det stadig sikres, at der skal være klare grænser mellem by og land.

Det er dog ikke alle de tidligere retningslinjer og overordnede interesser der indholdsmæssigt ligner hinanden. Det ses bl.a., at efter miljøcentrene har overtaget tilsynet bliver det ikke længere kontrolleret om udlæg til nye arealer til

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

byformål holder sig indenfor udpegningerne, jf. retningslinje nr. 1 og nr. 2. Det er efter kommunalreformen kommunernes eget ansvar at sikre dette. Det har ved analysen vist sig, at kommunerne før kommunalreformen havde svært ved at overholde regionplanens udpegninger. Spørgsmålet er om kommunerne vil overholde udpegningerne i kommuneplanen, når det ikke længere kontrolleres.

Der er heller ingen af de overordnede interesser, der omhandler det samme som retningslinjen nr. 9, om der kun kan planlægges for udfyldning eller afrunding af landsbyer. I landsbyer må der ikke ske byudvikling, og retningslinjen giver derfor landsbyer mulighed for at udlægge et begrænset areal til boliger eller erhverv [Nordjylland, 2005b, s. 70].

Yderligere fremgår det af analysen, at ingen af de overordnede interesser har samme formål, som den tidligere retningslinje nr. 8 om at byudvikling, som er udlagt på særlige betingelser først kan inddrages i kommuneplanerne, når de særlige planlægningsmæssige hensyn er afklaret. Dette er kommunernes opgave efter kommunalreformen at vurdere hvilke særlige betingelser, der skal være opfyldt, før områderne kan benyttes til byudvikling.

De sidste to retningslinjer nr. 6 og 7 omhandler, at arealer til byvækstformål skal overføres til byzone, og arealer i det åbne land, som ikke er udlagt til byvækstformål, skal forblive i landzone. Dette kontrolleres ikke efter miljøcentrene har overtaget opgaven. Det er kommunernes eget ansvar.

Der er tre af de overordnede interesser, som indholdsmæssigt ikke ligner retningslinjerne. De omhandler beliggenheden af forskellige byformål, areal i kystnærhedszonen til boligformål skal udlægges som helårsbeboelse og udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder.

Den overordnede interesse om beliggenheden af forskellige byformål er, som beskrevet på side 67, opstået på baggrund af eksisterende praksis, og den har derfor været en del af kommuneplanlægningen selv om den ikke har været et selvstændigt emne. Den overordnede interesse om kystnærhedszonen og helårsbeboelse bliver reguleret af PL09 § 5b, stk. 1, nr. 3, som den også blev før kommunalreformen. Den sidste overordnede interesse om erhverv langs motorveje blev ikke sikret tidligere. Denne overordnede interesse er blevet indskrevet i landsplanredegørelsen fra 2006. Der er derfor ikke blevet fremsat indsigelser på baggrund af denne interesse før kommunalreformen.

Det kan konkluderes, at nogle af de overordnede interesser sikrer det samme som retningslinjerne og er på samme niveau. De handler om, at der ikke må udlægges mere areal end der er behov for, regler for jordbrugsparceller, at byvækst skal placeres i tilknytning til eksisterende byer og klare grænser mellem by og land.

Andre af retningslinjerne sikres ikke gennem de overordnede interesser. Det gælder udpegninger, udfyldning/afrunding af landsbyer, byudvikling på særlige betingelser og overførelse af arealer til byzone. Grunden til at dette ikke sikres ved de overordnede interesser skyldes, at kommunerne har overtaget disse opgaver fra amterne. Dette betyder, at det er kommunerne der skal sikre, at de overholder udpegningerne i kommuneplanen. Det er kommunerne, der skal fastsætte hvilke særlige betingelser, der skal være opfyldt før der kan ske byudvikling, og sikre, at areal til byvækstformål overføres til byzone.

Ved udpegning af arealer til fx byformål fremgår det af indsigelserne, at kommunerne har haft problemer med at overholde regionplanens udpegninger. Spørgsmålet er derfor, om de vil overholde udpegningerne, efter de fremgår af kommuneplanerne. Konsekvensen er at miljøcentrene ikke kontrollerer, om kommunerne overholder udpegningerne, og der kan derved blive udlagt områder uden for udpegningerne i kommuneplanerne.

Kommunerne har, som beskrevet, til opgave, at klarlægge hvilke særlige betingelser, der skal være opfyldt, før der kan ske byudvikling samt at sikre, at de særlige betingelser bliver overholdt. Fordi miljøcentrene ikke kontrollerer om kommunerne overholder disse særlige betingelser, kan det medføre at kommunerne foretage byudvikling uden betingelserne er overholdt.

Kommunerne har, som beskrevet, også ansvaret for at nye arealer til byvækstformål overføres til byzone. Konsekvensen er at miljøcentrene ikke kontrollerer, om arealet overføres til byzone. Dette kan medføre, at visse arealer ikke bliver overført til byzone, som de skal.

Udover dette er der en af de overordnede interesser, som ikke fremgår af retningslinjerne. Den omhandler, at erhverv langs motorveje skal reserveres til transporttunge erhverv. Konsekvensen er, at miljøcentrene nu sikrer dette, og kommunerne derved ikke har den samme frihed til at planlægge for erhverv langs motorveje som tidligere.

4.3.2 Støjbelastede arealer

Det kan ud fra tabel 4.31 ses, at retningslinje nr. 1 og den overordnede interesse har samme formål. De har begge til formål, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse. Det ses dog, at retningslinjen kun omhandler arealer i landzonen. Det skyldes, at amterne kun havde til opgave at varetage støj i landzonen. Det må på baggrund af dette vurderes, at støjbelastede områder sikres som tidligere.

Type	Sammenligning - støj
RL1	Støjbelastede arealer i landzone må ikke udlægges til støjfølsom anvendelse. Dette gælder dog ikke, hvis der gennem kommune- og lokalplanlægningen fastsættes bestemmelser om etablering af tilstrækkelig støjafskærmning. [Ribe, 2005b, s. 203]
RL2	Støj fra jernbaner må ikke overstige 60dBA for boligområder og 55dBA for rekreative områder med overnatning. [Vejle, 2005c, s. 236]
OI1	Støjbelastede arealer må ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener, § 15a og § 11a, stk. 1 nr. 8

Tabel 4.31: Sammenligning af støj

Det ses i tabellen, at retningslinje nr. 2 er specifik, da den fastsætter aktuelle støjgrænser for boligområder og rekreative områder med overnatning i forbindelse med jernbaner. Støjgrænserne er fastsat på baggrund af vejledende støjgrænser fra miljøstyrelsen. Disse støjgrænser skal derfor stadig sikres gennem planlægningen ved udlæg af konsekvensområder. Miljøcentrene sikre jf. Oversigt over statslige interesser – 2009, at kommunerne udlægger disse støjkonsekvensområder [Miljøministeriet, 2006c, s. 61]. [www.mst.dk, 2010]

Det kan konkluderes, at det stadig sikres, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse samt om kommunerne overholder de vejledende grænseværdierne for støj.

4.3.3 Detailhandelsstruktur

Planlovens bestemmelser vedr. detailhandelsstruktur blev, som beskrevet på side 56, i 2002 ændret. Kommunerne overtog fra amterne afgrænsningen af de centrale byområder og planlægningen inden for disse. Amterne havde derefter til opgave at planlægge beliggenhed og maksimale bruttoetageareal for dagligvarebutikker over 3.000 m² og udvalgswarebutikker over 1.500 m². Det samme

Type	Sammenligning - detailhandelsstruktur
RL1	Der kan planlægges for i alt 5.000 m ² butikker for byerne Gudme, Hesselager, Gudbjerg og Oure tilsammen. [Fyn, 2005b]
RL2	Der må i Esbjerg højst åbnes mulighed for at planlægge for 2 butikker på mere end 1.500 m ² til særligt pladskrævende varegrupper. [Ribe, 2006]
RL3	Der kan planlægges for etablering af enkelte udvalgswarebutikker med et bruttoetageareal over 1.500 m ² . Det er en forudsætning, at disse butikker alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper. Butikkerne skal placeres i butiksområderne i bymidterne, i bydelscentre eller i de på kort 13 viste områder. Butikkerne må højst have et bruttoetageareal 5.000 m ² . [Viborg, 2005d, s. 85]
RL4	Hvor flere kommuner deler kommunecenterfunktionen kan der samlet set kun planlægges for 2 udvalgswarebutikker på op til 1.500 m ² inden for de afgrænsede byer. [Fyn, 2005b]
RL5	Den enkelte butik må maksimalt have et bruttoetageareal på 3.000 m ² hvad angår dagligvarebutikker og 1.500 m ² hvad angår udvalgswarebutikker. [Fyn, 2005b]
RL6	Uden for butiksområder som det er udlagt i regionplanen, kan der ikke etableres eller udvides dagligvarebutikker større end 1.000 m ² og udvalgswarebutikker større end 500 m ² . [Viborg, 2001]
RL7	Der kan i landsbyer uden for det regionale bymønster landzoneplanlægges for dagligvarebutikker på op til 500 m ² og udvalgswarebutikker på op til 250 m ² . [Fyn, 2005b]
OI1	Fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butiksformål, § 5p.
OI2	Fastsættelse af bruttoetagearealer for de enkelte butikker i de enkelte områder, § 5q.
OI3	Detailhandel udenfor bymidter, § 5n, fx særlig pladskrævende varer, nr. 3.
OI4	Afgrænsningen af den centrale del af en by eller bydel og eventuelle aflastningsområde, § 11a, stk. 1, nr. 3.
OI5	De afgrænsede områder skal vises på kort, § 11a, stk. 1, nr. 3.
OI6	Arealer til butiksformål skal udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikanter, § 5l.
OI7	Bymidter og bydelscentre skal afgrænses statistisk, § 5m, stk. 2.
OI8	Beliggenheden af arealer til butiksformål, § 5m, stk. 1.

Tabel 4.32: Sammenligning af detailhandelsstruktur

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

skulle de gøre for byggeri til butiksmål i bydelscentre og aflastningsområder, som i et område havde et samlet bruttoetageareal på over 3.000 m².

Det kan i tabel 4.32 på forrige side ses, at dette afspejler sig i de tidligere retningslinjer, bortset fra retningslinjer nr. 6 og 7. Det skyldes, at disse bestemmelser er fra før 2002, da de ikke omhandler dagligvarebutikker eller udvalgsbutikker med et bruttoetageareal på over hhv. 3.000 m² og 1.500 m².

Efter kommunalreformen er det miljøministeren, der har overtaget planlægningen for dagligvarebutikker med et maksimalt bruttoetageareal over 3.500 m² og 2.000 m² for udvalgsvarebutikker, jf. §5q [LFF93, 2005]. Kommunerne har derfor ikke overtaget denne planlægning fra amterne, og dermed ikke udarbejdelsen af retningslinjerne, som amterne skulle udarbejde.

Kommunerne har derimod overtaget planlægningen for detailhandel uden for de centrale byområder. Det vil sige, at de også uden for disse områder skal planlægge for butikker under 3.500 m² for dagligvarebutikker og 2.000 m² for udvalgsvarebutikker. Det er derfor kommunerne, der skal udarbejde retningslinjer som retningslinje nr. 6 og 7 i tabellen. Miljøcentrene kontrollerer kun om udlæggene til butiksmål overholder de overordnede interesser, som er generelle. Det vil sige at kommunerne selv kan bestemme hvordan detailhandelsstrukturen skal være så længe butikkerne er under 3.500 m² og 2.000 m².

Det konkluderes, at kommunerne har overtaget ansvaret for planlægning af detailhandelsstrukturen for dagligvarebutikker under 3.500 m² og for udvalgsvarebutikker under 2.000 m², og miljøcentrene kun fremsætter indsigelse hvis planlægningen kommer i konflikt med de overordnede interesser. Konsekvensen er derfor at kommunerne har fået mere frihed til selv at styre planlægningen af detailhandelsstrukturen.

4.3.4 Større offentlige institutioner, større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg

Efter kommunalreformen blev dette emne opdelt i trafik anlæg og tekniske anlæg. I det følgende klarlægges det derfor hvilke ændringer, der er sket ved disse emner.

Trafikanlæg

Det kan ud fra tabel 4.33 på næste side ses, at retningslinjen nr. 1 om vejreservationer er lokal, da den omhandler udpegninger af bestemte geografiske

områder. Den anden retningslinje er specifik, da den omhandler afstande mellem vejtilslutninger.

Type	Sammenligning - trafikantlæg
RL1	Linieføringer og planlægningszoner for reservation af vejanlæg vist i regionplanen. Lovadministration, planlægning og anlægsvirksomhed m.v. må ikke føre til dispositioner, der hindrer mulighed for at realisere planerne for nye vejanlæg. [Nordjylland, 2005b, s. 78]
RL2	Der tilstræbes normalt afstande på minimum 1-2 km mellem vejtilslutninger på frie strækninger, herunder strækninger i det åbne land. [Fyn, 2005c, s. 87]
OI1	Transportefterspørgslen og trafikale konsekvenser for den kommunale og statslige infrastruktur ved udlæg af nye arealer.
OI2	Beliggenhed af trafikantlæg, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 4
OI3	Lokale vej- og byudviklingsplaner skal koordineres med Vejdirektoratet, så de kan forholde sig til eventuelt trafikale konsekvenser af kommunale konkrete planer.

Tabel 4.33: *Sammenligning af trafikantlæg*

De tre overordnede interesser er alle generelle. De omhandler beliggenhed af trafikantlæg, trafikale konsekvenser ved udlæg af nye arealer og at vej- og byudviklingsplaner skal koordineres med Vejdirektoratet.

Det er ikke muligt at sammenligne retningslinjerne og de overordnede interesser, da de ikke er af samme detaljeringsgrad. Det skyldes, at kommunerne har overtaget planlægningen af trafikantlæg fra amterne. Det er derfor kommunerne, der skal udarbejde retningslinjerne for trafikantlæg på lokalt niveau, herunder beliggenheden af trafikantlæggene. Det antages, at de overordnede interesser svarer til de statslige interesser, som amterne skulle overholde i regionplanlægningen.

Det konkluderes, at kommunerne har overtaget planlægningen af trafikantlæg på lokalt niveau, derved menes bl.a. beliggenheden af de enkelte anlæg. Miljøcentrene fremsætter ikke indsigelse før planlægningen er i konflikt med de overordnede interesser. Kommunerne har derved fået større frihed i deres planlægning af trafikantlæg.

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Tekniske anlæg

Det kan ud fra tabel 4.34 ses, at der kun er én retningslinje under dette emne. Denne omhandler opstilling og udskiftning af vindmøller. Retningslinjen er lokal, da den omhandler bestemte geografiske områder, der er udpeget i regionplanen.

Type	Sammenligning - tekniske anlæg
RL1	Der må kun opstilles nye vindmøller og foretages udskiftning af eksisterende vindmøller inden for de vindmølleområder, der er vist i regionplanen. Undtaget herfra er opstilling og udskiftning af vindmøller i overensstemmelse med gældende lokalplaner. [Vejle, 2005c, s. 184]
OI1	Beliggenhed af højspændingsanlæg og naturgastransmission, § 11a, stk. 1, nr. 5
OI2	Beliggenhed af affaldsbehandlingsanlæg, § 11a, stk. 1, nr. 5
OI3	Opstilling af vindmøller i overensstemmelse med BEK nr. 1518 af 14/12/2006 om støj fra vindmøller
OI4	Placering af vindmøller skal tage hensyn til trafik og trafiksikkerhed

Tabel 4.34: Sammenligning af tekniske anlæg

De overordnede interesser er derimod specifikke, da de omhandler vindmøller, højspændingsanlæg, affaldsbehandlingsanlæg o.lign. De overordnede interesser nr. 3 og 4 adskiller sig fra de to første interesser. Det skyldes, at de ikke omhandler beliggenheden af anlæg, men derimod at der skal tages hensyn til støj, trafik og trafiksikkerhed ved opstilling af vindmøller.

Kommunerne har efter kommunalreformen overtaget kompetencen for planlægning for beliggenheden af nye tekniske anlæg. Miljøcentrene kontrollerer ikke kommunernes udpegninger. Det er kun hvis udpegningerne kommer i konflikt med de overordnede interesser de fremsætter indsigelse. Fordi der kun er én retningslinje er det ikke muligt, at vurdere om regionplanerne indeholdte bestemmelser om hensynet til støj og trafik ved opstilling af vindmøller. Det vides derfor ikke om det tidligere blev sikret.

Det kan konkluderes, at kommunerne har overtaget planlægningen for beliggenheden af tekniske anlæg, som amterne tidligere havde. Kommunerne kan planlægge, som de ønsker, indtil planlægningen af de tekniske anlæg

kommer i konflikt med de overordnede interesser. Konsekvensen er derfor at kommunerne har fået større frihed i deres planlægning af tekniske anlæg.

4.3.5 Fritidsformål

Det kan ud fra tabel 4.35 ses, at retningslinje nr. 1 omhandler, at der kun kan udlægges arealer til feriefritidsformål inden for udpegningerne i regionplanen. Kommunerne har efter kommunalreformen overtaget udpegningen af nye arealer til feriefritidsformål, som det fremgår af den anden overordnede interesse. Ved udlæg af arealer til golfbaner skal disse dog udlægges i overensstemmelse med miljøministerens udmelding om lokalisering, jf. overordnet interesse nr. 3.

Type	Sammenligning - fritidsformål
RL1	Der kan kun udlægges areal til feriefritidsformål fx golfbaner inden for udpegningerne i regionplanen. [Viborg, 2005d, s. 91]
RL2	Klubhus og andre for driften nødvendige faciliteter til golfbaneanlæg skal indrettes i eksisterende bygningsmasse. Nybyggeri til formålet kan dog finde sted i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse. [Fyn, 2005c, s. 152]
OI1	Ferie- og fritidsanlæg skal lokaliseres efter sammenhængende turist-politiske overvejelser, § 5b, stk. 1, nr. 4
OI2	Beliggenheden af arealer til fritidsformål herunder kolonihaver og andre rekreative områder, § 11a, stk. 1, nr. 9
OI3	Placering af golfbaner i overensstemmelse med udmeldingen Lokali-sering af Golfbaner, Miljøministeriet januar 2006, § 11a, stk. 1, nr. 9
OI4	Ferie- og fritidsanlæg placeres i forbindelse med eksisterende by-samfund eller større ferie- og fritidsbebyggelse, § 5b, stk. 1, nr. 4
OI5	Sommerhusområder fastholdes til fritidsformål, § 5b, stk. 1, nr. 3

Tabel 4.35: *Sammenligning af fritidsformål*

Retningslinjen nr. 2 er specifik, da den omhandler, at klubhuse skal indrettes i eksisterende bygningsmasse. Ingen af de overordnede interesser har samme formål. Det antages dog, at bestemmelsen skal være med til at sikre, at der ikke anbringes spredt bebyggelse i det åbne land, hvilket varetages af andre overordnede interesser. Det er dog kommunernes ansvar, at sikre det på lokalt niveau.

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Resten af de overordnede interesser er af generel karakter. De omhandler, at ferie- og fritidsanlæg skal lokaliseres efter sammenhængende turistpolitiske overvejelser og i tilknytning til eksisterende bysamfund samt at sommerhusområder skal fastholdes til fritidsformål. Fordi kommunerne har overtaget planlægningen fra amterne medfører det, at kommunerne skal overholde nogle generelle bestemmelser, som amterne tidligere skulle varetage i regionplanlægningen. De overordnede interesser er et eksempel på dette.

Det kan konkluderes, at kommunerne har overtaget planlægningen for beliggenheden af arealer til feriefritidsformål, som amterne tidligere havde. Miljøcentre fremsætter først indsigelse når udpegningerne er i konflikt med de overordnede interesser, som alle er generelle. Konsekvensen kan være, at kommunerne udlægger areal til feriefritidsformål steder, da amterne ikke skulle varetage samme interesser som kommunerne.

4.3.6 Jordbrug

Ud fra tabel 4.36 ses det, at der kun er én retningslinje inden for dette emne. Retningslinjen er specifik, da den foreskriver, at der i en afstand af 300 m fra produktionsanlæggene ikke må lokalplanlægges. De overordnede interesser er derimod generelle, da de omhandler behov, varetagelse af de landbrugsmæssige interesser og jordbrugsanalyser. Kommunerne har overtaget planlægningen af jordbrugsinteresser på lokalt niveau fra amterne. Det er derfor deres ansvar at varetage interesserne på lokalt niveau. Dette kan medføre at jordbrugsinteresserne tilsidesættes på baggrund af kommunernes interesser.

Type	Sammenligning - jordbrug
RL1	I en afstand af 300 m fra produktionsanlæggene (stalbygninger og gylletanke) på de VVM-godkendte husdyrbrug må der ikke lokalplanlægges for nye boliger. [Vejle, 2005c, s. 123]
OI1	Varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særligt værdifulde landbrugsområder, § 11a, stk. 1, nr. 10
OI2	Forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål må ikke blive større end nødvendigt
OI3	De jordbrugsmæssige interesser skal baseres på en analyse af jordbrugerhvervene, CIR nr. 35 af 03/06/2005

Tabel 4.36: Sammenligning af jordbrug

4.3.7 Skovrejsning

På baggrund af dette emne er der kun fremsat indsigelser fra miljøcentrene. Disse indsigelser omhandler skovtilplantning og hvor skovtilplantning ikke ønskes. Fordi der kun er indsigelser fra miljøcentrene kan der ikke foretages en sammenligning.

4.3.8 Naturområder og naturbeskyttelse

Dette emne er efter kommunalreformen blevet opdelt i fire emner, der omhandler naturbeskyttelse, kulturhistorie, landskab og geologi. Sammenligningen opdeles efter disse emner. Da emnerne før kommunalreformen var sikret under samme emne, er der fire retningslinjer, som omhandler flere af emnerne samtidig. Interesserne sikres ligeledes ved retningslinjerne omhandlende emnerne hver for sig. Retningslinjerne, der indeholder flere af emnerne samtidig, ses i tabel 4.37. Disse retningslinjer benyttes ikke i sammenligningerne.

Type	Retningslinjer
RL1	Anlægsarbejder og byggeri må ikke placeres i de særlige beskyttelsesområder, hvis det indebærer en forringelse af de landskabelige, naturmæssige eller kulturhistoriske værdier, der ligger til grund for udpegningen. [Viborg, 2005d, s. 139]
RL2	Naturværdierne og de kulturhistoriske, geologiske og landskabelige værdier i disse områder skal beskyttes. Beskyttelseshensynet skal gå forud for andre interesser. [Viborg, 2005d, s. 140]
RL3	Ved afgrænsning af landsbyer skal varetages de samme hensyn til interesserne i det åbne land som i forbindelse med inddragelse af arealer i byzone. Dvs. at der skal være dokumenteret, at der er sket en afvejning i forhold til bl.a. landskabelige og naturmæssige interesser. [Viborg, 2005d, s. 31]
RL4	Ved udlæg skal væsentlige jordbrugs-, natur-, landskabs-, miljø- mæssige samt kulturhistoriske interesser respekteres. Der kan ikke planlægges for jordbrugspareller i særlige beskyttelsesområder. [Viborg, 2006a]

Tabel 4.37: Retningslinjer for naturområder og naturbeskyttelse

Naturbeskyttelse

Det kan ud fra tabel 4.38 på den følgende side ses, at den første overordnede interesse er af generel karakter. Det skyldes, at den omhandler varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

særlige naturbeskyttelsesinteresser. Naturbeskyttelsesinteresserne dækker over flere forskellige interesser, samt at de kan varetages på flere måder. Det kan bl.a. ud fra tabellen ses, at alle retningslinjerne og den anden overordnede interesse har samme formål, som den overordnede interesse, da de alle har til formål, at varetage naturbeskyttelsesinteresserne. De er dog alle specifikke.

Type	Sammenligning - natur
RL1	Inden for udpegningen af de <i>særlige biologiske interesseområder</i> kan der alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang og kun såfremt beskyttelses- og naturforbedringsinteresser ikke herved tilsidesættes, herunder at <i>spredningsmulighederne</i> for det vilde plante- og dyreliv ikke forringes. [Fyn, 2005c, s. 255]
RL2	Indgreb i de særlige beskyttelsesområder, der ændrer arealernes naturtilstand, må kun finde sted, hvis det samlede resultat bliver forbedrede levevilkår for det naturlige dyre- og planteliv, eller hvis forbedrede muligheder for landskabelige oplevelser for almenheden kan opveje indgrebet.[Viborg, 2005d, s. 139]
RL3	Ændring af tilstanden i åbne vandløb, søer, moser, heder, ferske enge, overdrev og strandenge, som er omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3 samt i sten og jorddiger, som er omfattet af Museumslovens § 29 a, må normalt ikke finde sted. [Fyn, 2005c, s. 254]
OI1	Varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, § 11a, stk. 1, nr. 13.
OI2	Sikring af det samlede naturnetværk beskyttes mod indgreb i form af byvækst, veje, andre tekniske anlæg mv., der kan forringe den <i>biologiske mangfoldighed og spredningsmulighederne</i> for de vilde planter og dyr.

Tabel 4.38: Sammenligning af naturbeskyttelse

Den første retningslinje og den anden overordnede interesse omhandler begge, at der ikke må foretages indgreb, der forringer de biologiske interesser, herunder den biologiske mangfoldighed og spredningsmulighederne for de vilde planter og dyr. Retningslinjen er mere specifik, da den omhandler udpegningerne af særlige biologiske interesseområder, end den overordnede interesse, som omhandler det samlede naturnetværk. Kommunerne har efter kommunalreformen overtaget udpegningen af nye biologiske interesse områ-

der. Men det må på baggrund af den overordnede interesse vurderes, at den biologiske mangfoldighed og spredningsmulighederne for vilde dyr og planter stadig sikres.

Retningslinjen nr. 2 foreskriver, at der kun må foretages indgreb, som ændrer arealernes naturtilstand, inden for de særlige naturbeskyttelsesområder, hvis det samlede resultat bliver forbedrede levevilkår for det naturlige dyre- og planteliv. Denne retningslinje har samme formål, som retningslinje nr. 1 og den overordnede interesse nr. 2, da den ligeledes sikrer, at der ikke sker en forringelse af naturbeskyttelsesinteresserne. Retningslinje nr. 2 omhandler, dog arealernes naturtilstand i stedet.

Den sidste retningslinje nr. 3 er specifik, da den foreskriver, at der ikke må ske tilstandsændringer af § 3-områder og sten- og jorddiger. Det fremgår af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009, at der ved særlige naturbeskyttelsesinteresser bl.a. menes § 3-områder. Ingen af de overordnede interesser, omhandler specifikt § 3-områder og sten- og jorddiger, men som beskrevet er § 3-områder en del af de særlige naturbeskyttelsesområder. Det må på baggrund af dette vurderes, at områderne stadig sikres.

Det kan konkluderes, at de overordnede interesser både er generelle og specifikke. Den første overordnede interesse er generel, da den omhandler varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser. Den anden overordnede interesse er specifik ligesom retningslinjerne. Den anden overordnede interesse sikrer, som retningslinje nr. 1, den biologiske mangfoldighed og spredningsmulighederne for de vilde dyr og planter. Yderligere fremgår det, at sikringen af § 3-områder ikke direkte fremgår af de overordnede interesser. De sikres dog stadig ved at § 3-områder er en del af de særlige naturbeskyttelsesområder, som sikres gennem den første overordnede interesse. Det ses, at den første overordnede interesse omhandler varetagelse og ikke direkte sikring, som retningslinjerne og den overordnede interesse nr. 2. Det vurderes dog, at sikring også er en del af varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne. På baggrund af dette vurderes det, at de overordnede interesser sikrer det samme, som retningslinjerne gjorde.

Kulturhistorie

Det kan ud fra tabel 4.39 på næste side ses, at de overordnede interesser nr. 1 og 2 samt retningslinje nr. 1 alle er specifikke. Dette skyldes, at de omhandler beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer, kirkens fremtræden og øvrige kulturhistoriske interesser heriblandt landsbyer.

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Type	Sammenligning – kultur
RL1	Kommuneplaner og lokalplaner bør indeholde nærmere beskrivelser af og retningslinier for beskyttelsen af de kulturhistoriske værdier i de særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer og landsbyer. [Viborg, 2005d, s. 147]
RL2	Inden for udpegningerne af de særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer og landsbyer skal de kulturhistoriske værdier så vidt muligt beskyttes. Byggeri, anlægsarbejder og andre indgreb, der i væsentlig grad vil forringe oplevelsen eller kvaliteten af de kulturhistoriske værdier, må ikke finde sted. [Viborg, 2005d, s. 139]
O11	Beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer og beskyttelse af kirkernes fremtræden samt sikring af øvrige kulturhistoriske interesser.
O12	Sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier, § 11a, stk. 1, nr. 14.
O13	Redegørelse for den arkæologiske kulturarv, museumsloven kap. 8 og 8a.

Tabel 4.39: *Sammenligning af kulturhistorie*

Den overordnede interesse nr. 3 er ligeledes specifik, da den omhandler den arkæologiske kulturarv. Denne bestemmelse fremgik ikke af indsigelserne fra amterne, og har ikke tidligere været sikret gennem regionplanen. Retningslinje nr. 2 er på lokalt niveau hvilket skyldes, at den omhandler udpegningerne af de særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer. Kommunerne har efter kommunalreformen overtaget planlægningen af områderne med kulturhistoriske interesser. Det er derfor deres ansvar, at interesserne på lokalt niveau sikres gennem kommuneplanlægningen.

