

SAMTIDIG SAGSBEHANDLING

*Betænkning
fra udvalget om samtidig sagsbehandling
nedsat af miljøministeren
den 17. november 1983*



Betænkning nr. 1035

MILJØMINISTERIET
Januar 1985



ISBN 87-503-5473-6

Fu 00-252-bet.

Eloni Tryk, København

SAMTIDIG SAGSBEHANDLING

Indholdsfortegnelse

1.	Udvalgets kommissorium og sammensætning	8
2.	Resume	12
2.1.	Afgrænsning af den arealrelaterede lovgivning (kap.3)	12
2.2.	Projektsynsvinklen (kap.4)	13
2.3.	Generelle anbefalinger om koordinering af sagsbehandlingen (kap.5)	14
2.4.	Ikke-lokalplanpligtige projekter (kap.6 og 7).	16
2.5.	Lokalplanpligtige projekter (kap.8)	17
2.6.	Overvejelser om det videre arbejde	19
2.7.	Særudtalelse fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen	20
3.	Afgrænsning af den arealrelaterede lovgivning	21
3.1.	Beskrivelse af de enkelte regelsæt	21
3.2.	Projekter reguleret af flere regelsæt	23
4.	Projektsynsvinklen	25
4.1.	Typer af projekter	25
4.2.	Hvem sørger for tilladelserne til projekter	27
4.3.	Brugersynspunkter og kommunale synspunkter	28

5.	Generelt om koordinering af sagsbehandling	29
5.1.	Begreber. Udviklingstendenser	30
5.2.	Særlige koordinationssystemer	33
5.2.1.	Udstykningssystemet	34
5.2.2.	Råstofsystemet	35
5.2.3.	Koordination ved privat rådgiver	36
5.3.	Den kommunale byggesagsbehandling	36
5.3.1.	Regler i byggelovgivningen, der fremmer samtidigheden	36
5.3.2.	Den forberedende fase	37
5.3.2.1.	Generel information om reguleringer og myndighedsbehandling	38
5.3.2.2.	Information om det konkrete projekt	39
5.3.3.	Sagsbehandlingen starter	40
5.3.4.	Sagsbehandlingen	42
5.4.	Amtskommunal koordination	42
5.5.	Statslig sagsbehandling	46
5.5.1.	Statslige myndigheder som 1. instans	46
5.5.2.	Statslige myndigheder som ankeinstans	47
5.5.3.	Orientering om sagsgangen	49
5.6.	Samtidighed. Udvalgets vurderinger og anbefalinger	49
5.6.1.	Særlige koordinationssystemer. Obligatorisk rådgiver?	49
5.6.2.	Principielle synspunkter	50
5.6.3.	Den forberedende fase	52
5.6.4.	Sagsbehandlingen starter	52
5.6.5.	Forløbet under sagsbehandlingen. Svaret	53
5.6.6.	Orientering om sagsgangen	53
5.6.7.	Sagsbehandling som kan vente	54
5.6.8.	Ankefrist. Ankesager	54
5.6.9.	Statslig sagsbehandling	55
5.6.10.	Ansvarsplacering	55
5.7.	Ressourcebehov i kommuner og amter	56

6.	Ikke-lokalplanpligtige projekter i byzone, sommerhusområder og kommunalt administret landzone	57
6.1.	Indledning	57
6.2.	Udvalgets anbefalinger	57
7.	Ikke-lokalplanpligtige projekter i land- zone	58
7.1.	Indledning	58
7.2.	Udvalgets vurderinger	59
7.2.1.	Hvilken myndighed bør koordinere	60
7.2.2.	Forholdet til ansøgeren	61
7.2.3.	Sagens afslutning	62
7.3.	Udvalgets anbefalinger	62
8.	Lokalplanpligtige projekter	63
8.1.	Bonuslokalplan	63
8.2.	Diskussion	66
8.2.1.	Fordele	66
8.2.2.	Betænkeligheder	67
8.3.	Bonuslignende systemer	68
8.3.1.	Ophævelse af landbrugspligt	69
8.3.2.	Ophævelse af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier	69
8.3.3.	Stjernemarkering af visse mindre virk- somheder i miljøbeskyttelsesloven	70
8.4.	Samtidighedsproblemer iøvrigt	70
8.4.1.	Vejlovgivningen	71
8.4.2.	Skovlovgivningen	73
8.4.3.	Miljøbeskyttelsesloven	74
8.4.4.	Ændring af kommuneplan og evt. regionplan nødvendig	75
8.5.	Udvalgets vurdering	76
	Udvalgets anbefalinger	78

Bilagsoversigt:

Bilag 1	Bilag til kapitel 1. Kommentarer fra Den Danske Landinspektørforening	79
Bilag 2	Bilag til kapitel 1. Kommentarer fra Foreningen af Rådgivende Ingeniører	81
Bilag 3	Bilag til kapitel 3. Skema over reguleringer samt noter	84
Bilag 4	Bilag til kapitel 5. Amtsrådsforeningens undersøgelse	89
Bilag 5	Bilag til kapitel 6. Sagseksempler	106
Bilag 6	Bilag til kapitel 7. Sagseksempel	112

De følgende sider (8-20) giver et overordnet indblik i udvalgets arbejde.

På siderne 8-11 er beskrevet udvalgets kommissorium og sammensætning, på siderne 12-20 findes et resumé.

Resumeet kan læses selvstændigt. Det indeholder udvalgets anbefalinger vedrørende tilrettelæggelsen af sagsbehandling-
en i arealrelaterede sager og de vigtigste præmisser bag dem.

1. Udvalgets kommissorium og sammensætning

I slutningen af 1983 nedsatte miljøministeren et udvalg med følgende kommissorium:

"Udvalget skal overveje mulighederne for at forenkle sagsbehandlingen i forbindelse med indhentning af godkendelser, tilladelser og dispensationer m.v.

Et af de problemer, der har været peget på både fra borgere og gennem de kommunale forenklingsforslag, er, at fast ejendom er reguleret af et stort antal forskellige regelsæt, som henhører under forskellige ministerier.

I forlængelse heraf har det været nævnt, at der muligvis kan opnås en forenkling, ligesom borgerne vil kunne gives en bedre betjening, dersom princippet om samtidighed i sagsbehandlingen introduceres ved behandlingen af fast ejendom, f.eks. i form af det såkaldte "bonusprincip" ved tilvejebringelsen af lokalplaner, eller på anden måde.

Udvalget skal derfor afklare, hvorvidt og hvordan der på denne måde kan opnås en forenkling af sagsbehandlingen.

Der bør alene sigtes mod at afklare de rent arealrelaterede forhold, f.eks. i forhold til naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier. Det kan dog herudover også overvejes at inddrage vejlovgivningen i en samtidig sagsbehandling, eksempelvis således at private fællesveje kan nedlægges uden anvendelse af privatvejløvens procedurer.

Der skal i udvalgsarbejdet sigtes mod at opnå resultater, eventuelt i form af delresultater, således at disse kan indgå i regeringens næste redegørelse til folketinget om forenklingsarbejdet til foråret 1984."

Med dette kommissorium har udvalget ikke ment at kunne gå dybt i en drøftelse af, om de forskellige ankesystemer inden for området er hensigtsmæssige, om kompetencen til at træffe de forskellige typer afgørelser altid ligger hos den myndighed, hvor det er mest hensigtsmæssigt eller i hvilket omfang ændring af de materielle regler vil kunne medvirke til en forenklet sagsbehandling.

Udvalget havde ved rapportens afgivelse følgende sammensætning:

Administrationsdepartementet	- Fuldmægtig Peter Flint Jensen
Landbrugsministeriet	- Fuldmægtig Anne Holst
Ministeriet for off. arbejder	- Kt.ch. Leif Larsen
Boligministeriet	- Kt.ch. Ella Blousgaard
Kommunernes Landsforening	- Kt.ch. Birgit Herslund
Amtsrådsforeningen	- Fuldmægtig Torben Nøhr
Københavns kommune	- Fuldmægtig Liss Danchell
Frederiksberg kommune	- Kt.ch. Sv. Palm
Hovedstadsrådet	- Funktionschef Gunnar Ras- mussen/Landinspektør Knud Erik Lintrup
Miljøstyrelsen	- Fuldmægtig Marianne Vil- toft
Planstyrelsen	- Ekspeditionssekr. Jørn Jo- hansen
Fredningsstyrelsen	- Kt.ch. Henrik Knuth-Winter- feldt
Skovstyrelsen	- Kt.ch. V. Stephansen
Miljøministeriets departement	- Kt.ch. Mogens Moe

Fuldmægtig Mogens Grunnet, miljøministeriets departement har fungeret som sekretær for udvalget.

Udvalget har holdt i alt 8 møder, heraf 2 heldagsmøder. Herudover har der været afholdt en række bilaterale møder mellem sekretariatet og enkelte medlemmer af udvalget.

For at få et indtryk af, hvor brugersiden ser problemerne i administrationen af den arealrelaterede lovgivning, har sekretariatet desuden holdt møder med følgende:

- Byggesocietetet
- Kommunernes Landsforenings baggrundsgruppe for region- og kommuneplanlægning (kommunale praktikere)
- Foreningen af Rådgivende Ingeniører
- Praktiserende Arkitekters Råd
- Foreningen af amtskommunernes tekniske chefer
- Den Danske Landinspektørforening
- Industrirådet
- Dansk Bygningsinspektørforening

Herudover har sekretariatet modtaget et skriftligt bidrag fra Entreprenørforeningen og har drøftet udvalgets arbejde med Håndværksrådet.

Det samlede udkast til rapport fra udvalget har været udsendt til de organisationer og grupper, som sekretariatet har haft kontakt med.

Udvalget har modtaget skriftlige reaktioner fra Den Danske Landinspektørforening og fra Foreningen af Rådgivende Ingeniører. En del af kommentarerne har direkte fået indflydelse på formuleringerne i rapporten. I bilag 1 og 2 citeres iøvrigt de afsnit af reaktionerne, som ikke direkte er indgået i rapportens endelige formulering.

København, den 21. januar 1985

Mogens Moe
(formand)
Peter Flint Jensen
Leif Larsen
Birgit Herslund
Liss Danchell
Marianne Viltoft
Henrik Knuth-Winterfeldt

Gunnar Rasmussen/
Knud Erik Lintrup
Anne Holst
Ella Blousgaard
Torben Nøhr
Sv. Palm
Jørn Johansen
V. Stephansen

/ Mogens Grunnet
(sekretær)

2. Resumé

Dette resumé kan læses selvstændigt. Samtidighedsudvalgets resultater består i anbefalinger om tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen. Anbefalingerne er rettet til alle myndigheder, der behandler arealrealaterede sager. Resuméet indeholder udvalgets anbefalinger og de vigtigste præmisser bag dem.

Selve rapporten indeholder nærmere beskrivelser af sagsgange m.v. inden for den arealrealaterede lovgivning. Den indeholder også den nærmere argumentation for udvalgets anbefalinger. Udvalgets vurderinger findes særligt i kap. 5.6., 5.7., 6.2., 7.2., 7.3., 8.5. og 8.6.

2.1. Afgrænsning af den arealrealaterede lovgivning (kap. 3)

De arealrelaterede regelsæt, som giver anledning til de fleste sager er byggeloven, zoneloven, udstykningsloven, landbrugsloven, vejloven, kommuneplanloven, naturfredningsloven og miljøbeskyttelsesloven. Derudover findes regelsæt, som giver anledning til et mindre antal sager, bl.a. råstofloven og skovloven.

Udvalget har indsamlet oplysninger om antallet af sager efter de enkelte reguleringer.

Udvalget er ikke gået ned i det enkelte regelsæt, men har set det som sin opgave at undersøge, om der kan tilvejebringes et lettere forløb for projekter, der er omfattet af flere regelsæt. Antallet af sådanne projekter kan løseligt skønnes til hen imod en snes tusinde om året.

Udvalget har gjort op, hvor ofte en ansøgning efter en bestemt regulering ender med en tilladelse. De fleste ansøgninger resulterer i en tilladelse. Mange urealistiske pro-

jekter filtreres fra før ansøgning. Udvalget kan på denne baggrund basere sine anbefalinger på, at en ansøgning som hovedregel fører frem til en tilladelse.

Desuden viser tallene, at kun en mindre del af 1. instansafgørelserne ankes. I ingen af grupperne er der mere end nogle få hundrede ankesager. Antallet af projekter, som er genstand for behandling i to eller flere ankesager må derfor også være overskueligt.

2.2. Projektsynsvinklen (kap. 4)

Udvalget anskuer sagsbehandlingen med udgangspunkt i det enkelte projekt. Det er i sig selv en vigtig pointe, fordi det er borgerens synsvinkel.

Udvalget har således set det som sin opgave at nå frem til anbefalinger, der kan føre til mindre besvær, større overskuelighed og en hurtigere afgørelse i de tilfælde, hvor et projekt skal behandles efter to eller flere reguleringer.

De fleste projekter indebærer en byggesag. Der forekommer imidlertid også projekter, hvor en byggesag ikke bliver aktuell, f.eks. ændret anvendelse af en overflødiggjort landbrugsbygning.

Udvalgets anbefalinger gælder for alle typer af projekter.

Udvalget påpeger, at visse projekter ikke blot skal behandles efter forskellige lovgivninger, men også af forskellige myndigheder.

Udvalget har også interesseret sig for, hvem der optræder som ansøger. I ca. halvdelen af byggesagerne står en professionel (rådgiver, totalentreprenør o.l.) bag projektets gennemførelse, i den anden halvdel af sagerne tager bygherren

eller hans håndværker sig selv af ansøgningen. Der er dog store geografiske forskelle.

En gennemførelse af udvalgets anbefalinger vil føre til letelse for alle, men det er klart de ikke-professionelle, der har størst behov for hjælpen.

2.3. Generelle anbefalinger om koordinering af sagsbehandlingen (kap. 5)

Med baggrund i det, som udvalget opfatter som god praksis, fremsætter udvalget en række anbefalinger om behandlingen af projekter, som skal have tilladelse efter flere lovgivninger.

Anbefalingerne indeholder tre hovedelementer:

For det første peger udvalget på, at myndighederne bør lægge vægt på en projektorienteret informationsindsats. Den generelle information om, hvordan forskellige typer projekter skal håndteres i forhold til myndighederne bør sigte mod at forbedre borgernes mulighed for at overskue kravene, tilskynde til at anvende kvalificerede rådgivere og frasortere urealistiske projekter. Denne information er normalt en statslig opgave. Vejledning i forbindelse med et konkret projekt er normalt kommunens opgave.

For det andet anbefaler udvalget, at kommunen tilbyder at fungere som samlecentral for alle projekter med byggeri. Ved samlecentral forstår udvalget en myndighed, der tager imod ansøgninger til et projekt og derefter sørger for, at alle relevante afdelinger inden for samme myndighed samt andre myndigheder får forelagt sagen. Samlecentralen holder endvidere øje med, at de forskellige afdelinger og myndigheder svarer inden for en rimelig tid og rykker eventuelt for svar.

Til samlecentral-tanken hører, at der sker en høj grad af koordination af sagsbehandlingen. For borgeren er der én indgang til myndighedsbehandlingen for ét projekt. Borgeren bliver ikke sendt rundt til forskellige afdelinger eller forskellige myndigheder for at samle de nødvendige tilladelser. Princippet om ét projekt - én indgang findes i forvejen på to områder: udstykningssager (landinspektøren som indgang) og råstofsager (amtet).

Til udvalgets idé om en samlecentral hører også, at de forskellige myndigheder, som får projektet til behandling, så vidt muligt behandler projektet samtidig og kun, hvor særlige hensyn gør sig gældende, sætter sagen i bero på en anden myndigheds overvejelser.

For at muliggøre denne samtidige sagsbehandling anbefaler udvalget, at miljøministeriet udsender et cirkulære, der ophæver rækkefølgebestemmelserne vedrørende administration af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier og vedrørende godkendelse af særligt forurenende virksomheder.

