

Dato: d. 12. september 2018

Til: Erhvervsstyrelsen, hoeringplan@erst.dk



Danmarks
Naturfredningsforening

Masnedøgade 20
2100 København Ø
Telefon: 39 17 40 00
Mail: dn@dn.dk

Danmarks Naturfredningsforenings hørings svar til Landsplanredegørelsen 2018

DN har læst landsplanredegørelsen med tilhørende miljøvurdering. Nedenfor følger foreningens bemærkninger.

Landsplanredegørelsen 2018 beskriver de gennemførte ændringer af planloven siden 2017. Indledningsvist nævnes i kort form en række væsentlige udfordringer Danmark står over for. Der følger ikke i redegørelsen analyser af udfordringernes betydning for landets geografiske udvikling. DN savner en mere langsigtet beskrivelse af regeringens syn på landets udvikling, og at der i landsplanredegørelsen sættes statslig retning for løsning af problemerne. DN foreslår derudover i hørings svaret, at processen omkring landsplanredegørelsen justeres, at redegørelsen bredes ud over planloven til øvrige lovområder af betydning for arealanvendelsen, og at evaluering af ændringerne af planloven med betydning for arealanvendelsen forlægges, så det reelt bliver muligt at vurdere ændringernes betydning for miljøet og for hensigten med ændringerne.

Landsplanredegørelsen følges af en miljøvurdering af de allerede gennemførte lovændringer. Miljøvurderingen kan dermed ikke anvendes til at kvalificere de politiske beslutninger under lovprocessen, som det ellers er hensigten med miljøvurderingsdirektivet. I den sammenhæng redegøres der i nedenstående hørings svar for, at DN er uenig i statens vurdering af, at national lovgivning der ikke er krævet af EU - ikke skal miljøvurderes. Den konklusion ses ikke at være i overensstemmelse med EU's miljøvurderingsdirektiv. DN fremhæver i hørings svaret desuden, at miljøvurderingen er mangelfuld, særligt hvad angår beskrivelsen af de umiddelbare rettigheder.

Landsplanredegørelsen ser tilbage

Landsplanredegørelsen 2018 rummer en nærmere beskrivelse af udmøntningen i planloven af den politiske aftale fra juni 2016 om *Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet*.

Det fremgår af planloven, at erhvervsministeren efter nyvalg afgiver en redegørelse til brug for kommuneplanlægningen. Der er således ikke detaljerede krav til redegørelsens ramme og indhold. Samtidig fremgår det dog af Erhvervsstyrelsens hjemmeside, at Landsplanredegørelsen er regeringens politiske udmelding om den fremtidige fysiske og funktionelle udvikling i landet. Den aktuelle Landsplanredegørelsen 2018 er dog i højere grad en tilbageskuende formidling af de lovgivningsinitiativer der allerede er gennemført, og som Erhvervsministeriet også tidligere har formidlet til kommunerne.

Statslige rammer og retning efterspørges

Tidligere landsplanredegørelser har haft den styrke, at de i varierende grad har indeholdt analyser af Danmarks udvikling, nærmere beskrivelse af de udfordringer landet står over for og

politiske sigtelinjer og mål for hvorledes problemerne kunne løses, herunder en beskrivelse af hvilken rolle stat, region og kommuner spiller i løsningen.

Det fremgår af landsplanredegørelsen, at den fysiske planlægning i dag skal håndtere væsentligt anderledes udfordringer end tidligere, blandt andet i lyset af urbanisering, ændringer i erhvervsstrukturen, klimaudfordringer og nye teknologiske muligheder, herunder digitalisering. I den sammenhæng savner DN statslige udmeldinger og visioner, der rækker ud i fremtiden, med bud på hvordan udfordringerne skal løses, og hvad det betyder for landets geografi.