Det kan konkluderes, at beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer, kirkens fremtræden og øvrige kulturhistoriske interesser heriblandt landsbyer, sikres som tidligere. En ny bestemmelse, som omhandler sikring af den arkæologiske kulturarv, er blevet tilføjet de statslige interesser efter kommunalreformen. Yderligere har kommunerne overtaget udpegningen af særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer. Det må derfor vurderes, at interesserne på generelt niveau sikres, som tidligere. Interesserne på lokalt niveau har kommunerne selv ansvaret for at sikre. Det kan medføre en forringelse af interesserne, da kommunerne, i forhold til amterne, også har deres egne interesser at varetage.

Landskab

Det kan ud fra tabel 4.40 på den følgende side ses, at den overordnede interesse nr. 1 er generel, da den omhandler sikring af landskabelige bevaringsværdier. Det kan ud fra tabellen ses, at de resterende overordnede interesser og retningslinjerne har samme overordnet formål.

Det ses, at retningslinjerne nr. 1, 3 og 4 er specifikke. Det skyldes, at de omhandler bestemte landskabstyper, som skal sikres fx værdifulde kystlandskaber og strandzonen. Alle bestemmelserne omhandler hvorledes, der ikke må placeres bebyggelse indenfor disse områder.

De resterende overordnede interesser nr. 2, 3, 4, 5 og 6 er på samme niveau, som førnævnte retningslinjer. Ligesom ved retningslinjerne omhandler de bestemte landskabstyper, som fx landskabskiler, eller hvorledes de landskabelige interesser sikres ved, at der fx ikke må placeres bebyggelse eller at anlæg skal tilpasses landskabet.

Den sidste retningslinje nr. 2 er på et lokalt niveau. Det skyldes, at den stiller krav til, at der skal skabes en grøn korridor, der forbinder de to skovområder Grønneskov og Purreskov. Retningslinjen omhandler derfor et bestemt geografisk område. Kommunerne har efter kommunalreformen overtaget varetagelsen af landskabsinteresser på lokalt niveau fra amterne. Miljøcentrene fremsætter i den forbindelse kun indsigelse, hvis planlægningen kommer i konflikt med de overordnede interesser.

Det må på baggrund af dette vurderes, at de overordnede interesser både er generelle og specifikke. Den første overordnede interesse omhandler sikring af de landskabelige bevaringsværdier. Sikringen kan ske på flere forskellige måder, og landskabelige bevaringsværdier dækker over flere interesser. Bestemmelsen er derfor generel. De specifikke overordnede interesser er på samme niveau som retningslinjerne, bortset fra retningslinje nr. 2. De overordnede interesser og retningslinjer på specifikt niveau omhandler bestemte landskabstyper eller hvordan disse sikres.

Retningslinje nr. 2 adskiller sig fra de andre, da den er på lokalt niveau, fordi den stiller krav til et bestemt geografisk område. Kommunerne har overtaget sikringen af de landskabelige interesser på lokalt niveau fra amterne. Dette betyder, at kommunerne kan foretage planlægning i disse områder uden miljøcentrene fremsætter indsigelse, så længe indgrebet ikke kommer i konflikt

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

Type	Sammenligning - landskab, del 1
RL1	De udpeget værdifulde kystlandskaber skal friholdes for bebyggelse og anlæg, undtagen bebyggelse, der er erhvervsmæssigt nødvendig for driften af en landbrugs- eller skovbrugsejendom. [Ribe, 2005b, s. 157]
RL2	Der kan kommuneplanlægges for det fremtidige byvækstområde i Lundeberg, såfremt kommunen samtidig får skabt en grøn korridor, der forbinder de 2 skovområder Grønneskov og Purreskov. [Fyn, 2005c, s. 48]
RL3	Inden for nær- og fjernbeskyttelseszonerne omkring kirkerne kan der ikke opføres bygninger, tekniske anlæg m.v., medmindre det er sikret, at hensynet til kirkernes betydning som monumenter i landskabet og (lands-)bymiljøet ikke herved tilsidesættes. [Nordjylland, 2005b, s. 211]
RL4	Strandzonen skal friholdes for byggeri, anlæg og andre indgreb. [Viborg, 2005d, s. 157]
OI1	Sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber, § 11a, stk. 1, nr. 15
OI2	Landskabskiler i og mellem byerne skal friholdes for byggeri og anlæg med henblik på at sikre oplevelsen af forskellen mellem by og land, af byens placering i landskabet samt på at skabe attraktive rammer for rekreation
OI3	Bevarelse og forbedrelse af kvaliteten af de karakteristiske og oplevelsesrige landskaber, herunder at sikre de værdifulde landskaber og landskabselementer, som fx ådale, bakkelandskaber og kystlandskaber, og landskaber knyttet til biotoper som skove, søer og åer
OI4	Det åbne land skal friholdes for andet end samfundsmæssigt nødvendigt byggeri og anlæg
OI5	Nye anlæg må ikke forringe karakteristiske og oplevelsesrige landskaber, herunder at geologiske og andre værdifulde landskabstræk ikke sløres eller ødelægges af bebyggelse, belysning, tekniske anlæg, beplantning eller tilgroning

Tabel 4.40: Sammenligning af landskab, del 1

Type	Sammenligning - landskab, del 2
Ol6	Anlæg skal tilpasses landskabet ved placering i terrænet, ved bygningshøjde og – materiale samt ved belysning for at undgå også langtrækkende negative konsekvenser for landskabet

Tabel 4.41: *Sammenligning af landskab, del 2*

med de overordnede interesser. Det kan medføre, at der planlægges for anlæg i disse områder, som amterne ikke ville have givet lov til, da disse ikke havde samme interesser at varetage. Blandt andet kan kommunerne være interesseret i, at der sker vækst i disse områder, som vil kunne forringe de landskabelige interesser [Løvgren, 2004, s. 8].

Det konkluderes på baggrund af dette, at ændringen af tilsynet kan have betydning for de landskabelige områder. Det skyldes, at kommunerne har fået et større råderum til at bestemme, hvad der skal ske i områderne, uden miljøcentre fremsætter indsigelse. På det specifikke niveau sikrer de overordnede interesser det samme, som retningslinjerne gjorde.

Geologi

Det kan af tabel 4.42 ses, at retningslinjen også fremgik af tabel 4.37 på side 95. Det skyldes, at bestemmelsen sikrer mere end kun geologiske værdier. Begrundelsen for at medtage denne retningslinje under dette emne er, at det er den retningslinje, der blev benyttet som grundlag for indsigelse. Det kan ses, at den overordnede interesse omhandler overordnede geologiske bevaringsværdier, hvorimod retningslinjen omhandler geologiske værdier. Fordi den overordnede interesse omhandler overordnede geologiske værdier vurderes det, at der skal mere til før miljøcentre fremsætter indsigelse i forhold til amterne.

Type	Sammenligning - vandløb, søer og kystvande
RL1	Naturværdierne og de kulturhistoriske, <i>geologiske</i> og landskabelige værdier i disse områder skal beskyttes. Beskyttelseshensynet skal gå forud for andre interesser. [Viborg, 2005d, s. 140]
Ol1	Sikring af overordnede geologiske bevaringsværdier, PL09 § 11a, stk. 1, nr. 16.

Tabel 4.42: *Sammenligning af geologi*

4.3.9 Vandløb, søer og kystvande

Det kan ud fra tabel 4.43 ses, at retningslinjen beskriver, hvorledes søerne skal sikres et naturligt og alsidigt dyre- og planteliv. Yderligere fremgår det også at målsætningerne for de enkelte søer fremgår af regionplanen. De overordnede interesser omhandler anvendelsen af søer, vandløb og kystvande og fiskeri og dets forhold til natur, miljø og kulturmiljøer.

Type	Sammenligning - vandløb, søer og kystvande
RL1	Søerne skal sikres et naturligt og alsidigt dyre- og planteliv, der normalt kun er svagt påvirket af menneskelig aktivitet. Målsætningerne for de enkelte søer er vist i regionplanen. [Ribe, 2005b, s. 233]
O11	Anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, § 11a, stk. 1, nr. 17.
O12	Fiskeri og dets forhold til natur, miljø og kulturmiljø, samt ønske om udviklingen i landdistrikter.

Tabel 4.43: Sammenligning af vandløb, søer og kystvande

Det kan ses, at retningslinjen er mere specifik end den første overordnede interesse. Det skyldes, jf. den overoverordnede interesse nr. 1, at kommunerne efter kommunalreformen skal udarbejde retningslinjer for anvendelsen af søer, vandløb og kystvande, som amterne før gjorde. Fordi kommunerne skal varetage deres egne interesser kan det medføre, at de fastsætter anvendelse af søer, vandløb og kystvande, som fx tilsidesætter kulturmiljøer.

4.3.10 Grundvandsinteresser

Det kan ud fra tabel 4.44 på modstående side ses, at retningslinjen og den overordnede interesse har samme formål. Det skyldes, at de begge skal sikre rent drikkevand. Retningslinjen er dog mere specifik, da den omhandler inden for hvilke områder, der ikke må udlægges arealer, der kan medføre forurening fx særlige drikkevandsområder og indvindingsoplande til vandværker. Disse retningslinjer kommer til at fremgå af de statslige vandplanerne [Miljøministeriet, 2006c, s. 6]. Det vurderes derfor, at sikringen af rent grundvand sikres på samme niveau eller bedre end tidligere. Det skyldes, at vandplanlægningen nu samles i én plan [Miljøministeriet, 2006c, s. 18].

Type	Sammenligning – grundvandsinteresser
RL1	Inden for udpegningerne i regionplanen for områder med særlige drikkevandsinteresser, indvindingsoplande til vandværker og kildepladser, må der ikke udlægges areal til formål, der kan medføre risiko for forurening af grundvandet. I de tilfælde hvor kommunen kan godtgøre, at der ikke findes egnede arealer uden for, må der træffes tilstrækkelige foranstaltninger mod risiko for forurening af grundvandet. [Ribe, 2005b, s. 205]
Ol1	Tilgodese behovet for rent drikkevand, nu og i fremtiden.

Tabel 4.44: Sammenligning af grundvand

4.3.11 Regler eller beslutninger efter § 3

Af tabel 4.45 ses, hvilke regler eller beslutninger efter PL04 § 3, der blev fremsat indsigelse på baggrund af før kommunalreformen. Efter kommunalreformen er disse en del af de overordnede interesser. Det undersøges derfor om bekendtgørelserne og cirkulærerne i tabellen sikres igennem de overordnede interesser.

Sammenligning – regler eller beslutninger efter § 3
BEK nr. 477 af 07/06/2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder.
CIR nr. 35 af 03/06/2005 om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser under region-, kommune- og lokalplanlægningen.
CIR nr. 100 af 10/06/1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller.

Tabel 4.45: Regler eller beslutninger efter § 3 før kommunalreformen

Af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009 fremgår det at cirkulæret om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser⁶ og opstilling af vindmølle⁷ sikres [Miljøministeriet, 2006c, s. 31, 51]. Derimod fremgår bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder⁸ ikke

⁶CIR nr. 35 af 03/06/2005 om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under region-, kommune- og lokalplanlægningen mv.

⁷CIR nr. 100 af 10/06/1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller

⁸BEK nr. 408 af 01/05/2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

af oversigten. Bekendtgørelsen er blevet ændret i 2007 og er den gældende. Fordi bekendtgørelsen er af national og international interesse, antages det at bekendtgørelsen er en overordnet interesse, og det må derfor vurderes, at den stadig sikres. [BEK408, 2007]

Det konkluderes på baggrund af dette, at de få cirkulærer og bekendtgørelser, der er fremsat indsigelse på baggrund af stadig sikres gennem de overordnede interesser. Fordi der ikke er ændret på, hvad der fremsættes indsigelse på baggrund af, medfører dette ingen konsekvenser for den fysiske planlægning.

4.3.12 Opsamling

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at nogle af de overordnede interesser er generelle, og på niveau med de statslige interesser, som amterne tidligere skulle varetage ved regionplanlægningen. Andre overordnede interesser er specifikke og er på niveau med de fleste retningslinjer, og visse har ligeledes samme formål.

Der er ingen overordnede interesser på lokalt niveau, som nogle retningslinjer var. Det skyldes, at kommunerne har overtaget planlægningen på lokalt niveau. Det betyder at kommunerne har fået større frihed til selv at bestemme over deres planlægning, inden miljøcentrene fremsætter indsigelse. Dette kan dog medføre konsekvenser for den fysiske planlægning, da kommunerne har deres egne interesser at varetage, i forhold til hvad amterne havde. Det kan betyde at visse interesser kan tilsidesættes til fordel for kommunens egne.

Af sammenligningen er det klarlagt, at konsekvenserne kan være:

- at det ikke kontrolleres om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen.
- at det ikke kontrolleres om kommunerne ved byudvikling på særlige betingelser overholder betingelserne.
- at det ikke kontrolleres om kommunerne overfører arealer til byvækstformål til byzone.
- at kommunerne skal fastlægge beliggenheden af forskellige byformål, trafik anlæg, tekniske anlæg, feriefritidsanlæg, naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, værdifulde kulturmiljøer og landskabelige værdier. Det kan medføre, at de vil fastlægge beliggenheden anderledes end amterne ville fordi, de har andre interesser at varetage.

- at kommunerne skal varetage jordbrugs-, landskabs- og naturinteresser på lokalt niveau, kan medføre at kommunerne har større frihed inden miljøcentrene fremsætter indsigelse. Det kan medføre, at visse interesser tilsidesættes på baggrund af kommunens egne interesser.
- at erhverv langs motorveje reserveres til transporttunge erhverv nu varetages.

Yderligere er det klarlagt at regler eller beslutninger efter PL04 § 3, der tidligere blev fremsat indsigelse på baggrund af, stadig sikres gennem de overordnede interesser.

4.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab

Dette afsnit har til formål, at klarlægge hvorledes miljøcentrene opnår deres lokalkendskab til varetagelse af de overordnede interesser.

Amterne fik deres lokale viden fra regionplanen, sektorplaner og temaplaner, samt fra udarbejdelsen af disse planer. Amterne besad derfor en specifik viden om områdernes geografiske forhold. Miljøcentrene besidder derimod ikke en planlægningsmæssig viden på baggrund af udarbejdelsen af deres "egen" plan, som amterne havde. De har dog, som beskrevet på side 34, overtaget sektorplanlægningen for vand og Natura2000-områder. Planerne er dog på nuværende tidspunkt i offentlig høring, og miljøcentrene kan derfor ikke henvise til planerne i indsigelserne.

Indsigelserne kategoriseres, som beskrevet i afsnit 2.2.3 Metode for analyse af indsigelser, side 21, for at forenkle dataene, så problemstillingen kan besvares. Fordi miljøcentrene ikke selv er myndighed må de få den geografiske viden andetsteds fra. Det undersøges derfor om miljøcentrene får geografisk viden fra kortdata o.lign., som giver en overordnet viden om området, fra kommunerne bl.a. gennem analyser eller redegørelser eller om de foretager besigtigelse for at få et specifikt kendskab til områder.

For varetagelse af de overordnede interesser fremgår det af indsigelserne at miljøcentrene generelt ikke behøver et specifikt kendskab til det pågældende område. Det ses bl.a. af indsigelsen mod Esbjergs kommuneplanforslag. Her er en række af de nye arealudlæg beliggende tæt på, delvist eller helt i områder med drikkevandsinteresser. I dette tilfælde kan miljøcentrene skabe dette lokale kendskab på baggrund af kortdata. [MCO, 2008d]

4 Analyse af kommuneplanindsigelser

I tilfælde hvor miljøcentrene ikke kan nøjes med denne overordnede viden, benytter de kommunernes redegørelser til at få en viden om områderne. Dette ses af indsigelsen mod Billunds kommuneplanforslag. Her fremgår det, at miljøcentret har en aftale med kommunen, om at de sender en redegørelse for landskabsinteresserne i området. Miljøcentret vil på baggrund af denne vurdere om indsigelsen kan frafaldes. [MCO, 2009b]

Det er ikke altid tilstrækkeligt med kommunernes redegørelser, og i disse tilfælde må miljøcentrene ud og foretage en besigtigelse af det konkrete område. Af dialognotaterne om Syddjurs, Horsens og Silkeborgs kommuneplanforslag fremgår det, at miljøcentrene har foretaget eller vil foretage besigtigelse. Et eksempel ses af dialognotatet mellem Miljøcenter Århus og Silkeborg Kommune. Her fremgår det, at miljøcentret vælger at foretage besigtigelse af et område, for at få et lokalt kendskab til området, før de foretager en vurdering af udlæggene. Kommunen har udlagt områder til byvækst inden for områder med særlige interesser. Formålet med besigtigelsen er, at se om der på baggrund af de landskabelige interesser kan være mulighed for at placere boligudlæg i de nævnte områder. På baggrund af besigtigelsen vurderer miljøcentret, at nogle af de udlagte områder til boliger kan udlægges, og andre skal justeres i kommuneplanen i forhold til de særlige interesser i landskabet. [MCÅ, 2009a]

Det kan på baggrund af dette vurderes, at miljøcentrene, for varetagelse af overordnede interesser, i visse tilfælde ikke har behov for et specifikt kendskab til det enkelte område. Generelle oplysninger om områder kan fås gennem kortdata. I de tilfælde hvor dette ikke er tilstrækkeligt benytter miljøcentrene kommunernes redegørelser til at vurdere, om planlægningen er i strid med de overordnede interesser. Det er derved kommunerne, der giver miljøcentrene den lokale viden om de pågældende områder. I visse tilfælde er redegørelserne ikke tilstrækkelige, og miljøcentrene foretager besigtigelse for at kunne foretage en korrekt vurdering.

Efter sammenligningerne af kommuneplanindsigelser er klarlagt, kan analysen af lokalplanindsigelserne påbegyndes.

5

Analyse af lokalplanindsigelser

I dette kapitel foretages en analyse af lokalplanindsigelserne fremsat af hhv. amtsråd og miljøcenter. Formålet er at finde frem til, hvilke emner amtsråd og miljøcenter fremsatte indsigelser på baggrund af. Derudover er formålet at klarlægge ud fra indsigelserne hvordan miljøcentret opnår et lokalt kendskab om de enkelte områder til varetagelse af de særlige hensyn.

I kapitlet foretages først en analyse af hvilke emner, der lå til grund for lokalindsigelserne fra amtsråd og derefter hvilke emner, der lå til grund for miljøcentrenes indsigelser. Resultaterne af analyserne sammenlignes, for at klarlægge hvilke konsekvenser ændringen har medført den fysiske planlægning. Herefter foretages en analyse af hvordan miljøcentrene opnår et lokalkendskab, da de ikke er planmyndighed.

5.1 Emner – før kommunalreformen

Amtsrådet fremsatte indsigelse mod lokalplaner, på baggrund af PL04 § 29, stk. 2, med udgangspunkt i regionplanlægningen for de emner, der er nævnt i PL04 § 6, stk. 3 og regler eller beslutninger efter PL04 § 3. Emnerne listes, som beskrevet i afsnit 2.2.3 Metode for analyse af indsigelser, side 21, efter emnerne i PL04 § 6, stk. 3 og regler eller beslutninger efter PL04 § 3, der blev fremsat indsigelse på baggrund af.

I det følgende beskrives de enkelte emner, der blev fremsat indsigelse på baggrund af og deres indhold. Hvert emne suppleres med eksempler på indsigelser for at beskrive hvad, der giver anledning til konflikt.

5 Analyse af lokalplanindsigelser

5.1.1 Byzoner og sommerhusområder

Af tabel 5.1 på modstående side ses hvilke retningslinjer, der dannede baggrund for indsigelser. Et eksempel på en retningslinje, der blev benyttet som grundlag for indsigelse var at det samlede areal til byvækst ikke måtte overstige det nødvendige. Dette fremgår af en indsigelse mod lokalplanforslag for boligområde i Møldrup Kommune. Det ses i redegørelsen til Viborg Amts regionplan, at det gennemsnitlige arealforbrug i kommunecenteret skulle være på mindst 10 boliger pr. ha. I planforslaget var udlagt et areal med ca. 8,1 boliger pr. ha. Indsigelsen kunne frafaldes, hvis kommunen dokumenterede, at det gennemsnitlige arealforbrug ikke oversteg målet for kommunecenteret i regionplanen. [Viborg, 2006b]

En anden retningslinje omhandlede udlæg af nye byzonearealer inden for udpegningen af arealer til byvækst. Dette ses i indsigelse mod lokalplanforslag for boligområde i Egebjerg Kommune. Det udlagte areal i lokalplanen lå delvist uden for regionplanens udpegninger af kommende byvækstarealer, hvilket var i strid med regionplanens retningslinje. [Fyn, 2006c]

Tredje retningslinje skulle sikre, at der ikke kunne placeres funktioner, som kunne genere eller blive generet af virksomhederne i området. I lokalplanforslag for et erhvervsområde i Ålestrup Kommune blev der givet mulighed for opførelse af bolig til person med tilknytning til virksomheder beliggende inden for lokalplanens afgrænsning, hvilket var i strid med regionplanens retningslinje. [Viborg, 2006d]

Yderligere er der fire retningslinjer, der gav anledning til konflikt mellem lokal- og regionplan. Retningslinjerne omhandlede, at planlægning for eller meddelelse af landzonetilladelse til nybyggeri og etablering af anlæg normalt kun kunne ske i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse, at arealudlæg til byformål skulle ske ved overførelse til byzone, at der skulle være klare grænser mellem by og land samt at der skulle holdes en afstand på min. 50 m fra vejskel i forbindelse med byudvikling.

Regionplanretningslinjer
Det samlede arealforbrug til byvækst skal ikke overstige det nødvendige, og at byvækst sker i respekt for de øvrige interesser, der er knyttet til det åbne land. [Viborg, 2005d, s. 25]
Udlæg af nye byzonearealer skal ske inden for udpegning af byvækstområder. [Fyn, 2005c, s. 47]
Det skal i planlægningen sikres, at der i industriområderne ikke kan placeres funktioner, som kan genere eller blive generet af virksomheder i området. [Viborg, 2005d, s. 99]
Planlægning for eller meddelelse af landzonetilladelse til nybyggeri og etablering af anlæg kan normalt kun ske i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse. [Fyn, 2005c, s. 174]
Arealudlæg til byformål skal ske ved overførelse til byzone. [Sønderjylland, 2005b, s. 44]
Sammenhængende byområder, samt klare grænser mellem by og land. [Sønderjylland, 2005b, s. 44]
Ved byudvikling langs vejene i det overordnede vejnet skal holdes en afstand på mindst 50 m fra vejskel. [Viborg, 2005d, s. 25]

Tabel 5.1: Retningslinjer for byzoner og sommerhusområder

5.1.2 Større offentlige institutioner samt større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg

Dette emne har givet anledning til konflikt mellem regionplanens arealreservation og lokalplanens udlægning af boligområde, se tabel 5.2. Lokalplanen overholdte ikke regionplanens arealreservation til udbygning af rute 26 til motortrafikvej, hvilket er beskrevet i redegørelsen til regionplanretningslinjen vedr. det overordnede vejnet. [Viborg, 2006e]

Regionplanretningslinjer
Der må ikke placeres bebyggelse inden for reservationen til forlægning af rute 26. [Viborg, 2005d, s. 43]

Tabel 5.2: Retningslinjer for trafik anlæg

5.1.3 Detailhandel

Af tabel 5.3 ses hvilke retningslinjer, der har dannet grundlag for konflikter. Retningslinjerne omhandlede primært, hvorledes kommunerne i lokalplanerne havde givet mulighed for enten at etablere større butikker eller udlægge mere areal til butiksformål, end regionplanen foreskrev. Dette ses bl.a. i indsigelsen fra Fyns Amt mod Årslev Kommunes lokalplanforslag for et område til butiksformål. Planforslaget var i strid med regionplanens retningslinje om at der alene kunne *"planlægges for 1 butik med en maksimal størrelse på 3.000 m²"* [Fyn, 2005c, s. 70]. Lokalplanen gav mulighed for, at etablere butikker på maksimalt 5.000 m², hvilket var i strid med retningslinjen. [Fyn, 2006b]

Regionplanretningslinjer
Der kan planlægges for 1 butik med en maksimal størrelse på 3.000 m ² for byerne Årslev/Sdr. Nærå, Rolfsted/Ferritslev, Nr. Lyndelse/Nr. Søby. [Fyn, 2005c, s. 70]
Uden for bymidteafgrænsningen kan der kun etableres butikker til den daglige forsyning. [Fyn, 2004]
Der kan planlægges for i alt 13.500 m ² nybyggeri til butiksformål indenfor Svendborg bymidte. [Fyn, 2004, s. 1]
Der skal regionplanlægges for beliggenheden af samt de maksimale butiksstørrelser for dagligvarebutikker med et bruttoetageareal større end 3.000 m ² og udvalgswarebutikker med et bruttoetageareal større end 1.500 m ² . [Sønderjylland, 2005b, s. 50]

Tabel 5.3: Retningslinjer for detailhandel

Anden retningslinje inden for dette emne omhandlede bymidteafgrænsning. Dette ses i indsigelsen mod kommuneplantillægget og lokalplanforslaget fra Svendborg Kommune, hvilket gav mulighed for at anvende området til centerformål såsom boliger, butikker og liberale erhverv. Lokalplanen overholdte ikke regionplanens retningslinje om, at der udenfor bymidteafgrænsningen, kun kunne etableres butikker til den daglige forsyning. Dette skyldtes, at lokalplanforslaget dækkede et område udenfor bymidteafgrænsningen. Det fremgik dog ikke af lokalplanen, hvor de tilladte butikker kunne etablere sig, og at det kun var butikker til den daglige forsyning, der måtte etableres. Yderligere var der ikke i planforslaget angivet, hvad grænsen for det samlede bruttoetageareal til butiksformål inden for planområdet var. Dette betød at det

ikke var muligt, at se om lokalplanen overholdte arealrammen på max 13.500 m² til udvidelse af butiksarealet. [Fyn, 2004]

Sidste retningslinje omhandlede regionplanlægning for beliggenheden og det maksimale bruttoetageareal for dagligvarebutikker og udvalgswarebutikker. Der blev fremsat indsigelse mod lokalplanforslag for et område til detailhandel med mulighed for at etablere butikker med et bruttoetageareal på 4.000 m². Indsigelsen skyldtes at der først skulle foretages regionplanlægning før butikker af denne størrelse kunne etableres. [Sønderjylland, 2005a]

5.1.4 Jordbrug

Retningslinjen i tabel 5.4 omhandlede jordbrugsmæssige interesser, herunder begrænsning af anvendelse af dyrkningsjord til andre formål. Viborg Amt har fremsat indsigelse mod lokalplanforslag fra Skive Kommune, for et område til 13 boligparceller og grønne områder. Lokalplanforslaget var i strid med regionplanens retningslinjer, der beskrev at permanent anvendelse af dyrkningsjord til andet end jordbrug, skulle begrænses mest muligt. Viborg Amt fremsatte indsigelse, da lokalplanen var i strid med retningslinjen, fordi den ikke sikrede, at anvendelsen af dyrkningsjord til andet end jordbrug blev begrænset mest muligt. [Viborg, 2005b]

Regionplanretningslinjer
Permanent anvendelse af dyrkningsjord til andet end jordbrug skal begrænses mest muligt. [Viborg, 2005d, s. 105]

Tabel 5.4: Retningslinjer for jordbrug

5.1.5 Naturområder og naturbeskyttelse

Det fremgår af tabel 5.5 på den følgende side, at retningslinjerne omhandlede beskyttelsesinteresser, herunder natur- og kulturinteresser, der ikke må tilsidesættes ved planlægning af områderne. Et eksempel er kommunernes planlægning for udlæg af bebyggelse i områder med særlige interesser. Dette ses bl.a. i indsigelsen fremsat mod lokalplanforslag for sommerhusområde i Spøttrup Kommune. Der kunne ikke placeres anlægsarbejder og byggeri i disse områder, hvis dette indebar en forringelse af de landskabs- og naturmæssige værdier, der lå til grund for udpegningen. Ifølge Viborg Amt var der ikke redegjort for planens forhold til det særlige beskyttelsesområde, der var begrundet i den kystnære placering. [Viborg, 2005c]

5 Analyse af lokalplanindsigelser

Regionplanretningslinjer
Anlægsarbejder og byggeri må ikke placeres i de særlige beskyttelsesområder, hvis det indebærer en forringelse af de landskabelige, naturmæssige eller kulturhistoriske værdier, der ligger til grund for udpegningen. [Viborg, 2005d, s. 139]
Bevaringsinteresser må ikke tilsidesættes inden for de i regionplanen udpegede bevaringsværdige bebyggelser og mindre byer. [Sønderjylland, 2005b, s. 136]
Anlægsarbejder og byggeri uden for de særlige beskyttelsesområder og kulturmiljøer, må ikke placeres eller udformes således, at de i væsentlig grad forringer de landskabelige og natur- og kulturhistoriske værdier i disse områder. [Viborg, 2005d, s. 135]
Strandzonen skal friholdes for byggeri, anlæg og andre indgreb. [Viborg, 2005d, s. 157]

Tabel 5.5: *Retningslinjer for naturområder og naturbeskyttelse*

Anden retningslinje omhandlede kulturmiljøer og de kulturhistoriske interesser, der blev ønsket bevaret. Ifølge regionplanretningslinjer måtte der ikke opføres bebyggelse eller lignende, der kunne tilsidesætte bevaringsinteresser. Dette ses bl.a. i indsigelse fra Sønderjyllands Amt mod lokalplanforslag til boligformål i Gråsten Kommune. Amdsrådet vurderede, at byggeriet ville virke dominerende og dermed forringe landsbyen og landskabets kulturhistoriske oplevelsesmæssige værdier. [Sønderjylland, 2006]

Yderligere er der fremsat indsigelser på baggrund af to retningslinjer. Retningslinjerne omhandlede anlægsarbejder og byggeri uden for de særlige beskyttelsesområder og kulturmiljøer samt at strandzonen skulle friholdes for byggeri.