Samlecentralfunktionen skal opfattes som et tilbud. Hvis en professionel bygherre eller rådgiver selv foretrækker at stå for koordineringen af en sag, er der intet i vejen for det.

Den generelle holdning bag samlecentral-tanken er, at det helt overlades til kommunen at tilrettelægge sagens forløb således, som den i det konkrete tilfælde finder det mest hensynsfuldt over for borgeren. Udvalget har lagt til grund, at de fleste lægger vægt på at få en hurtig afgørelse.

Under sagens behandling er det mest hensigtsmæssigt, at den myndighed, der har behov for supplerende oplysninger, selv tager kontakt med ansøger.

Svarene til ansøger kan sendes til ansøger et efter et, el-

ler de kan samles sammen, eventuelt skrives sammen i én afgørelse. Det afgørende er, at ansøger er klar over, om alle afgørelser foreligger, eller om der vil komme yderligere afgørelser, der kan have betydning for projektets mulighed.

For det tredje anbefaler udvalget, at myndighedsbehandlingen gøres overskuelig ved orientering om sagsgangen f.eks. i form af kvittering med oplysning om sagsbehandler, afdelinger og myndigheder, der har fået sagen til behandling, og skøn over forventet ekspeditionstid.

For amterne og statens vedkommende kan man ikke tale om en samlecentral-funktion, men iøvrigt gælder principperne om koordinering af sagsbehandlingen, samtidighed og orientering om sagsgangen på tilsvarende måde.

Udvalgets anbefalinger bygger på praksis, der allerede findes flere steder. Udvalget vurderer, at ressourcemæssige problemer ikke i afgørende grad står i vejen for, at anbefalingerne kan følges.

Ansaret for, at nødvendige tilladelser er indhentet, vil også efter gennemførelse af udvalgets forslag ligge hos borgeren.

Udvalget har drøftet en tanke om obligatorisk rådgiver, men ikke fundet det realistisk pga. sagernes store forskellighed. Anvendelse af kvalificeret rådgiver vil dog altid være en fordel for sagens gang, og rådgiverne har ansvarsforsikring som dækker i tilfælde af fejl.

2.4 Ikke-lokalplanpligtige projekter (kap. 6 og 7)

På ikke-lokalplanpligtige projekter i byzone, sommerhusområder og kommunalt administreret landzone er de generelle anbefalinger umiddelbart anvendelige (kap. 6).

For ikke-lokalplanpligtige projekter i landzone iøvrigt er det nødvendigt at præcisere de generelle anbefalinger nærmere, fordi amtsrådet har væsentlige opgaver i det åbne land, og fordi fredningsnævnet også ofte skal inddrages.

For projekter, der indeholder både byggesag, zonesag og evt. flere sager, anbefaler udvalget følgende:

- 1) Kommunen fungerer også her som samlecentral. Det må imidlertid aftales nærmere mellem kommune, amt og fredningsnævn, hvilke veje sagen skal følge. Det væsentlige er, at borgeren har én indgang for sit projekt, nemlig kommunen.
- 2) Samtidig sagsbehandling bør praktiseres så vidt som overhovedet muligt. Udvalget er dog klar over, at amtsrådene i deres behandling af sagen lægger overordentlig stor vægt på kommunens indstilling.
- 3) Orientering om sagsgangen er særlig nødvendig i disse sager.

Disse principper kan i praksis tilgodeses på forskellige måder.

2.5 Lokalplanpligtige projekter (kap. 8)

En række store projekter - både i by- og landzone - udløser lokalplanpligt efter kommuneplanslovens § 16, stk. 3. I forbindelse med disse projekter kan der opstå to typer problemer:

- et koordinationsproblem, der kommer til udtryk, hvis det viser sig, at det projekt lokalplanen lægger op til, ikke kan gennemføres, fordi der ikke kan opnås tilladelse efter anden lovgivning,

- et tidsproblem, der kommer til udtryk, når det efter lokalplanens vedtagelse yderligere skal afventes, at der gives tilladelse efter andre reguleringer.

For at løse koordinationsproblemet har det været foreslået at indføre det "bonusprincip", som omtales i kommissoriet. Hovedidéen i forslaget er, at der i lokalplanen indbygges en række tilladelser m.v. efter anden lovgivning end kommuneplanloven. "Bonus" består så at sige i, at lokalplanen løser andre problemer end de planlægningsmæssige.

Denne hovedidé tænkes opfyldt ved, at lokalplanforslaget sendes til de sektormyndigheder, der administrerer reguleringer af betydning for projektets gennemførelse. Hvis de ikke har gjort indsigelse inden udløbet af den normale indsigelsesperiode, har de fortabt retten til senere at forhindre det planlagte projekt, blot det gennemføres i overensstemmelse med rammerne i lokalplanen.

Udvalget er imidlertid nået til den konklusion, at betænkelighederne ved bonuslokalplanssystemet vejer tungere end fordelene. Af særlig vægt er, at systemet vil føre til en detaljering af lokalplanerne, som er u hensigtsmæssig.

Udvalget lægger desuden vægt på, at de bonuslignende systemer, der anvendes ved ophævelse af landbrugspligt eller ophævelse af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier, lige så godt kan føre til målet.

Udvalget peger på, at der er behov for at orientere kommunerne om fredningsstyrelsens praksis ved et cirkulære.

Udvalget anbefaler endvidere, at kommunerne - hvis lokalplanforslag forudsætter ophævelse af fredskovpligt eller dispensation fra vejlovens byggelinier - tidligst muligt

retter henvendelse til skovstyrelsen og den overordnede vejbestyrelse (amtsrådet eller vejdirektoratet). Hvis forelæggelsen sker i form af et lokalplanforslag suppleret med eventuelle øvrige nødvendige oplysninger, vil skovstyrelsen og vejdirektoratet tilstræbe at tage stilling inden for indsigelsesfristen på 2 mdr.

Med hensyn til spørgsmålet om nedlæggelse af private fællesveje, som er nævnt i kommissoriet, peger udvalget på, at nedlæggelsesproceduren efter privatvejloven kan iværksættes tidligt under lokalplanarbejdet, f.eks. ved lokalplanforslagets offentliggørelse. Det er dog en forudsætning, at de ejendomme, der hidtil har anvendt den pågældende vej, også efter nedlæggelsen har fornøden vejadgang. Det er også muligt at nedlægge en privat fællesvej ved ekspropriation efter kommuneplanloven.

2.6. Overvejelser om det videre arbejde

Miljøministeriet har den 30. oktober 1984 nedsat et udvalg om arealanvendelse og regulering af fast ejendom. Udvalget skal analysere den lovgivning inden for miljøministeriets område der knytter sig til regulering af fast ejendom, herunder såvel regler om planlægning som om enkeltsagsbehandling. Udvalget skal fremkomme med forslag til ændring af den gældende lovgivning. Forslagene skal være så enkle som muligt for borgerne og myndighederne og skabe bedre mulighed for en smidig og overskuelig sagsbehandling. I henhold til kommissoriet skal bl.a. nærværende rapport indgå i arealudvalgets overvejelser.

Nærværende rapports anbefalinger til en forenkling af sagsbehandlingen er udarbejdet inden for rammerne af udvalgets kommissorium. I forbindelse med ovennævnte videre overvejelser skal udvalget bemærke, at ved yderligere overvejelser om at skabe en mere smidig og enkel sagsbehandling kan man

bl.a. inddrage vurderinger af om de forskellige ankesystemer inden for området er hensigtsmæssige, om kompetencen til at træffe de forskellige typer afgørelser altid ligger hos den myndighed, hvor det er mest hensigtsmæssigt samt om de materielle regler kan ændres med henblik på en smidig og overskuelig sagsbehandling.

2.7 Særudtalelse fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

Udvalgets anbefalinger til kommuner og amtskommuner vedrørende sagsbehandlingen afviger ikke fra den praksis, der allerede i dag følges i mange kommuner og amtskommuner. Efter de kommunale organisationers opfattelse kan det derfor ikke forventes, at udsendelsen af rapporten i sig selv vil medvirke til at forbedre mulighederne for at forenkle sagsbehandlingen i forbindelse med indhentning af godkendelser, tilladelser og dispensationer.

De kommunale organisationer er af den opfattelse, at udvalget tillige burde have behandlet kompetencefordelingen vedrørende bl.a. naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier, landbrugslovens bestemmelser om ophævelse af landbrugspligt og bestemmelserne om dispensation fra vejadgang og vejbyggelinier i forbindelse med hovedlandeveje. En samtidig sagsbehandling til gavn for såvel borgere som kommunale myndigheder vil først effektivt kunne opnås, når tillige enkeltsagsbeføjelser af ovennævnte karakter er overført til de lokale råd. De kommunale organisationer er endvidere af den opfattelse, at der er behov for ændringer i de eksisterende klagesystemer på miljøministeriets område. Der bør foretages en sammenlægning af de i dag eksisterende ankeorganer, der regulerer fast ejendom. Således bør det overvejes at samle miljøankenævn, overfredningsnævn og anden instanskompetencerne hos miljøministeriets styrelser i et fælles ankeorgan, underlagt miljøministerens instruktionsbeføjelser.

3. Afgrænsning af den arealrelaterede lovgivning

3.1. Beskrivelse af de enkelte regelsæt

Kommissoriet udpeger den arealrelaterede lovgivning som det centrale i udvalgets arbejde. Da dette begreb ikke på forhånd er veldefineret, har udvalget valgt at afgrænse sin opgave på følgende måde:

Visse reguleringer er klart arealrelaterede. Det gælder f.eks. zoneloven, udstykningsloven, landbrugsloven, vejlovene, planlovene, naturfredningsloven og skovloven.

De fleste af de projekter, som har interesse i udvalgets arbejde er imidlertid byggesager. Udvalget har derfor medtaget byggelovgivningen og miljøbeskyttelsesloven i sine overvejelser, fordi forholdet til disse regelsæt skal være afklaret, før et byggeri kan gennemføres.

Anden lovgivning om bygningsindretning (f.eks. arbejdsmiljølov og levnedsmiddellov) er som udgangspunkt ikke inddraget i udvalgets arbejde. Men som det fremgår af kap. 5-7 er det muligt og hensigtsmæssigt at inddrage disse regler tidligt i sagsbehandlingen.

For at kunne koncentrere opmærksomheden om de problemer, som spiller den største praktiske rolle, har udvalget valgt at beskæftige sig mest med de regelsæt, som er opregnet i skemaet der er medtaget som bilag 3 i slutningen af rapporten.

Skemaet indeholder altså ikke nogen udtømmende opregning af den arealrelaterede lovgivning, som udvalgets arbejde tager sigte på. Der findes visse regelsæt - oftest vedrørende et mindre antal sager - som på tilsvarende måde må betragtes som arealrelaterede, f.eks. regionplanloven, råstofloven, andre dele af miljøbeskyttelsesloven og sandflugtsloven.

Også skovloven er arealrelateret. Imidlertid er der årligt kun ca. 20 ansøgninger fra private om byggeri i fredskov. Uden ophævelse af fredskovpligten gives der normalt kun tilladelser til skydehuse, spejderhytter og lignende, og der er kun nogle få ankesager pr. år.

Generelt kan det siges, at arealrelaterede reguleringer, som stiller krav til borgernes projekter har udvalgets interesse. Det kan være krav, der er udtrykt direkte i lovgivningen (f.eks. bygningsreglementet) eller krav om, at borgeren søger tilladelse, dispensation eller godkendelse.

Skemaet giver en oversigt over de udvalgte reguleringer betragtet isoleret. Da grundlaget for tallene er af stærkt varierende kvalitet, er der i noterne angivet kilder.

Til skemaet skal gøres følgende bemærkninger:

To af reguleringerne - byggeloven og udstykningsloven - giver borgerne ret til at få en tilladelse, når lovgivningens krav er opfyldt. De øvrige reguleringer er baseret på et princip om, at tilladelse meddeles efter et skøn. Det betyder i praksis, at udstedte tilladelser oftest er behæftet med vilkår.

Ved nogle reguleringer er det forbudt at bygge, før tilladelse foreligger. Det gælder således byggelov, zonelov, lokalplan, miljøbeskyttelseslov, skovlov, naturfredningslov og i et vist omfang vejlovgivningen. I de øvrige tilfælde er det i princippet muligt at iværksætte et byggeri, selv om forholdet til regelsættet ikke er afklaret.

Ved nogle af reguleringerne har ankefristen på 4 uger opsættende virkning, således at et projekt først må sættes i gang, når ankefristen er udløbet, og der ikke er anket. Det gælder zoneloven, miljøbeskyttelsesloven og naturfredningsloven.

Skemaet viser, at de fleste sager i alle grupper resulterer i en tilladelse. Dette må ses i sammenhæng med, at der fungerer mekanismer (bl.a. private rådgivere og vejledere fra kommunen), som frasorterer urealistiske projekter, før der indgives egentlig ansøgning.

Som det ses af skemaet er antallet af ankesager relativt beskeden i forhold til antallet af 1. instans afgørelser. Om zonelovsankerne foreligger den oplysning, at 3/4 af ankerne kommer fra ansøgeren, normalt foranlediget af et afslag, mens 1/4 er klager fra trediemand over en meddelt tilladelse.

3.2. Projekter, reguleret af flere regelsæt

I mange sager er det tilstrækkeligt for borgeren at opnå tilladelse efter ét regelsæt, oftest byggelovgivningen. Sådanne sager ligger uden for udvalgets interesseområde. Udvalgets opgave er at undersøge, om der kan tilvejebringes et lettere forløb for sager, der er omfattet af flere regelsæt.

I et vist omfang sker i praksis en fuldstændig sammenkobling af behandlingen efter flere regelsæt: I matrikeldirektoratet integreres sagsbehandling efter udstykningsloven og landbrugsloven. I kommunerne omfatter en behandling af en byggesag udover byggelovgivningen også brandlovgivningen og kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser. En behandling i kommune eller amtskommune efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 (godkendelse af særligt forurenende virksomhed) kombineres uden videre med en behandling efter samme lovs kap. 4 (spildevandsforhold).

Mere komplicerede situationer opstår, når andre regelsæt kombineres, og når flere myndigheder skal inddrages i sagsbehandlingen.

Udvalget råder ikke over nærmere opgørelser over, hvor mange projekter, der er omfattet af flere reguleringer. Men udvalget kan give nogle mere spredte oplysninger, som kan give et vist indtryk af problemets omfang.

Sager efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 (2-3000 årlig) er gennemgående komplicerede sager. En undersøgelse foretaget af miljøministeriet baseret på sager fra Hjørring, Esbjerg og Odense kommuner viser, at et sådant projekt gennemsnitligt skal gennem 2,9 sagsbehandlinger - dvs. at det skal behandles efter et eller to regelsæt ud over miljøbeskyttelsesloven.

Sager i det åbne land er ofte også komplicerede. En zone-lovssag (6-10.000 årlig) er ofte kombineret med andre regelsæt og i de fleste tilfælde vil byggelovgivningen finde anvendelse.

Amtsrådsforeningen har med udgangspunkt i sagerne om dispensation fra bygge- og beskyttelseslinier undersøgt, hvor ofte disse sager samtidig er zonelovsager. Det er tilfældet i 60 - 90 % af tilfældene.

Zonelovsagerne er temmelig ofte kombineret med en byggesag. Herved bliver som regel to myndighedsniveauer inddraget i sagen, nemlig amt og kommune. Som det fremgår af det foregående afsnit er der endvidere i mange tilfælde behov for en dispensation fra bygge- og beskyttelsesliniebestemmelserne i naturfredningsloven, og det bevirker, at endnu en myndighed kommer ind i sagen, nemlig fredningsnævnet.