Selv om regeringen placerer en stor del af opgaveløsningen i kommunerne, er der brug for at staten sætter retning og mål for løsningerne, og for den geografiske placering af større statslige investeringer. Der savnes baggrundsanalyser og en vurdering af, om de nye muligheder – primært for landdistrikterne, er det som løser de nævnte udfordringer.

Erfaringer viser, at kommuner kan anvende forskellige modeller, for eksempel i beskrivelsen af forventede økonomiske gevinster ved nye turismetiltag eller detailhandelsudvikling. De kommende ændringer i erhvervsstrukturen, urbanisering, klimaforandringer, tabet af biodiversitet og nye teknologiske muligheder kalder på et samlende nationalt overblik og en national retning for landets udvikling, til støtte for den kommunale udmøntning. Et sådant nationalt overblik fremgår ikke af Landsplanredegørelsen 2018.

Der er planer og ønsker for 130-140% af Danmarks areal

Regeringen har i diverse aftaler, regeringsgrundlag m.m. en række konkrete politikker og mål, som alle kan få betydning for den geografiske udvikling af Danmark. Rapporten *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden* (Teknologirådet, 2017) peger på, at der er planer og ønsker om at anvende 130-140% af Danmarks areal i fremtiden. Staten må spille en afgørende rolle i at prioritere og sikre, at dette sker på en bæredygtig måde med rimelig afvejning af interesser og i overensstemmelse med statslige politikker og målsætninger.

På klima- og energiområdet har Danmark underskrevet Parisaftalen, staten har indgået en energiaftale som blandt andet rummer strategi for udvikling af land- og havvind, mål om netto-nul udledning i 2050, udbygning af biogas og 4,2 milliarder kroner til energineutralt udbud. På affaldsområdet er der ligeledes politikker som kan få geografiske konsekvenser, herunder en kommende ny forsyningsstrategi, cirkulær økonomipakken og ændring af affaldsdirektivet som stiller nye krav til genanvendelse af husholdningsaffald.

På naturområdet er der i høj grad tale om politik med betydning for udnyttelsen af Danmarks arealer. Danmark har forpligtet sig til at stoppe tabet af biodiversitet. Regeringen har et mål om 13.000 ha urørt skov, dyrerige naturparker og konkret naturgenopretning. Udvidelsen af Natura2000 udpegningerne og planlægningen om gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper Danmark har ansvar for at beskytte bør ligeledes få geografiske konsekvenser.

Grønt Danmarkskort er i regeringsgrundlaget fremhævet som et bidrag til at stoppe tabet af arter. Kommunerne har fået en væsentlig rolle i udpegningen af kortet. Men staten har indtil videre hverken mål eller retning for Grønt Danmarkskort – herunder for udmøntningen, naturarealets størrelse eller kvalitet. Det betyder, at de rammer staten stiller til rådighed for kommunerne er utilstrækkelige og mangler beskrivelsen af det reelle omfang af den kommunale planopgave, og mulighed for at fastlægge hvad der skal til for at løse den.

Vi har som nation forpligtet os til at udmønte Aichi-biodiversitetsmålene, ligesom Landsplanredegørelsen med fordel kunne forholde sig til Verdensmålenes betydning for landsplanlægningen.

På landbrugsområdet er der i høj grad brug for statslige analyser og pejlemærker for den grønne omstilling af landbruget ift. biodiversitet og klima, ligesom en eventuel jordreform vil få indflydelse på arealanvendelsen.

Afgrænsning

Landsplanredegørelsen ses primært at være afgrænset til at omhandle ændringer, som ligger inden for rammerne af planloven. Selv om planloven er den lov der regulerer den fysiske planlægning, har andre love ligeledes indflydelse på udviklingen af landets geografi. DN finder det hensigtsmæssigt, at landsplanredegørelsen omfatter en helhedsorienteret planlægning der forer samfundsinteresserne, når det er af betydning for den fremtidige udvikling af arealanvendelsen - også når det omfatter andre lovområder end planloven.