5.1.6 Fritidsformål

Retningslinjen under dette emne omhandlede etablering af bestemte anlæg uden forudgående arealreservation i regionplanen, se tabel 5.6 på næste side. Dette gav anledning til konflikt mellem lokalplaner og regionplaner. Dette ses i indsigelse mod et lokalplanforslag for Skive Lystbådehavn. I områder, hvor der i lokalplanen var mulighed for opførelse af hotel, var der særlige beskyttelsesinteresser, hvilket dannede grundlag for indsigelsen. Ifølge regionplanen kunne der foretages kommunal planlægning for fx hoteller inden for eksisterende

byzone uden forudgående arealreservation i regionplanen. Da områderne med mulighed for hotel var udlagt i område med beskyttelsesinteresser og ikke var foretaget en arealreservation, fremsatte Viborg Amt indsigelse. [Viborg, 2006c]

Regionplanretningslinjer
Bestemte anlæg kan etableres og udvides uden forudgående arealreservation i regionplanen, men alene kommunal planlægning, hvis de placeres uden for områder med særlige beskyttelsesinteresser. [Viborg, 2005d, s. 91]

Tabel 5.6: Retningslinjer for fritidsformål

5.1.7 Grundvandsbeskyttelse og vandforsyning

Af tabel 5.7 ses de retningslinjer, der har givet anledning til konflikt med lokalplanforslag. Første retningslinje omhandlede, at der i områder med særlige drikkevandsinteresser ikke måtte ske aktiviteter, der kunne indebære risiko for forurening af grundvandet. Der skulle i disse områder ske tiltag indenfor området, som kunne fremme grundvandsbeskyttelsen. Dette ses bl.a. i indsigelse mod lokalplanforslag for erhvervsområde i Kjellerup Kommune. En del af området lå inden for område med grundvandsinteresser, hvilket betød at planforslaget var omfattet af regionplanretningslinjen vedr. beskyttelse af grundvand. Da der ikke var redegjort for hvorledes grundvandet skulle beskyttes, fremsatte Viborg Amt indsigelse. Grundlaget for indsigelsen var regionplanens retningslinje, der foreskrev at der skulle tages forholdsregler for at forhindre og forebygge grundvandsforurening. [Viborg, 2005a, s. 1].

Regionplanretningslinjer
Der skal tages forholdsregler, der kan forebygge forurening af grundvandet. [Viborg, 2005d, s. 177]
Virksomheder, der oplagrer, anvender eller fremstiller olie og kemikalieprodukter bør placeres uden for indvindingsoplande til vandværker. [Fyn, 2005c, s. 269]

Tabel 5.7: Retningslinjer for grundvandsbeskyttelse og vandforsyning

Yderligere er der konflikt mellem retningslinje vedr. virksomheder, der oplagrer, anvender eller fremstiller olie- og kemikalieprodukter og lokalplanforslag, se anden retningslinje i tabel 5.7. Det er vurderet i indsigelsen at lokalplanforslaget kan give muligheder for sådanne virksomheder. [Fyn, 2006a]

5.1.8 Regler eller beslutninger efter § 3

Det kan ud fra tabel 5.8 ses, at der kun er blevet fremsat indsigelse på baggrund af Landsplandirektiv for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen¹. Landsplandirektivet omhandlede bl.a. gennembrud af diger og antal sommerhusgrunde. Dette dannede grundlag for indsigelsen mod lokalplanforslag for et sommerhusområde i Faaborg Kommune. Lokalplanen var i strid med landsplandirektivet, da planforslaget gav mulighed for at udstykke flere sommerhusgrunde end der var givet mulighed for i direktivet. Yderligere fremgik det også af lokalplanforslaget, at der var behov for at foretage gennembrud/ændringer af de beskyttede diger, hvilket også var i strid med direktivet. [Fyn, 2006d]

Regler eller beslutninger efter § 3
Landsplandirektiv for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen

Tabel 5.8: *Landsplandirektiv*

I denne analyse ses, at der er gjort indsigelse på baggrund af seks af de 13 emner, der er nævnt i PL04 § 6, stk. 3. Det er byzone og sommerhusområder, beliggenheden af større offentlige institutioner samt større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg, detailhandel, jordbrug, naturområder og naturbeskyttelse, samt grundvandsbeskyttelse og vandforsyning. I det følgende foretages en lignende analyse af indsigelserne fremsat af miljøcentrene.

5.2 Emner – efter kommunalreformen

Efter kommunalreformen kan miljøministeren enten fremsætte indsigelse mod lokalplaner efter PL09 § 29, stk. 2, som omhandler lokalplaner med arealer i kystnærhedszonen eller efter PL09 § 29, stk. 3, som giver miljøministeren mulighed for at fremsætte indsigelse på baggrund af de særlige hensyn, som ministeren varetager. De *særlige hensyn* er opgaver og beføjelser efter naturbeskyttelsesloven, råstofloven, vandløbsloven, planloven, miljøbeskyttelsesloven, miljømålsloven og havmiljøloven. Disse opgaver er uddelegeret til miljøcentrene [BEK1128, 2007]. [LBK937, 2009]

Det har ved gennemgangen af indsigelserne vist sig, at der primært henvises til de overordnede interesser, og ikke direkte til hvad der er det særlige hensyn, som miljøministeren varetager. Emner for indsigelserne opdeles derfor efter

¹Landsplandirektiv for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen, juni 2005

indholdet af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009, da denne indeholder de overordnede interesser. Ud fra indsigelserne klarlægges det, hvilke emner, der på baggrund af de overordnede interesser, er fremsat indsigelse på baggrund af. Emnerne inddeles, som beskrevet i afsnit 2.2.3 Metode for analyse af indsigelser, side 21, efter de krav, der stilles til lokalplanlægningen.

Analysen indeholder ikke indsigelser fremsat mod lokalplaner for arealer i kystnærhedszonen, jf. PL09 § 29, stk. 2. Dette skyldes, at bestemmelserne vedr. indholdet af lokalplaner med arealer i kystnærhedszonen ikke har ændret sig i forbindelse med kommunalreformen. Da bestemmelserne ikke har ændret sig, antages det, at det er de samme retningslinjer og bestemmelser, der nu bliver fremsat indsigelse på baggrund af, som før kommunalreformen.

I det følgende beskrives de enkelte emner, der bliver fremsat indsigelse på baggrund af, og deres indhold. Hvert emne suppleres med eksempler på indsigelser, for at beskrive hvad, der giver anledning til konflikt.

5.2.1 Byzoner og sommerhusområder

Af tabel 5.9 på næste side ses de overordnede interesser, der danner baggrund for miljøcentrenes indsigelser. Der er bl.a. opstået konflikter på baggrund af det statslige krav om, at der skal være klare grænser mellem by og land, og at byvæksten skal ske inde fra eksisterende by og udad. Dette ses fx af indsigelsen mod Esbjerg Kommunes lokalplanforslag for et erhvervsområde mellem lufthavn og motorvej. Af indsigelsen fremgår det, at lokalplanen strider mod det statslige krav om klare grænser mellem by og land. Dette skyldes, at arealet ikke er beliggende i tilknytning til eksisterende by, og derfor ikke sikrer at spredt bebyggelse i det åbne land undgås. Yderligere opfylder lokalplanen ikke kravet om klare grænser imellem land og by, da området er en del af det åbne land. [MCO, 2008d]

Det er et statsligt krav at udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder. Det ses af indsigelsen mod lokalplanforslag for et område til erhverv, bl.a. etablering af et bilcenter, at planen ikke overholder bestemmelsen om transporttunge erhverv langs motorveje. Det skyldes, at et bilcenter ikke er en transporttung virksomhed. [MCÅ, 2008d]

5 Analyse af lokalplanindsigelser

Lokalplanen er i strid med
Klare grænser for byerne, så der sikres forskel mellem by og land og ny, spredt bebyggelse i det åbne land undgås. Rækkefølgebestemmelsen skal sikre, at byvæksten sker inde fra eksisterende by og udad, PL09 § 1.
Udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder, LPR06.

Tabel 5.9: *Krav om byzoner og sommerhusområder [Miljøministeriet, 2006c, s. 30-31]*

5.2.2 Detailhandelsstruktur

Af tabel 5.10 ses fire krav, der er fremsat indsigelser på baggrund af. Disse krav omhandler beliggenhed af arealer til butiksformål, metode for afgrænsning, butiksstørrelsen for enkelte butikker og fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal. Miljøcenter Odense har fremsat indsigelse mod Odense Kommunes lokalplanforslag for opførelse af Ikea. Indsigelsen er fremsat, da forslaget ikke overholder bestemmelsen vedr. beliggenhed af arealer til butiksformål. Arealer til butiksformål skal, jf. PL09 § 5m, stk. 1, "udlægges i den centrale del af en by eller en bydel" [LBK937, 2009]. Der mangler i planforslaget at blive redegjort for, hvorfor butikken ikke kan placeres i bymidten. [MCO, 2008a]

Lokalplanen er i strid med
Arealer til butiksformål skal udlægges i den centrale del af en by eller en bydel – bymidten eller et bydelscenter, § 5m, stk. 1.
Bymidter og bydelscentre skal afgrænses statistisk, § 5m, stk. 2.
Fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butiksformål, § 5p.
Butiksstørrelsen for den enkelte butik i et lokalcenter og for enkeltstående butikker til lokalområdets forsyning må ikke fastsættes til mere end 1.000 m ² bruttoetageareal, § 5q, stk. 3.

Tabel 5.10: *Krav om detailhandelsstruktur [Miljøministeriet, 2006c, s. 43]*

Andet krav omhandler, at bymidter og bydelscentre skal afgrænses statistisk jf. PL09 § 5m, stk. 2. Miljøcenter Århus har fremsat indsigelse mod Holstebro Kommunes lokalplan for et butikscenter, da planen ikke overholder bestemmelsen. Det skyldes, at kommunen har benyttet en forkert metode til at udvide bymidten, og har derved inddraget arealer, som ikke grænser op til bymidten. [MCÅ, 2008b]

De to sidste krav omhandler fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal for lokalområder og i byer. Det ses af indsigelsen mod lokalplanforslag for et boligområde og dagligvarebutik, at den ikke overholder bestemmelsen om det maksimale bruttoetageareal. Lokalplanforslaget giver mulighed for at etablere en dagligvarebutik med maksimalt 2.000 m² bruttoetageareal. Dette strider mod planlovens bestemmelse, som foreskriver at en dagligvarebutik højst må have et bruttoetageareal på 1.000 m², jf. PL09 § 5q, stk. 3. [MCO, 2008b]

5.2.3 Naturbeskyttelse

De overordnede interesser vedr. naturbeskyttelse, der ligger til grund for indsigelser fremsat af miljøcentrene ses af tabel 5.11. Det første krav, der er grundlag for konflikt er strandbeskyttelseslinjen. Dette ses fx af indsigelsen mod et lokalplanforslag for Marina Østerhage fra Sønderborg Kommune. Planen giver mulighed for etablering af to restauranter/caféer inden for strandbeskyttelseslinjen. Miljøcentret fremsætter indsigelse på baggrund af, at hensynet til strandbeskyttelseslinjen er en af de særlige hensyn som miljøministeren har til opgave at varetage. Lokalplanen strider mod bestemmelsen om tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen, da restauranter/caféer her vil medføre landskabelig påvirkning. [MCO, 2008c]

Lokalplanen er i strid med
I områder, der er omfattet af klitfredningslinjen eller strandbeskyttelseslinjen, må der ikke finde tilstandsændringer sted, naturbeskyttelsesloven § 15.
Der må ikke i et internationalt fuglebeskyttelsesområde og habitatområde planlægges for tekniske anlæg og lign. samt ske opfyldning på søterritoriet, jf. BEK nr. 408 af 01/05/2007.

Tabel 5.11: *Krav om naturbeskyttelse [Miljøministeriet, 2006c, s. 84, 103]*

Det andet krav omhandler bekendtgørelse om internationale naturbeskyttelsesområder². Der er fremsat indsigelse mod forslag til lokalplan for bl.a. et broanlæg og badebassin i et område, der er internationalt fuglebeskyttelsesområde og habitatområde. Ifølge bekendtgørelsen må der ikke i et sådant område planlægges for bl.a. tekniske anlæg. Lokalplanforslaget er i strid med bestemmelsen, hvilket danner grundlag for indsigelsen fra Miljøcenter Odense. [MCO, 2007a]

²BEK nr. 408 af 01/05/2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter

5.2.4 Landskab

Det ses af tabel 5.12, at der er fremsat indsigelser på baggrund af det statslige krav om sikring af landskabelige værdier. Dette ses bl.a. i indsigelse mod et lokalplanforslag for et nyt boligområde i Nordfyns Kommune. Lokalplanområdet er beliggende i et område med store landskabelige interesser, "*dødislandskab, kuperet og med afløbsløse lavninger*" [MCO, 2007b, s. 1]. Det er som udgangspunkt kommunens opgave at varetage de landskabelige interesser. Miljøcentret vurderer i dette tilfælde at lokalplanen strider mod statslige interesser, da der i området er store landskabelige interesser. [MCO, 2007b]

Lokalplanen er i strid med

Sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber, § 11a, stk. 1, nr. 15.

Tabel 5.12: *Krav om landskab [Miljøministeriet, 2006c, s. 93]*

I analysen er det klartlagt hvilke emner, der er fremsat indsigelse på baggrund af. Det er emnerne byzone og sommerhusområder, detailhandelsstruktur, naturbeskyttelse og landskab. I det følgende sammenlignes resultaterne af analyserne af indsigelserne fremsat af amtsråd og miljøcenter for at klarlægge, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning at tilsynet er ændret.

5.3 Sammenligning

I dette afsnit foretages en sammenligning af resultaterne fra analysen af amtsrådets lokalplanindsigelser og analysen af miljøcentrets lokalplanindsigelser. Sammenligningen foretages, for at klarlægge om det er de samme emner og samme indhold, der danner grundlag for indsigelser efter kommunalreformen. Yderligere klarlægges om dette har medført konsekvenser for den fysiske planlægning. Miljøcentrene skal sikre, at kommunerne i deres planlægning sikrer de særlige hensyn, som myndigheden varetager, se beskrivelse på side 114.

Grundlaget for indsigelser fremsat af amtsråd og miljøcenter sammenlignes. Sammenligningen foretages efter metoden, der blev benyttet til sammenligning af kommuneplanindsigelser, se side 82. I det følgende foretages sammenligningen af emnernes indhold før og efter kommunalreformen.

5.3.1 Byzone og sommerhusområder

Det kan af tabel 5.13 på næste side ses, at visse retningslinjer og overordnede interesser indholdsmæssigt er ens, og andre ikke er. Den tidligere retningslinje nr. 5 og den første overordnede interesse har samme formål. Disse skal sikre klare grænser mellem by og land. Den overordnede interesse foreskriver også at kommuneplanen skal indeholde en rækkefølgebestemmelse, der har til formål, at sikre at byvæksten sker inde fra eksisterende by og udad. Både den tidligere retningslinje og den overordnede interesse er af generel karakter, da der ikke henvises til et geografisk område, men istedet beskriver en generel interesse.

Det kan ligeledes ses, at den tidligere retningslinje nr. 3 og den første overordnede interesse har samme formål. Ifølge den overordnede interesse skal der undgås spredt bebyggelse i et åbne land, hvilket er i overensstemmelse med den tidligere retningslinje nr. 3. Retningslinjen foreskriver, at der kun kan tillades nybyggeri og anlæg i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse.

Det er dog ikke alle de tidligere retningslinjer og overordnede interesser, der indholdsmæssigt ligner hinanden. Det kan ses, at efter miljøcentrene har overtaget tilsynet bliver det ikke længere kontrolleret om udlæg til nye arealer til byformål holder sig indenfor udpegninger, eller om arealudlæg til byformål bliver overført til byzone, jf. hhv. tidligere retningslinje nr. 2 og 4. Det er efter kommunalreformen kommunernes eget ansvar at sikre dette. Det har ved analysen vist sig, at kommunerne har haft svært ved at overholde regionplanens udpegninger. Konsekvensen er at det ikke kontrolleres om kommunerne overholder de udpegninger, der fremover vil fremgå af kommuneplanen. Det er ligeledes kommunernes ansvar at sikre, at arealudlæg overføres til byzone. Problemet kan være at det ikke opdages hvis kommunerne ikke har klarlagt, at området overføres til byzone.

Ligeledes ses det at indsigelserne fremsat af miljøcentrene ikke indeholder indsigelser mod behov for udlæg, jf. tidligere retningslinje nr. 1. Det er dog klarlagt i analysen af kommuneplanindsigelser at kommuneplanerne skal indeholde redegørelse for behovet, se tabel 4.11 på side 66. Miljøcentret godkender at behovet er korrekt i kommuneplanen. Det er derfor kommunernes ansvar at lokalplanen overholder kommuneplanen. Da miljøcentrene har godkendt behovet i kommuneplanerne er det ikke nødvendigt at kontrollere i lokalplanerne.

5 Analyse af lokalplanindsigelser

Type	Sammenligning – Byzone og sommerhusområder
RL1	Det samlede arealforbrug til byvækst skal ikke overstige det nødvendige, og at byvækst sker i respekt for de øvrige interesser, der er knyttet til det åbne land. [Viborg, 2005d, s. 25]
RL2	Udlæg af nye byzonearealer skal ske inden for udpegning af byvækstområder. [Fyn, 2005c, s. 47]
RL3	Planlægning for eller meddelelse af landzonetilladelse til nybyggeri og etablering af anlæg kan normalt kun ske i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse. [Fyn, 2005c, s. 174]
RL4	Arealudlæg til byformål skal ske ved overførelse til byzone. [Sønderjylland, 2005b, s. 44]
RL5	Sammenhængende byområder, samt klare grænser mellem by og land. [Sønderjylland, 2005b, s. 44]
RL6	Ved byudvikling langs vejene i det overordnede vejnet skal holdes en afstand på mindst 50 m fra vejskel. [Viborg, 2005d, s. 25]
RL7	Det skal i planlægningen sikres, at der i industriområderne ikke kan placeres funktioner, som kan genere eller blive generet af virksomheder i området. [Viborg, 2005d, s. 99]
OI1	Klare grænser for byerne, så der sikres forskel mellem by og land og ny, spredt bebyggelse i det åbne land undgås. Rækkefølgebestemmelsen skal sikre, at byvæksten sker inde fra eksisterende by og udad, PL09 § 1 og landsplnaredegørelsen
OI2	Udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder, LPR06

Tabel 5.13: Sammenligning af byzoner og sommerhusområder

De tidligere retningslinjer nr. 6 og 7 har ikke samme formål, som nogle af de overordnede interesser. Retningslinjerne er specifikke, da de beskriver hhv. byudvikling langs veje og industriområder. Det beskrives i retningslinjerne hvilke krav, der skal overholdes ved planlægning i sådanne områder. Miljøcentrene sikrer ikke at kommunernes lokalplanlægning overholder disse retningslinjer. Det er kommunernes eget ansvar at overholde deres egne udarbejdede retningslinjer. Konsekvensen er at kommuner har mulighed for at planlægge for byudvikling tæt ved overordnede veje eller fx udlægge boliger i industriområder, uden det bliver kontrolleret.

Den overordnede interesse nr. 2, som omhandler at udlæg af nye erhvervsarealer langs motorveje skal begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder, har ikke samme formål, som nogle af de tidligere retningslinjer. Denne overordnede interesse er blevet indskrevet i landsplanredegørelsen fra 2006. Der er derfor ikke blevet fremsat indsigelser på baggrund af denne interesse før kommunalreformen. [Miljøministeriet, 2006c, s. 31]

Det ses, at den første overordnede interesser og retningslinje nr. 3 og 5 sikrer, klare grænser mellem by og land og at spredt bebyggelse undgås. Der er dog nogle retningslinjer og overordnede interesser, som indholdsmæssigt ikke er ens. Analysen har klarlagt, at kommunerne har haft problemer med at overholde regionplanernes udpegninger. Konsekvensen er at kommunerne fx kan udlægge arealer til byvækst uden for udpegninger til byvækst, uden det påses. Derudover påser miljøcentrene ikke om arealudlæg til byformål overføres til byzone. Miljøcentrene påser ligeledes ikke de mere specifikke retningslinjer vedr. byudvikling langs vejene og placering af funktioner i industriområder, hvilket medfører det ikke vil blive opdaget hvis kommunerne laver en fejl i planlægningen.

5.3.2 Detailhandelsstruktur

Det kan ses af tabel 5.14 på næste side, at de tidligere retningslinjer nr. 1, 3 og 4 alle omhandler bruttoetageareal. Retningslinje nr. 3 er af generel karakter, da den omhandler hvor mange kvadratmeter bruttoetageareal til butiksformål, der ialt kan etableres indenfor planområdet. Det skyldes, at antal kvadratmeter ikke er fastsat i lokalplanforslaget samt at dette skal udarbejdes for alle planområder, der indeholder butiksformål. Retningslinjen har samme detaljeringsniveau, som den overordnede interesse nr. 4. Denne omhandler ligeledes fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal.

Den tidligere retningslinje nr. 4 er derimod specifik. Dette skyldes, at den foreskriver, at der ikke uden regionplanlægning kan etableres dagligvarebutikker med bruttoetageareal over 3.000 m² og udvalgswarebutikker med bruttoetageareal over 1.500 m². Bestemmelsen henviser til bestemte typer af butikker, samt at der er fastsat et bestemt antal kvadratmeter.

5 Analyse af lokalplanindsigelser

Type	Sammenligning - Detailhandel
RL1	Der kan planlægges for 1 butik med en maksimal størrelse på 3.000 m ² for byerne Årslev/Sdr. Nærå, Rolfsted/Ferritslev, Nr. Lyndelse/Nr. Søby. [Fyn, 2005c, s. 70]
RL2	Uden for bymidteafgrænsningen kan der kun etableres butikker til den daglige forsyning. [Fyn, 2004]
RL3	Der kan planlægges for i alt 13.500 m ² nybyggeri til butiksformål indenfor Svendborg bymidte. [Fyn, 2004, s. 1]
RL4	Der skal regionplanlægges for beliggenheden af samt de maksimale butiksstørrelser for dagligvarebutikker med et bruttoetageareal større end 3.000 m ² og udvalgswarebutikker med et bruttoetageareal større end 1.500 m ² . [Sønderjylland, 2005b, s. 50]
O11	Arealer til butiksformål skal udlægges i den centrale del af en by eller en bydel - bymidten eller et bydelscenter, § 5m, stk. 1
O12	Bymidter og bydelscentre skal afgrænses statistisk, § 5m, stk. 2
O13	Butiksstørrelsen for den enkelte butik i et lokalcenter og for enkeltstående butikker til lokalområdets forsyning må ikke fastsættes til mere end 1.000 m ² bruttoetageareal, § 5q, stk. 3.
O14	Fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butiksformål, § 5p

Tabel 5.14: *Sammenligning af indsigelser inden for detailhandelsstruktur*

Den tidligere retningslinje nr. 2 er ligeledes specifik. Det skyldes, at den omhandler, hvad der må ske uden for bymidteafgrænsningen, samt at det kun er butikker til den daglige forsyning, der må etableres.

Den tidligere retningslinje nr. 1 er lokal, hvilket skyldes, at den gælder for byerne Årslev/Sdr. Nærå, Rolfsted/Ferritslev og Nr. Lyndelse/Nr. Søby.

De overordnede interesser nr. 1, 2 og 3 har ikke samme formål som retningslinjerne. De er alle specifikke. Dette skyldes, at de henviser til områder fx bymidter, centrale del af by. Yderligere fremgår det også af den anden overordnede interesse, at afgrænsningen skal ske efter en statistisk metode og af den tredje overordnede interesse at butikkerne ikke må være mere end 1.000 m² bruttoetageareal.

Det kan konkluderes, at det maksimale bruttoetageareal stadig sikres igennem overordnede interesser på et generelt niveau. Den tredje overordnede interesse og den tidligere retningslinje nr. 5 fastsætter maksimale grænser for bruttoetageareal af butikker.

5.3.3 Naturområder og naturbeskyttelse

Det ses af tabel 5.15 på den følgende side, at retningslinje nr. 1, 2 og 3 alle har til formål, at sikre de særlige værdier og interesser, der findes i områderne. Det sikres at interesserne ikke tilsidesættes eller forringes ved anlægsarbejder eller byggeri, hverken indenfor eller udenfor udpegningerne. Retningslinjerne kan betragtes som specifikke, da de omhandler bestemte interesser i naturen, samt hvordan disse områder beskyttes fx ved at der ikke må ske forringelser. Retningslinje nr. 1 og 3 omhandler både de landskabelige, naturmæssige og kulturhistoriske værdier, hvorimod retningslinje nr. 2 omhandler bevaringsværdige bebyggelser og mindre byer. Det vurderes, at de tidligere retningslinjer nr. 1 og 3 har samme formål, som den tredje overordnede interesse, ved at de skal sikre de landskabelige værdier mod forringelser.

Den tidligere retningslinje nr. 4 og den overordnede interesse nr. 1 har samme formål, ved at der inden for strandbeskyttelseslinjen ikke må ske tilstandsændringer. Retningslinjen tager udgangspunkt i naturbeskyttelseslovens bestemmelse, der foreskriver at der ikke må foretages tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen. Strandbeskyttelseslinjen sikres derfor nu på samme niveau som før kommunalreformen, da den overordnede interesse ligeledes tager udgangspunkt i naturbeskyttelsesloven.

Den overordnede interesse nr. 2 vedr. indgreb i internationale naturbeskyttelsesområder og habitatområder er specifik. Der er ingen af de tidligere retningslinjer, der har samme indhold. Det antages, at internationale fuglebeskyttelsesområder og habitatområder er særlige beskyttelsesområder og blev derfor sikret gennem den tidligere retningslinje nr. 1. Det må derfor vurderes, at det også tidligere er blevet sikret.

Den overordnede interesse nr. 3 er af generel karakter. Det skyldes, at den omhandler sikring af de landskabelige bevaringsværdier. Sikringen kan ske på forskellige måder og landskabelige bevaringsværdier dækker over forskellige værdier.

5 Analyse af lokalplanindsigelser

Type	Sammenligning – Naturområder og naturbeskyttelse
RL1	Anlægsarbejder og byggeri må ikke placeres i de særlige beskyttelsesområder, hvis det indebærer en forringelse af de landskabelige, naturmæssige eller kulturhistoriske værdier, der ligger til grund for udpegningen. [Viborg, 2005d, s. 139]
RL2	Bevaringsinteresser må ikke tilsidesættes inden for de i regionplanen udpegede bevaringsværdige bebyggelser og mindre byer. [Sønderjylland, 2005b, s. 136]
RL3	Anlægsarbejder og byggeri uden for de særlige beskyttelsesområder og kulturmiljøer, må ikke placeres eller udformes således, at de i væsentlig grad forringer de landskabelige og natur- og kulturhistoriske værdier i disse områder. [Viborg, 2005d, s. 135]
RL4	Strandzonen skal friholdes for byggeri, anlæg og andre indgreb. [Viborg, 2005d, s. 157]
OI1	I områder, der er omfattet af klitfredningslinjen eller strandbeskyttelseslinjen, må der ikke finde tilstandsændringer sted, naturbeskyttelsesloven § 15.
OI2	Der må ikke i et internationalt fuglebeskyttelsesområde og habitatområde planlægges for tekniske anlæg og lign. samt ske opfyldning på søterritoriet, jf. BEK nr. 408 af 01/05/2007.
OI3	Sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber, § 11a, stk. 1, nr. 15

Tabel 5.15: Sammenligning af indsigelser inden for naturbeskyttelse

Alle de tidligere retningslinjer og de overordnede interesser har overordnet samme formål, at varetage landskabelige, naturmæssige og kulturhistoriske interesser. De overordnede interesser nr. 1 og 2 blev tidligere sikret ved regionplanens retningslinjer. Den tredje overordnede interesse er generel og beskriver derfor ikke hvilke bestemte bevaringsværdier, der er tale om og hvordan værdierne skal sikres. I en indsigelse fremsat af Miljøcenter Odense beskrives at miljøcentrene kun fremsætter indsigelse, hvis "der er tale om indgreb i områder med store landskabelige interesser", hvor indgrebet er i strid med statslige interesser [MCO, 2007b, s. 2]. Dette kan have konsekvenser for den fysiske planlægning ved at de områder med landskabelige værdier, der ikke har status som stor landskabelig interesse, kan tilsidesættes og kommunerne

kan lokalplanlægge i disse områder uden der fremsættes indsigelse.