I sager, hvor både zonelov og byggelov er inde i billedet, kan man desuden nå op på tre myndighedsniveauer, hvis der samtidig er behov for at ophæve landbrugspligt (matrikeldirektoratet) eller hvis projektet gennemføres nær en hovedvej, hvor byggeliniebestemmelser og vejadgang kan bevirke, at sagen også må forelægges i vejdirektoratet.

Det er indlysende ud fra skemaet, at der vil gå ganske lang tid, hvis et projekt, der kræver flere tilladelser, først skal behandles efter én lovgivning, derefter efter en anden osv.

Det samlede antal arealrelaterede projekter, som kræver to eller flere tilladelser, må skønnes at ligge mellem 10.000 og 20.000, formentlig nærmere det sidste tal.

4. Projektsynsvinklen

4.1. Typer af projekter

Det særlige ved dette udvalg er, at det skal anske sagsbehandlingen ud fra synsvinklen: borgernes projekt. Det skal undersøges, om der kan opnås mindre besvær, større overskuelighed og en hurtigere afgørelse i de tilfælde, hvor ét projekt berøres af to eller flere af de omtalte reguleringer. Hvor der kun er et enkelt regelsæt inde i billedet, behandler den pågældende sektormyndighed spørgsmålet om forenklinger. Et eksempel herpå er boligministeriets arbejder med forenkling af byggelovgivningen. Et første resultat heraf er det forslag til bygningsreglement for småhuse, der i foråret 1984 blev sendt til høring hos en række myndigheder, organisationer, foreninger og institutioner.

Et projekt kan være forskellige ting. Mange projekter involverer byggeri af en eller anden art, og i dette store flertal af projekter bliver byggelovgivningen aktuel. Der forekommer imidlertid også i mindre omfang projekter, der ikke indebærer byggeri. Et eksempel herpå kan være opnåelse af tilladelse til at foretage en bestemt råstofudvinding på et areal. Der kunne også være tale om en ændret anvendelse af en landbrugsejendom, som ikke kræver bygningsmæssige foranstaltninger.

På grundlag af det materiale, udvalget er kommet i besiddelse af, er det fundet hensigtsmæssigt at skelne mellem følgende typer af projekter:

- ikke-lokalplanpligtige projekter i byzone, sommerhusområde eller kommunalt administreret landzone
- ikke lokalplanpligtige projekter i landzone
- lokalplanpligtige projekter

Et eksempel på et ikke-lokalplanpligtigt projekt i byzone er etablering af et mindre autoværksted. Af miljøministeriets undersøgelse fremgår det, at det i de tre kommuner i gennemsnit har været 121 dage at opnå endelig tilladelse til at gå i gang med at opføre et autoværksted. I de 121 dage er medregnet ankefristen på 4 uger, som skal afventes - uden klager - for at byggeriet må gå i gang.

De reguleringer, der typisk kan komme ind i billedet ved denne type projekt er:

- byggelovgivningen
- miljøbeskyttelseslovens kap. 5 (miljøgodkendelse) og
- miljøbeskyttelseslovens kap. 4 (spildevandsafledning)

Et eksempel på et ikke-lokalplanpligtigt projekt i landzone er etablering af en minkfarm.

De reguleringer - og myndigheder - der typisk kan komme ind i billedet angående minkfarme er:

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| - byggelovgivningen | administreret af kommunen |
| - zoneloven (i visse tilfælde) | administreret af amtet |
| - miljøbeskyttelseslovens kap. 5 | administreret af kommunen |
| - miljøbeskyttelseslovens kap. 4 | administreret af kommunen
/amtet |
| - nedsivningstilladelser | administreret af kommunen
/amtet |

- NFL's bygge- og beskyttelses- administreret af fred-
linier (især skovlinien) ningsnævne

I denne gruppe findes der i det hele taget en del projekter (f.eks. ændret anvendelse af eksisterende bygninger), som giver anledning til relativt komplicerede forløb.

I visse tilfælde skal et projekt behandles efter både zone-
lov og bygge- og beskyttelsesliniebestemmelserne i natur-
fredningsloven eller efter zoneloven og miljøbeskyttelseslo-
vens kap. 5 (f.eks. minkfarme over en vis størrelse).

I de lokalplanpligtige projekter vil lokalplanproceduren væ-
re en tidskrævende faktor. Det er derfor vigtigt, at der ik-
ke også efter lokalplanforslagets endelige vedtagelse skal
foregå længerevarende sagsbehandling af projektet. Se nærmere
herom i kapitel 8.

4.2. Hvem sørger for tilladelserne til projekter

Der er forskellige kategorier af borgere, der står for gen-
nemførelsen af projekter:

- 1) bygherren selv/håndværkeren
- 2) den professionelle (rådgiver, totalentreprenør o.lign.)

Typisk vil bygherren selv/håndværkeren tilhøre en gruppe,
der har et meget begrænset kendskab til de reguleringer, der
kan komme på tale, mens omvendt den professionelle dels har
et mere indgående kendskab til reguleringerne og dels har et
kendskab til de personer og myndigheder, der skal behandle
sagen.

Der er efter de oplysninger udvalget er kommet i besiddelse
af i store, udbyggede kommuner som København og Frederiks-

berg næsten altid en professionel med i sagen. Det kan enten være en rådgiver, eller det kan være en bygherre med så stor erfaring i samarbejdet med myndighederne, at han opnår en status svarende til den professionelle.

Omvendt har de tekniske forvaltninger i et par mindre kommuner oplyst, at der i mindre projekter i små kommuner er en tendens til i stadig mindre omfang at anvende professionel bistand. Det kan måske være et krisesymptom, at man i knaphedstider søger at begrænse sine udgifter mest muligt. Og rådgivere er åbenbart en af de ting, man mener at kunne spare.

I den forbindelse er det af interesse at notere sig, at særdeles mange kommuner finder, at sagerne glider betydelig lettere, når der er rådgiver involveret i sagen.

En meget skønsmæssig vurdering af forholdet er, at der er professionalisme hos ansøgersiden i ca. halvdelen af projekterne.

De anbefalinger udvalget kommer med, vil i mange tilfælde også være foranstaltninger, der kan gavne de professionelle. Men det må dog fastslås, at de især tager sigte på de borgere, der har svært ved at overskue systemet. Udvalgets anbefalinger er imidlertid af typen "hvis det kan lette behandlingen for borgeren". Det indebærer, at såfremt en professionel bygherre eller rådgiver foretrækker selv at stå for koordineringen af en sag, vil det være i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger at lade den professionelle selv stå for sagen. Det vigtigste er, at det er helt klart for ansøgerne, hvem der sørger for hvad.

4.3. Brugersynspunkter og kommunale synspunkter

Når brugerne skal kommentere de spørgsmål, udvalget beskæf-

tiger sig med, er navnlig sagsbehandlingstiderne genstand for opmærksomhed.

Industrirådet og Håndværksrådet har udtrykt ønske om kortere sagsbehandlingstider, særlig i sager om udvidelse af eksisterende virksomheder. Bygherrerne og deres rådgivere er tilbøjelige til at se lange sagsbehandlingstider som resultater af enkelte regelsæt (f.eks. lokalplanpligt, miljøgodkendelse, approbation af udstykning) og i visse tilfælde som resultat af tungt arbejdende myndigheder.

Der klages også over manglende overskuelighed/uigennemsigthed, således at det er svært at planlægge en byggesags gang.

Fra kommunal side peges der på, at sagen ofte ikke er tilstrækkelig oplyst fra ansøgerens side.

I de komplicerede sager kan dette skyldes:

- at der ikke anvendes rådgivere
- at der anvendes rådgivere uden tilstrækkelig ekspertise
- at en kompetent rådgiver foretrækker i første række at præsentere projektet på skitseplan for at få kommunens umiddelbare indstilling til projektet, før detailprojektering foretages.

Herudover peges der fra kommunal side på følgende faktorer, der kan give en lang sagsbehandlingstid:

- der er mere end to myndigheder involveret i sagen
- ankesystemerne
- ressourceproblemerne i kommunen.

5. Generelt om koordinering af sagsbehandling

Dette kapitel er opbygget således, at der først kommer en

generel beskrivelse af begreber og udviklingstendenser. I afsnit 5.2 beskrives tre særlige koordinationssystemer, der allerede fungerer.

I afsnittene 5.3, 5.4 og 5.5 er der en beskrivelse af praksis i henholdsvis den primærkommunale, den amtskommunale og den statslige sagsbehandling. Beskrivelsen af praksis i primærkommunerne bygger på det kendskab, udvalgsmedlemmerne har til velfungerende kommuner. Beskrivelsen af amterne bygger på en undersøgelse foretaget af amtsrådsforeningen i tre amter, mens beskrivelsen af den statslige sagsbehandling bygger på udvalgsmedlemmernes oplysninger. Udvalget har beskæftiget sig med en række statslige myndigheders sagsbehandling, men beskrivelsen bygger på forholdene i en enkelt styrelse, hvis sagsbehandling i grove træk svarer til behandlingen hos de øvrige statslige myndigheder.

Afsnit 5.6 er den vurderende del af kapitlet. Heri vurderes den nuværende praksis som beskrevet foran, og udvalgets anbefalinger opregnes i afsnit 5.6.

Endelig er der i afsnit 5.7 en vurdering af ressourcebehovet i kommuner og amter ved en opfølgning af udvalgets anbefalinger.

5.1. Begreber. Udviklingstendenser

Når et konkret projekt skal behandles efter flere forskellige lovgivninger, har myndighederne i princippet valget mellem en rækkefølgesagsbehandling og en samtidig sagsbehandling.

Rækkefølgesagsbehandling betyder, at et projekt behandles færdigt efter én lovgivning, før der indledes sagsbehandling efter den næste. Fordelen ved denne tilrettelæggelse af sagsbehandlingen er navnlig, at man kan undgå, at andre myn-

digheder udfører overflødigt arbejde, fordi en nødvendig tilladelse ikke kan opnås; samtidig kan borgeren undgå unødvendige udgifter til detailprojektering. Det kan også være en fordel for en myndighed, at en anden myndigheds vurdering allerede er afklaret.

Rækkefølgebehandlingen illustreres af cirkulære nr. 195 af 9/11 1979 om administrationen af naturfredningslovens beskyttelses- og byggelinier. Det foreskriver, at spørgsmål om dispensation fra strandbeskyttelseslinien afgøres før der tages stilling til zonelovstilladelse. Omvendt skal der først ske afklaring efter zoneloven, før spørgsmål om dispensation fra de øvrige bygge- og beskyttelseslinier behandles. Begrundelsen for disse forskrifter er, at afslag på en ansøgning om dispensation fra strandbeskyttelseslinien er hyppigere end afslag efter zoneloven, men omvendt er afslag efter zoneloven hyppigere end afslag på dispensation fra de øvrige bygge- og beskyttelseslinier. Reglerne skal således spare myndighederne for unødvendigt arbejde.

Tilsvarende foreskriver cirkulære nr. 108 af 15/5 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder, at afgørelser om placeringen skal træffes før afgørelser om godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Tankegangen er, at sagsbehandlingen efter miljøbeskyttelsesloven vil være spildt, hvis virksomheden alligevel ikke kan ligge det pågældende sted.

Andre sektormyndigheder, f.eks. vejsektoren, har ikke sådanne formelle ordninger, og anvender heller ikke dette system i praksis. Derfor kan de samarbejde med de kommunale myndigheder og andre på de tidligst mulige tidspunkter og derved medvirke til en samtidig sagsbehandling, herunder også forud for udarbejdelsen af et eventuelt lokalplanforslag.

Ulempen ved rækkefølgesagsbehandling er, at den kan tage

lang tid, fordi de enkelte involverede myndigheders sagsbehandlingstid skal lægges oven i hinanden. Det giver problemer, når borgeren ønsker at komme hurtigt i gang med sit byggeprojekt. Ulempen er blevet mere iøjnefaldende gennem 1970'erne, efterhånden som byggeprojekter er blevet omfattet af flere lovgivninger.

Et stort antal kommuner har derfor efterhånden tilrettelagt sagsgangen således, at den i større eller mindre grad er samtidig, dvs. at der samtidig sker sagsbehandling efter flere forskellige lovgivninger. Samtidigheden er fuldstændig, når kommunen ved modtagelsen af byggeprojektet sender det til behandling hos samtlige relevante afdelinger og myndigheder ("stjernehøring"). Den samlede sagsbehandlingstid bliver derved ikke længere end sagsbehandlingstiden hos den afdeling/myndighed, som bruger mest tid.

Denne kommunale praksis har udviklet sig som en service over for borgerne, og den er baseret på den erfaring, at der i sidste ende bliver givet tilladelse til de fleste projekter.

Det er en støtte for denne praksis, at der er nogle filtre, som opfanger urealistiske projekter, før der fremsendes en egentlig ansøgning. Det vigtigste filter er sikkert kommunens vejledningsvirksomhed, men også private rådgivere - landinspektører, arkitekter, ingeniører m.fl. - spiller en betydningsfuld rolle.

De kommuner, der er gået vidt i en samtidig sagsbehandling, har sørget for en høj grad af koordination af sagsbehandlingen. Man ser næppe længere eksempler på den helt ukoordinerede sagsbehandling, hvor et kontor i en kommunal forvaltning ikke bekymrer sig om, hvorvidt andre dele af den kommunale forvaltning eller andre myndigheder skal behandle projektet. Men man ser stadig eksempler på, at en myndighed afslutter sit svar med at henlede ansøgernes opmærksomhed på,

at visse andre tilladelser også er nødvendige, og overlader det til ansøgeren selv at gå i gang hos næste myndighed. I uheldige tilfælde kan en ringe grad af koordination give borgeren den oplevelse, at han må vandre fra Herodes til Pilatus for at komme igennem med sit projekt.

Kommunernes koordination af sagsbehandlingen udspringer af et ønske om at yde en god service og til tider også et ønske om at fastholde det pågældende byggeri i kommunen. Koordinationen er imidlertid også en stor fordel ud fra en håndhævelsessynsvinkel.

Langt de fleste borgere ved, at byggeri kræver tilladelse. Men langt fra alle kender den øvrige arealregulerende lovgivning eller søger oplysning om denne. Ved at kommunen fordele sagen til berørte afdelinger eller myndigheder sørger den således for, at den pågældende lovgivning overholdes. Samtidig er kommunen forpligtet til at holde byggetilladelsen tilbage indtil en række andre nødvendige tilladelser er meddelt.

For borgerne kan myndighedernes samtidige behandling af deres byggeprojekter til tider virke uoverskuelig. Visse kommuner yder imidlertid en god service ved at underrette om, hvilke afdelinger og myndigheder, der har fået sagen til behandling, og ved at oplyse om forventet ekspeditionstid (orientering om sagsgangen).

5.2. Særlige koordinationssystemer

Der foregår allerede nu en omfattende koordinering af sagsbehandlingen inden for en række reguleringer inden for bestemte områder. Først beskrives her tre specielle områder, hvor koordinering finder sted.

5.2.1. Udstykningssystemet

En særlig form for koordinering foregår i udstykningssager:

Til udstykningssystemet er knyttet en forudgående kontrol med hensyn til arealanvendelsen, der sikrer, at en udstykning ikke godkendes, medmindre der foreligger de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning. Bestemmelserne om udstykningskontrollen findes i cirkulære nr. 150 af 24-9-1980. Udstykningskontrollen udøves af landbrugsministeriet, matrikeldirektoratet.

Udstykningssager skal udarbejdes af privat praktiserende landinspektører (bortset fra Sønderjylland, København og Frederiksberg kommuner).

I 1963 indførtes - samtidig med udstykningskontrollen - et sagsbehandlingssystem, der tilsigter en forenkling af ekspeditionen i udstykningssager og bl.a. har til hensigt at modvirke, at den stigende offentlige kontrol forøger ekspeditionstiden væsentligt. Landinspektøren skal herefter fremskaffe de nødvendige tilladelser og dispensationer fra myndighederne. Landinspektøren er desuden - som et led i udstykningskontrollen - pålagt forpligtelse til at afgive visse erklæringer. Disse erklæringer medfører, at også mange privatretlige forhold afklares.