Proces

Det er positivt, at Landsplanredegørelsen sendes i høring. Jf. planloven udarbejdes redegørelsen til brug for kommunernes planlægning. Da regeringen lægger vægt på, at det i høj grad er kommunerne der udmønter de statslige politikker, foreslår DN, at regeringen i den kommende landsplanproces indkalder forslag og idéer fra myndigheder - og gerne også fra borgere og organisationer, til brug for afklaring af hvad landsplanredegørelsen med fordel kan omhandle.

Evaluering

Ændringerne af planloven skal evalueres i år 2020. DN ser frem til evalueringen (se desuden afsnittet om miljøvurdering).

Konsekvenser og effekter af mange af de gennemførte lovændringer vil imidlertid ikke være tydelige i år 2020, og de vil være vanskelige og nogen umulige at evaluere så tidligt efter lovændringerne. Visse ændringer vil dog have haft mulighed for at virke, men kun i kort tid - for eksempel de ændringer som betyder, at byggeri og anlæg ikke længere kræver tilladelse, men umiddelbart kan opføres (de umiddelbare rettigheder). De bekymringer for miljøet som kom frem under lovprocessen, og som nogle kommuner har gentaget i miljøvurderingen, handler ikke om kortsigtede konsekvenser, men konsekvenser på lidt længere sigt, herunder også de umiddelbare rettigheder. Dertil kommer, at dele af lovændringerne ikke vil være gennemført i 2020, herunder for eksempel planlægningen for udviklingsområder og nyopførelse af 6000 sommerhuse i kystnærhedszonen. Netop de miljømæssige konsekvenser af disse lovændringer blev meget diskuteret under lovprocessen.

Derfor foreslår DN, at staten allerede nu planlægger for en forlænget overvågning og evaluering af de dele af lovændringerne som har betydning for arealanvendelse i såvel planloven som naturbeskyttelsesloven. Formålet er, at det reelt bliver muligt at evaluere lovændringernes betydning for miljøet og for de politiske hensigter med aftalen.

Miljøvurdering

DN mener, at en miljøvurdering burde have været gennemført i forbindelse med lovforslagene som udmøntede den politiske aftale. En efterfølgende miljøvurdering af allerede vedtaget lovgivning kommer for sent til at kunne kvalificerende grundlaget for den politiske beslutning, som blandt andet er hensigten med miljøvurderingsdirektivet. I det nedenstående knyttes både bemærkninger til statens fortolkning af reglerne om miljøvurdering af lovgivning, samt til indholdet af miljøvurderingen af Landsplanredegørelsen 2018.

Miljøvurdering af Landsplanredegørelsen 2018

DN mener ikke miljøvurderingen er tilstrækkelig fyldestgørende til på det foreliggende grundlag at konkludere, at ændringerne af planloven ikke vil have væsentlige miljømæssige konsekvenser. Det gælder, selv om det lægges til grund at miljøvurderingen skal fortages på grundlag af eksisterende viden. Også af den årsag foreslår DN evalueringen af dele af lovændringerne forlænget (se afsnit om evaluering).

Om biologisk mangfoldighed konkluderes det i miljøvurderingen, at det generelle initiativ om vækst og udvikling er af en så overordnet karakter, at det på nuværende tidspunkt ikke vurderes at have væsentlig indvirkning på miljøet. Konklusionen ses også argumenteret ud fra, at omfanget af arealinddragelse til udviklingsområder og omdannelseslandsbyer ikke er kendt på nuværende tidspunkt. Samtidig fremgår det, at inddragelsen af arealer i landdistrikterne og kystområderne til bebyggelse kan påvirke biodiversiteten og forekomsten af flora og fauna, og at mange arter som relaterer sig til den lysåbne natur og til agerlandet er i tilbagegang. Det fremgår ligeledes, at mere end en fjerdedel af flora og fauna er på den nationale rødliste og dermed karakteriseret som forsvundne, truede eller i tilbagegang.