5.3.4 Grundvand

Der er ikke efter kommunalreformen fremsat indsigelser på baggrund af overordnede interesser om grundvandsbeskyttelse. Projektgruppen har dog ved analysen af indsigelser bemærket at miljøcentret fremsætter indsigelse på baggrund af retningslinjerne i regionplanen om grundvandsbeskyttelse. Miljøcentrene har dog mulighed for at fremsætte indsigelse på baggrund af overordnede interesser.

5.3.5 Opsamling

Det har, ved sammenligningen af indsigelser fremsat af amtsråd og miljøcenter, vist sig at nogle af de overordnede interesser er mere generelle end de tidligere retningslinjer. De overordnede interesser, der er generelle er på niveau med de statslige interesser, som amterne tidligere skulle varetage ved regionplanlægningen. Ligeledes er nogle overordnede interesser specifikke og på niveau med de tidligere retningslinjer. De fleste overordnede interesser og de tidligere retningslinjer har samme formål.

Af analysen ses, at ingen af de overordnede interesser er på lokalt niveau, som enkelte af retningslinjerne var. Dette må betyde, at kommunerne har fået større frihed til at planlægge på lokalt niveau inden miljøcentrene fremsætter indsigelse. Dette kan dog medføre konsekvenser for den fysiske planlægning, da visse interesser, som amterne havde, kan tilsidesættes frem for andre planlægningsmæssige interesser kommunerne har.

Af sammenligningen er det klarlagt, at konsekvenserne kan være:

- at det ikke kontrolleres om kommunerne overholder de udpegninger, der fremover vil fremgå af kommuneplanen.
- at det ikke kontrolleres om kommunerne overfører arealer til byvækstformål til byzone.
- at det ikke kontrolleres om byudvikling sker inden for 50 m til det overordnede vejnet.
- at det ikke kontrolleres om der placeres funktioner, som kan genere eller blive generet af virksomheder.
- at de områder med landskabelige værdier, der ikke har status som stor landskabelig interesse, kan tilsidesættes og kommunerne kan lokalplanlægge i disse områder.

5 Analyse af lokalplanindsigelser

- at erhverv langs motorveje reserveres til transporttunge erhverv nu varetages

Enkelte emner er ikke sammenlignet hvilket skyldes, at miljøcentrene ikke har fremsat indsigelser inden for disse emner. Det drejer sig om emnerne jordbrug, fritidsformål, samt trafik anlæg og tekniske anlæg. Projektgruppen vurderer, at dette kan være begrundet i to ting. Enten skyldes det, at kommunerne overholder de overordnede interesser, det vil sige de tidligere regionplanretningslinjer og de statslige interesser, eller at miljøcentrene ikke er forpligtet til at påse om lokalplanerne overholder de særlige hensyn inden for emnerne, jf. PL09 § 29, stk. 3. Konsekvensen af dette kan være at disse emner ikke bliver varetaget i lokalplanlægningen i overensstemmelse med de overordnede interesser. Kommunerne har derfor mere frihed til lokalplanlægningen.

5.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab

Dette afsnit har til formål, at klarlægge hvorledes miljøcentrene opnår et lokalt kendskab til varetagelse af de særlige hensyn.

Indsigelserne kategoriseres, som beskrevet i afsnit 2.2.3 Metode for analyse af indsigelser, side 21 for at forenkle dataene, så problemstillingen kan besvares. Det undersøges derfor om miljøcentrene får geografisk viden fra kortdata o.lign., som giver en overordnet viden om området, fra kommunerne bl.a. gennem analyser eller redegørelser eller om de foretager besigtigelse for at få et specifikt kendskab til områder.

Det fremgår af størstedelen af indsigelserne, at miljøcentrene ikke behøver en specifik viden om områderne, som er udlagt i lokalplanerne, for at varetage de særlige hensyn. Miljøcentrene vurderer om lokalplanerne er i strid med de særlige hensyn herunder de overordnede interesser eller de tidligere regionplaners retningslinjer. Denne vurdering indeholder i de fleste tilfælde ingen detaljeret beskrivelse om det pågældende område. Det ses bl.a. af indsigelsen mod lokalplanforslag fra Hjørring Kommune for et boligområde. Miljøcentret vurderer, at udlægget er i strid med den overordnede interesse om grundvandsbeskyttelse. Det skyldes, at området er beliggende inden for område med særlige drikkevandsinteresser med nogen sårbarhed. Denne lokale viden kan miljøcentret få vha. kortdata. [MCÅ, 2008a]

Et andet eksempel er indsigelsen mod lokalplanforslag fra Herning Kommune for opførelse af hytter. Miljøcentret vurderer, at lokalplanen er i strid med de overordnede interesser, om at der skal være klare grænser mellem by og land,

5.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab

og at spredt bebyggelse skal undgås. Det skyldes, at lokalplanen giver mulighed for opførelse af hytter i det åbne land uden de er en del af en eksisterende campingplads. [MCA, 2008c] For at vurdere dette behøver miljøcentret, ligesom tidligere, ikke en detaljeret viden om området.

Det ses dog af indsigelsen mod lokalplanforslag fra Nordfyns Kommune for fritliggende enfamiliehuse og dobbelthuse i op til to etager, at miljøcentret har en detaljeret viden om landskabet i området. De beskriver at: *"Området er i Regionplan 2005 en del af et større sammenhængende natur-område. Landskabet omkring Morud er et dødislandskab, kuperet og med afløbsløse lavninger. Denne landskabstype medfører varierende jordbund-forhold, som derfor historisk har været udnyttet til skovarealer og enkeltliggende gårde. Området omkring Morud er præget af større skovområder. Her skaber vekselvirkningen mellem det kuperede åbne landskab og skoven et flot samspil med markante skovbryn. Landskaber der som dette både repræsenterer et samspil mellem natur-, og kulturgrundlag og æstetisk landskabsoplevelse er af høj kvalitet, og derfor bevaringsværdige."* [MCO, 2007b] Fordi miljøcentret ikke er planmyndighed må de få denne viden andetsteds fra. Det kan fx være fra regionplanen eller andre planer, som indeholder oplysninger om området eller ved besigtigelse. Det er på baggrund af indsigelsen ikke muligt, at klarlægge hvad der ligger til grund for denne viden.

Det må på baggrund af dette vurderes, at miljøcentrene for at varetage de særlige hensyn i de fleste tilfælde ikke behøver en detaljeret viden om det pågældende område. Det ses dog at det i visse tilfælde kan være nødvendigt, at have et mere detaljeret kendskab til området. Om miljøcentrene får viden gennem planer eller om det er ved besigtigelse er ikke muligt at vurdere.

6

Interviews

I dette kapitel foretages en analyse af interviewene med aktører fra kommuner, tidligere amter og miljøcentre. Formålet med kapitlet er at få af- og bekræftet resultaterne fra foregående analyser, samt at få ny viden, som analyserne ikke kunne bidrage med. Dette skal sammen med de foregående analyser være med til at besvare problemformuleringen.

Kapitlet indeholder et afsnit vedr. design og udførelse af interviewet. Dette har til formål, at klarlægge de valg projektgruppen træffer i forbindelse med udførelsen af interviewet. Herefter foretages en analyse af besvarelserne fra interviewene. Formålet med dette afsnit er, at analysere svarene fra interviewene, og fremhæve de relevante informationer.

6.1 Interviewmetode

I dette afsnit uddybes interviewprocessen, som er beskrevet i afsnit 2.2 Projektets metoder, side 20. Beskrivelsen af processen skal være med til at klarlægge *"interviewets hvad, hvorfor og hvordan"*, samt hvilke overvejelser projektgruppen har gjort [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 125]. Dette skal være med til at sikre, at projektgruppen får det ønskede resultat ud af interviewene. De syv stadier som processen består af, beskrives i det følgende.

6.1.1 Tematisering

I dette afsnit fastsættes undersøgelsens *hvorfor* og *hvad*. Det vil sige formålet med undersøgelsen og temaet, som skal undersøges. *"Undersøgelsens hvorfor og hvad bør være afklaret, før spørgsmålet om hvordan - metode - stilles"* [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 122].

6 Interviews

Formålet med interviewundersøgelsen er at få af- og bekræftet resultaterne fra de foregående analyser, samt at få ny viden, som analyserne ikke kunne give. Dette skyldes, at aktørerne, som udfører og udførte tilsyn, og dem som udfører den fysiske planlægning, besidder en unik viden, som projektgruppen ikke selv er i stand til at observere og som analyserne heller ikke kunne bidrage med. Dette skal sammen med resultaterne af de foregående analyser benyttes til besvarelse af problemformuleringen, om hvilke konsekvenser det har medført, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner er blevet ændret. I det følgende klarlægges, hvilke informationer projektgruppen skal have svar på gennem undersøgelsen.

Det er i de foregående analyser af kommune- og lokalplanindsigelse klarlagt, at nogle af de overordnede interesser er generelle. De er ligeledes på samme niveau, som de statslige interesser, som amterne tidligere skulle varetage i planlægningen. Andre overordnede interesser er specifikke og på niveau med størstedelen af de tidligere retningslinjer. Størstedelen af retningslinjerne på dette niveau sikres stadig gennem de overordnede interesser. Der er ingen af de overordnede interesser, der er på lokalt niveau, som nogle af de tidligere retningslinjer var. Det betyder, at kommunerne har fået mere frihed til selv at bestemme over deres planlægning, uden miljøcentrene fremsætter indsigelse.

Der er yderligere klarlagt følgende konsekvenser:

- at det ikke kontrolleres om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen.
- at det ikke kontrolleres om kommunerne ved byudvikling på særlige betingelser overholder betingelserne.
- at det ikke kontrolleres om kommunerne overfører arealer til byvækstformål til byzone.
- at det ikke kontrolleres om byudvikling sker inden for 50 m til det overordnede vejnet.
- at det ikke kontrolleres om der placeres funktioner, som kan genere eller blive generet af virksomheder.
- at kommunerne skal fastlægge beliggenheden af fx trafikantlæg og feriefritidsanlæg. Det kan medføre, at de vil placere dem anderledes end amterne ville fordi, de har andre interesser at varetage.

- at kommunerne skal varetage fx jordbrugs-, landskabs- og naturinteresser på lokalt niveau, kan medføre at kommunerne har større frihed inden miljøcentrene fremsætter indsigelse. Det kan medføre, at visse interesser tilsidesættes på baggrund af kommunens egne interesser.
- at erhverv langs motorveje reserveres til transporttunge erhverv nu varetages.

Yderligere er det klarlagt i sammenfatningerne af lokalt kendskab på side 105 og 126, at miljøcentrene generelt ikke behøver et lokalt kendskab til de enkelte områder. Det skyldes, at det i visse tilfælde er så overordnet et tilsyn, at miljøcentrene kan gøre det på baggrund af kortdata. Det er dog ikke altid tilstrækkeligt med denne overordnede viden. Hvor dette er tilfældet benytter miljøcentrene kommunernes lokale viden vha. kommunernes redegørelser o.lign. til at foretage vurderinger på baggrund af. I konkrete sager hvor kommunernes oplysninger ikke er tilstrækkelige, foretager miljøcentrene besigtigelse af de pågældende områder.

På baggrund af ovenstående resultater har projektgruppen opstillet fire temaer, der ønskes svar på. Disse er:

- Sikring af overordnede interesser
- Sikring af kommunernes egne udpegninger
- Betydning af lokalt kendskab
- Planlægningsrollen

Sikring af overordnede interesser

Gennem analyserne er det klarlagt, at miljøcentrene sikrer de overordnede interesser i kommune- og lokalplanen. Det er vurderet, at kommunerne på den baggrund har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen. Det skal ved interviewene af- eller bekræftes, at miljøcentrene blot sikrer de overordnede interesser. Det bliver derfor undersøgt, om tilsyn med kommuneplanen er blevet mere eller mindre skærpet i forhold til tidligere. Projektgruppen tager udgangspunkt i eksemplet, der omhandler at miljøcentret kun fremsætter indsigelse, hvis det er i strid med store landskabelige interesser.

Sikring af kommunens egne udpegninger

Af resultaterne af analyserne fremgår det, at miljøcentrene ikke kontrollerer det samme som amterne. Projektgruppen vælger i interviewene kun at spørge ind til kontrol af udpegninger da det antages at de samme forhold må være

6 Interviews

gældende ved de resterende punkter, der ikke kontrolleres.

Ved analysen er det kommet frem, at kommunerne har svært ved at overholde udpegningerne i regionplanen. Efter miljøcentrene har overtaget tilsynet med kommune- og lokalplaner, bliver dette ikke længere kontrolleret. Efter kommunalreformen er der ifølge lovgivningen ikke nogen, der skal påse om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen, men blot at kommuneplanen overholder de overordnede interesser. Da kommuneplanerne blot skal overholde de overordnede interesser skal det ved interviewene af- eller bekræftes at dette ikke længere bliver sikret. Det bliver derfor undersøgt om kommunerne har fået større frihed til planlægning inden, der bliver fremsat indsigelse.

Betydning af lokalkendskab

Der er forskel på den planlægningsmæssige viden, som miljøcentrene og amterne besidder. Det skyldes at amterne var planmyndighed og derfor havde et kendskab til lokalområdet. Dette kendskab besidder miljøcentrene ikke. Det er ved analysen af lokalkendskab for amtsråd og miljøcentre fundet frem til at miljøcentrene ikke altid behøver et specifikt kendskab til området for at varetage de overordnede interesser. Det skal derfor ved interviewene af- eller bekræftes at miljøcentrene opnår lokalt kendskab ved kortdata, kommunens redegørelser og besigtigelse for at varetage de overordnede interesser.

Der skal yderligere ved interviewene undersøges om amterne har benyttet sig af den viden, der er opnået ved udarbejdelsen af regionplanen og sektorplaner. Dette undersøges, da det skal være med til at give en forståelse af hvorledes amterne opnår lokalt kendskab til udførelse af tilsyn, hvor det påses om kommune- og lokalplaner overholder regionplanens retningslinjer og regler eller beslutninger efter PL04 § 3.

Planlægningsrollen

Projektgruppen er interesseret i at undersøge om miljøcentrene har en forståelse for kommunernes planlægning, når de ikke selv udarbejder et plangrundlag, der ligger til grund for tilsyn.

Disse temaer er valgt, da de både vil af- og bekræfte resultaterne fra de foregående analyser, samt bidrage med en ny viden, som analyserne ikke kunne give. I det følgende klarlægges interviewundersøgelsens design.

6.1.2 Design

Dette stadie omhandler "*planlægning af interviewundersøgelsens procedurer og teknikker – undersøgelsens hvordan*" [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 129].

Interviewene foretages med aktører, der udførte og udfører tilsyn med kommune- og lokalplanlægning henholdsvis medarbejdere fra de tidligere amter og miljøcenter. Det skyldes, at de kan bidrage med viden om hvordan tilsynet blev udført før kommunalreformen, og hvordan tilsynet udføres i dag. Yderligere foretages interview med medarbejdere fra kommunerne. Kommunerne er eneste myndighed, som tilsynet føres mod. Medarbejdere i kommunerne kan derfor bidrage med viden om hvad forskellen på tilsynet før og efter kommunalreformen er.

Da projektgruppen ikke har mulighed for og tid til at interviewe alle medarbejdere fra miljøcentrene, de tidligere amter og kommunerne, som har med tilsyn af kommune- og lokalplaner at gøre, foretager projektgruppen en generalisering. Det antages der er samme procedurer for tilsyn inden for miljøcentrene, da det er én samlet myndighed. Yderligere antages det at der er samme procedurer mht. tilsyn og indsigelser inden for hhv. amter og kommuner. Dette på trods af at hvert amt og hver kommune er en myndighed, der kan have deres egen procedure.

Fordi projektgruppen har foretaget ovenstående generalisering er det i teorien tilstrækkeligt at interviewe én aktør fra hvert planniveau. Projektgruppen vælger dog alligevel at interviewe flere aktører end én, hvis det viser sig at proceduren er forskellig. Der kontaktes to personer fra miljøcentrene, hhv. Miljøcenter Århus og Odense. Valget af disse miljøcentre skyldes, at projektgruppen har modtaget data herfra. Valget af amter er faldet på Århus, Nordjyllands og Sønderjyllands Amt. Valget begrundes i den spredte beliggenhed i Danmark. Det er valgt at interviewe personer fra Middelfart og Rebild Kommuner. Disse kommuner er valgt tilfældigt, da kommunernes geografiske placering og størrelse ikke har betydning for analysen.

Interviewene foretages over telefon, da der skal foretages interviews med personer lokaliseret i hele Danmark. Der er dog nogle ulemper ved at udføre interviewene som telefoninterviews. Interviewene er kun baseret på mundtlig kommunikation, og det er ikke muligt at bruge svarpersonernes ansigtsudtryk til at aflæse, om spørgsmålet er misforstået. [Andersen, 2006, s. 52]

6 Interviews

Interviewpersonerne er på forhånd kontaktet via e-mail for at aftale et tidspunkt for udførelse af interview. Projektgruppen opnår derved en kontakt til interviewpersonen, der derfor kan være forberedt på opkaldet. Dette gør, at interviewpersonens opmærksomhed er rettet mod interviewet, og ikke den opgave personen evt. var midt i at udføre. Samtidig beskriver projektgruppen ved denne første kontakt legitimiteten af hvem projektgruppen er og i hvilken forbindelse kontakten er foretaget. Inden interviewene foretages sendes spørgsmålene til interviewpersonerne, så de har mulighed for at forberede sig. Ulempen er dog, at interviewpersonerne kan undlade at fortælle vigtig information, da det ikke er spontant. [Andersen, 2006, s. 52-53]

Interviewene optages, da dette medfører at projektgruppen er mere tilstedeværende og dermed kan koncentrere sig om interviewets emne. [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 201]

6.1.3 Interview

Forud for interviewene udarbejdes en interviewguide med spørgsmål til brug under interviewene, se bilag D [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 122]. Spørgsmålene er udarbejdet på baggrund af temaerne i første stadie – tematisering. I interviewguiden beskrives for hvert spørgsmål, hvorledes dette skal være med til at besvare problemformuleringen.

6.1.4 Transskription

Dataene fra interviewene transskriberes, da interviewsamtalerne ligger til grund for analysen. Hvert interview transskriberes og som udgangspunkt bliver det udskrevet ordret. Projektgruppen vælger at gengive interviewene i en mere flydende skriftlig form end rent talesprog. Dette valg er truffet for at øge læsbarheden af interviewsamtalerne, samt opnå større forståelse ved de angivne citater i analysen. Det er dog afgørende, at fastholde meningsindholdet af det sagte. Pauser og følelsesudtryk, fx latter og suk medtages derfor ikke i interviewene. [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 200-201, 307]

Transskriptionen foretages af personen, der har foretaget interviewet. Dette skyldes, at det kan være vanskeligt for en tredjepart at høre den præcise ordlyd på lydoptagelsen. Derudover transskriberes interviewene relativt kort tid efter interviewet er fuldført, så det stadig er i frisk erindring. [Brinkmann og Tanggaard, 2010, s. 43] Transskriptionerne af interviewene kan ses i bilag E.

6.1.5 Analyse

Målet med analysen er, at *"ende med et overblik over materialet, der sætter en i stand til at se nye sammenhænge, en ny orden, som ikke var åbenbar fra begyndelsen."* [Brinkmann og Tanggaard, 2010, s. 46]. Analysen af interviewene skal derfor benyttes til at få af- og bekræftet resultaterne fra foregående analyser, samt at få ny viden, som analyserne ikke kunne bidrage med.

Analysen inddeles i de temaer, der er beskrevet under stadiet tematisering. For hvert tema opstilles pointer, der er relevante at fremhæve. Der skelnes mellem om udsagnet eller slutningen er fra miljøcentrene (MC), de tidligere amter (Amt) eller kommunerne (Komm.). Disse udsagn og slutninger uddybes efterfølgende.

6.1.6 Verificering

Dette stadie handler om, at fastslå validiteten og reliabiliteten af interviewresultaterne. Reliabilitet omhandler pålideligheden af undersøgelsen og validitet omhandler om det undersøgte er, hvad det var meningen at undersøge. [Kvale og Brinkmann, 2004, s. 122]

Det vurderes, at interviewundersøgelsens reliabilitet er troværdig. Det skyldes, at der er interviewet personer fra miljøcentrene, de tidligere amter og kommunerne, som alle arbejder med tilsyn af kommune- og lokalplaner eller fysisk planlægning. De besidder derfor en unik viden, som ikke kunne være indsamlet på anden vis. Projektgruppen er opmærksom på, at der stilles spørgsmål til aktører, der tidligere har siddet ved amtet og nu sidder ved kommunen. Spørgsmålene er derfor udformet, så aktørerne ikke skal sætte daværende eller nuværende arbejdsplads i et dårligt lys.

Det må vurderes, at undersøgelsen besvarer det projektgruppen ønsker at få besvaret, da den beskrevne metode er fulgt. Metoden er udarbejdet for at sikre, at der opnås de ønskede resultater.

I forbindelse med diskussionen foretages en metodekritik, hvor projektets metoder gennemgås. Formålet er, at diskutere de anvendte metoder.

6.1.7 Rapportering

Undersøgelsens resultater bliver præsenteret i den følgende analyse. Her sammenholdes pointer fra de forskellige aktører. Analysen af data indsamlet ved interviewene skal sammen med projektets resterende analyser sammenholdes og diskuteres. Dette fører til besvarelse af problemformuleringens spørgsmål.

6.2 Analyse af interviewene

I dette afsnit analyseres besvarelsen af interviewsamtalerne for at af- og bekræfte resultaterne af de foregående analyser, samt at få ny viden, som analyserne ikke kunne bidrage med. Analysen foretages som beskrevet i afsnit 6.1.5 Analyse, side 135.

6.2.1 Sikring af overordnede interesser

Det er klarlagt, at miljøcentre skal varetage overordnede interesser, hvorimod amtsråd sikrede, at kommuneplanen var i overensstemmelse med regionplanen og regler eller beslutninger efter PL04 § 3. Projektgruppen er interesseret i, at undersøge om denne ændring har medført, at kommunerne har fået større frihed i deres planlægning.

Det er ligeledes blevet klarlagt, at kommunerne i områder med fx landskabelige interesser kan planlægge på et lokalt niveau uden planlægningen kommer i konflikt med de overordnede interesser. Det undersøges hvor langt kommunerne kan gå, før miljøcentrene fremsætter indsigelse. Følgende pointer er fremkommet ved interviewene:

- MC: Miljøcentrene går ikke i detaljer, som amterne gjorde i tilsynet [Hansen, 2010]
- Amt: Staten gør indsigelse, når det er af overordnet interesse [Lave, 2010]
- Komm.: Kommunerne har fået større frihed [Henneby, 2010]

Amtsrådene førte legalitetskontrol i forbindelse med tilsyn af kommune- og lokalplaner. Denne kontrol har miljøcentrene ikke overtaget, hvilket skyldes, at miljøcentrene ikke er planmyndighed. Det er derfor kommunerne, der har overtaget legalitetskontrollen. På grund af dette kan det siges, at tilsynet er mindre detaljeret end det var før, fordi miljøcentrene ikke skal kontrollere om planerne overholder alle love. [Steenberg, 2010] Men tilsynet foretages stadig i forhold til den fysiske planlægning, hvor det sikres, at de overordnede interesser er varetaget i planlægningen. Fordi miljøcentrene kun sikrer de overordnede interesser og ikke fører så detaljeret tilsyn, som amterne gjorde, har det medført, at kommunerne har fået større frihed i planlægningen, før miljøcentrene fremsætter indsigelse. Miljøcentrene er ikke interesseret i den gode planlægning, som amterne var. Dette har ligeledes medført, at kommunerne har fået nogle flere frihedsgrader i planlægningen. Men planlægningen skal dog være inden for rammerne af de overordnede interesser. [Hansen, 2010] Fordi kommunerne fik overdraget opgaverne fra amterne samtidig med udarbejdelsen

af kommuneplanen, er mange kommuner ikke startet på opgaverne de har overtaget fra de tidligere amter og de har derfor ikke erfaret, om der er øget frihed i planlægningen. [Steenberg, 2010]

Kommunerne oplever dog dette forskelligt. Nogle synes, at tilsynet er blevet mere overordnet, og at kommunerne har fået større frihed i planlægningen. Det skyldes, at miljøcentrene ikke går så meget i detaljer, og at det er overordnede principper de varetager. [Henneby, 2010] [Lave, 2010] [V. Christensen, 2010] Andre synes, at det er samme praksis miljøcentrene lægger for dagen. Det kan måske skyldes, at miljøcentrene har overtaget en del amtsfolk, som kender til den tidligere planlægning. [Knudsen, 2010] I forbindelse med tilsynet af lokalplaner fremsættes kun indsigelse på baggrund af bestemte områder, fx kyst og detail. [Lave, 2010]

Angående spørgsmålet om hvor langt kommunerne kan gå i deres planlægning i landskabelige områder klarlægges det, at miljøcentrene skal føre samme linje over for kommunerne, som staten gjorde overfor amterne. Tilsynet efter kommunalreformen er, som beskrevet tidligere, ikke ligeså detaljeret som tidligere. Men miljøcentrene har dog sektorplanerne, som de skal varetage, og hvis kommunerne fx foretager planlægning i nærheden af Natura2000-områder er miljøcentrene meget opmærksomme. [Steenberg, 2010] [Hansen, 2010] Yderligere er nogle overordnede interesser mere vigtige end andre. Vigtigheden af disse interesser er afgjort af politikken udført på Christiansborg. Blandt andet er grundvandsbeskyttelse, spredt byudvikling og klar forskel på by og land nogle af de emner, der bliver forfulgt mere nidkært. [Hansen, 2010]

Kommunerne mener ligeledes, at de har fået større frihed i planlægningen inden for de landskabelige områder. Det skyldes, som beskrevet tidligere, at miljøcentrene først fremsætter indsigelse når planlægningen er i strid med de overordnede interesser. [Henneby, 2010] [Lave, 2010] [P. J. Christensen, 2010] Projektgruppen er ved interviewene gjort opmærksom på, at det endnu er tidligt at stille spørgsmål om tilsynet er blevet mere skærpet. Det skyldes, at de fleste kommuner direkte har overført regionplanens udpegninger, og derfor ikke endnu har fundet ud af hvilken linje miljøcentrene lægger. [V. Christensen, 2010]

Dette kan medføre, at kommunerne ønsker at udlægge områder til fx boliger i områder med landskabelige. I forbindelse med ønsket om byvækst hos kommunerne kan det forventes, at kommunerne nogle steder *"vil prioritere byvækst*

6 Interviews

over landskabelige værdier" [Hansen, 2010].

Det kan på baggrund af dette konkluderes, at kommunerne har fået en større frihed i deres planlægning. Det skyldes, at miljøcentrene først fremsætter indsigelse når planlægningen er i strid med de overordnede interesser. Mange af kommunerne har ikke haft ressourcer til at foretage ændringer i regionplanens udpegninger og har derfor overført dem direkte til kommuneplanen. Derfor er det først ved næste kommuneplan, at det bliver tydeligt hvor stor forskellen er på tilsynet før og efter kommunalreformen.