Udstykningssager skal altid forelægges kommunalbestyrelsen, der også er pålagt særlige forpligtelser med hensyn til udstykningskontrollen.

En del af de tilladelser vedr. anden arealrelateret lovgivning, som er omtalt i kapitel 3, vedrører sager hvor der samtidig sker udstykning. Tilladelserne indhentes således i disse tilfælde af landinspektøren.

De historiske forudsætninger har gjort det naturligt at påbyde anvendelse af landinspektør (privat rådgiver).

Forudsætningen for denne løsning er

- 1) Eneret. Kun landinspektøren kan udføre udstykningssager. Landinspektørerne er underlagt bestemmelser fastsat af matrikeldirektoratet.
- 2) Beskikkelse.
- 3) Ansvar. Realiteten i ansvaret sikres gennem ansvarsforsikring, habilitetsbestemmelser og disciplinarmyndighed (Landinspektørloven og Landinspektørnævnet).

5.2.2. Råstofsystemet

Forekomster i jorden må kun indvindes efter tilladelse fra amtsrådet. En ansøgning om sådan tilladelse gælder også som ansøgning efter anden lovgivning til råstofindvinding i jorden.

Det betyder, at amtet forelægger sagen for en række andre myndigheder, hvis afgørelse også er en forudsætning for, at råstofindvindingen kan tillades.

Det påhviler kun amtsrådet at forelægge sagen for andre myndigheder, som har kompetence med hensyn til selve den påtænkte råstofindvinding. Når det kan ses af sagen, at der også er behov for andre tilladelser som forudsætning for råstofindvindingen udover dem som amtet sørger for at indhente, bør amtet/hovedstadsrådet ifølge råstofcirkulæret så tidligt som muligt gøre ansøger opmærksom herpå.

I disse sager sørger amtet således for, at de fleste myndigheder bliver hørt. I de tilfælde, hvor amtet ikke forelægger sagen for en myndighed, gør amtet ansøger opmærksom på, hvad der i øvrigt skal søges.

5.2.3. Koordination ved privat rådgiver

I en række projekters gennemførelse medvirker der en privat rådgiver. Den private rådgiver kan i mange tilfælde give en god oversigt over sagsgangen samt forstå den nødvendige koordinering.

Som tidligere omtalt kan den private rådgiver også i nogle tilfælde virke som et filter, der forhindrer, at der i det hele taget kommer ansøgninger om gennemførelse af urealistiske projekter.

Et særligt eksempel på en privat rådgiver er landinspektøren som omtalt i afsnit 5.2.1. Normalt er brug af privat rådgiver imidlertid ikke obligatorisk, ligesom de private rådgivere normalt ikke er underlagt instruktioner fra myndighederne om, hvorledes deres virksomhed skal foregå.

5.3. Den kommunale byggesagsbehandling

5.3.1. Regler i byggelovgivningen, der fremmer samtidigheden

Efter byggelovgivningen må kommunalbestyrelsen først meddele byggetilladelse, når en række andre reguleringer af betydning for byggeriet er overholdt. Indtil 1. august 1984 gjaldt dette system alene for den anden lovgivning, der administreres af kommunalbestyrelsen. Ved en ændring af bygge-loven, der er trådt i kraft den 1. august 1984, er bestemmelsen udvidet, således at det nu kan fastsættes i bygningsreglementet, hvilke love af væsentlig betydning for byggeriet, der skal påses overholdt, inden byggetilladelse udstedes, uanset om lovene administreres af kommunalbestyrelsen eller af andre myndigheder.

Denne ændring tjener dels til at sikre en bedre retshåndhævelse og dels til at sikre, at også andre relevante regule-

ringer omkring byggeriet bliver behandlet i forbindelse med byggesagen. Kommunens bygningsmyndighed får på denne måde et godt grundlag for enten at informere ansøger om de andre reguleringer, der skal være overholdt, eller for at ekspedere sagen videre til de pågældende andre myndigheder.

Ændringer af byggeloven har samtidig åbnet mulighed for, at en byggetilladelse kan opdeles i deltilladelser. Hermed får kommunen mulighed for først at koncentrere sig om at sikre, at byggeriets placering er i orden, hvorefter der f.eks. kan gives tilladelse til at støbe fundament. Mens fundamentet støbes, kan behandlingen af spørgsmål om byggeriets indretning fortsætte, således at den næste tilladelse kan være klar, når bygherren er færdig med at udføre det, 1. del af byggetilladelsen tillod.

Arbejdsministeriets udvalg for samordning og forenkling af administration af bygningsmyndighedernes og arbejdstilsynets byggesagsbehandling har foreslået, at byggesagsbehandlingen for det i arbejdsmiljømæssig henseende ukomplicerede erhvervsbyggeri overlades til bygningsmyndighedens behandling. Udvalget foreslår, at ændringen træder i kraft den 1. april 1985. Herefter vil sådanne byggesager alene skulle behandles af kommunen som bygningsmyndighed.

Disse nye regler fremmer alle en udvikling i retning af en bedre koordinering og en forenkling af den kommunale byggesagsbehandling. En udvikling, som allerede er igang i mange kommuner, selvom omfanget og karakteren af koordineringen svinger fra kommune til kommune. I de følgende afsnit fremhæves nogle elementer i byggesagsbehandlingen, som kan være af betydning for de forskellige muligheder for koordinering.

5.3.2. Den forberedende fase

Forud for gennemførelsen af et projekt går normalt en omfat-

tende planlægning af, dels hvad der skal opnås gennem projektets gennemførelse, og dels finansieringen og rentabiliteten af projektet. Ofte kommer spørgsmålet om, hvilke myndighedsbehandlinger der er nødvendige, før projektet kan gennemføres, ind i billedet på et sent tidspunkt.

Den bygherre, der gerne vil have en hurtig tilladelse, gør imidlertid klogt i at tage højde for myndighedsbehandlingen, så tidligt i planlægningen af projektet som muligt. En forudsætning herfor er, at bygherren har kendskab til reguleringerne og den tilknyttede myndighedsbehandling. Dette kendskab kan opnås mere generelt, som det beskrives i afsnit 5.3.2.1., eller det kan opnås specifikt for det konkrete projekt, som det er beskrevet i afsnit 5.3.2.2.

5.3.2.1. Generel information om reguleringer og myndighedsbehandling

Med en omfattende og på nogle punkter kompliceret regulering af området fast ejendom, vil det stille borgeren bedre, hvis han har en større viden om indholdet i reguleringen. Også myndigheder og rådgivere har behov for viden om, hvordan forskellige typer projekter skal håndteres og hvorledes et projekt lettest bringes gennem myndighedsbehandlingen.

Der findes allerede mange eksempler på, at myndighederne udøver en særlig informationsindsats. Som eksempel kan nævnes:

- branchevejledning til brug i ansøgninger om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 (minkfarme),
- andre former for "projektpakker", dvs. materiale, der fortæller borgeren hvad der skal til for at få en bestemt type projekt igennem systemet,
- myndighedsgodkendelsesmanualer. En sådan er lavet af Hovedstadsregionens Naturgas I/S vedrørende etablering af fordelings- og distributionssystemer for naturgas. Den

- indeholder en oversigt over involverede myndigheder og en vejledning i sagsforløbet. Manualen ajourføres løbende,
- miljø- og boligministeriets pjece "Før man bygger". Pjecen er beregnet for håndværkere og erhvervsdrivende og giver informationer om, hvad man bør vide, før man bygger, starter produktionen eller udvider.

5.3.2.2. Information om det konkrete projekt

Herudover kan en informationsindsats bestå i, at kommunen giver vejledning om det konkrete projekt. Når en borger henvender sig til kommunen med et projekt, kan kommunen oplyse, hvilke problemer, projektet kan forventes at løbe ind i. Dette kan eventuelt ske på et byggemøde, hvor bygherren og repræsentanter fra forskellige dele af forvaltningen deltager. Borgeren kan dermed få større klarhed over, dels om det er realistisk at gennemføre projektet på det planlagte sted, og dels hvilke myndigheder, der skal give tilladelser og dispensationer for, at projektet kan gennemføres.

Løsningen fritager ikke borgeren for besværet med - og ansvaret for - at søge hos de rette myndigheder. Til gengæld sikrer den, at borgeren har et godt indblik i, hvordan behandlingen af projektet sker.

I temmelig mange - især større - sager er der en omfattende kontakt med kommunen forud for den formelle ansøgning. Årsagerne hertil er flere:

- den nøjagtige udformning af projektet er måske ikke fastlagt, men fastlægges i samarbejde med kommunen
- en positiv forhåndsudtalelse fra kommunen på grundlag af et mere skitseagtigt projekt kan være forudsætningen for, at detailprojekteringen sættes i værk
- en almindelig usikkerhed over for, hvorledes sagen skal gribes an.

Gennem denne forudgående kontakt med kommunen skabes der ofte større klarhed over projektets konkrete udformning, ligesom ansøger i mange tilfælde vil få større klarhed over, dels hvilke tilladelser, der er nødvendige, og dels hvilket materiale, der er nødvendigt, for at de forskellige tilladelsessager kan behandles.

Den forudgående kontakt kan således have stor betydning derved, at den har fjernet nogle af de elementer, der kunne forsinke den egentlige (formelle) sagsbehandling.

En forudgående kontakt med kommunen kan naturligvis være meget betydningsfuld for en bygherre, der ikke har gennemført et lignende projekt før, men professionelle rådgivere synes i endnu større grad at udnytte denne mulighed. Bl.a. kan kontakten med kommunen betyde, at rådgiveren undgår at udføre en del overflødigt arbejde (projektering, der må ændres o.lign.).

I denne forberedende fase kan kommunen ved henvendelse til sektormyndighederne få et grundlag for at nå frem til et rimeligt realistisk projekt, f.eks. vedrørende vejspørgsmål.

5.3.3. Sagsbehandlingen starter

Bygningsmyndigheden i kommunen modtager ansøgningen om byggetilladelse. I de tilfælde, hvor bygningsmyndigheden konstaterer, at projektet også skal behandles efter anden regulering, der administreres af kommunen, er det normalt, at bygningsmyndigheden selv sender sagen til de relevante grene af forvaltningen. Men også når sagen skal oversendes til andre myndigheder, sender bygningsmyndigheden ofte sagen videre til rette myndighed. I mange tilfælde oversendes sagen til den anden myndighed med en indstilling fra kommunen om, hvordan sagen efter kommunens afgørelse burde afgøres.

I visse kommuner er det dog ikke kommunen selv, der sender sagen videre til andre myndigheder. Man nøjes her med at oplyse, hvilke øvrige tilladelser, der skal søges, samt hvilke myndigheder, de skal søges hos. Så må borgeren sørge for resten. Nogle af disse kommuner underretter dog samtidig de øvrige berørte myndigheder om, hvilke ansøgninger der kan forventes.

De fleste kommuner informerer efterhånden arbejdstilsynet, når der kommer en relevant sag (ofte kap.5-godkendelsessag involveret). En del kommuner informerer endvidere veterinærmyndighederne på et tidligt tidspunkt. Derimod synes det at være ret få kommuner, der inddrager embedslægen.

Når det skal afgøres, hvilke andre reguleringer, der har betydning for et projekt, benyttes forskellige metoder:

- 1) Fremlæggelse. I Odense anvendes en særlig procedure, der går ud på, at sagen fremlægges, når den er indkommet. De øvrige forvaltningsgrene kan her gennemgå sagen, og skal selv sige til, hvis de skal have sagen til behandling.
- 2) Bygningsmyndigheden vurderer, hvor sagen skal sendes hen. Den nemmeste løsning for bygningsmyndigheden er at sende en kopi af sagen til alle de afdelinger/myndigheder, der teoretisk kunne have interesse i sagen. De fleste steder vurderer bygningsmyndigheden dog selv, hvor det er rimeligt at sende sagen hen. I små kommuner, hvor forvaltningen ikke er særlig stor, er denne fordeling ofte lettere, fordi den, der behandler byggesagen måske også behandler de øvrige (eller en stor del af de øvrige) sager.
- 3) I en række mellemstore og store kommuner er det almindeligt at holde postmøder, hvor de forskellige forvaltningsgrene deltager, og på stedet vurderer, om der er behov for at de får nye sager til nærmere vurdering/behandling.

Bygningsmyndigheden sørger således normalt for, at en række andre afdelinger/myndigheder også høres i sagen. Dette gælder i hvert fald for de myndigheder, hvis tilladelse er en nødvendig forudsætning for, at byggetilladelse kan udstedes, men i mange kommuner går koordineringen udover dette, således at sagen også sendes til arbejdstilsyn og veterinærmyndigheder.

5.3.4. Sagsbehandlingen

Herefter foregår sagsbehandlingen på forskellig vis. I nogle tilfælde ønsker en myndighed først at træffe beslutning, når en anden myndigheds afgørelse foreligger. I andre tilfælde foregår en parallel sagsbehandling hos forskellige myndigheder. Når de nødvendige andre tilladelser foreligger, udstedes en byggetilladelse, som eventuelt kan indeholde en pas-sus om, at visse andre specificerede tilladelser også er nødvendige.

5.4. Amtskommunal koordination

Som det fremgår af skemaet i bilag 3 til kapitel 3 er amtet den myndighed, der træffer afgørelse i 1. instans i en række sager. Amtet har kompetancen i de fleste zonesager, i miljøgodkendelsessager (a-mærkede virksomheder) og i visse vej-sager. Desuden er amtet stærkt involveret i de sager, der skal behandles af fredningsnævn samt visse statslige myndig-heder.

Amtet er især involveret i sager i det åbne land (zonetilla-delser, råstofudvinding) og i store sager (miljøgodkendelse af a-mærkede virksomheder).

I næsten alle tilfælde vil kommunen imidlertid også være in-volveret i de projekter, som for en stor del skal behandles af amter. Som tidligere omtalt er der i de fleste projekter

i hvert fald en byggesag, som skal behandles af kommunen. Og i langt de fleste tilfælde henvender den der skal gennemføre projektet sig først til kommunen. Kommunen behandler herefter projektet mere eller mindre indgående afhængig af projektets art, hvorefter sagen sendes videre til amtet. I mange tilfælde fremsendes kommunens indstilling om, hvordan sagen bør afgøres efter kommunens opfattelse sammen med det øvrige materiale i sagen.

Herefter foretager amtet en vis koordinering af det videre sagsforløb, d.v.s. de afgørelser, der skal træffes af amtet selv, af fredningsnævn og af statslige myndigheder. Amtsrådsforeningen har for udvalget foretaget en undersøgelse af samtidig sagsbehandling i tre amter, nemlig Sønderjyllands amtskommune, Ribe amtskommune og Fyns amtskommune. Resultatet af undersøgelsen er vedlagt som bilag 4.

Der kan fremdrages visse generelle træk vedrørende karakteren af koordineringen på grundlag af Amtsrådsforeningens undersøgelse.

Der er i alle de undersøgte amter en klar vilje til at sikre en koordineret behandling af projektet, og det er nøje fastlagt, hvem der er ansvarlig for koordinationen.

I mange tilfælde - specielt mellem afdelinger, der ofte har fælles sager - "vendes" sagerne ved uformelle sagsbehandler-møder. Skriftlige høringer af andre afdelinger foregår sædvanligvis efter stjernehøringsprincippet.

Det er typisk i alle tre amter, at ansøgninger modtages gennem kommunen. I de tilfælde, hvor en ansøger henvender sig direkte til amtet, vil amtet normalt sende sagen til udtalelse hos kommunen. I alle de undersøgte amter har amtet udarbejdet et særligt skema til zonelovssager. Desuden har amterne udarbejdet forskellige andre skemaer til brug i ofte

forekommende sagstyper. Disse skemaer skal sikre, at alle relevante oplysninger for en vurdering af projektet kommer frem til amtet. Der er i alle tre amter et godt og tæt samarbejde med kommunen.