Præmissen om, at - forhold som er ukendte ikke kan miljøvurderes – er ikke rimelig. Det vil ofte være situationen, når der planlægges eller lovgives. Og det vil sjældent være muligt på forhånd at definere præcist, i hvilket omfang nye muligheder vil blive udnyttede. Men det er absolut muligt at opstille forventelige scenarier, og at beskrive scenariernes miljøkonsekvenser. På den baggrund kan det diskuteres og vurderes, om der er forhold som bør føre til justering af lovforslag, plan eller program.

Om de forebyggende potentielle miljøkonflikter som undgås ved krav om konsekvensområder omkring virksomheder, bemærkes det, at et lovforslag netop har været i høring som delvist fjerner den forebyggende indsats, og dermed negativt påvirker menneskers sundhed. Det bemærkes også, at dette lovforslag ikke er miljøvurderet.

I forbindelse med de mange umiddelbare rettigheder for udbygning af bolig og erhverv, havde DN gerne set en mere seriøs behandling af de bekymringer som er rejst fra både kommuner og organisationer (se for eksempel bemærkningerne til miljøvurderingens afgræsning fra Kolding og Horsens Kommuner). Umiddelbare rettigheder betyder, at byggeriet ikke kræver landzonetilladelse men umiddelbart kan igangsættes. Derfor er der ikke et senere planniveau at miljøvurdere konsekvenserne af lovændringerne på. Det alene burde have medført en nøjere vurdering af de forventede miljømæssige konsekvenser.

Der må forventes mere og større byggeri til erhverv og boliger på steder hvor det ikke tidligere har været mulig at bygge stort – herunder i særligt værdifulde landskaber. DN peger på, at der lokalt kan være tale om relativt store udbygningsmuligheder til "herregårdslignende boliger" i værdifulde landskaber eller nyetablering af erhvervsvirksomheder som kan etablerer sig og udvide i overflødiggjorte bygninger. Det må forventes på sigt at kunne påvirke ikke bare landskaberne men også miljøet i form af øget transport, øget energiforbrug, øgede krav til kloakering og service m.v. Særligt i hovedstadens grønne kiler havde det være kærkommet med en rimelig vurdering af, hvilke påvirkninger der kunne forventes i landskaber, hvor det hidtil har været udelukket at etablere og i større grad udvide boliger og erhverv til private formål, og hvor presset for byggeri er stort. De umiddelbare rettigheders betydning for landskabet i de grønne kiler er ikke behandlet i miljøvurderingen.

Det konkluderes i miljøvurderingen på et ukendt grundlag, at de umiddelbare rettigheder i landzone ikke vil have væsentlig påvirkning på landskab eller på biologisk mangfoldighed, fordi påvirkningerne er lokale og primært sker som mindre byggerier i tilknytning til eksisterende byggeri. Konklusionerne ser ud til at hvile på et fejlagtigt grundlag om, at byggeri i mindre skala, mange steder over tid ikke vil kunne udgøre væsentlige miljøkonsekvenser. DN peger på, at klimaforandringerne om noget har vist, at langsigtede vurderinger af kumulative konsekvenser er væsentlig.

Manglende miljøvurdering af lovgivning

Miljø- og Fødevareministeriet har i februar 2018 beskrevet spørgsmålet om miljøvurdering af lovgivning (se Miljø- og Fødevareudvalget 2017-18 MOF Alm.del Bilag 293 Offentligt). Det fremgår af notatet, at miljøvurderingsdirektivet omfatter planer og programmer som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en

myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

Det fremgår også, at det ved EU dom er slået utvetydigt fast, at ikke alene konkrete planer eller programmer, f.eks. kommuneplaner og spildevandsplaner, men også generel regulering, dvs. love, bekendtgørelser mv., efter omstændighederne kan være omfattet af plan- og programbegrebet og dermed, såfremt direktivets øvrige betingelser er opfyldt, af miljøvurderingspligten. Om de nærmere kriterier fremgår det:

“Det er på baggrund af de afgrænsningskriterier, der følger af henholdsvis direktivet og D’Oultremont-dommen, Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at følgende elementer er relevante for vurderingen af, om en generel regulering (lov eller bekendtgørelse) er omfattet af direktivets plan- og programbegreb:

- 1) Er loven eller bekendtgørelsen »krævet ifølge love og administrative bestemmelser«, dvs. indgår forskriften i et normativt hierarki (artikel 2, litra a, og præmis 41, D’Oultremont)?*
- 2) Regulerer loven eller bekendtgørelsen en sektor omfattet af direktivet (artikel 3, stk.2)? Hvis forskriften ikke omhandler disse sektorer, skal der ske en screening for at kunne afgøre, om den kan medføre en miljøpåvirkning (artikel 3, stk.4).*
- 3) Fastlægger loven eller bekendtgørelsen »rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter« (artikel 3, stk. 2-4)?*
- 4) Som fortolkningsbidrag til pkt. 3: Fastlægger loven eller bekendtgørelsen »en betydningsfuld helhed af kriterier for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter« (præmis 49, D’Oultremont)?*
- 5) Indeholder loven eller bekendtgørelsen et geografisk element, dvs. er der en tilstrækkelig tæt forbindelse mellem på den ene side de opstillede kriterier for godkendelse og iværksættelse af projekter og udpeges på den anden side – direkte eller indirekte – de geografiske områder eller zoner, som kriterierne i loven eller bekendtgørelsen refererer til (præmis 45-46, D’Oultremont)?”*

I notatet fremgår det, at den danske stat fortolker bestemmelse nr. 1 således, at det kun omfatter love og bekendtgørelser som kræves jf. EU retlige forpligtelser. Dermed menes, at love som alene er blevet til på baggrund af et rent nationalt ønske – for eksempel de mange ændringer af planloven, og som ellers lever op til ovenstående 5 kriterier, alligevel ikke skal miljøvurderes, fordi ændringerne ikke er krævet af EU.

Om den danske fortolkning fremgår det i notatet at:

“Det bemærkes, at Europa-Kommissionen under en mundtlig drøftelse har tilkendegivet, at Kommissionen umiddelbart ikke er enig i, at betingelsen ”krævet” kan anvendes som et udelukkelseskriterium med hensyn til nationale love uden EU-retligt ophæng (situation nr. 2). Det er imidlertid Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at der med vægt kan argumenteres for, at betingelsen om, at planen eller programmet skal være krævet »ifølge love og administrative bestemmelser«, vil miste sit selvstændige indhold, hvis Kommissionens retsopfattelse på dette punkt lægges til grund.”

DN kan ikke se hvor hjemlen findes til denne danske fortolkning af, at nationale love som ikke er krævet af EU - ikke skal miljøvurderes.

Det er desuden ønskeligt, at danske politikere får rimelig mulighed for at diskutere og afveje samfundets interesser mod hinanden på et oplyst grundlag – herunder de mulige miljømæssige konsekvenser (positive såvel som negative) af konkrete politiske forslag. Ved ikke at miljøvurdere lovforslag som ikke er krævet af EU, fratages politikerne muligheden for oplysning om de forventede miljøkonsekvenser af en given politik, og fratages dermed også muligheden for at foreslå alternativer eller afhjælpende foranstaltninger som kunne have løst eller begrænset eventuelle miljøproblemer i forhold til et konkret politisk forslag.

DN opfordrer staten til at genbesøge vurderingen, og beslutte at også ikke krævede lovforslag skal miljøvurderes, og fastlægge processen herfor, med henblik på en nærmere beskrivelse i den kommende vejledning til miljøvurderingsloven.

Med venlig hilsen

Nina Larsen Saarnak, Leder for lokale sager
31193238, nis@dn.dk