6.2.2 Sikring af kommunens egne udpegninger

Det er blevet fastslået at kommunerne ikke respekterer udpegningerne i regionplanen. Det undersøges derfor om miljøcentrene sikrer, at kommunerne overholder deres udpegninger i kommuneplanen fx ved udlæg af arealer til byvækst. Følgende pointer er fremkommet ved interviewene:

- MC: Kommunerne har primært selv ansvaret for udpegningerne. [Steenberg, 2010]

Som det fremgår af pointen, er det primært kommunernes eget ansvar at sikre, at de overholder kommuneplanens udpegninger. Så længe udpegningerne ikke er i strid med de overordnede interesser vil miljøcentrene ikke påse om der er konflikt. Miljøcentrene vil derfor fx sikre at udpegninger er i overensstemmelse med udpegningerne i vandplanerne eller Natura2000-planerne. [Steenberg, 2010] [Hansen, 2010]

6.2.3 Betydning af lokalkendskab

Det har ikke været muligt i analyserne at klarlægge, om amterne benyttede deres lokale viden fra udarbejdelsen af regionplaner og sektorplaner. Det skal undersøges hvordan miljøcentret opnår lokalt kendskab for at varetage de overordnede interesser. Følgende pointer er fremkommet ved interviewene:

- Amt: Ikke entydigt om de benyttede deres viden fra udarbejdelsen af regionplanen
- MC: *"hvis man mener lokalkendskab, som at kende hver en kvadratmeter af en kommunes areal, er det ikke altid nødvendigt"* [Steenberg, 2010]
- Komm.: Miljøcentrene støtter sig til visualiseringer [V. Christensen, 2010]

Det fremgår af første pointe, at det ikke er entydigt, om amterne benyttede viden fra udarbejdelsen af regionplanen. Det ses ud fra to interviews med henholdsvis Poul Jørgen Christensen og Søren Sloth Lave, at de ikke sad med

regionplanlægning samtidig med tilsyn af kommune- og lokalplaner. Dette har medført, at de ikke havde viden fra udarbejdelsen af regionplanen, som de kunne benytte ved tilsynet. Men de påpeger dog begge, at de var inde i regionplanens indhold, og det var denne, tilsynet blev foretaget på baggrund af. Det fremgår dog af interviewet med Verner Christensen fra det tidligere Nordjyllands Amt, at han både arbejdede med regionplanlægning og tilsyn samtidig. Han fortæller, at han i den grad brugte viden fra udarbejdelsen af regionplanen i forbindelse med tilsyn. Udover regionplanen var det ofte en nødvendighed at have lokalt kendskab i forbindelse med tilsyn. Amterne tog derfor på besigtigelse i områderne, hvis det var nødvendigt. Amterne benyttede også sektorplaner i forbindelse med tilsyn, da sektorplanerne var administrationsgrundlag for regionplanen. Amterne gjorde meget ud af, at have et lokalt kendskab. [V. Christensen, 2010] [Lave, 2010]

Det fremgår af anden pointe, at miljøcentrene ikke altid behøver et lokalt kendskab for at kunne varetage de overordnede interesser. Det skyldes, at de i de fleste tilfælde kan gennemføre tilsynet ved at benytte GIS-analyser. Ved hjælp af disse kan det lokaliseres, hvor der er konflikt mellem de overordnede interesser og kommuneplanlægningen. Det kan dog i nogle tilfælde være nødvendigt, at se det konkrete areal rent fysisk, for at opnå det lokale kendskab. Medarbejderne i miljøcentrene har hver deres kommuner at føre tilsyn med. Dette medfører, at de efterhånden vil få et større lokalt kendskab til kommunernes områder, som de kan benytte ved tilsynet. [Steenberg, 2010] [P. J. Christensen, 2010]

Yderligere har miljøcentrene overtaget mange af de tidligere medarbejdere fra amterne. Mange af de tidligere amtsmedarbejdere i miljøcentrene arbejder, med netop det geografiske område, de administrerede hos de tidligere amter. Dette betyder, at miljøcentrene derved har opnået lokalt kendskab til de forskellige områder, som de ellers ikke ville have. En del af disse medarbejdere må dog forventes at gå på pension i løbet af en årrække, og håbet hos miljøcentrene er at de har videregivet denne viden til andre medarbejdere inden. [Hansen, 2010] [Steenberg, 2010]

Kommunerne har ved tilsyn af kommune- og lokalplaner erfaret at miljøcentrene ikke er planmyndighed, ved tilgangen til tilsynene. Det er erfaret, at miljøcentrene benytter sig af visualiseringer i stedet for egentligt tilsyn af området. Dette ses blandt andet inden for emnet kyst, hvor en af de interviewede har oplevet dette [V. Christensen, 2010]. Ved konkrete sager tager miljøcentrene ud og besigtiger områderne, men de har ikke nødvendigvis været

6 Interviews

i kommunen før. [Knudsen, 2010] Det kan ligeledes mærkes på tilsynene, at miljøcentrene er længere væk fra lokalområder end amterne var. [Henneby, 2010]

Det kan konkluderes, at det ikke entydigt fremgår af interviewene, om amterne benyttede deres viden fra udarbejdelsen af regionplanen i forbindelse med tilsynet. Det fremgår af analysen, at tilsynet blev foretaget på baggrund af regionplanen, og kendskab til planen kan derfor have været tilstrækkeligt til udførelse af tilsyn. Derudover benyttede amterne sig af besigtigelse for at få et lokalt kendskab. Yderligere kan det konkluderes, at det i de fleste tilfælde ikke er nødvendigt at have et detaljeret lokalt kendskab i forbindelse med varetagelse af de overordnede interesser. De fleste sager kan løses vha. GIS-analyser. I konkrete tilfælde foretages besigtigelse.

6.2.4 Planlægningsrollen

Det skal undersøges, om miljøcentrene har forståelse for kommunernes planlægning, når de ikke selv foretager fysisk planlægning. Følgende pointer er fremkommet ved interviewene:

- MC: Der er ikke problemer med at forstå kommunernes planlægning [Steenberg, 2010]
- MC: Miljøcentrene "blander" sig ikke i om kommunerne udfører god planlægning eller ej [Hansen, 2010]
- Komm.: Kommunerne har et anderledes syn på planlægning fordi de er tættere på borgeren [Knudsen, 2010]

Det fremgår af første punkt, at miljøcentret ikke har problemer med, at forstå kommunernes planlægning selv om de ikke er planmyndighed. Det skyldes, at de fleste medarbejdere har en planlægningsmæssig uddannelse, samt at en del af medarbejderne tidligere var ansat hos amtet. Yderligere har miljøcentret løbende dialog med kommunerne for at følge med i, hvad de foretager sig. Miljøcentret ved derfor, hvilke overvejelser kommunerne har gjort sig i forbindelse med planlægning. [Steenberg, 2010] [Hansen, 2010]

Det er dog også begrænset, hvor meget planlægning miljøcentrene skal sætte sig ind i. Miljøcentrene er ikke planmyndighed, og skal kun sikre at kommunerne i deres planlægning overholder de overordnede interesser. Miljøcentrene indgår ikke dialog om den "gode" planlægning, som amterne gjorde. Det skyldes, at kommunerne efter kommunalreformen har overtaget den fuldstændige plankompetence og derfor har beslutningskompetencen i forhold til hvordan

planen skal udformes. [Steenberg, 2010]

Fordi det er de samme medarbejdere, der sidder hos miljøcentrene, som sad hos amterne og førte tilsyn, anser kommunerne det ikke som et problem, at miljøcentrene ikke besidder samme lokale kendskab. Det er de samme udfordringer, der opstår mellem kommuner og miljøcentre, som var mellem kommuner og amter. Dette skyldes, at kommunen har et anderledes syn på planlægningen, da de er tættere på borgerne, samt at der er et større politisk pres på kommunens planlægning. [Knudsen, 2010]

Det kan på baggrund af dette konkluderes, at miljøcentrene ikke har nogle problemer med at forstå kommunernes planlægning. Det skyldes bl.a., at de fleste medarbejdere i miljøcentrene har en planlægningsmæssig uddannelse. Det fremgår, at miljøcentrene ikke indgår dialog om den "gode" planlægning, som amterne gjorde. Dette kan have konsekvenser for den fysiske planlægning, da kommunerne nu alene har ansvaret for den "gode" planlægning. Hvorimod der før kommunalreformen var to myndigheder, der sikrede den "gode" planlægning.

6.3 Opsamling

Det kan på baggrund af dette konkluderes, at tilsynet er blevet mere overordnet. Det skyldes, at miljøcentrene kun skal varetage overordnede interesser. Kommunerne har i deres planlægning fået større frihed i deres planlægning før der fremsættes indsigelse. Miljøcentrene fremsætter først indsigelse når planlægningen er i strid med de overordnede interesser.

Fordi miljøcentrene varetager overordnede interesser er det i de fleste tilfælde ikke nødvendigt, at have et detaljeret lokalt kendskab til områderne, der kan klares vha. GIS-analyser. Kommunerne kan dog i visse tilfælde mangle, at miljøcentrene har et lokalt kendskab. Blandt andet ved tilsyn af kystnærhedszonen fremgår det.

Miljøcentrene har ikke problemer med at forstå kommunens planlægning. Yderligere er det begrænset hvor meget planlægning miljøcentrene skal sætte sig ind i, da de kun skal varetage de overordnede interesser. Fordi miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser, bliver der ikke længere indgået dialog om den "gode" planlægning, der blev før. Det er nu kommunernes eget ansvar at sikre dette.

6 Interviews

I denne fase er analyserne foretaget. Med resultaterne på plads kan de i næste fase diskuteres og konkluderes.

Fase 3 - Resultat

Fase 3 - Denne sidste fase indeholder besvarelsen af problemformuleringen. Først foretages en diskussion hvor resultaterne fra analyserne af indsigelserne og analysen af interviewene sammenholdes og diskuteres. Diskussionen vil lede frem til konklusionen på problemformuleringen. Projektet afsluttes med en perspektivering.

7

Diskussion

Efter hver analyse er der foretaget opsamlinger af resultaterne for besvarelse af problemformuleringen. Dette kapitel har til formål, at samle og diskutere disse opsamlingers resultater. Kapitlet er opdelt efter problemformuleringens to delspørgsmål, om ændringen af indholdet af emnerne, der fremsættes indsigelse på baggrund af, og at miljøcentrene ikke er planmyndighed, som amterne var.

Det diskuteres, om der er ligheder og uoverensstemmelser mellem resultaterne af analyserne af indsigelserne og analysen af interviews. Det skal klarlægge, om emnerne, der fremsættes indsigelse på baggrund af, har ændret sig og hvilke konsekvenser dette har medført for den fysiske planlægning. Ligeledes skal det klarlægge, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, at miljøcentrene ikke er planmyndighed, som amterne var. Diskussionen leder frem til bevarelsen af problemformuleringen i konklusionen. Til sidst i dette kapitel diskuteres projektets metoder, der er anvendt til indsamling og analyse af de empiriske data, for at klarlægge validiteten af konklusionerne.

7.1 Ændring af indholdet af emner for indsigelser

Det er i analyserne af kommuneplanindsigelser klarlagt, at emnerne før og efter kommunalreformen er de samme. Det skyldes, at emnerne der fremgår af PL04 § 6, stk. 3 alle er overført direkte, bortset fra emnet om sten, grus og andre naturforekomster i jorden. Dette emne varetages efter kommunalreformen i de regionale råstofplaner. Nogle af emnerne er blevet opdelt i flere emner, det gælder bl.a. større offentlige institutioner samt større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg. Yderligere er der indskrevet fire nye emner i bestemmelsen vedr. retningslinjer. Disse er forskellige byformål, støjbelastede

7 Diskussion

arealer, sikring mod oversvømmelse og kystnærhedszonen.

Ved sammenligningen af lokalplanindsigelser er det gjort klart, at indsigelserne fremsat af miljøcentrene ikke dækker over så mange emner som før. Dette kan skyldes, at tilsynet er blevet mere overordnet, da miljøcentrene kun skal sikre særlige hensyn. Miljøcentrene har desuden ikke har pligt til at fremsætte indsigelse, jf. PL09 § 29, stk. 3.

Det er yderligere klarlagt, at nogle af de overordnede interesser, som planlægningen skal overholde, er på et generelt niveau. Det vil sige at de er på niveau med de tidligere statslige interesser, som amterne skulle varetage i regionplanlægningen. Ud over dette er visse af de overordnede interesser specifikke, som de fleste tidligere retningslinjer. Størstedelen af de overordnede interesser og retningslinjerne på dette niveau har ligeledes samme formål. Det er også klarlagt, at ingen af de overordnede interesser er på lokalt niveau, som nogle af de tidligere retningslinjer. Det skyldes, at kommunerne har overtaget denne planlægning fra amterne. Det er på baggrund af dette vurderet, at konsekvensen af ændringen er, at kommunerne har fået større frihed i deres planlægning.

Det er ved interviewene blevet bekræftet, at miljøcentrene og kommunerne er enige i at kommunerne har fået større frihed i deres planlægning. Det skyldes, at miljøcentrene kun skal sikre de overordnede interesser. Der er dog nogle af kommunerne, der ikke synes, at der er sket en ændring fra tidligere. Det kan skyldes, at miljøcentrene også har varetaget de tidligere regionplaner ved dette tilsyn, og kommunerne derfor ikke kan skelne mellem overordnede interesser og regionplanen. Yderligere kan det skyldes, at de fleste kommuner har overført retningslinjerne direkte, og derved ikke har fundet ud af hvad de må mere end tidligere.

I analyserne af kommune- og lokalplanindsigelser blev det også klarlagt, at miljøcentrene ikke kontrollerer det samme, som amterne gjorde. Miljøcentrene kontrollerer ikke om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen, om arealer til byvækst overføres til byzone, om byudvikling på særlige betingelser overholder betingelserne, om byudvikling sker inden for 50 m til det overordnede vejnet, samt om der placeres funktioner, som kan genere eller blive generet af virksomheder.

I interviewene fremgår det, at det er kommunernes eget ansvar at sikre, at

7.1 Ændring af indholdet af emner for indsigelser

udpegningerne i kommuneplanen bliver overholdt. Det skyldes, at kommunerne også er blevet planmyndighed for de forhold, som før indgik i regionplanen. Miljøcentrene fremsætter kun indsigelse mod udpegninger hvis de ikke stemmer overens med sektorplaner eller de overordnede interesser. Projektgruppen vurderer på baggrund af dette, at det samme må gælde i de andre tilfælde, hvor miljøcentrene ikke foretager kontrol, som amterne gjorde.

Det er yderligere i analyserne af indsigelserne klarlagt, at miljøcentrene varetager emnet placering af transporttug erhverv langs motorveje. Dette emne er ikke set ved indsigelserne fremsat af amterne. Det skyldes, at emnet først i 2006 fremgår af landsplanredegørelsen. [Miljøministeriet, 2006b, s. 81] Det fremgår af interviewene, at miljøcentrene også behandler emner fx grundvandsbeskyttelse, spredt byudvikling og klar forskel på by og land strengere end amterne gjorde. Dette skal ses som et resultat af den politik, der bliver ført på Christiansborg lige nu.

Det kan på baggrund af dette vurderes, at konsekvenserne for den fysiske planlægning er, at der ikke bliver ført tilsyn med samme detaljeringsgrad, som amterne gjorde. Dette skyldes, at miljøcentrene kun sikrer de overordnede interesser. Fordi tilsynet ikke har samme detaljeringsgrad har kommunerne fået større frihed i planlægningen før miljøcentrene fremsætter indsigelse. Det ses fx i områder med landskabelige interesser. Dette kan have de konsekvenser, at kommunerne vælger at tilsidesætte disse landskabelige interesser, da de vil prioritere byvækst over disse værdier.

Yderligere kan det medføre konsekvenser for den fysiske planlægning, at miljøcentrene fx ikke kontrollerer om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplaner. Fordi det ikke længere sikres, om kommunerne fx overholder udpegningerne, kan det medføre at der fx foretages byvækst uden for områderne, der er udpeget til det. På denne måde forsvinder sammenhængen mellem planerne, samt formålet med udpegningerne.

Det fremgår også, at miljøcentrene varetager visse emner strengere end amterne, og at det er blevet mere regelret. Dette medfører at kommunerne ikke får lov til lige så meget i disse områder som tidligere, samt at kommunerne ikke har mulighed for at omgå disse regler. Kommunerne havde tidligere mulighed for at indgå aftaler med amterne, hvor de kunne ændre regionplanen vha. tillæg.

7.2 Miljøcentret ikke planmyndighed

Analyserne af kommune- og lokalplanindsigelser kunne til besvarelse af andet delspørgsmål kun benyttes til at klarlægge, hvordan miljøcentrene fik et lokalt kendskab. Indsigelserne kunne ikke benyttes til at klarlægge, om amterne i forbindelse med tilsynet benyttede viden fra udarbejdelsen af regionplanen og sektorplanerne. Dette måtte interviewene bidrage med.

Det er i analyserne af kommune- og lokalplanindsigelser klarlagt, at miljøcentret ikke behøver et *specifikt* kendskab til det enkelte område i kommunen, for at varetage de overordnede interesser og særlige hensyn. I de tilfælde hvor miljøcentrene behøver en specifik viden om områderne, får de denne viden fra kommunerne gennem redegørelser eller ved at foretage besigtigelse.

Det er gennem interviewene blevet bekræftet, at miljøcentrene ikke behøver at kende hver kvadratmeter af kommunerne for at varetage de overordnede interesser. I de fleste tilfælde kan de foretage vurderingen vha. GIS-analyser, hvor konflikten mellem de overordnede interesser og kommuneplanlægningen lokaliseres. I de tilfælde hvor dette ikke er tilstrækkeligt får de viden fra kommunerne eller foretager besigtigelse.

Yderligere er det i interviewene klarlagt, at kommunerne oplever at miljøcentrene ikke besidder samme lokale viden, som amterne. Det er især måden hvorpå miljøcentrene tilegner sig lokalt kendskab, hvor der er en forskel. Dette kan medføre, at der gives lov til forhold, som amterne ikke ville, da de kendte de detaljerede forhold i området og dermed havde flere forhold med i vurderingen.

Det fremgår af interviewene, at ikke alle medarbejdere fra amterne, som foretog tilsyn, benyttede viden fra udarbejdelse af regionplanen og sektorplanerne i forbindelse med tilsynet. Det skyldes, at ikke alle medarbejdere, som førte tilsyn, havde været med til udarbejdelsen af regionplanen og sektorplanerne. Det vurderes derfor, at tilsynet er blevet foretaget på baggrund af regionplanen, og det derfor var tilstrækkeligt med kendskab til regionplanens indhold, for at føre tilsyn med kommune- og lokalplaner.

Udover dette er det klarlagt, at fordi miljøcentret ikke er planmyndighed skal de ikke føre legalitetskontrol med kommune- og lokalplaner, som amtsrådet gjorde. At de ikke er planmyndighed medfører ligeledes, at miljøcentret ikke, som amterne, er interesseret i om kommunerne foretager "god" planlægning.

7.2 Miljøcentret ikke planmyndighed

Projektgruppen har også undersøgt, om miljøcentrene, fordi de ikke er planmyndighed, kan have problemer med at sætte sig ind i kommunernes planlægning. Det er gennem interviewene klarlagt, at de ikke har problemer med at forstå kommunernes planlægning. Dette skyldes, at miljøcentrenes medarbejdere besidder en relevant planlægningsmæssig uddannelse. Derudover har en del medarbejdere ved miljøcentrene arbejdet med planlægning eller tilsyn ved de tidligere amter. Dette betyder, at miljøcentrene har en forståelse for den planlægning, der bliver udført i kommunerne. Derudover har miljøcentrene en løbende dialog med kommunerne om hvad de foretager sig, og de ved derfor hvilke overvejelser kommunerne har gjort sig i forbindelse med planlægningen.

Det kan på baggrund af ovenstående vurderes, at miljøcentrene ikke har behov for et detaljeret kendskab til områder for at varetage de overordnede interesser. De får dog deres *specifikke* lokale viden fra kommunernes redegørelser eller besigtigelse. At miljøcentrene får en del af deres lokale viden gennem kommunernes redegørelser, kan medføre, at miljøcentrene foretager deres vurderinger på et forkert grundlag. Det skyldes, at fordi miljøcentrene ikke har nogen viden om de enkelte områder, vil de ikke vide hvornår kommunernes redegørelser er behæftet med fejl. Dette kan medføre, at der tillades planlægning, der ikke tidligere ville være tilladt. Miljøcentrene har dog overtaget en del af de tidligere amtsmedarbejdere, som besidder en detaljeret viden om områderne. De vil derfor vide hvornår redegørelserne er behæftet med fejl. Ved størstedelen af tilsynene kan miljøcentrene foretage tilsyn vha. GIS-analyser. Det skyldes, at tilsynet er blevet mere overordnet og derfor er det ikke nødvendigt, at have en detaljeret viden om områderne. Det har de konsekvenser, som beskrevet tidligere, at kommunerne kan få lov til mere end tidligere.

At miljøcentrene ikke fører legalitetskontrol, som amterne gjorde, medfører at miljøcentrene ikke kontrollerer om kommune- og lokalplanerne overholder lovgivningen. Det er blevet kommunernes eget ansvar som planmyndighed. Fordi det ikke kontrolleres kan kommunerne foretage planlægning, som strider mod lovgivningen. Det er kun hvis planlægningen kommer i konflikt med love, der varetages gennem de overordnede interesser, som fremsættes indsigelse.

Konsekvenserne ved at miljøcentrene ikke interesserer sig for den "gode" planlægning, som amterne gjorde, er at der kan foretages vilkårlig planlægning i kommunerne. Dette kan medføre, at der foretages planlægning, som ikke sikrer, at landets arealer tages i anvendelse ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering [LBK937, 2009]. Det kan derfor betyde, at der foretages planlægning,

som ikke vil komme kommunens borgere til gavn.

Det skyldes, at den fysiske planlægning er vigtig i forhold til at sikre, at landets arealer tages i anvendelse ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering.

7.3 Metodekritik

I dette afsnit foretages en kritisk vurdering af projektets metoder til indsamling og analyse af de empiriske data. Afsnittet omhandler metoderne for rekvirering af indsigelser, analyse af indsigelserne og udførelse af interviews.

7.3.1 Rekvirering af indsigelser

Det må vurderes, at antallet af kommuneplanindsigelser fra miljøcentrene var tilstrækkelige til at give et troværdigt billede af indholdet af tilsyn med kommuneplaner. Dette skyldes, at projektgruppen rekvirerede alle kommuneplanindsigelser, som var fremsat mod de nye kommuneplaner fra Miljøcenter Århus og Odense. Fordi miljøcentrene er én myndighed og der i interviewene af medarbejderne fra miljøcentrene blev givet enslydende svar, må det vurderes, at indsigelser fra to miljøcentre er tilstrækkeligt til at foretage generelle slutninger. Det kan dog, som beskrevet tidligere, ikke udelukkes, at Miljøcenter Roskilde kan have indsigelser, som vil skille sig ud fra indsigelser fra Miljøcenter Århus og Odense.

Ved lokalplanindsigelserne genbrugte projektgruppen indsigelser, som var benyttet i et tidligere projekt. Indsigelserne var fra perioden år 2007-2009. Projektgruppen har derved ikke analyseret de nyeste lokalplanindsigelser fra 2010. Men det må vurderes, at dette ikke gør en forskel, da indholdet af tilsyn med lokalplaner ikke har ændret sig efter kommunalreformen. Det kunne have medført, at projektgruppen havde et større grundlag at drage slutninger på baggrund af, men tids- og resourcemæssigt har 36 lokalplanindsigelser fra de tidligere amtsråd og 31 lokalplanindsigelser fra miljøcentre været passende at analysere.

Der kan derimod stilles spørgsmål ved rekvireringen af indsigelser fra amterne. Det skyldes både antallet af amter, der er rekvireret indsigelser fra, men også antallet af indsigelser fra de enkelte amter. Der er rekvireret kommuneplanindsigelser fra seks amter og lokalplanindsigelser fra tre amter i Jylland og på Fyn. Hvis dette skulle stemme overens med det område, som miljøcenter Århus og Odense dækker skulle der være rekvireret indsigelser fra Nordjyllands Amt, Viborg Amt, Århus Amt, Ringkøbing Amt, Vejle Amt, Ribe Amt, Sønderjyllands Amt og Fyns Amt. Dette er dog ikke tilfældet, hvilket betyder at resultatet af sammenligningen ikke kan regnes for værende 100 % sandfærdigt.

Yderligere kan det være et problem, at der er rekvireret flere indsigelser fra visse amter end andre. Dette kan være med til at give et skævt billede af hvordan tilsynet var før kommunalreformen, da analysen kan være påvirket af det enkelte amts praksis. Projektgruppen har i metoden antaget at amtsråd havde ens procedure for tilsyn. Det fremgår dog af interviewene, at dette ikke var tilfældet. På grund af dette skulle der have været rekvireret indsigelser fra flere amter for at give et mere fyldestgørende billede.

En anden problemstilling er at projektgruppen har modtaget notater fra dialogmøder om kommuneplanforslag mellem kommuner og miljøcentre. I disse dokumenter indgår emner, der ikke er fremsat indsigelse mod. Der ville dog være fremsat indsigelse, hvis ikke konflikten var blevet løst i forbindelse med mødet. Da projektgruppen ikke har dokumenter, der viser dialogen mellem amter og kommuner er dette ikke medtaget i analysen. Analyserne er derfor ikke foretaget på samme præmisser, og dette kan medføre, at sammenligningerne ikke er fuldstændig troværdige. Det skyldes, at analysen af kommuneplanindsigelserne fra miljøcentrene kan indeholde flere emner pga. dialognotaterne.

7.3.2 Analysemetode

Analysen af indsigelser har til formål, at finde frem til hvilke emner, der fremsættes indsigelse på baggrund af, samt om emnerne har ændret sig. Indsigelserne kategoriseres efter hvilke emner og deres indhold, der er fremsat indsigelse på baggrund af. Før kommunalreformen var det regionplanens retningslinjer og regler eller beslutninger efter PL04 § 3, der dannede grundlag for amternes indsigelser. Ligeledes inddeles emnerne efter kommunalreformen efter krav til kommuneplanen, som skal medføre, at de overordnede interesser overholdes. Det må vurderes, at dette er med til at give et sandfærdigt billede af, hvordan emnerne og deres indhold var før og efter kommunalreformen.

Ved analyse af hvordan miljøcentrene opnår et lokalt kendskab, kategoriseres indsigelserne efter hvordan miljøcentrene har fået sit lokale kendskab. Det må derfor vurderes, at analysen gav de resultater, som formålet søgte.

7.3.3 Interviews

Projektgruppen valgte at foretage interviewene over telefon. Projektgruppen synes interviewene gik efter hensigten, men i visse situationer kunne det have været belejligt at være ansigt til ansigt med interviewpersonen. Det skyldes bl.a., at det kan være vanskeligt at have en gensidig forståelse, da hinandens kropssprog ikke kan tydes gennem telefonen.

7 Diskussion

Interviewpersonerne fik tilsendt interviewspørgsmålene inden selve interviewet, så de kunne forberede sig hvis de havde tid. Projektgruppen oplevede at nogle havde forberedt sig og andre ikke havde. Der var bl.a. én af aktørerne, der havde spurgt andre medarbejdere om hvad de mente inden vi ringede. Dette er et eksempel på, at der er fordele ved at sende spørgsmålene inden.

Projektgruppen benyttede sig af en interviewguide, som skulle guide dem igennem interviewet for at sikre, at der blev stillet de ønskede spørgsmål, samt at det ønskede resultat blev opnået. Projektgruppen har dog efterfølgende fundet ud af, at interviewguiden skulle have indeholdt nogle flere uddybende spørgsmål. Dette skyldes, at projektgruppen ikke har været gode nok til selv, at opfange hvornår der skulle foretages uddybelser af spørgsmålene. Dette skyldes projektgruppens manglende erfaring med at foretage interview. Projektgruppen oplevede derfor også, at erfaringen blev større for hvert interview, der blev foretaget.

Yderligere blev interviewene optaget. Dette har været en fordel, da der har været mulighed for at høre interviewene igen, hvis der var noget der tvivl om. Der blev foretaget interviews med to medarbejdere fra miljøcentrene, tre tidligere medarbejdere fra amterne og fem medarbejdere fra kommunerne, hvor tre af dem var de tidligere medarbejdere fra amterne.

Interviewene med medarbejderne fra miljøcentrene klarlagde, som projektgruppen havde antaget, at der var ens procedure. Projektgruppen har ingen grund til at stille tvivl ved svarene, da det vurderes at interviewpersonerne er kompetente til at svare på spørgsmålene i kraft af deres stillinger og uddannelse. På grund af dette må det vurderes, at det var tilstrækkeligt, at interviewe to personer fra miljøcentrene, samt at svarene er pålidelige.

Der kan stilles spørgsmål, om det var tilstrækkeligt, at interviewe tre tidligere amtsmedarbejdere. Det skyldes, at det under interviewene blev konstateret, at amterne havde forskellige procedurer for tilsyn. Der skulle derfor have været interviewet nogle flere for at få et mere sandfærdigt billede af hvordan deres tilsyn var.

Der er interviewet fem medarbejdere fra kommunerne. Det vurderes, at være tilstrækkeligt for at give et billede af tilsynet. Projektgruppen vurderer, at interviewpersonerne er kompetente til at svare på spørgsmålene i kraft af deres stillinger som planlæggere i diverse plan-afdelinger i kommunerne.

Fordi interviewene er med til at af- og bekræfte resultaterne fra analyserne kommer de til at validere hinanden og styrke projektets validitet.

7.4 Kildekritik

Projektgruppen har forsøgt at være kritiske overfor kilder, der er benyttet i projektet. Det vil sige at projektgruppen har været opmærksom på om det er troværdige kilder fx ved om forfatterne er kvalificeret til at udtale sig om det pågældende emne. Projektgruppen har ligeledes været opmærksom på at benytte nyeste udgaver af den skrevne litteratur. Udover dette har projektgruppen også forsøgt ikke at benytte statslige kilder, hvor de kommer med udmeldinger om hvordan tilsynet er. Dette skyldes, at staten har en interesse i, at det ser ud som om, at ændringen af tilsynet er lige så godt eller bedre end det tidligere, da det er dem, der har foretaget ændringen.

8

Konklusion

Dette kapitel skal være med til at besvare projektets problemformulering, der lyder som følgende:

Hvilke konsekvenser har det for den fysiske planlægning, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner er blevet ændret i forbindelse med kommunalreformen?

- Har ændringen af tilsynets indhold medført en ændring af emnerne, der gøres indsigelse på baggrund af, og hvilke konsekvenser har det for den fysiske planlægning?
- Hvilke konsekvenser har det for den fysiske planlægning, at miljøcentrene som tilsynsmyndighed ikke er planmyndighed?

Det er gennem løsning af første delspørgsmål konstateret, at emnerne, der før kommunalreformen blev fremsat indsigelse mod kommuneplaner på baggrund af, stadig er de samme. Der er kun ét emne fra tidligere, som ikke længere varetages gennem retningslinjerne. Det er emnet om sten, grus og andre forekomster i jorden. Dette varetages gennem de nye råstofplaner, som regionerne udarbejder. Indholdet af emnerne er dog ikke det samme efter kommunalreformen. Nogle af de overordnede interesser er generelle og er på niveau med de tidligere statslige interesser, som amterne skulle varetage i regionplanlægningen. Andre er specifikke og er på samme niveau, som de fleste retningslinjer. Andre er ikke på samme niveau, som retningslinjerne, der omhandlede lokale områder. Det skyldes, at kommunerne har overtaget planlægningen på lokalt niveau.