Såfremt en sag tillige berører forhold, der administreres af statslige myndigheder eller af fredningsnævnene, er det almindeligt, at amtsrådet forestår en forelæggelse af sagen for disse myndigheder, såfremt borgeren - eller hans konsulent, typisk en landinspektør - ikke selv har fremsendt ansøgning hertil.

For så vidt angår sager, der skal fremsendes til vejdirektoratet, er det i den mellem amtskommunerne og vejdirektoratet indgående samarbejdsaftale vedrørende bestyrelsen af hovedlandevejene aftalt, at amtsrådet fremlægger sagen for Vejdirektoratet sammen med sin indstilling om, hvorledes amtsrådet mener, sagen bør afgøres. Det er endvidere amtsrådet, der - når vejdirektoratet har taget stilling til sagen - meddeler borgeren den endelige afgørelse.

For så vidt angår sager, der skal behandles af fredningsnævnene, afgiver de undersøgte amtskommuner en udtalelse som fredningsmyndighed. Indeholder sagen tillige en afgørelse efter zoneloven, er der fastsat rækkefølgebestemmelser, hvorefter zonelovsafgørelsen træffes forud for afgørelser efter bestemmelserne om skov-, sø- og åbyggelinierne, mens dispensationer fra strandbeskyttelseslinje forudsættes behandlet af fredningsnævnet, forinden amtsrådet meddeler zonetilladelse.

I 2 af de 3 undersøgte amtskommuner er det sædvanligt, at amtsrådet fremsender sin afgørelse efter zoneloven til den pågældende borger samtidig med en underretning om, at amtsrådet har videresendt sagen til fredningsnævnet, suppleret med en af amtsrådet udarbejdet indstilling om sagen. I den

sidste amtskommune gøres ansøgeren opmærksom på, at fredningsnævnet skal træffe afgørelse, og fredningsnævnet orienteres ved kopi.

I afgørelser af kapitel 5-sager høres efter aftale embedslæge og arbejdstilsyn.

I forholdet til borgerne er det forskelligt, hvad de tre amter har prioriteret højest. I to af amterne sender man en kvittering til ansøger, når sagen modtages i amtet. Det sker dels som service over for borgeren, men det er samtidig til gavn for amtet selv. I et amt skriver man i kvitteringen den forventede sagsbehandlingstid. Det bevirker, at man næsten undgår telefoniske rykkere i den anførte periode. I det andet amt lægger man vægt på, at borgeren kan se, hvor stor en andel af sagsbehandlingstiden, der skyldes amtet, og hvor stor en del, der skyldes den forudgående behandling i kommunen.

I det tredje amt har man drøftet fremsendelse af kvittering, men er foreløbig nået til den konklusion, at det er vigtigere at bruge kræfterne på at få sagen behandlet, fremfor at bruge ressourcer på at lave kvitteringsskrivelser.

I alle amterne lægger man vægt på enten at meddele samtlige amtslige tilladelser samtidigt (eventuelt i samme skrivelse) eller på i hvert fald i den første afgørelse at gøre opmærksom på, hvilke øvrige særskilte afgørelser, der senere vil fremkomme.

Der er i alle tre amter tradition for, at der forud for ansøgningens udarbejdelse eller når ansøgningen er kommet ind holdes møder med ansøger i sager om miljøgodkendelse og råstofsager. I zonesager er telefoniske forespørgsler almindelige i ca. 1/3 af sagerne.

I de tre amter er der forskel på, hvor mange sager der skal forelægges det politiske udvalg, og hvor mange sager forvaltningen selv har bemyndigelse til at afgøre. For sagsbehandlingstiden er det selvsagt en fordel ikke at være afhængig af udvalgs møder, der afholdes med kortere eller længere mellemrum. Nogle sager kan dog afklares i forhold til udvalget ved at formanden gennemser sagen og på udvalgets vegne tager stilling. I sådanne sager behøver den politiske behandling ikke at have nogen større forsinkende effekt.

Med disse bemærkninger er der ikke taget stilling til, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at foretage en politisk behandling af sagerne. Det er udelukkende vurderet, hvilken virkning på sagsbehandlingstiden, den politiske behandling kan have.

Sammenfattende kan man sige, at de fleste sager starter i kommunen. Når amtet også skal involveres i sagen, sker der imidlertid i amtet en omfattende intern koordination samt en vis ekstern koordination. Hensynet til en overfor borgerne god varetagelse af sagsbehandlingen spille en stor rolle i alle amterne, men man har haft forskellige vurderinger i amterne af, hvad der i den sammenhæng er vigtigst.

5.5 Statslig sagsbehandling

Statslige myndigheder behandler i stort omfang konkrete sager. Det gælder både situationer, hvor den statslige myndighed er 1. instans, og situationer, hvor den statslige myndighed er ankeinstans eller er sekretariat for et ankenævn.

5.5.1. Statslige myndigheder som 1. instans

Statslige myndigheder behandler sager i 1. instans bl.a. på følgende områder:

- ændring eller ophævelse af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier (fredningsstyrelsen)
- visse overkørselstilladelser og vejbyggeliniesager vedrørende hovedlandeveje (vejdirektoratet)
- ophævelse af landbrugspligt og udstykninger (matrikeldirektoratet)
- ophævelse m.v. af fredskovpligt (skovstyrelsen)

5.5.2. Statslige myndigheder som ankeinstans

Statslige myndigheder er endvidere ankemyndighed på en række områder, som f.eks.:

- kapitel 5-godkendelser (miljøstyrelsen og miljøankenævnet)
- zonesager (miljøankenævnet med planstyrelsen som sekretariat)
- retlige spørgsmål vedrørende lokalplaner (planstyrelsen)
- råstofsager (fredningsstyrelsen)
- dispensationssager vedr. naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier (overfredningsnævnet)
- vejsager (ministeriet for offentlige arbejder)

Da der findes en række forskellige ankesystemer, kan der i enkelte sager opstå komplicerede og langvarige sagsforløb, jfr. eksemplerne i bilag 4, s. 13-16. Overfredningsnævnet og miljøankenævnet har dog oplyst, at disse forløb er atypiske.

Ankesager, hvor flere regelsæt er involveret, forekommer navnlig med zoneloven og miljøbeskyttelsesloven som involverede regelsæt. Miljøankenævnet, planstyrelsen og miljøstyrelsen har oplyst, at der gås frem efter følgende retningslinier:

Når planstyrelsen som sekretariat for miljøankenævnet modtager en zonelovsklage, der omfatter miljømæssige forhold, undersøges det umiddelbart, om virksomheden skal godkendes efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5. Tilsvarende undersøger miljøstyrelsen, når der modtages en klage over kap. 5-godkendelse, om virksomheden kræver zonetilladelse.

Hvis virksomheden kræver tilladelse og godkendelse efter såvel zoneloven som miljøbeskyttelseslovens kap. 5, vil normalt zonelovstilladelsen blive meddelt først.

Når det drejer sig om minkfarme, der typisk placeres i landzone, svares der i visse tilfælde først i godkendelsessagen. Kap. 5-godkendelsen gøres i så fald betinget af, at der meddeles zonelovstilladelse. Såfremt der gives afslag efter zoneloven, bortfalder kap. 5-godkendelsen.

Sædvanlige industrivirksomheder skal normalt helst placeres i områder, der planlægningsmæssigt er forbeholdt industri. Ønskes sådanne virksomheder placeret i landzone undersøger miljøstyrelsen, hvis kap. 5-godkendelsen ankes til styrelsen, om der er indhentet zonetilladelse. Har 1. instans-myndigheden ikke truffet afgørelse i zonelovssagen, eller er zonelovstilladelsen anket til miljøankenævnet, påbegynder miljøstyrelsen sin sagsbehandling i godkendelsessagen, men selve afgørelsen afventer, at spørgsmålet om virksomhedens placering zonelovsmæssigt er afklaret, d.v.s. ankenævnet i givet fald har truffet afgørelse.

Denne fremgangsmåde svarer til den fremgangsmåde, der i øvrigt anvendes, såfremt virksomhedens placering lokalplanmæssigt ikke er afklaret.

Ministeriet for offentlige arbejder, der er ankeinstans i sager vedrørende vejlovgivningen, har undertiden sager, hvor der udover vejsagen er klaget til andre myndigheder, f.eks.

over en zonelovsafgørelse. I disse sager tilstræber ministeriet at samordne sagsbehandlingen, f.eks. ved en forhåndstilkendegivelse over for miljøankenævnet om sagens sandsynlige udfald, eller ved en underretning til den anden myndighed om afgørelsen. Også her aftales det i særlige tilfælde konkret, hvem der skal svare først.

5.5.3. Orientering om sagsgangen

Planstyrelsen har oplyst, at man i sager, hvor man har kontakt med de enkelte borgere, søger at sikre, at alle enkeltpersoner, der henvender sig skriftligt - typisk i anke- og klagesager - udover en kvittering for modtagelsen af deres henvendelse samtidig får oplysning om, hvilken sagsbehandler eller hvilket kontor, der skal behandle sagen i styrelsen, hvor lang tid der skønnes at ville gå, inden der kan forventes svar, og så vidt muligt en forklaring på sagens forventede forløb (høring af amtsråd og kommuner samt andre statslige myndigheder, behandling af ankenævnet o.s.v.). Desuden har planstyrelsen påbegyndt en gennemgang af den måde, svarskrivelserne formuleres på, med henblik på at få dem gjort så let læselige for modtageren som muligt.

De øvrige statslige myndigheder følger stort set de samme retningslinier, dog med de variationer, som er betinget af, at sagstyperne hos de forskellige myndigheder er forskelligartede.

5.6. Samtidigshed. Udvalgets anbefalinger

5.6.1. Særlige koordinationssystemer. Obligatorisk rådgiver?

I afsnit 5.2 er beskrevet tre særlige koordinationssystemer. Udstykningssystemet og råstofsystemet fungerer efter udvalgets opfattelse så godt, at der ikke er behov for specielle anbefalinger på disse områder.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en privat rådgiver i mange situationer er til gavn for et lettere og hurtigere sagsforløb. I andre situationer kan rådgiveren virke som et filter, der sikrer, at helt urealistiske projekter bliver standset på et tidligt tidspunkt. Endelig kan rådgiverens ansvarsforsikring i mange tilfælde holde borgeren skadesløs, hvis rådgiveren begår fejl i sin behandling af sagen.

Det kunne overvejes at påbyde borgeren at anvende privat rådgiver. Herved kunne ansvaret for at alle nødvendige tilfælgelser indhentes overføres til den private rådgiver. Udvalget har imidlertid vurderet, at de projekter, der gennemføres, er af meget forskellig karakter og af vidt forskellig størrelse. Det betyder, at man ikke på forhånd kan fastlægge, hvilken eller hvilke rådgivere, der vil være de rigtige. Og der kan forekomme projekter af så beskeden størrelse, at det er naturligt, at bygherren selv står for kontakten med myndighederne.

Udvalget vurderer derfor, at en privat rådgiver i mange situationer kan sikre en bedre koordinering af sagsbehandlingen, men udvalget kan ikke anbefale, at brug af rådgiver gøres obligatorisk.

5.6.2. Principielle synspunkter

Udvalget mener, at man overalt bør bestræbe sig på at arbejde med samtidighed i sagsbehandlingen, en høj grad af koordinering og orientering til ansøgeren om sagsgangen. Udvalget forventer, at gennemførelse af sådanne principper visse steder vil bidrage til en hurtigere sagsbehandling og en bedre publikumsbetjening.

Udvalget foreslår en model for samtidigheden, som er baseret på de hidtidige praktiske erfaringer i en antal kommuner.

Udvalget anbefaler, at samtidighed opnås ved, at kommunen tilbyder at fungere som samlecentral. Ved samlecentral forstår udvalget en myndighed, der tager imod ansøgninger til et projekt, og derefter sørger for, at alle relevante afdelinger inden for myndigheden samt andre myndigheder får forelagt sagen. Samlecentralen holder endvidere øje med, at de forskellige afdelinger og myndigheder svarer inden for en rimelig tid og rykker eventuelt for svar. Udvalgets anbefaling svarer til, hvad der allerede er praksis mange steder.

Udvalget anbefaler, at det helt overlades til kommunen at tilrettelægge sagens forløb således, som den i det konkrete tilfælde finder det mest hensynsfuldt over for borgeren. Udvalget anbefaler derfor også, at statslige rækkefølgebestemmelser som de f.eks. findes i cirkulæret om bygge- og beskyttelseslinier og i godkendelsescirkulæret kaldes tilbage.

Heri ligger, at udvalget anbefaler en meget høj grad af koordinering. Det skal være tilstrækkeligt for borgeren at henvende sig ét sted med sit projekt.

Udvalget anbefaler endvidere, at amtkommunerne og staten, hvor de spiller en central rolle i sagerne, koordinerer efter samme principper som kommunerne.

Endelig anbefaler udvalget, at kommuner, amter og stat sørger for en god orientering om sagsgangen.

I de følgende dele af dette afsnit uddyber udvalget, hvad dets anbefalinger betyder i sagens forskellige faser. Derefter gives i kap. 6, 7 og 8 en redegørelse om, hvordan anbefalingerne kan anvendes i de tre hovedprincipper af projekter (projekter i byer, projekter i landzone og lokalplanpligtige projekter). Anbefalingerne er navnlig baseret på det synspunkt, at de fleste ansøgere lægger vægt på at få en hurtig afklaring af deres sag.

Ud fra den betragtning, at de fleste borgere lægger vægt på en hurtig sagsbehandling, anbefaler udvalget, at kommunen og amtet som hovedregel anvender følgende retningslinier:

5.6.3. Den forberedende fase

Før der indgives formel ansøgning, bør kommunen eller amtet - når den kommende ansøger henvender sig - vejlede om myndighedskrav og sagsforløb. På den måde ved ansøgeren på forhånd, hvad ansøgningen skal igennem, før der kan forventes svar, jfr. afsnit 5.3.2.2.

5.6.4. Sagsbehandlingen starter

I denne fase bør det sikres, at projektet tidligst muligt bliver præsenteret for alle de myndigheder, der skal tage stilling til projektet. Det sker ved, at sagen ved en effektiv procedure straks sendes til behandling hos alle berørte afdelinger og andre berørte myndigheder. Sagen bør også straks sendes til arbejdstilsynet, veterinærmyndighederne og embedslægen såfremt projektet vil komme til at berøre disse myndigheder. En samtidig sagsbehandling bør i videst mulig omfang gennemføres, når projektet efter et regelsæt skal behandles af flere myndigheder, og når samme myndighed skal behandle projektet efter flere regelsæt, så den ene behandling ikke forsinkes de andre.

For at gøre det muligt for myndighederne i videst muligt omfang at gennemføre en samtidig sagsbehandling, anbefaler udvalget, at miljøministeriet udsender et cirkulære, der ophæver rækkefølgebestemmelserne vedrørende administration af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier og vedrørende godkendelse af særligt forurenende virksomheder.

Den procedure, der skal sikre, at alle relevante afdelinger og myndigheder bliver spurgt, skal på den ene side sikre,

at alle relevante myndigheder får sagen, men på den anden side skal den forhindre, at der sker en række unødvendige høringer af myndigheder, der alligevel ikke skal involveres i projektet, jfr. afsnit 5.3.3.

5.6.5. Forløbet under sagsbehandlingen. Svaret

Under sagsbehandlingen hos de enkelte afdelinger/myndigheder, tager den myndighed, der behandler sagen, selv kontakt til ansøger, hvis der f.eks. skal indhentes supplerende oplysninger.