8 Konklusion

Ved sammenligningen af lokalplanindsigelser er det gjort klart, at indsigelserne fremsat af miljøcentrene ikke dækker over så mange emner som før kommunalreformen. Dette kan skyldes, at tilsynet er blevet mere overordnet, da miljøcentrene kun skal sikre særlige hensyn. Ved analysen af lokalplanindsigelser er det gjort klart at miljøcentrene ikke har fremsat indsigelse på baggrund af emnerne jordbrug, fritidsformål, samt trafikanlæg og tekniske anlæg. Konsekvensen af dette er at kommunerne i større grad får frihed da der ikke er lige så mange emner, der sikres efter tilsynet er ændret.

På grund af at miljøcentrene kun varetager de overordnede interesser, har kommunerne mere frihed til at planlægge inden, der fremsættes indsigelse. Det ses fx i områder med landskabelige interesser. Dette kan have de konsekvenser, at kommunerne vælger at tilsidesætte disse landskabelige interesser, da de fx vil prioritere byvækst over disse værdier.

Yderligere kan det medføre konsekvenser for den fysiske planlægning, at miljøcentrene fx ikke kontrollerer om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplaner, eller om de får overført byvækstarealer til byzone. Fordi det ikke længere sikres, om kommunerne fx overholder udpegningerne, kan det medføre at der fx foretages byvækst uden for de områder, der er udpeget til formålet. På denne måde forsvinder sammenhængen mellem planerne, samt formålet med udpegningerne.

Ved besvarelsen af andet delspørgsmål er det klarlagt, at miljøcentrene generelt ikke behøver et detaljeret kendskab til varetagelse af de overordnede interesser og særlige hensyn. De får dog deres lokale viden fra kommunernes redegørelser eller besigtigelse. At miljøcentrene får en del af deres lokale viden gennem kommunernes redegørelser, kan medføre at miljøcentrene foretager deres vurderinger på et forkert grundlag. Det skyldes, at fordi miljøcentrene ikke har en viden om de enkelte områder, vil de ikke vide hvornår kommunernes redegørelser er behæftet med fejl. Konsekvenserne af at miljøcentrene ikke er planmyndighed kan være at der tillades planlægning, der tidligere ikke ville være givet lov til. Miljøcentrene har dog "overtaget" en del af de tidligere amtsmedarbejdere, som besidder en detaljeret viden om områderne. De vil derfor kunne benytte deres lokale kendskab ved tilsyn, samt vide hvornår redegørelserne er behæftet med fejl.

Ved størstedelen af tilsynene kan miljøcentrene foretage tilsyn vha. GIS-

analyser. Det skyldes, at tilsynet er blevet mere overordnet og derfor er det ikke altid nødvendigt, at have en detaljeret viden om områderne. Det har de konsekvenser, som beskrevet tidligere, at kommunerne kan få lov til mere end tidligere.

Det kan på baggrund af dette vurderes, at konsekvenserne for den fysiske planlægning er, at der ikke bliver ført tilsyn med samme detaljeringsgrad, som amterne gjorde. Dette skyldes, at miljøcentrene ikke er planmyndighed og derfor ikke fører legalitetskontrol, og ikke interesserer sig for den "gode" planlægning. Legalitetskontrollen medfører, at miljøcentrene ikke kontrollerer om kommune- og lokalplanerne overholder lovgivningen. Det er blevet kommunernes eget ansvar som planmyndighed. Fordi dette ikke kontrolleres kan kommunerne foretage planlægning, som strider mod lovgivningen. Der fremsættes først indsigelse når planlægningen i kommunerne er i konflikt med lovgivning, der varetages gennem de overordnede interesser.

Konsekvenserne ved at miljøcentrene ikke interesserer sig for den "gode" planlægning, som amterne gjorde, er at der kan foretages vilkårlig planlægning i kommunerne. Det kan have konsekvensen at planlægningen ikke sker ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering og ikke vil komme kommunens borgere til gavn.

9

Perspektivering

I gennem projektet er det blevet klarlagt, at kommunerne og miljøcentrene er i en overgangs- og opstartsfase. Det skyldes, at kommunerne har haft til opgave at udarbejde nye kommuneplaner indeholdende de tidligere retningslinjer fra regionplanerne. Kommunerne har i de fleste tilfælde ikke haft ressourcer til andet end at overføre retningslinjerne direkte til kommuneplanen. Efter retningslinjerne er blevet overført bliver regionplanerne, der har retsvirkning som landsplandirektiv, ophævet. Det betyder at miljøcentrene ved næste kommuneplan ikke vil kunne fremsætte indsigelse på baggrund af retningslinjerne, men kun de overordnede interesser. Yderligere har det været en opstartsfase for miljøcentrene, som har skulle finde ud af hvordan praksis skulle være.

Fordi det har været en overgangs- og opstartsfase betyder det, at konsekvenserne og konflikterne først bliver tydelige ved næste kommuneplan. Fordi de fleste kommuner har overført regionplanretningslinjerne direkte, er det først når de begynder at ændre på disse og afprøver hvor grænsen går, at kommunerne finder ud af hvilken større frihed de har fået i planlægningen. Der vil derfor fremkomme flere spørgsmål ved næste kommuneplan. [V. Christensen, 2010]

Tilsynet er efter miljøcentrene har overtaget det blevet mere overordnet. Kommunerne har på grund af det overordnede tilsyn fået større frihed til selv, at bestemme over deres planlægning. På grund af kommunernes større ansvar bliver spørgsmålet derfor om kommunerne har kompetence til at forvalte de nye opgaver, samt om kommunerne kan tilsidesætte deres egne interesser i forhold til fx naturinteresserne. På baggrund af dette opstår der andre relevante spørgsmål, fx om små og store kommuner kan foretage planlægning på samme

9 Perspektivering

faglige niveau, og hvordan kommunalpolitikkerne får interesse for naturværdierne o.lign., som ikke umiddelbart bidrager med profit i kommunekassen.

Af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009 fremgår det, at der skal lægges vægt på dialogen mellem miljøcentre og kommuner. Dialogen skal være med til at minimere antallet af statslige indsigelser. Dialog har dog altid været en vigtig del af tilsynet. Amterne benyttede sig ligeledes af dialog, dog var der forskellig praksis i de enkelte amter, mht. hvordan dialogen blev benyttet i forhold til løsning af konflikter. Af interviewene fremgår det, at nogle syntes at der er for meget dialog mellem kommuner og miljøcentre. Det skyldes, at miljøcentrene strækker dialogen så langt som muligt [Knudsen, 2010].

Ved ændringen af tilsynet er der forsvundet et politisk niveau, hvor der var mulighed for at indgå dialog. Det skyldes, at miljøcentrene ikke har af en bestyrelse bestående af politikere, som amterne havde. Miljøcentrene består kun af én politiker, nemlig miljøministeren. Det blev udmeldt fra starten at ministeren ikke ville have enkeltsager på hendes bord. Mange sager blev før kommunalreformen løst ved, at kommunerne bad om et møde med udvalgsformanden, hvorefter der blev fundet en løsning på uenighederne. Amdsrådet skulle varetage de regionale interesser, og de havde derfor interesse i at understøtte udviklingen i kommunerne. På grund af dette havde amtsrådet og kommunalbestyrelsen i mange sager fælles interesser. På grund af at kommunerne ikke har mulighed for at holde disse møder, er der forsvundet et værktøj, som kommunerne benyttede sig af, i tilfælde af konflikter i planlægningen. [Henneby, 2010] [Hansen, 2010] [Haugaard, 2010]

I projektet er det undersøgt, hvilke konsekvenser ændringen af tilsynet har medført. Projektgruppen har ikke taget stilling til om ændringen har været positiv eller negativ. Dette spørgsmål og ovenstående ville være relevante spørgsmål, som kunne undersøges i et efterfølgende projekt.

Litteraturliste

Amtsrådsforeningen [1983]

Amterne i Danmark

Amtsrådsforeningen i Danmark

ISBN: 87-87596-50-4.

Anders Dahl, Tina Hansen og Vagn Olsen [2005]

Styrk projektarbejdet – en redsjobsbog til problemorienteret projektarbejde

Biofolia

ISBN: 87-91319-269.

Andersen, Bendt og Ole Christiansen [1989]

Kommuneplanloven – Kommenteret af Bendt Andersen og Ole Christiansen.

Andersen, Ib [2005]

Den skinbarlige virkelighed – vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne

Forlaget Samfundslitteratur

ISBN: 87-593-1140-1.

— [2006]

Dataindsamling og spørgeteknikker – i projektarbejder inden for samfundsvidenskaberne

Forlaget Samfundslitteratur

ISBN: 87-593-1086-3.

Aunsborg, Christian [1997]

Projektarbejdets teori og metode

Kompendium til Landinspektøruddannelsens, 7. semester

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning Aalborg Universitet 1997.

BEK1128 [2007]

Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til By- og Landskabsstyrelsen og Miljøministeriets miljøcentre

BEK nr. 1128 af 26/09/2007

Miljøministeriet.

9 Perspektivering

BEK408 [2007]

Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter

BEK nr. 408 af 01/05/2007

Miljøministeriet.

Berg, Bendt [2002]

Almindelig forvatningsret

Forlaget Thomson - Gad Jura

ISBN: 87-619-0342-4.

Boeck, Anne Birte [2002]

Lov om planlægning - Kommenteret af Anne Birte Boeck.

Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard [2010]

Kvalitative metoder

Hans Reitzels Forlag

ISBN: 978-87-412-5255-1.

Brodersen, Lars [2005]

Pixivejledning i projektmetode

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning - Aalborg Universitet.

Christensen, Poul Jørgen [2010]

Interview, d. 28. juni, 2010

Haderslev Kommune

Tidl. Sønderjyllands Amt.

Christensen, Verner [2010]

Interview, d. 28. juni, 2010

Aalborg Kommune

Tidl. Nordjyllands Amt.

Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard [2008]

Strukturreformens vej til den politiske beslutningsdagsorden

Syddansk Universitetsforlag.

CIR215 [1991]

Cirkulære om planlægning og administration af kystområderne

CIR nr. 215 af 19/12/1991

Miljøministeriet.

CIR35 [2005]

Cirkulære om varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under region-, kommune- og lokalplanlægningen mv.

CIR nr. 35 af 03/06/2005

Fødevareministeriet.

Enemark, Stig [1995]

„Planlægning - regulering - realisering“

i: *Retligt set - synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen.*

Evald, Jens [2005]

At tænke juridisk

Nyt Juridisk Forlag

ISBN: 87-7673-010-7.

Fyn [2004]

Forslag til Tillæg nr. 4.31 og Lokalplan nr. 001.381, Boligområde mellem jernbanen, Brogade, Kullinggade og Skattergade

Svendborg Kommune

Fyns Amt.

— [2005a]

Forslag til Kommuneplan 2004 for Ejby Kommune

Ejby Kommune

Fyns Amt.

— [2005b]

Forslag til kommuneplan 2005-2017

Gudme Kommune

Fyn Amt.

— [2005c]

Fyns Amts Regionplan

URL: http://www.blst.dk/LANDSKABET/RP05_amter/fyn/.

— [2005d]

Vedr.: Forslag til Haarby Kommuneplan 2006-2018

Haarby Kommune

Fyns Amt.

— [2006a]

Indsigelse mod forslag til lokalplan nr. 1033 og tillæg nr. 8 til Kommuneplan 2001 for "Erhvervsområde Lundsmarken".

Årlev Kommune

Fyns Amt.

— [2006b]

Indsigelse mod forslag til lokalplan nr. 1033 og tillæg nr. 8 til Kommuneplan 2001 vedrørende detailhandelsbestemmelserne

Årlev Kommune

Fyns Amt.

9 Perspektivering

Fyn [2006c]

Indsigelse mod forslag til lokalplan nr. 21.05 for "Boligområde i Kirkeby".

Egebjerg Kommune

Fyns Amt.

— [2006d]

Vedr.: Forslag til kommuneplantillæg nr. 28 og lokalplan nr. 4.112 – sommerhusområde ved Horne Sommerland.

Faaborg Kommune

Fyns Amt.

Hansen, Lars Henrik Dahl [2010]

Interview, d. 29. juni, 2010

Miljøcenter Odense

Tidl. Sønderjyllands Amt.

Haugaard, Morten Harder [2010]

Mailkorrespondance mellem Kolding Kommune og projektgruppen

Vedr. tilsyn med kommune- og lokalplaner

Bilag G.

Henneby, Peter [2010]

Interview, d. 29. juni, 2010

Rebild Kommune.

Indenrigsministeriet [1990]

Kommuner og Amtskommuner – opgaver og finansiering

IndenrigsMinisteriet.

— [2004]

Aftale om strukturreform

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

ISBN: 87-7601-095-3.

Kaalund, Per [1991]

Amter og Amsråd – de første 150 år

Amsrådsforeningen

ISBN: 87-7723-043-4.

KL [2009]

Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009

KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet.

Knudsen, Jørgen [2010]

Interview, d. 29. juni, 2010

Middelfart Kommune.

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann [2004]
InterView – Introduktion til et håndværk
Hans Reitzels Forlag
ISBN: 87-412-2816-2.

L-studienævnet [2010]
Studievejledning 8. semester
L-studienævnet.

Langhammer, Birgitta [2003]
Litteraturstudie – metode.

Lave, Søren Sloth [2010]
Interview, d. 28. juni, 2010
Århus Kommune
Tidl. Århus Amt.

LBK1505 [2006]
Bekendtgørelse af museumsloven
LBK nr. 1505 af 14/12/2006
Kulturministeriet.

LBK551 [1999]
Bekendtgørelse af lov om planlægning
LBK nr 551 af 28/06/1999
Miljøministeriet.

LBK937 [2009]
Lov om Planlægning
LBK nr. 937 af 24/09/2009
Miljøministeriet.

LFF191 [1994]
Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse
LFF nr. 191 af 1993-1994, 1. samling
Miljøministeriet.

LFF59 [2002]
Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd
LFF nr. 59 af 2001-2002, 2. samling
Miljøministeriet.

LFF76 [1991]
Forslag til Lov om Planlægning
LFF nr. 76 af 1990-1991, 2. samling
Miljøministeriet.

9 Perspektivering

LFF93 [2005]

Forslag til lov om ændring af lov om Planlægning

LFF nr. 93 af 2004–2005, 2. samling

Miljøministeriet.

LOV388 [1991]

Lov om Planlægning

LOV nr. 388 af 06/06/1991

Miljøministeriet.

LOV537 [2007]

Lov om ændring af lov om planlægning

LOV nr. 537 af 06/06/2007

Miljøministeriet.

LOV602 [2005]

Lov om erhvervsfremme

LOV nr. 602 af 24/06/2005

Økonomi- og Erhvervsministeriet.

LOV883 [2004]

Lov om Planlægning

LOV nr. 883 af 18/08/2004

Miljøministeriet.

Løvgren, Mette [2004]

„De lokale ved bedst“

i: *ByplanNyt*, 2. årgang, marts 2004

ISSN: 1602–9038.

MCÅ [2008a]

Indsigelse mod forslag til kommuneplantillæg nr. 10 og lokalplan nr. 30.000-10 for et boligområde ved Solsikkevej, Sindal

Hjørring Kommune

Miljøcenter Århus.

— [2008b]

Indsigelse mod forslag til lokalplan for butikcenter

Holstebro Kommune

Miljøcenter Århus.

— [2008c]

Indsigelse mod forslag til lokalplan for byggeri iform af hytter til udlejning samt teltplads

Herning Kommune

Miljøcenter Århus.

- [2008d]
Indsigelse mod forslag til lokalplan nr. 31.E8.1 samt forslag til tillæg nr. 56 til kommunelane 2005-2016 for Herning Kommune
Herning Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2008e]
Referat fra møde den 12. juni 2008 vedr. forslag til Herning Kommuneplan 2009-20
Herning Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009a]
Bilag 2 - Referat af mødet den 9. marts om områder i særlige landskabelige og geologiske interesseområder samt referat af besigtigelser i særlige landskabelige og geologiske interesseområder onsdag den 18. marts 2009.
Silkeborg Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009b]
Forslag til kommuneplan 2009-2021 for Ringkøbing-Skjern Kommune
Ringkøbing-Skjern Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009c]
Indsigelse mod forslag til Favskov Kommuneplan 09
Favskov Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009d]
Indsigelse mod forslag til Syddjurs Kommuneplan 2009
Syddjurs Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009e]
Notat - Aftalte ændringer til forslag til Farvskov Kommuneplan 09 med markering af indsigelser fra Miljøcenter Århus
Favskov Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009f]
Notat om statslige interesser i Hedensted Kommunes Forslag til Kommuneplan 2009
Hedensted Kommune
Miljøcenter Århus.
- [2009g]
Notat om statslige interesser i Horsens Kommunes Forslag til Kommuneplan 2009

9 Perspektivering

Horsens Kommune

Miljøcenter Århus.

MCÅ [2009h]

Oplæg til teknikermødet den 18. august 2009 om Lemvig kommune plan

Lemvig Kommune

Miljøcenter Århus.

— [2009i]

Referat af dialogmøde om de statslige interesser i Forslag til Mariagerfjord Kommuneplan 2009-2013

Mariagerfjord Kommune

Miljøcenter Århus.

— [2009j]

Referat af mødet den 9. marts 2009 på Miljøcenter Århus om de statslige interesser i Silkeborg Kommunes Forslag til Kommuneplan 2009

Silkeborg Kommune

Miljøcenter Århus.

— [2009k]

Skive Kommune forslag til Kommuneplan 2009

Skive Kommune

Miljøcenter Århus.

— [2009l]

Udvidet svarbrev vedr. referat af møde 2. juli 2009 om Kommuneplan09

Aalborg Kommune

Miljøcenter Århus.

MCO [2007a]

Forslag til lokalplan nr. 1-655 Stige Ø

Odense Kommune

Miljøcenter Odense.

— [2007b]

Indsigelse mod lokalplan nr. 2007-8 og kommuneplantillæg nr. 4

Nordfyn Kommune

Miljøcenter Odense.

— [2008a]

Indsigelse mod forslag til kommuneplantillæg nr. 39 og lokalplan nr. 4-682 for IKEA

Odense Kommune

Miljøcenter Odense.

— [2008b]

Indsigelse mod forslag til kommuneplantillæg nr. 44 og lokalplanforslag nr. 1045.

- Vejle Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2008c]
Indsigelse mod forslag til lokalplan for Marina Østerhage
Sønderborg Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2008d]
Indsigelse mod forslag til Ændring 2007.18 i Kommuneplan 2006-2018 og forslag til lokalplan nr. 10-030-0002 for et erhvervsområde mellem lufthavnen og motorvej E20, Skads, Esbjerg Kommune
Esbjerg Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009a]
Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 09 for Nyborg Kommune
Nyborg Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009b]
Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 2009-2021 for Billund Kommune
Billund Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009c]
Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 2009-2021 for Middelfart Kommune
Middelfart Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009d]
Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 2009-2021 for Vejen Kommune
Vejle Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009e]
Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 2009-2021 for Vejle Kommune
Vejle Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009f]
Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 2010-2021 for Kolding Kommune
Kolding Kommune
Miljøcenter Odense.
- [2009g]
Indsigelse mod forslag til Varde Kommuneplan 2010-2022

9 Perspektivering

Varde Kommune
Miljøcenter Odense.

MCO [2009h]

Notat om statslige interesser i Aabenraa kommunes forslag til kommuneplan 2009-2021
- hovedstrukturdel og retningslinjer

Aabenraa Kommune
Miljøcenter Odense.

— [2009i]

Notat om statslige interesser i Fredericia kommunes forslag til kommuneplan 2009-2021
- hovedstrukturdel og retningslinjer

Fredericia Kommune
Miljøcenter Odense.

Miljøministeriet [2002]

Oversigt over statslige interesser i regionplanrevision 2005

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen
ISBN: 87-601-9746-3.

— [2003]

Danmarks nye miljøcentre
Miljøministeriet, Center for Koncernforvaltning.

— [2006a]

„Det ny miljøministerium“
i: *MiljøDanmark*, 07/06.

— [2006b]

Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår Landsplanredegørelse 2006
Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet
ISBN: 87-7279-713-4.

— [2006c]

Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009
Miljøministeriet
ISBN: 87-91826-00-4.

— [2009]

Landsplan redegørelse 2009 – forslag
By- og Landskabsstyrelsen og Miljøministeriet.

Morsing, Line Steenberg [2010]

Mailkorrespondance mellem Miljøcenter Århus og projektgruppen
Vedr. dialogmøder
Bilag F.

- Mouritzen, Poul Erik [2004]
„Strukturreformen som en skraldespand“
i: *Administrativ Debat*, November 2004.
- Nannestad, Peter [2006]
„Strukturreformens rationale(r)“
i: *Administrativ Debat*, November 2004
ISSN: 0108-3937.
- Nielsen, Jan [1995]
Samfundsudviklingen op til planlovsreformen.
- NKO83 [1995]
Naturklagenævnet Orienterer nr. 83, oktober 1995
Naturklagenævnsafgørelse
Naturklagenævnet Orienterer.
- Nordjylland [2005a]
Forslag til Kommuneplan 2005 for Støvring Kommune
Støvring Kommune
Nordjyllands Amt.
- [2005b]
Nordjyllands Amts Regionplan
URL: http://www.blst.dk/LANDSKABET/RP05_amter/nordjylland/.
- Olsen, Poul Bitsh og Kaare Pedersen [1997]
Problemorienteret projektarbejde – en værkstøjsbog
Roskilde Universitets Forlag
ISBN: 87-7867-023-3.
- Pallesen, Thomas [2003]
Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark
Aarhus Universitetsforlag
ISBN: 87-7934-047-4.
- Post, Arne [2009]
Byplanhåndbogen.
- Ribe [2005a]
Forslag til Kommuneplan 2005-2017
Ølgod Kommune
Ribe Amt.
- [2005b]
Ribe Amts Regionplan
URL: http://www.blst.dk/LANDSKABET/RP05_amter/ribe/.

9 Perspektivering

Ribe [2006]

Indsigelse mod forslag til Kommuneplan 2006 - 2018

Esbjerg Kommune

Ribe Amt.

Sønderjylland [2005a]

Emne: Forslag til Kommuneplantillæg nr. 19 og lokalplan nr. M 119

Aabenraa Kommune

Sønderjyllands Amt.

— [2005b]

Sønderjyllands Amts Regionplan

URL: http://www.blst.dk/LANDSKABET/RP05_amter/soenderjylland/.

— [2006]

Emne: Kommuneplantillæg nr. 15 og lokalplan nr. 83 for et område til boligformål

Sandagervej 34, Gråsten Kommune

Gråsten Kommune

Sønderjyllands Amt.

Sørensen, Eskil [2010]

„Kommuner har fået mere magt - men planloven gælder stadig“

i: *Landinspektøren*, nr. 2/april 2010

ISSN: 1903-5454.

Sørensen, Michael Tophøj [1999]

Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling

Ph.D - afhandling

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning - Aalborg Universitet.

Steenberg, Line Morsing [2010]

Interview, d. 01. juli, 2010

Miljøcenter Århus.

Østergård, Niels og Helle Witt [2007]

Planloven i praksis

Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen 2007

ISBN: 978-87-92256-03-4.

Strukturkommissionen [2004a]

Strukturkommissionens betænkning - Hovedbetænkningen

Betænkning 2004 nr. 1434

Strukturkommissionen.

— [2004b]

Strukturkommissionens betænkning Bind 3 - Bilag Sektorkapitler

- Betænkning 2004 nr. 1434
Strukturkommissionen.
- Sundhedsministeriet, Indenrigs og [2005]
Kommunalreformen – kort fortalt
Sologruppen A/S
ISBN: 87-7601-149-6.
- UfR [2004]
U.2004.1026H
Dom afgivet af Højesteret
UfR Online.
- Vejle [2004]
Forslag til Kommuneplan 2003-2013
Gedved Kommune
Vejle Amt.
- [2005a]
Forslag til Kommuneplan 2005 for Egtved Kommune.
Egtved Kommune
Vejle Amt.
- [2005b]
Forslag til kommuneplan 2005 for Jelling Kommune
Jelling Kommune
Vejle Amt.
- [2005c]
Vejle Amts Regionplan
URL: http://www.blst.dk/LANDSKABET/RP05_amter/vejle/.
- [2006]
Børkop Kommunes forslag til Kommuneplan 2005 – 2017, Temarevision.
Børkop Kommune
Vejle Amt.
- Viborg [2001]
Amtsrådets bemærkninger til Forslag til kommuneplan 2001-2012 for Hvorslev Kommune
Hvorslev Kommune
Viborg Amt.
- [2004]
Forslag til kommuneplan 2004
Kjellerup Kommune
Viborg Amt.

9 Perspektivering

Viborg [2005a]

Forslag til lokalplan nr. 118

Kjellerup Kommune

Viborg Amt.

— [2005b]

Forslag til lokalplan nr. 155.1 for et område til åben-lav bo-ligbebyggelse ved Ballingvej i Hem, Skive Kommune

Skive Kommune

Viborg Amt.

— [2005c]

Indsigelse mod forslag til lokalplan nr. 157, Spøttrup Kommune

Spøttrup Kommune

Viborg Amt.

— [2005d]

Viborg Amts Regionplan

URL: http://www.blst.dk/LANDSKABET/RP05_amter/viborg/.

— [2006a]

Forslag til lokalplan for et område til udstilling

Kjellerup Kommune

Viborg Amt.

— [2006b]

Forslag til lokalplan nr. 115 for boligområde i Møldrup

Møldrup Kommune

Viborg Amt.

— [2006c]

Forslag til lokalplan nr. 148.3 og kommuneplantillæg nr. 29 for Skive Lystbådehavn

Skive Kommune

Viborg Amt.

— [2006d]

Forslag til lokalplan nr. 15.03.01 for et område til erhverv i Ålestrup

Ålestrup Kommune

Viborg Amt.

— [2006e]

Forslag til lokalplan nr. 233 og kommuneplantillæg nr. 7/2006 for et nyt boligområde i Møgelkjær i Viborgs vestby

Viborg Kommune

Viborg Amt.

Witt, Helle [2002]

Planloven i praksis

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen

ISBN: 87-601-9699-8.

www.earkivet.dk [2010]

e-arkivet

URL: <https://www.e-arkivet.dk/Login.aspx?webssoerror=0>.

www.ebst.dk [2009]

Regionale vækstfora

URL: <http://www.ebst.dk/vaekstfora>.

www.lpa.dk [2010]

Planlovens moderne historie

URL: http://www.lpa.dk/topmenuen/om_planlaegning/Planlovens_moderne_historie/Planlovens_historie_siden_1970erne.htm.

www.mst.dk [2010]

Vejledende støjgrænser

URL: http://www.mst.dk/Virksomhed_og_myndighed/Stoej/stoejgraenser/.

www.ordnet.dk [2010]

Hypotese

URL: <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=konsekvens>.

www.skovognatur.dk [2010]

Kort fortalt om Vandplanerne

URL: www.skovognatur.dk/Naturprojekter/Projekttyper/Vandprojekter/Hvordan/vandplaner.htm.

Indhold:

- Systemanalyse, s. 179
- Retningslinjer i regionplanen, s. 181
- Retningslinjer i kommuneplanen – efter kommunalreformen, s. 183
- Spørgsmål, s. 185
- Interviews, s. 189
- E-mail fra Miljøcenter Århus, s. 203
- E-mail fra Kolding Kommune, s. 205



Systemanalyse

Dette bilag viser et uddrag fra studievejledningen til landinspektøruddannelsens 8. semester, hvor indholdet af en systemanalyse beskrives. Projektgruppen har benyttet metoden i afsnit 3 Systemanalyse, side 27. Den fulde studievejledning er at finde på L-studienævnets hjemmeside [L-studienævnet, 2010].

4.2 Projektarbejdet

Rammen for de studieprojekter, der kan bedrives indenfor temaet Arealforvaltning og Planlægning er vide, men har typisk et større eller mindre samfundsvidenskabeligt islæt. Jævnfør studieordningen er genstandsfeltet for projektarbejder på semestret det offentlige plan- og reguleringssystem. Det vil sige, at projektarbejderne skal analysere et eller flere reguleringsområders rolle og funktion – et delsystem inden for det samlede system. Hvis formålet med projektenheden skal opfyldes, skal denne analyse have karakter af en analyse, der omfatter følgende tre punkter:

- Det pågældende reguleringssystems aktuelle juridiske og organisatoriske udformning, herunder reguleringens sigte, områdets kompetencefordeling, de centrale og mulige virkemidler samt disses indbyrdes sammenhæng m.v.
- Det pågældende reguleringssystems tilblivelse og baggrund
- Det pågældende reguleringssystems rækkevidde, effektivitet og konsekvenser

De tre punkter udgør hver for sig væsentlige aspekter ved det pågældende reguleringssystem. Men da der netop er tale om aspekter ved det samme system, vil punkterne som regel med fordel kunne behandles i en og samme analyse, hvor de enkelte punkter så bearbejdes som en del af analysen. Vægtningen af de tre punkter i det konkrete projekt vil afhænge af projektets problemstilling og nærmere sigte. Men en bearbejdning af punkterne skal principielt altid være tilstede, medmindre andet aftales med vejlederen og studieordningens

Bilag

krav sikres opfyldt på anden måde.