Den enhed, der står for koordineringen involverer sig altså ikke i sagsbehandlingen hos andre afdelinger/myndigheder, men den bør have tilsendt kopi af det endelige svar til ansøger. Såfremt tiden trækker ud, uden at en bestemt myndighed kommer med et svar, rykker den koordinerede enhed den pågældende myndighed. Såfremt et enkelt led i sagsbehandlingen er særligt afgørende, søger samlecentralen at få dette led fremskyndet.

Det følger heraf, at ansøgeren godt kan modtage de nødvendige tilladelser én efter én, efterhånden som de er klar.

På den anden side er der heller ikke noget i vejen for, at en koordinerende myndighed yder den service at sammenskrive forskellige tilladelser til ét dokument, sådan som det kendes fra nogle amtskommuner.

5.6.6. Orientering om sagsgangen.

Samlecentralen bør iøvrigt sikre, at det er klart for ansøger, hvornår alle nødvendige tilladelser foreligger.

Det kan f.eks. ske ved at sende en meddelelse til ansøger om, at ansøgning er modtaget, og at sagen er sendt videre

til de og de myndigheder, som skal behandle den med henblik på at give de og de tilladelser.

Det man skal undgå er, at ansøger tror, at sagen er i orden, blot fordi den første tilladelse er kommet.

Dette problem bliver naturligvis mindre i det omfang det er muligt at skrive de forskellige afgørelser sammen.

Såfremt samlecentralen har mulighed for at angive, hvornår de forskellige afgørelser (tilladelser) kan forventes, vil det være en stor fordel. Både for ansøger, der ved, hvad der kan forventes, og for myndighederne, der undgår unødvendige rykkere.

5.6.7. Sagsbehandling som kan vente

Når det ikke koster borgeren ekstra tid, kan dele af sagsbehandlingen eventuelt vente.

F.eks. skal byggetilladelsen alligevel vente, mens miljølovgivningens 4-ugers ankefrist løber. Sagsbehandlingen bør normalt indledes, så byggetilladelsen kan foreligge dagen efter ankefristens udløb.

Det er heller ikke så kritisk, hvornår den endelige approbation på en udstykning kommer. I praksis har det vist sig, at i meget få tilfælde vil ansøgningen om parceller til bebyggelse ikke blive imødekommet. Der er derfor ingen risiko ved at påbegynde byggeriet forinden sagen er endelig godkendt. Man må dog være opmærksom på, at endelig finansiering ikke kan finde sted før endelig godkendelse foreligger.

5.6.8. Ankefrist. Ankesager

Det kan eventuelt være praktisk at sende/offentliggøre to afgørelser om to sider af samme projekt samtidig, fordi ankefristen så også kan udløbe samtidig.

Hvis en sag ankes, vil det være praktisk, at kommunen/amtet gør ankemyndigheden opmærksom på eventuelle andre sager efter anden lovgivning om samme projekt. Det er imidlertid ankemyndigheden/myndighedernes opgave at sørge for, at ankesagsforløbet er fornuftigt koordineret. Man kan dog ikke forvente, at en ankemyndighed af egen drift undersøger, om der løber andre sager om samme projekt.

5.6.9. Statslig sagsbehandling

Udvalget anbefaler, at de statslige myndigheder også følger de generelle anbefalinger om samtidig sagsbehandling. Det betyder, at også de statslige myndigheder bør tilstræbe en parallel behandling af projekter, der behandles efter flere reguleringer. Hvor der på grund af traditioner endnu måtte eksistere en sagsgang baseret på rækkefølgesagsbehandling anbefaler udvalget, at praksis tages op til fornyet vurdering.

Udvalget anbefaler, at statslige myndigheder, der behandler hver deres side af samme projekt, i nødvendigt omfang koordinerer sagsbehandlingen.

Desuden anbefaler udvalget, at statslige myndigheder sender kvitteringsskrivelser for modtagelsen af sager, i hvert fald i de tilfælde, hvor det må forventes, at sagsbehandlingen vil strække sig over længere tid end en måned.

Kvitteringsskrivelsen bør som et minimum indeholde en angivelse af, hvem man kan henvende sig til om sagen, men bør så vidt muligt indeholde informationer svarende til de kvitteringsskrivelser, som planstyrelsen sender jfr. 5.5.3.

5.6.10. Ansvarsplacering

Ansaret for at indhente alle de nødvendige tilladelser liq-

ger ifølge lovgivningen hos den enkelte borger, der gennemfører projektet. Da udvalgets anbefalinger i meget høj grad bygger på positive eksempler, der allerede fungerer i praksis under de nugældende ansvarsregler, finder udvalget, at der ikke sker ændringer i ansvarsreglerne.

Borgerens ansvar betyder, at han må sørge for lovliggørelse, hvis et projekt er gennemført trods en manglende tilladelse. Lovliggørelsen kan bestå i, at den manglende tilladelse opnås, eller i, at byggeri fjernes igen.

Hvis der indgår myndighedsfejl i forløbet, kan den pågældende myndighed pådrage sig et ansvar over for borgeren. God tro hos borgeren kan være et moment i en sag, som taler for, at en manglende tilladelse gives under en lovliggørelsessag. Og lider borgeren tab på grund af en myndighedsfejl, kan han rejse erstatningskrav efter de derom gældende regler.

5.7. Ressourcebehov i kommuner og amter

Allerede i dag følger mange kommuner og amter procedurer, der ligger tæt op af det, udvalget anbefaler.

I denne sammenhæng kan det nævnes, at ansøgerne betaler et gebyr for at få byggetilladelse. Reglerne herom er beskrevet i bygningsreglementet afsnit 1.9, hvoraf fremgår, at den enkelte kommunalbestyrelse inden for visse rammer selv kan fastsætte gebyret. Gebyret kan helt eller delvist dække de udgifter, der er ved byggesagsadministrationen.

Iøvrigt må det være op til den enkelte kommune og det enkelte amt at vurdere, om ressourcebehovet ændres, såfremt udvalgets anbefalinger følges. Det er dog udvalgets opfattelse, at der næppe vil ske store udsving i ressourcebehovet, hvorfor udvalget finder det realistisk at gennemføre anbefalingerne, selvom udvalget ikke samtidig kan anvise yderligere ressourcer til forvaltningerne.

6. Ikke-lokalplanpligtige projekter i byzone, sommerhusområder og kommunalt administreret landzone

6.1 Indledning

I disse projekter indgår næsten altid en byggesag. I mange af sagerne (særligt forurenende erhvervsvirksomheder) indgår endvidere en miljøgodkendelse, og for erhvervsvirksomheder generelt kommer arbejdstilsynet normalt ind i billedet. Der er kun få projekter, der involverer naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier, men der er en del sager om vejadgang og vejbyggelinier.

I bilag 5 er til illustration af samtidig sagsbehandling skildret to sagsforløb.

6.2. Udvalgets anbefalinger

De generelle anbefalinger i afsnit 5.6 passer næsten alle på projekter i denne kategori. Punktvis kan udvalgets anbefalinger for denne type projekter opstilles således:

- ansøger vejledes tidligst muligt om, hvad sagen skal igennem, før en endelig afgørelse kan forventes.
- kommunen virker som samlecentral, dvs. den modtager ansøgningen, koordinerer internt og sender sagen videre til amtslige og statslige myndigheder samt til fredningsnævn.
- der tilstræbes i videst muligt omfang samtidig sagsbehandling (stjernehøring).

Som eksempel på det sidste skal udvalget opfordre til, at sager om miljøgodkendelse af a-mærkede virksomheder altid så hurtigt som muligt går til amtet. Det er en sagstype, som kræver megen sagsbehandlingstid.

7. Ikke-lokalplanpligtige projekter i landzone

7.1. Indledning

Mange borgere føler i dag, at det er kompliceret og uoverskueligt at indhente de fornødne tilladelser vedrørende byggeri m.v. i det åbne land. Borgerne står uforstående overfor, at samme projekt f.eks. skal behandles af såvel kommune, amtskommune som fredningsnævn/fredningsstyrelsen og vejbestyrelse. Resultatet er, at mange borgere føler, at der er tale om overregulering med den konsekvens, at respekten for lovgivningen svigter.

Der er derfor et stort behov for en nemmere indgang til behandling af projekter i det åbne land, både som en service over for borgerne og som et middel til at sikre en bedre håndhævelse af den arealrelaterede lovgivning.

Det typiske projekt i landzone kræver en zonetilladelse. Zoneloven er et integreret led i systemet for den sammenfattende fysiske planlægning. Hovedformålet med loven er at forhindre uønsket og ukontrolleret bebyggelse i landzone og samtidig at sikre, at byudviklingen finder sted i overensstemmelse med den sammenfattende fysiske planlægning.

Den praktiske administration af landzoneområder må dog nuanceres efter, om man befinder sig i en landsby eller i det åbne land.

I landsbyer er der særlige hensyn at tage til de små samfunds overlevelse. Det har bl.a. givet sig udtryk i, at kommunerne kan få zonelovskompetencen enten ved at udarbejde landzonelokalplan eller afgrænse landsbyer i kommuneplanen (eller forinden aftale afgrænsningen med amtsrådet). Hvor kommunerne har benyttet disse muligheder bør sagsgangen følge anbefalingerne i kap. 6.

Et andet særligt hensyn - som er en del af zoneloven - er, at det normalt bør være muligt at udnytte landbrugets overflødige driftsbygninger.

I det åbne land bør det være vanskeligt at opnå godkendelse af foranstaltninger, der strider mod de overordnede målsætninger for det pågældende areals anvendelse. Det åbne land vil typisk være forbeholdt jordbrugsformål, naturbeskyttelses-/rekreative formål eller/og råstofinteresser. Byggeri - ikke mindst erhvervsbyggeri - vil derfor ofte være i modstrid med planlægningens intentioner.

Det er ofte nødvendigt med en byggetilladelse til de projekter, der gennemføres i landzone. For mange af projekterne er det desuden nødvendigt at søge efter andre reguleringer, der administreres af amt, statslige myndigheder eller fredningsnævn. De reguleringer, der her er tale om, er typisk naturfredningslovens bestemmelser om bygge- og beskyttelseslinier, bestemmelser om vejadgang til landeveje og hovedlandeveje og eventuel miljøgodkendelse af a-mærkede virksomheder (virksomheder, der skal have miljøgodkendelse af amtet). Endelig er projekter, der indebærer udstykning og ophævelse af landbrugspligt almindelige i landzone. Typisk er det, at amtet spiller en central rolle i sagerne i det åbne land.

Et eksempel på sagsgangen vedrørende etablering af en minkfarm i landzone er belyst i bilag 6.

7.2. Udvalgets vurderinger

Når ansøger har indleveret sin ansøgning til kommunen, bør det efter udvalgets opfattelse være myndighederne, der sørger for den nødvendige koordinering.

De vurderinger, der nu følger, tager sigte på projekter, der indebærer en zonesag - ofte en byggesag - og herudover forskellige andre reguleringer.

7.2.1. Hvilken myndighed bør koordinere

Kommunen bør også i disse sager virke som samlecentral. Det betyder i første række, at kommunen modtager ansøgningen. Den interne koordination i kommunen er naturligvis også et rent kommunalt anliggende.

Desuden skal ansøgningen videre til amtet. I en del tilfælde skal også fredningsnævn og statslige myndigheder have forelagt sagen til afgørelse.

Koordineringen kan gribes an på flere måder. Kommunen kan sende sagen videre både til amt, fredningsnævn og statslige myndigheder, svarende til de generelle anbefalinger. På grund af amtets store engagement i sagerne i landzone vil det imidlertid ofte være mere hensigtsmæssigt, at kommunen kun sørger for den interne koordination i kommunen og for, at amtet får ansøgningen.

Herefter kan amtet sørge for den videre koordinering internt i amtet samt i forhold til fredningsnævn og statslige myndigheder.

Det er udvalgets opfattelse, at kommune, amt og fredningsnævn bør aftale konkret, hvorledes koordineringen skal ske. Det vigtige er, at der sker en koordinering, og at ansøger løbende holdes orienteret om, hvorledes sagsbehandlingen sker.

For at fremme en samtidig sagsbehandling bør sagen sendes videre til alle relevante myndigheder snarest muligt, men udvalget er opmærksom på, at amtsrådene lægger stor vægt på

kommunens indstilling, når der skal træffes en afgørelse i amtsrådet.

7.2.2. Forholdet til ansøgeren

Ansøger indsender sagen til kommunen. For ansøger er det mest afgørende spørgsmål nu, hvornår han modtager en endelig tilladelse til at gå i gang. Set fra ansøgers side er dette den egentlige sagsbehandlingstid.

Det er imidlertid vigtigt, at kommunen i videst muligt omfang vejleder ansøger om, hvad sagen skal igennem, før en tilladelse eventuelt kan foreligge. Informationen bør gå dels på, hvilke myndigheder sagen skal sendes videre til, og dels på hvor lang tid en sag som ansøgernes normalt er undervejs.

Det er herudover hensynsfuldt, at amtet kvitterer over for ansøger for, at sagen er modtaget fra kommunen. Amtet kan i den forbindelse orientere om, hvem i amtet der kan kontaktes vedrørende sagen, hvilke myndigheder sagen er sendt videre til, samt eventuelt om forventet behandlingstid.

Såfremt der opstår behov for yderligere oplysninger, bør disse indhentes direkte hos ansøger af den myndighed, der har brug for oplysningerne.

Når afgørelserne sendes til ansøger, er det vigtigt, at det overfor ansøger gøres klart, om der kan forventes yderligere afgørelser i sagen. En af de metoder, der kan anvendes her til, er en sammenskrivning af de forskellige afgørelser, jfr. princippet i råstofsystemet, hvor amtet indskriver afgørelsen fra fredningsnævnet i sin råstofindvindingsstilladelse.

7.2.3. Sagens afslutning

For den store gruppe af projekter, der også involverer en byggesag, gælder det, at kommunen, når den har modtaget kopier af afgørelserne fra amt og andre myndigheder, normalt vil kunne afslutte byggesagsbehandlingen inden for den 4 ugers ankefrist, der gælder efter en række love. Når ankefristen er udløbet uden at der er indkommet klager, kan byggetilladelsen hurtigt derefter meddeles til ansøger, og projektet kan sættes i værk.

7.3. Udvalgets anbefalinger

Udvalget finder som tidligere nævnt ikke anledning til at fremsætte særlige anbefalinger vedrørende sager, der behandles efter udstykningssystemet eller råstofsystemet.

For projekter, der indeholder både byggesag, zonesag og evt. flere sager, anbefaler udvalget følgende:

- 1) Kommunen fungerer også her som samlecentral. Det må imidlertid aftales nærmere mellem kommune, amt og fredningsnævn, hvilke veje sagen skal følge. Det væsentlige er, at borgeren har én indgang for sit projekt, nemlig kommunen.
- 2) Samtidig sagsbehandling bør praktiseres så vidt som overhovedet muligt. Udvalget er dog klar over, at amtsrådene i deres behandling af sagen lægger overordentlig stor vægt på kommunens indstilling.
- 3) Orientering om sagsgangen er særlig nødvendig i disse sager.

Disse principper kan i praksis tilgodeses på forskellige måder.

8. Lokalplanpligtige projekter

En række projekter - ikke mindst større bygge- og anlægsarbejder - er lokalplanpligtige jfr. kommuneplanlovens §16, stk. 3. Lokalplanpligtige projekter kan ligge både i byzone og landzone. Groft sagt behandler dette afsnit således alle større projekter.

Der udarbejdes årlig 800-1000 lokalplaner. Heraf er et flertal - måske 3/4 - udløst af konkrete projekter (projektlokalplaner) mens resten udarbejdes som led i det almindelige planlægningsarbejde (områdelokalplaner).

Dette afsnit sigter umiddelbart til projektlokalplaner, men de fleste betragtninger kan uden videre overføres til områdelokalplaner.

De problemer ved lokalplaner, som er aktuelle for udvalget, er dels koordinationsproblemet, dels tidsproblemet. Koordinationsproblemet demonstreres, hvis den arealanvendelse, som lokalplanen lægger op til, senere forhindres ved den konkrete sagsbehandling efter en af de arealrelaterede love. Tidsproblemet demonstreres i tilfælde, hvor der efter vedtagelse af lokalplanen yderligere skal afventes indhentning af tilladelser efter arealrelaterede love.

Med sigte på at løse koordinationsproblemet har det fra nogle sider været foreslået at indføre de såkaldte bonuslokalplaner. Afsnittet er derfor disponeret således, at bonuslokalplaner behandles i 8.1-8.2, bonuslignende systemer i 8.3 og andre problemer mht. samtidigheden i sagsbehandlingen i 8.4. Endelig giver udvalget en samlet vurdering og nogle anbefalinger i 8.5 og 8.6.

8.1. Bonuslokalplan

Herved forstås et princip om, at der i lokalplanen indbygges

en række tilladelser m.v. efter anden lovgivning end kommuneplanloven. Hermed kan det sikres, at den arealanvendelse, der er planlagt i lokalplanen, også vil kunne realiseres.

På et byplanmøde i 1979 blev det spørgsmål stillet, om det var muligt at gennemføre et system med følgende endemål: "Når en lokalplan er vedtaget af kommunalbestyrelsen kræves ikke yderligere tilladelse fra andre myndigheder om arealanvendelsen".

Spørgsmålet blev drøftet i en artikel i "Juristen og Økonomen", 1980, pp 121-147. I denne artikel lanceredes begreberne bonussystem og bonuslokalplan. I miljøministeriets planlægningsrapport nr. 3, maj 1981, om "samtidig sagsbehandling" blev bonusideen behandlet mere indgående.

Betæneligheder ved bonussystemet er især kommet til udtryk i artiklen af Johan Garde og David Rehling i "Juristen og Økonomen", nr. 12/1980.

Ideen i bonussystemet er følgende:

Der kan varetages de samme sektorhensyn som hidtil, men varetagelsen sker på grundlag af lokalplanen, ikke ud fra særskilte ansøgninger. Når der for et område skal udarbejdes en lokalplan for et bestemt projekt, skal kommunalbestyrelsen i lokalplanforslaget opregne de tilladelser m.v. efter anden lovgivning end kommuneplanloven, der er nødvendige for, at lokalplanen kan virkeliggøres. De myndigheder, der kan give de pågældende tilladelser m.v. modtager en kopi af lokalplanforslaget.

Såfremt myndigheden ikke reagerer inden indsigelsesfristens ophør, betragtes tilladelsen som stiltiende meddelt. Dvs., at når lokalplanen vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, foreligger samtidigt den pågældende tilladelse. Såfremt myn-

digheden ikke ønsker at meddele den pågældende tilladelse - eller ikke mener at kunne nå at tage stilling inden indsigelsesfristens udløb - kan den nedlægge veto mod lokalplanforslaget. Herefter kan lokalplanen først vedtages, når der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og den myndighed, der har nedlagt veto. Kan en sådan enighed ikke opnås, skal spørgsmålet indbringes for miljøministeren, der har den endelige afgørelse i sagen.

For borgeren er konsekvensen, at når der først foreligger en bonuslokalplan, kan han gennemføre sit projekt, såfremt det ligger inden for lokalplanens rammer. Byggeriet skal dog stadig byggesagsbehandles efter de teknisk/konstruktive bestemmelser for byggeri. En eventuel udstykning må også ske efterfølgende.

Udvalget har overvejet mulighederne for at indføre bonusordninger på følgende områder:

- naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier
- vejlovgivningen (byggelinier og overkørsler)
- landbrugsloven (ophævelse af landbrugspligt)
- skovloven (fredskovpligtige arealer)

Der er her tale om den lovgivning, som snævrere er bundet til arealanvendelsen. Udvalget har ikke anset udstykningsspørgsmålet som egnet til behandling i en bonuslokalplan, fordi der i forbindelse med udstykning bl.a. skal ske registrering af ændringen i matrikel, tingbog og det kommunale ejendomsregister. Udvalget har heller ikke anset godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 som egnede til at indgå i en bonuslokalplan. Miljøgodkendelser kræver - ligesom f.eks. byggetilladelser - en lang række oplysninger ud over de arealrelaterede, som ikke er egnede til at indgå i en lokalplan.

Den følgende diskussion vedrører således et bonussystem på de områder, som er nævnt ovenfor.

8.2. Diskussion

Bonustankegangen er her knyttet til lokalplanerne. Principet har derfor kun betydning for projekter, hvor der udarbejdes lokalplan. Kun en del (og formentlig en mindre del) af de projekter, udvalget beskæftiger sig med, kan derfor have gavn af bonussystemet. Men måske de største med hensyn til sagsbehandling.

8.2.1. Fordele

For projekter, der gennemføres i et lokalplanlagt område, er det en fordel, hvis der er sikkerhed for, at den arealanvendelse, der er forudsat i en lokalplan, ikke forhindres af anden lovgivning.

Problemet med at få klarhed over, hvilke tilladelser m.v. der er nødvendige, er allerede i dag overladt til kommunen, der udarbejder lokalplanforslaget.

For kommune og bygherre er det en fordel, hvis man derved kan opnå, at de overordnede myndigheder, herunder statslige sektormyndigheder, tvinges til at tage stilling til et projekt på et tidligere tidspunkt. Allerede nu reagerer statslige sektormyndigheder dog på lokalplanforslag, som de ud fra deres sektorhensyn finder uheldige. Dette gælder fx. fredningsstyrelsen når der konstateres uoverensstemmelse med overordnede/centrale naturfrednings- eller bygningsbevaringshensyn.

Når lokalplanen er endeligt vedtaget har bygherren en afgørelse, der ikke vil skulle realitetsbehandles i andre instanser.

Man kan håbe, at den samlede sagsbehandlingstid bliver min-

dre, idet en bonuslokalplan incl. alle nødvendige tilladelser i teorien skulle kunne udarbejdes og vedtages lige så hurtigt som en lokalplan p.t. udarbejdes og vedtages.

8.2.2. Betænkeligheder

En egentlig bonusordning skaber en række problemer mht. lokalplanforslagets detaljeringsgrad. Et lokalplanforslag, som skal udgøre grundlag for en stillingtagen efter f.eks. vejlovgivningen eller skovloven, skal have en ganske høj detaljeringsgrad.

Imidlertid viser erfaringerne siden 1977, at det er uhenigtsmæssigt at gøre en lokalplan alt for detaljeret. Selv om lokalplanen er udløst af et konkret projekt, bør den være så rummelig, at den ikke skal ændres, når projektet ændres undervejs - det sker meget ofte. Lokalplanen bør også kunne holde i den situation, hvor projektet opgives, og et andet projekt skal indpasses på arealet.

Formelt ændres kompetenceforholdene ikke ved indførelse af bonusordningen, men reelt vil der - efter de statslige myndigheders opfattelse - ske en forskydning af indflydelse fra de nu ansvarlige myndigheder, fordi der automatisk vil udvikle sig den opfattelse, at sektormyndighederne bør være tilbageholdende med at gribe ind.

Under alle omstændigheder vil bonusordningen betyde, at eksisterende retssikkerhedsgarantier svækkes. Borgernes nu bestående klagemuligheder falder bort og erstattes af sektormyndighedernes og borgernes mulighed for indsigelse mod lokalplanforslaget (der ikke på samme måde behøver at føre til en fornyet realitetsbedømmelse og som behandles af en anden myndighed) samt mulighed for at klage over retslige spørgsmål. Muligheden for realitetsbehandling i ankeinstansen falder altså bort, og det kan være en ulempe både for bygherren

og andre klageberettigede. I de 4 ordninger, hvor det er overvejet at indføre bonussystemet, er der nu en reel ankemulighed i sager om dispensation fra naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier, efter vejlovgivningen og efter skovloven.

Derimod kan afgørelser om ændring/ophævelse af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier ikke ankes (disse sager behandles af fredningsstyrelsen). Afgørelsen om ophævelse af landbrugspligt kan heller ikke ankes (disse afgørelser træffes af matrikeldirektoratet), men afgørelsen kan indbringes for ministeren (remonstration).

Det kan meget nemt blive således, at mange sektormyndigheder for en sikkerheds skyld vælger at nedlægge veto, indtil de - med normal sagsbehandlingstid - har taget stilling til, om tilladelse kan meddeles.

Som planlægningsgrundlaget for kommunernes lokalplanlægning for tiden ser ud, er det sandsynligt, at der vil fremkomme mange vetoer af denne art. Dette kunne ændres ved en højere detaljeringsgrad i kommune- og sektorplaner, men det er af andre grunde uønskeligt.

Det er således meget sandsynligt, at de mulige gevinster mht. sagsbehandlingstiden vil gå tabt på grund af mange vetoer fra sektormyndigheder.

Endelig må man være opmærksom på, at effekten af bonussystemet er afhængig af, hvor stor en del af lovgivningen, der er omfattet af bonusprincippet. Jo færre tilladelser, der er indbygget i lokalplanen, jo mindre lettelse og overskuelighed er der i systemet for bygherren.

8.3. Bonuslignende systemer

Bonuslignende systemer er allerede indført på nogle områder:

8.3.1. Ophævelse af landbrugspligt

Denne ordning er beskrevet i landbrugsministeriets cirkulære nr. 18 af 10. februar 1983, pkt. 7.

Ophævelsen af landbrugspligt på en del af en landbrugsejendom kan kun ske ved, at den pågældende del udstykkes fra ejendommen.

Lokalplanforslag, der vedrører landbrugspligtige arealer i landzone, skal indsendes til matrikeldirektoratet. Såfremt matrikeldirektoratet ikke har reageret inden indsigelsesfristens udløb - eller direkte positivt har tilkendegivet, at landbrugspligten vil kunne ophæves, ligger der heri et forhåndstilsagn. Af cirkulæret fremgår: "Når en lokalplan er endeligt vedtaget, finder landbrugsministeriet ikke, at den formelle ophævelse af landbrugspligten skal være til hinder for virkeliggørelse af lokalplanen ("bonusprincippet" i lokalplanproceduren)".

Det forhåndstilsagn, som ligger i matrikeldirektoratets passivitet, udelukker dog ikke, at matrikeldirektoratet stiller nærmere vilkår, når landbrugspligten ophæves. Der er typisk tale om vilkår vedrørende restejendommen, således at vilkårene ikke hindrer lokalplanens virkeliggørelse.

8.3.2. Ophævelse af naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier

Fredningsstyrelsen modtager de lokalplanforslag, hvori indgår spørgsmål om ændring eller ophævelse af bygge- og beskyttelseslinier. Styrelsen har udviklet en praksis, hvorefter den inden indsigelsesfristens udløb tilkendegiver, om den er sindet at ophæve de pågældende bygge- eller beskyttelseslinier. Når lokalplanforslaget er vedtaget uden ændringer, der påvirker bygge- og beskyttelsesliniespørgsmå-

let, ophæver/ændrer fredningsstyrelsen bygge- og beskyttelseslinierne ved bekendtgørelse i Statstidende og lokale aviser.

En lokalplan vil ikke altid give anledning til ændring eller ophævelse af en bygge/beskyttelseslinie. I visse situationer - f.eks. ved anvendelse af et område til losseplads - foretrækkes en konkret dispensation. Dette vil fredningsstyrelsen meddele kommunen, og sagen oversendes så til fredningsnævnet.

Iøvrigt foretager fredningsstyrelsen i det omfang ressourcerne tillader det i samarbejde med kommuner, der ønsker det, en generel gennemgang af bygge- og beskyttelseslinier i kommunen. Gennemgangen resulterer i ændring/ophævelse af linier, hvor de planlægningsmæssige forudsætninger er til stede.

8.3.3. Stjernemarkering af visse mindre virksomheder i miljøbeskyttelsesloven

I tilknytning til miljøbeskyttelsesloven er udarbejdet en liste over særligt forurenende virksomheder, der skal have miljøgodkendelse. Visse mindre virksomheder er mærket med en stjerne. Dette betyder, at godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 ikke er nødvendig, såfremt virksomheden anlægges i overensstemmelse med en gyldig lokalplan eller byplanvedtægt i henhold til hvilken det pågældende område er udlagt til erhvervsvirksomhed.

Systemet forudsætter, at der planlægningsmæssigt på forhånd er taget stilling til udlægning af erhvervsområder på egnede steder.

8.4. Samtidighedsproblemer iøvrigt

I en række relationer opstår spørgsmålet om, hvornår andre

sager skal behandles, som er afgørende for gennemførelsen af en lokalplan. I det følgende redegøres for problemstillingen på nogle relevante områder. Udvalgets vurdering følger i afsnit 8.5.

8.4.1. Vejlovgivningen.

I udvalgets kommissorium er specielt fremhævet, at det kan overvejes at inddrage vejlovgivningen i en samtidig sagsbehandling, eksempelvis således at private fællesveje kan nedlægges uden anvendelse af privatvejlovens procedurer.

Disse procedurer fremgår af privatvejsloven (LB nr. 587 af 20/11 1975 med senere ændringer) kap. 9. Vejmyndigheden kan træffe beslutning om, at en privat fællesvej skal nedlægges. Denne beslutning skal offentliggøres i de stedlige blade og skal desuden meddeles en række særligt berørte parter. Der er en frist på ikke under 3 måneder for fremsættelse af indsigelser, og såfremt vejmyndigheden afviser en indsigelse, kan afgørelsen kræves indbragt for en taksationsmyndighed.

I de tilfælde, hvor et planlagt projekt udløser lokalplanpligt, og hvor projektet også kræver nedlæggelse af en privat vej, skal det efter kommissoriet overvejes, om ophævelsen af den private vej kan ske som et led i lokalplanproceduren.

Det har tidligere været overvejet at inddrage nedlæggelsen af private fællesveje i lokalplanproceduren. Årsagen til, at man har valgt at holde nedlæggelserne udenfor er følgende:

- 1) En lokalplan udløser ikke handlepligt. I de typiske sager om nedlæggelse af en privat fællesvej, er vejen nødvendig. Det betyder, at der normalt er behov for at stille et erstatningsareal til rådighed. Dette erstatningsareal kan ikke etableres alene på grundlag af en lokalplan.

- 2) Den omstændighed, at en afgørelse vedrørende nedlæggelse kan indbringes for en taksationskommission, der kan vurdere, om den pågældendes ejendom også efter nedlæggelsen har fornøden adgang til det offentlige vejnet er en værdifuld og rimelig retsbeskyttelse, der ikke bør gives afkald på.

Det kan vel ikke udelukkes, at adgangsforholdene til en ejendom undertiden vil være så tilfredsstillende, at man uden større betænkelighed kunne beslutte at nedlægge en privat fællesvej alene ved en lokalplan. Disse tilfælde er imidlertid så få og samtidig så svære at beskrive entydigt, at et forsøg på at inddrage visse nedlæggelser i lokalplanproceduren, snarere ville komplicere forholdene fremfor at udgøre en forenkling.

Der er ikke noget i vejen for, at proceduren efter privatvejlovens kap. 9 iværksættes på et tidligt tidspunkt under lokalplanarbejdet, f.eks. ved lokalplanforslagets offentliggørelse. Det må dog her være en forudsætning, at de ejendomme, som hidtil har anvendt den pågældende private fællesvej som adgangsvej, har anden fornøden vejadgang til deres ejendomme.

Det er også muligt at nedlægge en privat fællesvej ved ekspropriation efter kommuneplanloven. I denne situation er der tilsvarende retsgarantier for grundejeren som ved nedlæggelse efter privatvejslovens regler. Såfremt ejendommen ikke har anden fornøden vejadgang, kan der her tillægges ejeren erstatning for den forringede vejadgang. Der kan også blive tale om overtagelse af en ejendom, der på grund af forringede vejadgangsforhold ikke kan udnyttes på rimelig måde.