Det første punkt sigter mod en beskrivelse og analyse af reguleringsområdet sådan som det aktuelt er udformet, herunder dets indplacering i og sammenhæng med det samlede offentlige plan- og reguleringssystem. Punktet skal således bidrage med en indgående forståelse af, hvordan reguleringsområdet er udformet og det relationer til den øvrige areallovgivning.

En del af formålet med reguleringsområdet vil som regel fremgå af den aktuelle lovgivning, bekendtgørelser, cirkulærer m.v., og vil derfor være indeholdt i det første punkt. For at opnå en (mere) indgående forståelse af hvorfor reguleringsområdet ser ud som det gør, vil det som regel være nødvendigt at inddrage det andet punkt og gennemføre en analyse af reguleringsområdets tilblivelse og baggrund, herunder de offentlige (politiske og/eller administrative) og private interesser der betinger reguleringen og dennes konkrete udformning.

Det tredje punkt sigter mod en analyse af reguleringens konsekvenser i bred forstand; det vil sige såvel de tilsigtede som de utilsigtede virkninger af det pågældende reguleringssystem.

B

Retningslinjer i regionplanen

Dette bilag viser, hvilke emner regionplanen skulle indeholde retningslinier for, jf. PL04 § 6, stk. 3. Bilaget benyttes i forbindelse med analyse af indsigelser, hvor indsigelserne kategoriseres efter de emner, der er nævnt i bestemmelsen.

1. arealudlæg til byzoner og sommerhusområder
2. beliggenheden af større offentlige institutioner samt større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg,
3. beliggenheden af virksomhed m v, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
4. de i § 6c nævnte anlæg,
5. den samlede detailhandelsstruktur, jf. § 6b,
6. varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af de særlig værdifulde landbrugsområder,
7. beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,
8. varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser i det åbne land, herunder udpegningen og sikringen af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser,
9. beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder,
10. beliggenheden af arealer til fritidsformål,
11. anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden,

Bilag

12. kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande og
13. realiseringen af regler eller beslutninger efter lovens § 3.



Retningslinjer i kommuneplanen

Dette bilag viser, hvilke emner kommuneplanen skal indeholde retningslinier for, jf. PL09 § 11a, stk. 1. Bestemmelsen er en væsentlig ændring fra indhold af kommuneplaner før kommunalreformen, der ikke skulle indeholde disse retningslinjer. Retningslinjerne skulle før kommunalreformen være beskrevet i regionplanerne. Bilaget benyttes i forbindelse med analyse af indsigelser, hvor indsigelserne kategoriseres efter de emner, der er nævnt i bestemmelsen.

1. udlægning af arealer til byzoner og sommerhusområder,
2. beliggenheden af områder til forskellige byformål, f.eks. boligformål, erhvervsformål, blandede byfunktioner, beliggenheden af offentlige institutioner, serviceformål, byomdannelsesområder m.v.,
3. den kommunale detailhandelsstruktur, herunder afgrænsning af bymidter, bydelscentre, lokalcentre, områder til særlig pladskrævende varer og eventuelle aflastningsområder samt fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butikksformål for det enkelte område og maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker i de enkelte områder, herunder også for enkeltstående butikker, jf. §§ 5l-5r,
4. beliggenheden af trafik anlæg,
5. beliggenheden af tekniske anlæg,
6. beliggenheden af områder til virksomheder m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
7. beliggenheden af de i § 11g nævnte anlæg,
8. sikring af, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener, jf. § 15a,

Bilag

9. beliggenheden af arealer til fritidsformål, herunder kolonihaveområder og andre rekreative områder,
10. varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særlig værdifulde landbrugsområder,
11. beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,
12. lavbundsarealer, herunder beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder,
13. varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser,
14. sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier,
15. sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber,
16. sikring af geologiske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af områder med særlig geologisk værdi,
17. friholdelse af arealer for ny bebyggelse eller etablering af foranstaltninger til sikring mod oversvømmelse, når arealet er i væsentlig risiko for oversvømmelse, jf. kapitel 2 i lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet,
18. anvendelsen af vandløb, søer og kystvande,
19. arealanvendelsen i kystnærhedszonen i overensstemmelse med bestemmelserne i § 5a, stk. 1, og § 5b og
20. realisering af regler eller beslutninger efter lovens §§ 3 og 5j.

D

Spørgsmål

Dette bilag indeholder interviewguiden, der er benyttet til foretagelse af interviewene. I forbindelse med hvert spørgsmål ses en beskrivelse af, hvad projektgruppen ønsker at opnå i forbindelse med spørgsmålet. Bilaget indeholder spørgsmål til medarbejdere ved miljøcenter, amt og kommune. Spørgsmålene er udarbejdet på baggrund af tematisering, der er første stadie i afsnit 6.1 Interviewmetode, side 129.

Spørgsmål til medarbejdere ved Miljøcenter Århus og Odense

Er det nødvendigt, at have et lokalt kendskab til det pågældende område for at varetage de overordnede interesser?

Dette skal undersøges for at finde ud af om miljøcentrene benytter et lokalkendskab i forbindelse med varetage af de overordnede interesser. Formålet med dette spørgsmål er at undersøge hvilken betydning lokalkendskab har på udførelse af tilsyn.

Hvordan opnår I lokalkendskab når I ikke er planmyndighed? Vi kan se i et dialognotat at I har foretaget besigtigelse i forbindelse med tilsyn af kommuneplan.

Med dette ønskes undersøgt, hvordan miljøcentrene opnår lokalkendskab, når de ikke er planmyndighed. Der er i forbindelse med tilsyn af kommune- og lokalplaner foretaget besigtigelse af områder udlagt i kommuneplanen. Det ønskes fastlagt med hvilket formål, der foretages besigtigelse. Besigtigelsen kan være med til at give et detaljeret kendskab til områderne udlagt i kommuneplanen. Formålet er at af- eller bekræfte resultatet af analysen af hvordan miljøcentrene opnår et lokalkendskab, se afsnit 4.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab, side 105 og afsnit 5.4 Miljøcentrets behov for lokalt kendskab, side 126.

Ud fra jeres indsigelser til kommune- og lokalplaner kan vi se, at kommunerne har svært ved at overholde udpegningerne i regionplanen. I har til opgave, at sikre at kom-

muneplanen overholder de overordnede interesser, men hvem skal sikre, at kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen?

Det er gjort klart at miljøcentret ikke kontrollere om kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen. Formålet med dette spørgsmål er at af- eller bekræfte at miljøcentrene ikke kontrollere udpegningerne, som amterne gjorde.

I skal sikre de internationale, nationale og regionale interesser. Hvor langt kan kommunerne gå i deres planlægning i områder med fx naturinteresser, inden I fremsætter indsigelse?

Blandt andet blev naturinteresser sikret ved udpegninger i regionplanen, hvilket også dannede grundlag for amtsråds tilsyn med kommune- og lokalplaner. Amtsråd sikrede på den måde at disse interesser blev sikret i kommune- og lokalplanen. Fordi miljøcentret kun skal varetage de overordnede interesser er formålet med spørgsmålet at undersøge hvornår miljøcentret fremsætter indsigelse.

Har I svært ved at sætte sig ind i kommunernes planlægning, når I ikke selv er planmyndighed?

I forbindelse med at amter selv foretog planlægning, må det antages, at de havde en planlægningsmæssig forståelse. Det skal med dette spørgsmål derfor søges besvaret, om miljøcentret har den forståelse for kommunernes planlægning. Dette kan have en konsekvens for den fysiske planlægning.

Spørgsmål til medarbejdere ved de tidligere amter

Var det de samme personer, der sad og udførte tilsyn, som udarbejdede regionplanen?

Projektgruppen er interesseret i at undersøge om amtsrådet benyttede sig af den viden, der blev opnået ved udarbejdelse af regionplaner og sektorplaner. For at dette kunne være muligt måtte det betyde at det var de samme personer, der udarbejdede amtets planlægning og førte tilsyn med kommunens planlægning.

Benyttede I, i amterne, den viden, I havde fra udarbejdelsen af regionplan i forbindelse med tilsyn, eller kan tilsyn udføres på baggrund af regionplanens retningslinjer?

Det skal undersøges hvilken viden, der ligger til grund for udførelsen af tilsyn med kommune- og lokalplaner. Formålet er, at undersøge hvordan amterne opnåede et lokalt kendskab. Denne viden skal sammenholdes med samme viden vedr. miljøcentrets lokalkendskab, for at undersøge hvilke konsekvenser det har, at miljøcentret ikke er planmyndighed. Dette spørgsmål skal ses i sammenhæng med følgende spørgsmål.

Har det udover udarbejdelsen af regionplanen, været nødvendigt at have tilegnet sig andet lokalt kendskab, fx i form af besigtigelse?

Med dette ønskes undersøgt om det i forbindelse med tilsyn af kommune- og lokalplaner er tilstrækkeligt med viden fra regionplanen. Det ønskes fastlagt om amtet har benyttet sig af besigtigelse og med hvilket formål. Det skal klarlægges om denne besigtigelse benyttes som supplement til amternes faglige viden.

Har miljøcentret samme lokalkendskab, som I havde i forbindelse med tilsyn af kommune- og lokalplaner?

Det skal undersøges, om det er vigtigt at tilsynsmyndigheden har et detaljeret lokalkendskab eller om det unødvendigt. Dette begrundes i at miljøcentret ikke er planmyndighed og derfor antages det at de ikke besidder samme lokal kendskab. Formålet er derfor at undersøge om miljøcentret har samme lokale kendskab. Dette begrundes i, at såfremt der er forskel i det lokale kendskab kan det have konsekvenser for den fysiske planlægning.

Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet, som I gjorde i amterne?

Det er klarlagt at kommunerne har fået større frihed til at foretage planlægning. Dette skal derfor af- eller bekræftes.

Spørgsmål til medarbejdere i kommunerne

Har det medført at I, i kommunerne, har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen, efter miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser?

Det skal undersøges, om kommunerne har fået større eller mindre frihed til planlægning inden, der bliver fremsat indsigelse. I de fleste tilfælde er retningslinjerne i regionplanerne på et mere detaljeret niveau end de overordnede interesser, som amtet fremsatte indsigelse på baggrund af. Det skal af- eller bekræftes om kommunerne har fået større frihed til udførelse af planlægning. Derudover skal det undersøges hvorledes de har erfaret denne evt. større frihed.

Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet?

Med dette spørgsmål ønskes undersøgt hvorledes tilsyn med kommuneplanen er blevet mere eller mindre skærpet i forhold til det tidligere tilsyn. Det skal af- eller bekræftes at kommunerne har fået større frihed.

Har I, i forbindelse med tilsyn, erfaret at miljøcentrene ikke har samme lokalkendskab, som amterne havde?

Det skal undersøges, om det er vigtigt at tilsynsmyndigheden har et detaljeret lokalkendskab eller om det unødvendigt. Dette begrundes i at miljøcentrene ikke er planmyndighed. Formålet er derfor at undersøge om miljøcentret har samme lokale kendskab. Dette begrundes i, at såfremt der er forskel i det lokale kendskab kan det have konsekvenser for den fysiske

Bilag

planlægning.

E

Interviews

Dette bilag indeholder transskriptionerne af de foretagne interviews. Dette benyttes som dokumentation for analysen af interviewene, se afsnit 6.2 Analyse af interviewene, side 136.

E.1 Interviews med medarbejdere i miljøcentre

E.1.1 Interview med Lars Henrik Dahl Hansen

Ansæt ved Miljøcenter Odense, tidligere ansat ved Sønderjyllands Amt. På grund af dette stilles der både spørgsmål omhandlende tilsyn ved miljøcenter og amt. De sidste tre spørgsmål omhandler tilsynet ved amtet.

Lars Henrik Dahl Hansen forkortes LH og projektgruppen forkortes PG.

PG: Er det nødvendigt, at have et lokalt kendskab til det pågældende område for at varetage de overordnede interesser?

LH: Det er vært at svare på. Hvis der kommer noget ind, hvor vi ikke har lokalkendskab, tager vi ud og skaffer os lokalkendskab. I praksis deler vi kommunerne mellem os. Jeg har de samme kommuner. Det hjælper lidt på det. Jo større areal man skal have med at gøre, jo mindre kan man gå i dybden. Da jeg sad ved Sønderjyllands Amt, havde jeg de kommuner, der svarer til det der i dag svarer til Sønderborg Kommune. I dag har jeg et område, der svarer til Sønderjyllands Amt, så det er blevet fire gange større.

PG: Hvordan opnår I lokalkendskab når I ikke er planmyndighed? Vi kan se i et dialognotat at I har foretaget besigtigelse i forbindelse med tilsyn af kommuneplan.

LH: Den primære måde at opnå lokalkendskab på er at foretage besigtigelse. I første omgang har vi luftfotos og GIS og hvis vi skønner at det er nødvendigt at se området 1:1, så må vi tage ud og kigge på det. Hvis kommunerne vil foretage noget i et område, hvor der kan være landskabelige interesser, beder vi dem om at argumentere for det. I mange tilfælde

kan vi klare os med det. Men der er også tilfælde hvor vi skal starte bilen og tage ud og kigge. Nogle gange i fællesskab med kommunerne, og andre gange tager vi afsted selv for at danne en holdning til det.

PG: Ud fra jeres indsigelser til kommune- og lokalplaner kan vi se, at kommunerne har svært ved at overholde udpegningerne i regionplanen. I har til opgave, at sikre at kommuneplanen overholder de overordnede interesser, men hvem skal sikre, at kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen?

LH: Det er primært kommunerne, der selv skal holde øje med at de overholder deres udpegninger, men det vil vi også holde øje med. Der er en statslig udmeldt interesse i at beskyttelsesniveauet ikke sænkes. Hvis der er nogle landskabelige udpegninger, så skal kommunerne som udgangspunkt overføre dem. Hvis de vil ændre på dem i begrænset retning, så må de argumentere for at amtets udpegninger måske var lidt for bred og ikke helt har den landskabelige værdi. Så må vi tage den derfra. De kan kun ændre disse udpegninger i forbindelse med kommuneplan eller kommuneplantillæg, så det vil vi stadig kunne holde øje med.

LH: Jeg tror ikke udpegningerne vil blive ændret ved udarbejdelsen af næste kommuneplan, men det er jo også til hvis grad en politisk beslutning. I forbindelse med ønske om byvækst så kan man forvente at man nogle steder vil prioritere byvækst over landskabelige værdier. Jeg tror ikke man vil se en generel reduktion i områder, som kommunerne påtænker en anden anvendelse af. Kommuneplan09 har været en kæmpe proces for kommunerne hvor flere kommuneplaner og regionplanen skulle skrives sammen til én kommuneplan. De har fået en masse nye medarbejdere fra amterne, de skal finde en fælles linje. De fleste kommuner har valgt den pragmatiske løsning og mere eller mindre overført regionplanens retningslinjer. Jeg tror ikke de har haft ressourcerne.

PG: I skal sikre de internationale, nationale og regionale interesser. Hvor langt kan kommunerne gå i deres planlægning i områder med fx naturinteresser, inden I fremsætter indsigelse?

LH: På samme niveau som amterne. Som udgangspunkt skal vi føre samme linje over for kommunerne som staten hidtil førte overfor amterne. Vi ser ikke ned i den detaljering, som amterne har ført overfor kommunerne. Vi skal sikre de statslige interesser. Der har vi nogle sektorinteresser, som miljøministeriet, som vi skal varetage, ligesom andre ministerier har deres. Netop naturområder er vores sektorinteresser. Begynder de at nærme sig Natura2000-områder, så bliver vi meget opmærksomme.

PG: Har I svært ved at sætte sig ind i kommunernes planlægning, når I ikke selv er planmyndighed?

LH: Det synes jeg ikke. Det var lidt nemmere når man havde en samlet regionplan. For

Sønderjyllands Amts vedkommende har vi fire kommuneplaner og så er det fire forskellige planer, hvilket gør det lidt mere besværligt. Vi har oversigtskort på GIS, så vi kan se udpegningerne på tværs. Ved tilsyn bliver der udført en konfliktanalyse på stort set alle lokalplaner og alle, der har kommuneplantillæg med.

PG: Har overdragelsen af tilsyn fra amterne til miljøcentrene givet større eller mindre frihed til planlægning i kommunerne?

LH: De får lov til mere i kommunerne. Der skal lidt mere til før man kan sige at en ting er i konflikt med en statslig interesse. Vi blander os ikke i om det er god planlægning eller det modsatte. Der har kommunerne nogle frihedsgrader til at planlægge, men inden for de udmeldte rammer, som værende de statslige interesser.

PG: Er der nogle emner, miljøcentrene har mere fokus på end amterne?

LH: Ja, der er en lang række områder, hvor kompetencen blev overdraget til kommunen, fx naturbeskyttelseslovens § 3-områder. Så det er op til kommunen nu, og det blander vi os ikke i og der er der klageadgang til Naturklagenævnet og så går det videre i det system. Der er vi ikke inde over længere og det var amterne. På den anden side så har vi nogle statslige interesser, fx mod spredt byudvikling, klar forskel på land og by. Den forfølger vi mere nidkært end amterne har gjort. Jeg ser ikke den helt store forskel, men selvfølgelig, statslige interesser ændrer sig over tid. De statslige interesser er en konsekvens af politiske beslutninger på Christiansborg. Der er områder, der gradvist får mere fokus og andre, der glider lidt i baggrunden. Landskabet og grundvand er kommet mere i fokus end det har været tidligere, specielt med de nye vandplaner, der kommer.

PG: Er der nogle konsekvenser for den fysiske planlægning efter ændringen af tilsynet?

LH: Jeg oplever ikke at det er blevet sværere for kommunerne at udføre fysisk planlægning. Måske kommunerne vil opleve at det er blevet lidt sværere. Da amterne var der, var der et politisk niveau, som de ret nemt kunne få i tale. Her blev mange sager klaret ved at kommunen bad om et møde med udvalgsformanden og så fandt man frem til en fornuftig løsning. Det er ikke så nemt i dag. Vi har kun én politiker, miljøministeren. Der er det lidt sværere. Hun sidder længere væk og har nok heller ikke lyst til at gå ind i for mange konkrete sager. Hvor kommunerne tidligere kunne finde en løsning, så er det lidt sværere for dem nu. Vi går gerne i dialog med kommunerne fra miljøcentrets side. Men vi skal gerne holde en linje. Den linje vi har i Odense er den samme, man har i Århus og Roskilde, så der er grænser for hvor meget de kan overtale os til. Det er blevet lidt mere regelret. Det synes jeg har nogle fordele, men jeg kunne forestille mig at nogle i kommunerne måske vil beklage det, hvis de føler reglerne kommer på tværs af ønskerne.

E.1.2 Interview med Line Morsing Steenberg

Ansæt ved Miljøcenter Århus.

Line Morsing Steenberg forkortes LS og projektgruppen forkortes PG.

PG: Er det nødvendigt, at have et lokalt kendskab til det pågældende område for at varetage de overordnede interesser?

LS: Det kommer an på hvad du mener når du siger lokalkendskab, for hvis man mener lokalkendskab, som at kende hver en kvadratmeter af en kommunes areal, er det ikke altid nødvendigt. En række sager kan man godt løse ud fra kortbilag og de oplysninger kommunen tilvejebringer, men i enkelte tilfælde er det da nødvendigt at man ved hvordan det konkrete areal rent fysisk ser ud.

PG: Hvordan opnår I lokalkendskab når I ikke er planmyndighed? Vi kan se i et dialog-notat at I har foretaget besigtigelse i forbindelse med tilsyn af kommuneplan.

LS: I de tilfælde hvor man ikke ud fra kortene kan danne sig et overblik tager vi gerne ud. Ellers har vi en god dialog med kommunerne. De bringer en masse oplysninger på banen. Der er også nogle medarbejdere, der har en fortid i amtet, som har en viden derfra. Det trækker vi på, men i løbet af en årrække må man forvente at de går på pension, men så har de forhåbentligt videregivet de oplysninger, de havde, ellers må vi samle oplysningerne sammen igen. Vi har fast kontakt med nogle forskellige kommuner, så vi har de samme samarbejdspartnere hele tiden. På den måde får man også løbende opbygget sit kendskab til de enkelte kommuner.

PG: Ud fra jeres indsigelser til kommune- og lokalplaner kan vi se, at kommunerne har svært ved at overholde udpegningerne i regionplanen. I har til opgave, at sikre at kommuneplanen overholder de overordnede interesser, men hvem skal sikre, at kommunerne overholder udpegningerne i kommuneplanen?

LS: Nogle af regionplanernes udpegninger er direkte konverteret til statslige interesser, fx større uforstyrrede landskaber. Der har miljøcentrene en opgave i at kommunerne respekterer de interesser, der ligger på banen. Ellers har kommunerne selv det ansvar, da de er blevet planmyndighed. Så længe der ikke er noget, der strider med statslig interesse, så vil miljøcentret ikke blande sig. De gamle regionplaner varierer meget fra amt til amt, fordi de er bygget op af en statslig kerne af interesser. Så har amterne valgt at lægge et ekstra lag oven på. Nogle amter har et minimalt beskyttelsesgrundlag, mens andre amter har lagt mange ekstra lag på. Det er den frihed kommunerne har overtaget fra amterne. Der er altid mulighed for at gå til statsforvaltningen, hvis ikke man mener at kommunerne varetager deres opgaver ordentligt.

PG: I skal sikre de internationale, nationale og regionale interesser. Hvor langt kan kom-

munerne gå i deres planlægning i områder med fx naturinteresser, inden I fremsætter indsigelse?

LS: Vi i miljøcentret har kun de statslige interesser eller nationale interesser. De regionale interesser er konverteret til kommunale interesser, hvis ikke de er lagt op i de statslige interesser. Internationale interesser kommer typisk via lovgivningen. Da vi i miljøcentret ikke varetager legalitetskontrol i forb. med planlægning er det også kommunerne, der hænger på den. Det vi kigger på når vi har kommunernes planlægning er de nationale interesser. Nogle nationale interesser har større vigtighed end andre. Det er politiken, der afgør det. I øjeblikket er grundvandet et hot emne. Der er linjen enormt restriktiv. Der kan kommunerne ikke gøre ret meget i strid med interessen, før der bliver fremsat indsigelse. Andre interesser er lidt mere nede på "jorden". Der har kommunerne lidt længere spillerum før de vil blive mødt med en indsigelse.

PG: Er der nogle emner, miljøcentrene har mere fokus på end amterne?

LS: Det er meget politisk afgørende for hvilke statslige interesser, der bliver højest prioriteret. Miljøministeriet udgiver en oversigt over statslige interesser i forb. med kommuneplanen. Når man læser den kan man genfinde et hierarki, der ligger mellem interesserne, for nogle steder står der at man skal "skal" gøre sådan, andre steder står der at man "kan" og nogen steder står der at man "bør". Det afspejler det hierarki, som man politisk har valgt at lægge ned over disse interesser. Det er folk på Christiansborg, der bestemmer hvilke politiske ting, der skal stå højt på dagsordenen. Sådan har det også været i amternes tid. Der har ligget nogle statslige udmeldinger om hvilke interesser man har prioriteret og så har amterne, som også havde et politisk organ, haft mulighed for at vurdere om de har haft nogle andre interesser, de I tillæg ville prioritere op.

PG: Fører I mere eller mindre detaljeret tilsyn med kommunerne end amterne?

LS: Amterne havde en legalitetskontrol og den har vi ikke. Det ligger hos kommunerne i og med, det er dem, der er planmyndighed. På den måde kan man sige at det er mindre detaljeret, men vi kigger stadig i forhold til den fysiske planlægning at de statslige interesser er varetaget. Mit indtryk er at detaljeringsniveauet af de statslige interesser de sidste ti år ikke har ændret sig. Jeg har svært ved at forestille mig at det der vedrører den fysiske planlægning har ændret sig nævneværdigt, andet end den politiske dagsorden.

PG: Har I svært ved at sætte sig ind i kommunernes planlægning, når I ikke selv er planmyndighed?

LS: Nej, det synes jeg ikke. Mange af os sidder og har en planlægningsmæssig uddannelse bag os og vi har en løbende dialog med kommunerne om hvad de foretager sig. Det kan godt være at vores lokalkendskab måske ikke er hvad det var på amternes tid. Men fordi vi har denne her gode dialog og vi tager udgangspunkt i vi gerne skal have dialogen før sagerne

går i hårknode, så når man ofte en løsning som stat og kommune og som regel bygherrerne er tilfredse med. Det er begrænset hvor meget planlægning vi skal sætte os ind i. Vi er ikke planlæggerne. Vi skal sikre at kommunernes planlægning varetager statens interesser. Vi går ikke op i "den gode planlægning", som de gjorde i amterne, da kommunen nu er planmyndighed og har beslutningskompetencen i forhold til hvordan planen skal udformes. Kommunerne har også en politisk dagsorden, de skal leve efter. Den kan afspejle forskellige ting i den fysiske planlægning.

PG: Har overdragelsen af tilsyn fra amterne til miljøcentre givet større eller mindre frihed til planlægning i kommunerne?

LS: Den skal have givet dem større frihed. Kommunerne har fået en ny række opgaver, men fordi overdragelsen af det større ansvar er sket samtidig med at skulle sammenskrive flere kommuneplaner, så har flere kommuner ikke fået set på de ting endnu. Mange steder har de overtaget regionplanens retningslinjer og udpegninger. Den forskel vil man mere se ved udarbejdelsen af næste kommuneplan, for der har kommunerne haft tid og ressourcer til at gå i gang med de opgaver, der tidligere har ligget i amtet.

PG: Vil kommunerne ændre på de udpegninger foretaget i de tidligere regionplaner?

LS: Det kommer an på hvilken region man er i. Nogle amter har været meget løse med de streger de har slået i regionplanen og mange udpegninger er foretaget for lang tid siden og overført flere gange. Grundlaget, de er udpeget på, kan derfor være forsvundet. Så kan man sige at det giver mening at kommunerne reviderer de områder, der måske ikke er fx uforstyrrede landskaber og de får registreret, hvis der er nogle nye områder. Man kan forestille sig der sker nogle ændringer.

E.2 Interviews med medarbejdere i de tidligere amter

E.2.1 Interview med Søren Sloth Lave

Tidligere ansat ved Århus Amt, nu ansat ved Planlægning og Byggeri, Århus Kommune som civilingeniør. På grund af dette stilles der både spørgsmål omhandlende tilsyn ved amt og af kommune. De sidste fire spørgsmål omhandler tilsynet ved amtet.

Søren Sloth Lave forkortes SSL og projektgruppen forkortes PG.

PG: Hvad var dine arbejdsopgaver ved amtet?

SSL: De sidste 2-3 år af amtets levetid sad jeg med tilsyn af kommune- og lokalplaner. Jeg var ikke med til at udarbejde regionplanen i 2005. Jeg har været med til at arbejde på regionplanen mellem 1993 og 2001, så sad jeg med tillæg.

PG: Benyttede I, i amterne, den viden, I havde fra udarbejdelsen af regionplan i forbindelse med tilsyn, eller kan tilsyn udføres på baggrund af regionplanens retningslinjer?

SSL: Jeg var godt inde i hvad der lå bag regionplanen.

PG: Har det udover udarbejdelsen af regionplanen, været nødvendigt at have tilegnet sig andet lokalt kendskab, fx i form af besigtigelse?

SSL: Nogle gange var det nødvendigt med besigtigelse. Det kom an på emnet og området.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet, som I gjorde i amterne?

SSL: Mit indtryk er at der har været stor spredning på hvad de enkelte amter gjorde. Antallet af indsigelser har været forskelligt, det samme med emner. Mit indtryk er at miljøcentrene er lidt mere tilbageholdende med egentlige indsigelser. Hvis staten skal gøre indsigelse mod ting i det åbne land, så skal der være en national interesse, hvor man kan sige, at på den måde har kommunen i dag fx dispensation fra bygge- og beskyttelseslinjer, som amterne tidligere sad med. Hvis der var noget, der hvor man sagde at der ville amtet ikke give dispensation, så kunne det resultere i indsigelse mod planen. Der kan miljøcentret sidde med en anden opfattelse. Det er nu kommunen, der kan give denne dispensation. Kommunerne har fået større ansvar i forbindelse med overtagelse af disse opgaver. Jeg sidder ikke et sted hvor jeg ved hvordan de håndterer det åbne lands interesser.

PG: Har det medført at I, i kommunerne, har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen, efter miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser?

SSL: Man kan sige at statens tilsyn er mere overordnet. Det går på kommuneplanniveau og nogle særlige områder i lokalplaner, fx kyst og detailhandel. Så på den måde har kommunerne mere frihed.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet?

SSL: Det ved jeg ikke. Man kan forestille sig at kravene til kommuneplanen er større nu. Der kan tales både for og imod. Der er ingen tvivl om at miljøcentrene har prøvet at sige at de håndhæver regionplanerne indtil kommuneplanerne er på plads og de sikrer at regionplanlægningens retningslinjer for natur, landskab, kulturmiljø og geologiske interesser i det åbne land er indarbejdet i kommuneplanen. Det har de også gjort i Århus Kommune. På den måde har miljøcentrene sikret at den planlægning, der lå på disse områder er blevet videreført uændret eller er blevet erstattet af noget, der på en eller anden måde er på samme niveau, hvor det ikke tilsidesætter de statslige interesser.

PG: Har I, i forbindelse med tilsyn, erfaret at miljøcentrene ikke har samme lokalkendskab, som amterne havde?

SSL: Det ved jeg ikke. Jeg har ikke været inde i de sager hvor miljøcentrene har gjort indsi-

gelse. Det jeg sidder med har man ikke haft bemærkninger til. Jeg har i anden sammenhæng end den arbejdsmæssige set nogle af de sager, hvor jeg kan se at der burde miljøcentret have været lidt mere oppe på dupperne. Om det skyldes manglende lokalkendskab eller en anden linje er svært at sige. Man kan sige at de skulle koordinere de tre miljøcentre i mellem og deres ministerium og andre styrelser, så de har en statslig holdning.

PG: Til udarbejdelse af næste kommuneplan, vil I ændre på amternes udpegninger, af fx særligt værdifuldt landskab?

SSL: Ja, det tror jeg man vil. I århus har man besluttet at man vil tage ting omkring det åbne land og kyst op ved næste revision af kommuneplanen. I den forbindelse kan der blive tale om ændringer. De kommuner, der har været sammenlægningskommuner, der har kommuneplanlægningen ved sidste kommuneplan gået ud på at skrive tingene sammen og få overtaget regionplanens udpegninger og "slippe af" med regionplanen. Ved næste kommuneplan vil man tage nogle temaer op og se om der er ting, der skal ændres/prioriteres anderledes.

E.2.2 Interview med Poul Jørgen Christensen

Tidligere ansat ved Sønderjyllands Amt, nu ved Plan og Ejendomsudvikling, Haderslev Kommune som planlægger. På grund af dette stilles der både spørgsmål omhandlende tilsyn ved amt og af kommune. De sidste fire spørgsmål omhandler tilsynet ved amtet.

Poul Jørgen Christensen forkortes PJC og projektgruppen forkortes PG.

PG: Hvad var dine arbejdsopgaver ved amtet?

PJC: Jeg har både lavet tilsyn, men også været ansvarlig for regionplanlægningen. Var efterfølgende projektleder på regionplanen og har udarbejdet sektorplaner, som bidrag til regionplanen.

PG: Benyttede I, i amterne, den viden, I havde fra udarbejdelsen af regionplan i forbindelse med tilsyn, eller kan tilsyn udføres på baggrund af regionplanens retningslinjer?

PJC: Vi benyttede indholdet, da det var indholdet vi administrerede efter.

PG: Har det udover udarbejdelsen af regionplanen, været nødvendigt at have tilegnet sig andet lokalt kendskab, fx i form af besigtigelse?

PJC: I Sønderjyllands Amt var vi geografisk opdelt og det tror jeg også man var i de andre amter, så hver medarbejder havde et område med 3-5 kommuner. I forbindelse med naturbeskyttelse sad man med tilsyn af kommune- og lokalplanlægning. I kraft af at man fik skabt tillid til kommunens medarbejdere, og man fik et venskab til kollegaerne, så havde man en geografisk viden og en viden om kommunens forhold, som gjorde at man langt hen ad vejen kendte områderne. Men vi tog også på besigtigelse for at verificere forholdene. Vi var nødt til at benytte sektorplaner i forbindelse med tilsyn. Sektorplanerne var administrationsgrundlag

for regionplanerne. Det, det handlede om med regionplanerne, var at de skulle være til at administrere i praksis hhv. i kommunerne og regionen. Det var den vej rundt vi kunne nedlægge veto hvis kommuneplanen var i uoverensstemmelse med regionplanen.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet, som I gjorde i amterne?

PJC: Indsigelserne er dertil hvor man har nået til en konflikt. Der er mit kendskab til deres (MC) administration at når man når til indsigelse er der afgørende forskel, hvor vi sjældent nåede dertil i amtet, fordi vi optog forhandling på administrativt niveau. Jeg kan høre fra mine kommunale kollegaer at det gør man ikke fra miljøcentrenes side. Når man administrere i miljøcentrene går man ind og fortager en GIS-screening og så ser man en indsigelse og så ryger der en indsigelse afsted. Hvor i amterne havde vi det kollegiale samarbejde med folk i kommunerne, så tog man telefonen og ringede. I mange situationer ringede kommunerne før de gik i gang. Kommunerne kontakter ikke miljøcentrene på samme måde i dag. Hvis de gør det, så bliver der svaret "Laver I det i Natura2000-område?", "Nej, det gør vi ikke", "Okay, hvad gør I så". Så det er et helt andet niveau at man administrere på i miljøcentrene end man gjorde, i hvert fald i Sønderjyllands Amt og kan forstå i Fyns Amt. Man har ikke samme service, som vi ydede i amterne så man i mange tilfælde ikke nåede konflikten. Kommunerne tog ofte selv henvendelse til amtet og vi holdt formøder omkring planlægning, osv.. Det var mere dialogbaseret end det er i dag. I dag er det således at hvis man sender en lokalplan til miljøcentret via PlanDK, så hører man ikke noget i mange tilfælde. I amterne skrev vi altid skrivelser til vores kommuner. Der var mange af disse skrivelser, der gik på anbefalinger, til den gode planlægning, og til at tage hensyn. Det har man ikke tid til og man er ikke så tæt på kommunerne. Det bliver mere overfladisk.

PG: Har det medført at I, i kommunerne, har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen, efter miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser?

PJC: Nej, fordi de områder, som kan være konfliktfyldte så er det byudvikling man snakker om primært og der har miljøcentrene de samme forhold at varetage, som vi havde i amterne. Det kører nogenlunde efter fast praksis efter hvad man kan inden for byudvikling. Det var mere når man snakker lokalplanlægning at det var mere dialogbaseret og nærværende.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet?

PJC: Nej det er mit indtryk at når der sidder et lille antal medarbejdere og hver et stort antal store kommuner så tror jeg det kører meget GIS-baseret, man laver en konflikt-analyse. Kommer der noget ud, så kommer der måske en konkret indsigelse. Det er mere firkantet. Det er de samme emner, der bliver lagt vægt på. De lægger vægt på de emner, der fremgår af de statslige interesser og de ændre sig hele tiden, men det er de samme forhold de skal

påse, som vi skulle påse ved amterne. De er jo ikke planmyndighed så de har ikke det planlægningsmæssige forhold til det de sidder med. Vi kan godt mærke i kommunen at miljøcentrene ikke er planmyndighed i kraft af den tilgang de har til det. Det er ikke dialog-baseret omkring den gode planlægning. De dyrker kun om emner er i overensstemmelse eller uoverensstemmelse med loven.

PG: Har I, i forbindelse med tilsyn, erfaret at miljøcentrene ikke har samme lokalkendskab, som amterne havde?

PJC: Vi kan mærke at miljøcentrene ikke har lokalkendskab.

PG: Til udarbejdelse af næste kommuneplan, vil I ændre på amternes udpegninger, af fx særligt værdifuldt landskab?

PJC: Det har stort set alle kommuner i Danmark. Vi har overført alle regionplanens udpegninger efter anbefalinger fra den tidligere miljøminister, der sagde at kommunerne ikke har kompetencerne og ressourcerne pt. til det, så udpegningerne skulle overføres for en sikkerheds skyld. Det er vi nogle gamle amtsmedarbejdere, der er glade for, frem for at der i nogle enkelte kommuner sad nogle byrødder, der ville gøre det de aldrig havde fået lov til før. Problemet er at de fleste kommuner har skrevet i deres kommuneplan at ved næste kommuneplan vil gå ud og tage udpegningerne op til revision. Det tror jeg personligt ikke på, at der er mange kommuner, der har ressourcer til. Jeg tror at mange kommuner vil hoppe over til næste gang, og til næste gang igen for de har ikke ressourcerne til det. Man udskyder at ændre på udpegningerne hvis man ikke har en million til et konsulentfirma, men så har man ikke noget ejerskab, så har man ikke opbygget viden i forvaltning.

E.2.3 Interview med Verner Christensen

Tidligere ansat ved Nordjyllands Amt, nu ved Team Kommuneplan, Aalborg Kommune som arkitekt. På grund af dette stilles der både spørgsmål omhandlende tilsyn ved amt og af kommune. De sidste fire spørgsmål omhandler tilsynet ved amtet.

Verner Christensen forkortes VC og projektgruppen forkortes PG.

PG: Hvad var dine arbejdsopgaver ved amtet?

VC: Min hovedopgave var regionplanlægning, men så havde jeg tilsyn med ca. 1/3 af kommunerne i amtet.

PG: Benyttede I, i amterne, den viden, I havde fra udarbejdelsen af regionplan i forbindelse med tilsyn, eller kan tilsyn udføres på baggrund af regionplanens retningslinjer?

VC: Ved udførelse af tilsyn blev viden fra udarbejdelsen af regionplanen benyttet.

PG: Har det udover udarbejdelsen af regionplanen, været nødvendigt at have tilegnet sig andet lokalt kendskab, fx i form af besigtigelse?

E.2 Interviews med medarbejdere i de tidligere amter

VC: Det var ofte en nødvendighed at have lokalkendskab i forbindelse med tilsyn. Vi foretog besigtigelse. Kontakt til kommunen først, herefter aftale om en besigtigelse. Der var løbende dialog med kommunens udarbejdelse af kommune- og lokalplaner. Vi havde et større lokalt kendskab end de har ved miljøcentrene. Vi gjorde meget ud af at have det kendskab.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet, som I gjorde i amterne?

VC: I er tidligt ude i forhold til at kunne svare på dette spørgsmål. Vi har i kommunen overført næsten uændret regionplanens udpegninger til kommuneplanen. Det er det de er gået op i, i miljøcentret. Der står tilbage at finde ud af hvilken linje de dækker, men de har sagt mange gange at de ikke vil føre detaljeret tilsyn, som amterne gjorde. Det er op til kommunerne selv at tage ansvar for fx det åbne land, eller natur- og miljøinteresser. Man skal i kommunerne vise at man kan tage det ansvar.

PG: Har det medført at I, i kommunerne, har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen, efter miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser?

VC: Vi har lige fået godkendt kommuneplanen og med den viden jeg har, er der nogle ting, som jeg synes de hoppede over. Men det kan også være udtryk for at de lægger en anden linje, de vil ikke føre så detaljeret tilsyn. Fx rettede vi enkelte retningslinjer, fordi kommunen havde et ønske om at der blev større mulighed for byggeri eller opførelse af anlæg i naturområder og det var noget de ikke bemærkede. Der er enkelte ting, der er gået igennem. Det kan være en svipser. Det kan være svært og kigge igennem mange kommuners planer.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet?

VC: Tilsynet er ikke mere skærpet.

VC: Det er svært at sige endnu om der er andre emner, som miljøcentrene lægger vægt på. Det miljøcentret har gået op i, er om kommunerne har overført retningslinjerne uændret og det er det diskussionerne har gået på. Ikke det faglige konkrete indhold, det kommer næste gang. Kommunerne kan have forsøgt sig med nogle emner igen efter de måske er blevet bremsede igennem årene. På nogle områder vil kommunerne prøve om der er sat nye grænser.

PG: Har I, i forbindelse med tilsyn, erfaret at miljøcentrene ikke har samme lokalkendskab, som amterne havde?

VC: Jeg kan mærke at de støtter sig til visualiseringer fremfor det egentlige tilsyn. Det er inden for kyst at jeg har lagt mærke til det.

PG: Til udarbejdelse af næste kommuneplan, vil I ændre på amternes udpegninger, af fx særligt værdifuldt landskab?

VC: Det er der det bliver spændende, for der kan komme ændringer. Mange af de ting, der denne gang var lidt kontroversielle er blevet udskudt. Dem tager man først op når natur- og vandplaner er godkendt. Så begynder der og komme noget, der kan give problemer. Vi skal tilpasse kommuneplanerne efter disse planer. De steder hvor der kunne være nogle kontroverser, der har man udsat det indtil Natura2000- og vandplanerne er vedtaget.

E.3 Interviews med medarbejdere i kommuner

E.3.1 Interview med Jørgen Knudsen

Ansæt ved Middelfart Kommune, chef for Plan- og Bygningsafdelingen.

JK Knudsen forkortes JK og projektgruppen forkortes PG.

PG: Har det medført at I, i kommunerne, har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen, efter miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser?

JK: Vi syntes nok at det er nogenlunde samme praksis, der lægges til grund for dagen. Og det kan man sige at det skyldtes nok også lidt, at en stor del af medarbejderne fra amterne nu sidder ved miljøcentrene. Så i virkeligheden har de siddet med de samme regionplaner osv., som de skulle arbejde efter før. Ja så egentlig syntes jeg nok ikke at der er ændret så meget på praksis.

PG: Tror I at ved næste tilsyn, at det vil blive anderledes, da regionplanerne ikke skal ligge til grund for tilsynet?

JK: Jeg tror ikke at det bliver meget anderledes. Jeg tror altså igen, at det tager lang tid – en længere periode – før de måske ændre praksis. Det vi har kunne mærke på miljøcentrene er at de selvfølgelig har skulle harmonisere deres praksis for hele landet. Og at de er meget dialog-orienteret. Og det tror jeg simpelthen at de har fået at vide at de skulle fortsætte dialogen så lang tid som muligt i alle sagerne. Det har nogen gange betydet at jeg syntes at de har – når vi skal afgøre en sag, så syntes jeg at det er rart at få et klart svar – der er blevet lagt op til yderligere dialog, men det er nok en intern praksis de har lagt for dagen, vil jeg tro.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet?

JK: Igen syntes jeg måske ikke så meget. Og vi har selv her hos os i kommunen været så heldige at få en amtsmedarbejder, som havde siddet hos landskabsafdelingen. Så vores planlægning er måske også præget af den tidligere plan, der har ligget der. Så på den måde tror jeg ikke, at der er så meget ændret i den praksis heller.

PG: Har I, i forbindelse med tilsyn, erfaret at miljøcentrene ikke har samme lokalkend-

skab, som amterne havde?

JK: Jeg syntes nok det kniber lidt med at komme ud, hvis man kan sige det sådan. For de har ikke været i kommunen. De tog godt nok ud i forbindelse med de konkrete sager vi skulle drøfte og kiggede på lokaliteten. Men de havde ikke noget forhåndskendskab til det.

PG: Har miljøcentrene svært ved at sætte sig ind i jeres planlægning, når de ikke selv er planmyndighed?

JK: Ja, men nu vil jeg sige at de jo har også har dygtige folk, som har siddet med de problemstillinger igennem mange år, så det syntes jeg egentlig ikke. Det er den samme udfordring i dette her samarbejde mellem kommunen. Vi har et lidt anderledes syn på planlægning fordi vi sidder tættere på borgeren end henholdsvis miljøcentrene og amtet har gjort. Og har måske et større politisk pres på nogle af de spørgsmål man gerne vil have op i planlægningen. Så jeg føler egentlig at det er det samme forhold stadigvæk.

PG: Til udarbejdelse af næste kommuneplan, vil I ændre på amternes udpegninger, af fx særligt værdifuldt landskab?

JK: Det har vi ikke overvejet endnu. Men jeg vil sige hvis vi får nogle nye registreringer og ny kortlægning og analyser, som sandsynliggør at der skal laves om, laver vi det om. Men vi laver det ikke om bare for at lave det om. Det skal være baseret på nogle nye registreringer fx en landskabsanalyse eller noget vi selv ville gennemføre.

JK: Jeg vil også sige, at det også har været en speciel proces i forbindelse med kommunalreformen, at udarbejde den første kommuneplan. Så man er måske ikke kommet så dybt ned i alle emner. Opgaven har gået meget på at samle tingene. Og i næste runde tror jeg, at man kommer dybere og får lavet nogle andre temaområder, man går tættere på i planlægningen.

JK: Det har været et større projekt, at få samlet de her retningslinjer fire regionplaner i vores område. Fordi vi samtidig har lavet fælles kommuneplan med trekantsområdet. Så vi dækker et stort geografisk område.

E.3.2 Interview med Peter Henneby

Ansæt ved Rebild Kommune, afdelingsleder for Bygningsafdelingen.

Peter Henneby forkortes PH og projektgruppen forkortes PG.

PG: Har det medført at I, i kommunerne, har fået større frihed i kommune- og lokalplanlægningen, efter miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser?

PH: Jeg opfatter generelt at vi har fået lidt større frihed. De går knap så meget i detaljer, det er mere overordnede principper, som miljøcentrene hænger sig i. Men hvis jeg skulle gøre det samlet vil jeg sige vi har fået lidt større frihed.

PH: Det kan godt være at man ved anden generation benytter lejligheden på at justere på retningslinjerne og udpegningerne. De sidder lidt længere væk i Århus og det kan være at hvis de var tættere på og havde et lokalkendskab, gjorde at de ville gå mere i detaljer.

PH: Jeg synes der er en væsentlig ting. For mig at se er den største forskel at ved amterne var der et politisk niveau meget tæt på det kommunale politiske niveau. Hvis der var uenigheder var det nogle gange at tingene blev løst politisk. Det ser vi ikke nu. Der er ikke nogen sager, der går til miljøministeren. Dermed er vores lokalpolitikere også sat lidt ud af spillet. Det er embedsmænd vi snakker med fra miljøcentrene selvom politikerne godt kunne ønske at få en politiske snak om hvordan emnet/problemet løses. Den tidligere miljøminister meldte klart ud at hun ikke ville have enkeltsager ind på sit bord. Det var meldingen til miljøcentrenes direktører. Dette er en forskel fra før, hvor amtets politikere satte sig sammen med nogle kommunalpolitikere og så handlede de lidt om det.

PG: Varetager miljøcentrene i deres tilsyn af kommune- og lokalplaner fx de landskabelige interesser lige så skærpet?

PH: Miljøcentrene er lige så grundige som amterne. Jeg kan sige at vi måske har fået lidt større frihed. Miljøcentret siger nogle gange at emnet ikke er en statslig eller regional interesse, så det skal kommunen selv forholde sig til. Det er lidt mere på afstand, det er ikke så lokalt. Det er mere de statslige interesser og principper, de holder øje med. De står også fast på disse principper. Så kommer vi tilbage til det politiske. Det kan ikke løses med en politisk snak.

PG: Har I, i forbindelse med tilsyn, erfaret at miljøcentrene ikke har samme lokalkendskab, som amterne havde?

PH: Det er det med, hvor meget man sidder og løser opgaven ved skrivebordet og det går alt andet lige mere den vej, fordi man kan se mere på digitale kort, osv. så der er mindre sagsbehandling i marken eller ved en kommune. Det er mere skrivebordsarbejde. Vi har et udemærket samarbejde med de sagsbehandlere, der er tilknyttet os. I forbindelse med kommuneplanlægningen har der været et møde hvor vi clearede nogle ting af. De kommer også ud og kigger på noget konkret. Jeg synes vi har en fin, fair og faglig diskussion med dem. Det havde vi også med amtet. Der var dengang en kommunal kritik af amtet. På det politiske niveau var man utilfredse med amtets rolle, men på teknikerplan kunne jeg godt se at det havde de ret i på amtet.

PG: Til udarbejdelse af næste kommuneplan, vil I ændre på amternes udpegninger, af fx særligt værdifuldt landskab?

PH: Vi er ikke nået dertil det endnu. Vi er først lige blevet færdige med vores første generation og vi har et par andre ting vi lige skal have klaret. Det kan godt være helt generelt at der er nogle retningslinjer, vi vil ind og justere på. I første generation var det langt hen ad vejen at kopiere regionplanens retningslinjer over i kommuneplanen. Vi har samlet tre kommuneplaner og en regionplan.



E-mail fra Miljøcenter Århus

Dette bilag indeholder mailkorrespondance mellem Miljøcenter Århus og projektgruppen. E-mailen indeholder viden om proceduren i forbindelse med tilsyn. Information fra denne e-mail benyttes i forbindelse med analyse af kommuneplanindsigelser fra miljøcentrene, se side 63.

fra: Steenberg, Line Morsing <limst@aar.mim.dk>
til: signemaj@gmail.com
dato: 5. maj 2010 10.41
emne: Indsigelser mod kommuneplan 2009

Kære Nadja Rummelhoff Henningsen og Signe Maj Holm,

Hermed kommer Miljøcenter Århus' indsigelser ifbm. Kommuneplan 2009.

Miljøcentret har ifbm. kommunernes offentliggørelse af KP09 afholdt såkaldte dialog- eller teknikermøder, hvor en række af de "knaster", der har været i KP09 er blevet løst. Disse vil derfor ikke fremgå af miljøcentrets breve til kommunerne, men er i stedet indarbejdet i mødereferaterne som en bindende aftale med statslig myndighed. For en række kommuner har disse møder været tilstrækkelige for at undgå en statslig indsigelse mod KP09. Uanset om miljøcentret har gjort indsigelse eller ej, har vi sendt et brev herom til kommunerne. Jeg har derfor også sendt jer de breve for de nord- og midtjyske kommuner, hvor vi ikke har gjort indsigelse.

Det er et større arbejde at finde alle disse dokumenter frem, så I får dem lige i mindre "bidder". Indsigelserne giver måske ikke den store indsigt, hvis ikke I samtidig ved, hvordan

Bilag

de efterfølgende er "landet". Vi finder derfor også vores frafald af indsigelsesbreve og evt. bilag dertil, som vi sender til jer snarest.

Hos os har vi haft en klar fornemmelse af, at de største konflikter har omhandlet grundvand/OSD-områder, erhvervsudlæg ved motorvejene, byudlæg i kystnærhedszonen og detailhandelsbestemmelserne. Hvorvidt I når frem til samme konklusion, er jo interessant.

Thisted Kommune har endnu ikke fremlagt KP09 i offentlig høring, så der er derfor ikke vedhæftet noget brev for denne kommune. Vi forventer, den fremlægges engang efter sommerferien.

Ifht. indsigelser omkring KP05/06 arbejder vi på, hvordan vi enklest og lettest kan imødekomme jeres ønske. Der er en række forhold, der gør denne opgave en smule kompliceret. Dels er det ikke alle kommunerne, der har revideret kommuneplanen i 2005/2006, dels er det en lukket myndigheds arkiv, vi skal søge i. Det er et ressourcemæssigt tungt arbejde – og ressourcer har vi ikke for mange af. Det, vi kan hjælpe jer med, bliver derfor en ganske begrænset søgning. Vi vil udvælge tre kommuner, der i størrelse og geografi er repræsentativt for de amter, Miljøcenter Århus dækker i dag, og for disse kommuner finder vi amtets behandling ifbm. KP05/06. Vi vil udvælge disse kommuner og sende dokumenterne snarest. Dette burde give jer et overordnet og repræsentativt indtryk af amternes behandling af KP. Hvis I har brug for yderligere, må I forsøge at få adgang til amternes dokumenter via e-arkivet eller Statens Arkiver. Det er ikke muligt for os at bruge mere tid på jeres forespørgsel end dette, desværre.

I skal desuden være opmærksom på, at amternes tilsyn med kommuneplanerne – i modsætning til miljøcentrenes – også har inkluderet legalitetskontrol.

God fornøjelse med projektet – og vi modtager gerne en (elektronisk) kopi af jeres færdige rapport.

Med venlig hilsen
Line Morsing Steenberg
Civilingeniør
Plankontoret



E-mail fra Kolding Kommune

Dette bilag indeholder mailkorrespondance mellem Kolding Kommune og projektgruppen. E-mailen indeholder viden om tilsyn af kommune- og lokalplaner. Information fra denne e-mail benyttes i forbindelse med perspektivering af projektet, se side 159.

fra: Haugaard, Morten Harder <mohh@kolding.dk>

til: signemaj@gmail.com

dato: 20. juli 2010 11.24

emne: RE: Interview vedr. tilsyn med kommune- og lokalplanlægning

Hej Signe

Tilsyn af kommune- og lokalplaner i Vejle Amt

Jeg mener ikke det er helt korrekt at sagsbehandlingen var lempeligere, men udgangspunktet for Vejle Amts behandling af planlægningsmæssige ønsker fra kommunerne var et andet, end det udgangspunkt man i dag har i miljøcentre.

Amterne havde i sig selv en mere direkte interesse i en regional udvikling i det enkelte amt. Det betød, at amterne (i hvert fald Vejle Amt) havde en interesse i at understøtte udviklingen i de enkelte kommuner i amtet. I et vækstområde som Vejle Amt (med bl.a. kommuner som Horsens, Vejle, Fredericia og Kolding) har det naturligt betydet, at amt og kommune i mange sager har haft fælles interesser.

Eksempelvis kan det nævnes at amtet, sammen med borgmestrene for samtlige kommuner i amtet har afholdt møder med den daværende miljøminister angående mulighederne for etablering af detailhandelscentre o.l. Altså, at amt og kommuner så at sige har stået sammen

Bilag

"mod" ministeriet/staten.

Forskellen til i dag er, at miljøcentrene primært varetager de overordnede statslige interesser i planlægningen, og der dermed ikke umiddelbart er den samme lokale forankring og lokale interesse i vækst og udvikling.

Man kan vel sige, at de overordnede statslige interesser i planlægningen har fået mere vægt.

Udarbejdelse af kommunal planlægning

Jeg er overordnet enig i afsnittet, men vil lige præcisere lidt.

Regionplanerne og kommuneplanerne er samlet nu. I samarbejdet i Trekantområdet valgte man, at udarbejde en fælles del til kommuneplanen, med de retningslinjer der tidligere var indeholdt i regionplanerne. Det betød, at man har sammenskrevet (og redigeret) retningslinjerne for de tidligere Vejle, Ribe, Sønderjylland og Fyns amters regionplaner.

Dvs. at selve retningslinjens indhold og formulering er revideret. Det der mangler er, at sammentænke og ændre de tilhørende arealudpegninger der var meget forskellige fra amt til amt.

Et eksempel på dette er blandt andet udpegningen af særligt værdifulde landskaber, hvor udpegningsgrundlaget har været vidt forskelligt fra amt til amt og kun sporadisk har været revideret/gennemset siden den første regionplan så dagens lys. Det arbejde bliver nu (i Trekantområdet) sat i gang i den kommende planperiode efter landskabskaraktermetoden.

Den fælles del af kommuneplanen er i de enkelte kommuner suppleret med en rammedel. For Kolding Kommunes vedkommende har der været tale om en sammenskrivning af rammebestemmelser for de tidligere Kolding, Vamdrup, Lunderskov og Christiansfeld kommuner og en opdatering til "Kolding-standard". Ikke desto mindre er der mange detaljer i rammerne der trænger til yderligere justering og ensretning. Noget som der også vil blive arbejdet med i den kommende planperiode.

Ændring af tilsyn med kommune- og lokalplaner

Som nævnt ovenfor er den statslige interesse i planlægningen blevet mere direkte tydelig efter amternes nedlæggelse. Det gælder både i forbindelse med kommune- og lokalplanerne.

Af emner hvor der ofte opleves en meget stærk statslig interesse kan nævnes:

- Motorvejsnære arealudlæg (statslig interesse i friholdelse af åbne landskaber mellem byerne)

- Størrelsen af arealudlæg til boliger (statslig interesse i at begrænse forbruget af landbrugsjord til byudvikling)
- Udlæg af detailhandelscentre (statslig interesse i at styrke bymidterne som handelscentre)
- Friholdelse af kystnære arealer i det åbne land (kystnærhedszonen)

Håber mine uddybninger kan bruges til noget.

Venlig hilsen

Morten Harder Hougaard

Byplanlægger/Stedfortræder

Kolding Kommune

By- og Udviklingsforvaltningen

Plan

Dette projekt omhandler, hvilke konsekvenser det har for den fysiske planlægning, at indholdet af tilsyn med kommune- og lokalplaner, på baggrund af kommunalreformen, er blevet ændret. Problemstillingen søges besvaret gennem to delspørgsmål. Første delspørgsmål omhandler ændring af emnerne, der fremsættes indsigelse på baggrund og hvilke konsekvenser dette medfører den fysiske planlægning. Andet delspørgsmål omhandler, hvilke konsekvenser det medfører den fysiske planlægning at miljøcentrene, som tilsynsmyndighed, ikke er planmyndighed.

Klarlæggelsen af hvilke konsekvenser ændringen har medført sker i rapportens anden fase, hvor de nødvendige analyser foretages. En analyse af plansystemet og tilsynet foretages for at opnå baggrundsviden om plansystemet, tilsynets indhold, hvilke opgaver amtsråd havde som planmyndighed, og hvilke opgaver miljøcentrene har, der bidrager med et lokalkendskab. Dette ligger til grund for besvarelsen af første og andet delspørgsmål, som foretages på baggrund af analyser af kommune- og lokalplanindsigelser og interviews med relevante aktører.

I rapportens tredje fase er det klarlagt, på baggrund af analyserne, at ændringen af tilsyn af kommune- og lokalplaner har medført, at tilsynet er blevet mere overordnet. Dette medfører at kommunerne har fået større frihed til selv at bestemme over deres planlægning. På grund af den større frihed kommunerne har fået, betyder det, at den fysiske planlægning kan blive påvirket. Det kan derfor være at fx byvækst i nogle områder bliver prioriteret højere end fx landskabelige interesser. Fordi miljøcentrene skal varetage de overordnede interesser, er det klarlagt, at der ikke er behov for lokalkendskab på samme niveau som amtsråds lokalkendskab.