Hvis en sagsbehandling vedrørende ophævelse af vejlovgivningens byggeliniebestemmelser ønskes iværksat på grundlag af et lokalplanforslag, skal dette opfylde følgende krav:

- 1) Lokalplanforslaget må konkret angive den planlagte bebyggelses karakter og placering på området. Er denne betingelse opfyldt, er der baggrund for, at vejmyndighederne kan starte en egentlig sagsbehandling af projektet.
- 2) Når projektet gennemføres, må der ikke foretages ændringer i forhold til den karakter og placering af byggeriet, der fremgik af lokalplanforslaget.

En sagsbehandling efter disse bestemmelser - og tilsvarende efter overkørselsreglerne - kan altid iværksættes, når sektormyndigheden modtager det nødvendige grundlag for en sagsbehandling.

8.4.2. Skovlovgivningen

I mindre tunge sager kan sagsbehandlingen normalt afsluttes inden for 2 måneder, og man vil som regel betragte lokalplanforslag som ansøgning i henhold til skovloven, hvis ansøgning ikke tidligere har været indgivet.

Visse sager er noget tungere - og dermed mere tidskrævende. Dette betyder, at det undertiden ikke vil være muligt for skovstyrelsen at afslutte sagsbehandlingen inden for en to måneders indsigelsesperiode, især ikke, hvis det er nødvendigt at høre statens skovnævn. Dette vil som regel være tilfældet, hvis skoven er undergivet rådighedsbegrænsninger i henhold til lov nr. 563 af 4. oktober 1919 om lens, stamhuses og fideikommissgodsers m.v. overgang til fri ejendom.

Der gives forholdsvis sjældent tilladelse til bebyggelse i fredskovspligtige områder. Skovstyrelsen har derfor i en cirkulæreskrivelse af 21. juli 1976 opfordret til, at der i projekter, hvor der er tale om byggeri i fredskovpligtigt område, sker en afklaring i forhold til skovloven på det

tidligst mulige tidspunkt. I det omfang anbefalingen i dette cirkulære følges, opnås det, at man undgår at give skovejere en uberettiget forventning om, at fredskovspligten vil kunne fås ophævet på deres ejendom.

8.4.3. Miljøbeskyttelsesloven

Ifølge det gældende cirkulære om godkendelse af virksomheder efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 skal der ske lokalplanmæssig afklaring, før godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven meddeles.

Det følger af udvalgets generelle betragtninger i kap. 5, at denne bestemmelse bør ophæves. Hvis kommunen i samråd med den pågældende virksomhed finder det hensigtsmæssigt at foretage en samtidig sagsbehandling, bør dette ikke være udelukket. Den samlede procedure må naturligvis i så fald tilrettelægges således, at borgernes muligheder for at få indflydelse under lokalplanens offentlighedsfase ikke forringes.

Hvor en miljøgodkendelse behandles i miljøstyrelsen efter anke, før de lokalplanmæssige spørgsmål er endeligt afklaret, bør miljøstyrelsen behandle ankesagen, men holde sin evt. godkendelse tilbage, indtil lokalplansagen er afgjort.

Indflydelsen i offentlighedsfasen vil i modsat fald kunne forringes. Hertil kommer, at eventuelle indsigelser mod lokalplanforslaget fra amtsrådet eller sektormyndighederne kan indebære, at spørgsmålet indbringes for miljøministeren, såfremt kommunalbestyrelsen ikke forinden har opnået enighed med amtsrådet og vedkommende sektormyndighed.

Når der fremsættes indsigelse mod lokalplansagen, specielt fra amtsrådet eller sektormyndighederne vil dette derfor normalt betyde, at miljøstyrelsens evt. godkendelse i ankesagen tilbageholdes, indtil lokalplansagen er afgjort.

8.4.4. Ændring af kommuneplan og evt. regionplan nødvendig

En lokalplan kan have et sådant indhold, at ændring af kommuneplan eller § 15-rammer er nødvendig. Lokalplanen kan også have et indhold, der nødvendiggør et regionplantillæg.

§ 15-rammeændringer har været så hyppige, at en systematisering og forenkling af sagsbehandlingen blev påkrævet. Dette blev gennemført i cirkulære nr. 188 af 10. oktober 1978 om proceduren for ændringer og suppleringer af de godkendte § 15-rammer. Proceduren er herefter, at forslag til det nødvendige tillæg til § 15-rammerne udarbejdes og offentliggøres sammen med lokalplanforslaget. Amtsrådet/Hovedstadsrådet blev samtidig bemyndiget til at godkende tillæg, der kun indeholdt en mindre ændring af rammerne.

For de ukomplicerede § 15-tillæg har proceduren betydet, at godkendelsen af tillægget reelt kunne foreligge næsten samtidig med kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen.

Kommuneplanændringer kendes foreløbig kun i hovedstadsområdet. Er kommunalbestyrelsen opmærksom på, at der kræves ændring af kommuneplanen kan et forslag hertil vedtages og offentliggøres sammen med lokalplanen. Offentliggørelsesperioden er mindst 4 måneder, d.v.s. 2 måneder længere end fristen for lokalplaner.

For mindre ændringer af kommuneplanen er forlængelsen af det samlede forløb disse 2 måneder. I de formentlig få tilfælde, hvor det er en mere omfattende ændring af kommuneplanen, bliver proceduren længere, fordi der først skal offentliggøres og debatteres en § 6-redegørelse.

Hvis et regionplantillæg er nødvendigt, må kommunalbestyrelsen rette henvendelse til regionplanmyndigheden, som - hvis

den ønsker at medvirke til de foreslåede ændringer i plangrundlaget - herefter udarbejder og vedtager et forslag til regionplantillæg. Proceduren for regionplantillæg er fastsat i bekendtgørelse nr. 148 af 15. marts 1983 om procedure for det videre regionplanarbejde og indebærer normalt en 4 måneders offentliggørelse af forslaget. Der kan imidlertid dispenseres fra proceduren.

Et forslag til regionplantillæg kan udarbejdes og offentliggøres af amtsrådet/Hovedstadsrådet sideløbende med kommunalbestyrelsens udarbejdelse af lokalplan og evt. kommuneplanændring. Lokalplanen/kommuneplanændringen træder først i kraft efter miljøministerens godkendelse af regionplantillægget, men kommunalbestyrelsen kan vedtage lokalplanen/kommuneplanændringen betinget af, at regionplantillægget godkendes.

Udvalget har ikke behandlet disse problemstillinger nærmere, da miljøministeriet har oplyst, at de vil blive forhandlet igennem med de kommunale organistaioner i andet regi.

8.5. Udvalgets vurdering

Det er udvalgets opfattelse, at betænkighederne ved bonus-lokalplansystemet vejer tungere end fordelene. Udvalget lægger navnlig vægt på, at dette system vil føre til en detaljering af lokalplanerne, som ud fra andre hensyn er uhen-sigtsmæssig. Udvalget lægger endvidere vægt på, at kommunens og bygherrens interesse i at få en hurtig afklaring af, om arealet kan anvendes til projektet, kan tilgodes ligeså godt med andre midler.

Udvalget skal fremhæve, at matrikeldirektoratets praksis i høj grad tilgodeser kommunens og bygherrens behov. Det samme gælder fredningsstyrelsens praksis mht. ændring og ophævelse af bygge- og beskyttelseslinier. Der er dog behov for at be-

kendtgøre fredningsstyrelsens praksis bedre over for kommunerne.

Udvalget har - inspireret af matrikeldirektoratets praksis - drøftet spørgsmålet om passivitet som samtykke, såvel ved lokalplanforslag som ved konkrete ansøgninger. Ved passivitet som samtykke forstås, at manglende reaktion fra en kompetent myndighed inden for en given frist tillægges samme betydning som et samtykke. Passivitet som samtykke kendes fra spredte områder. Det er en overgangsform til anmeldelsessystemer, som er velkendte fra bl.a. byggelovgivningen. Udvalget finder, at det må være de enkelte ansvarlige myndigheder, som vurderer, om passivitet kan anvendes som samtykke.

Udvalget er bekendt med, at miljøstyrelsen har nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse fra Amtsrådsforeningen og Kommunerne Landsforening, der bl.a. skal vurdere, om der kan ske stjernemarkering af flere særligt forurenende virksomheder, end det nu er tilfældet.

Udvalget kan tilslutte sig dette initiativ.

For så vidt angår vejlovgivningen og skovlovgivningen kan kommunerne selv medvirke til en hurtig afklaring ved at forelægge spørgsmålet for sektormyndighederne så tidligt som muligt. Sektormyndighederne bør på deres side yde et medspil ved at søge at træffe en afgørelse inden for den 2 måneder lange indsigelsesfrist, hvis de får de nødvendige oplysninger i forbindelse med lokalplanforslagets offentliggørelse. Hvor skovnævnet skal inddrages, er en længere sagsbehandlingstid dog vanskelig at undgå. Skovstyrelsen kan på forespørgsel give nærmere oplysninger herom.

Forholdet mellem lokalplan og miljøbeskyttelseslov dækkes af udvalgets generelle anbefalinger, jfr. nærmere 8.4.3.

8.6. Udvalgets anbefalinger

Udvalget anbefaler, at miljøministeriet som opfølgning af udvalgets arbejde i det cirkulære der omtales i kapitel 5, også indsætter følgende:

- orientering om fredningsstyrelsens praksis mht. ændring og ophævelse af bygge- og beskyttelseslinier
- evt. anden orientering på grundlag af ovenstående oplysninger og anbefalinger.

Udvalget anbefaler endvidere, at de berørte sektormyndigheder tilstræber at reagere inden for 2 måneder, når de får forelagt et lokalplanforslag og øvrige nødvendige oplysninger.

Bilag til kapitel 1.

I skrivelse af 16. november 1984 fra Den danske Landinspektørforening er der specielt grund til at fremhæve følgende:

"Repræsentanter fra Den danske Landinspektørforening havde den 28.februar 1984 møde med udvalget. Ved den lejlighed blev der udtrykt nogen betænkelighed ved samlecentralideen. Udkast til samlet rapport foreligger nu, og det er derfor beklageligt at kunne konstatere, at det bærende i hele rapporten er samlecentralideen.

I rapporten er anført, at det særlige ved dette udvalg er, at det skal ansøge sagsbehandlingen udfra synsvinklen "borgernes projekt". Det skal undersøges, om der kan opnås mindre besvær, større overskuelighed, større sikkerhed og hurtige afgørelser. Hvis alle disse ting skal opfyldes, bør der foretages forenklinger og ansvaret for de trufne beslutninger bør kunne placeres.

Samlecentralideen indebærer, at sagsbehandlingen kan blive bureaukratisk og ansvaret for fejl kan være svært at placere. Samlecentralideen vil ligeledes blive meget ressourcekrævende. Kun større kommuner har idag mulighed for at indkøre systemet. Måske vil det give den enkelte byggesagsbehandler et større ansvar og en mere krævende plads i den offentlige sektor, men for borgerne er fordelene begrænsede.

I rapporten peges der på en projektorienteret informationsindsats. Denne service overfor borgerne ville sikkert blive endnu bedre, hvis informationsmaterialet blev udarbejdet i samarbejde med de private rådgivere (ingeniører, arkitekter og landinspektører).

Det anbefales, at man tager udgangspunkt i det nuværende system. Gennem projektorienteret information giver man borgerne oplysninger om, hvordan f.eks. en byggesag gennemføres ("Informationsideen"). Der bør i informationsmaterialet lægges op til, at bygherren benytter private rådgivere, således at sagen ved forelæggelse for bygningsmyndigheden er vedlagt alle nødvendige bilag til brug for udstedelse af byggetilladelse.

Borgeren vil have mulighed for at vælge, om han selv ønsker at gennemføre sit projekt med deraf følgende ansvar for projektets rigtighed, eller om han ved henvendelse til private rådgivere vil sikre sig, at projektet gennemføres, enkelt, hurtigt og sikkert.

I den forbindelse skal nævnes, at den praktiserende landinspektør allerede i dag, under professionelt ansvar, afgiver attester til realkredit- eller pengeinstitut om byggeriets placering m.v.

Ved gennemførelse af "Informationsideen" vil borgeren have mulighed for frit at vælge om hans sag skal behandles ved hjælp af privat rådgiver, på eget ansvar eller om større eller mindre dele af projektet skal delegeres ud".

Bilag til kapitel 1

Foreningen af Rådgivende Ingeniører har i skrivelse af 19. november 1984 udtrykt glæde over den positive omtale af private rådgivere i rapporten. Foreningen har iøvrigt haft følgende mere principielle kommentarer:

"Indledningsvis vil jeg gerne fremhæve, at FRI er glad for den indsats, der nu gøres for at vurdere de mange forskellige myndighedsbehandlinger, ankesystemer og forretningsgange, der i dag praktiseres, med henblik på en koordinering og forenkling.

Alene rapportens omfang og detaljerighed fortæller, hvor omfattende behandlingen af projekter og byggesager er blevet i dagens stærkt regulerede danske samfund. Det arbejde, der er lagt i rapportens udarbejdelse, bør derfor komme mange mennesker i hænde med henblik på en indføring i disse problemer. Der er mig bekendt ikke andre samlede fremstillinger af disse forhold."

"Jeg er stort set enig med udvalget i, at man ikke behøver at gøre brugen af private rådgivere obligatorisk. Til gengæld mener jeg, at det må være projektansøgerens pligt at overholde de formkrav en fornuftig myndighedsbehandling naturligt nok må kræve. Om han gør dette selv eller ved hjælp af en rådgiver er i og for sig uinteressant, men myndighederne må kunne afvise ukvalificerede ansøgninger med henvisning til tidsspilde og risiko for urimelig lang sagsbehandling.

En detaljeret opstilling af disse formkrav og information om

hvordan de opfyldes, vil efter min opfattelse hjælpe meget på sagsbehandlingen. Der er vel heller ingen grund til, at de borgere, der ikke skal have gennemført nogen projekter, over skatten kommer til at betale for myndighedernes arbejde med at få formuleret ukvalificerede ansøgninger.

Om udvalgets konkrete anbefalinger kan jeg sige, at jeg finder forslaget om en kommunal samlecentral udmærket, hvis det igen suppleres med information om hvordan samlecentralen fungerer, og hvad man som ansøger selv kan gøre for at fremme sagsbehandlingen ud over blot at vente på myndighedernes afgørelse. Men der mangler en præcis angivelse af, hvilket ansvar der er forbundet med at kommunen fungerer som samlecentral. Er ansøgeren stadig fuldt ansvarlig for, at alle tilladelser er søgt, og at de behandles rettidigt og med rette formkrav. Eller påtager kommunen sig et ansvar for dette eller for dele heraf. Hvis der er tale om et delvist ansvar, hvad gælder det så. Hvis der overhovedet er tale om ansvar, hvorledes er kommunen så stillet, hvis noget går galt ved en kommunal fejl. Kan ansøgeren kræve erstatning. Informationen til ansøgeren må ligeledes rumme information om ansvarsforholdene og - såfremt kommunen ikke påtager sig det fulde ansvar - information om, at det gør professionelle rådgivere."

Endelig giver foreningen udtryk for, at den ikke nærer samme betænkelighed ved bonuslokalplanforslaget som udvalget.

Argumentationen herfor går især på, at eksisterende lokalplanforslag allerede har en sådan detaljeringsgrad, at det skulle være muligt at foretage sagsbehandling efter forskellige reguleringer alene på grundlag af lokalplanforslagene.

Foreningens synspunkter er formuleret således:

"De betænkeligheder udvalget giver udtryk for over for for-

slaget om en bonuslokalplan, kan jeg imidlertid ikke dele. De bærer præg af, at udvalget består af embedsmænd, der ikke ønsker at blande sig i hinandens fagområde. Bemærkningen om, "at systemet vil føre til en detaljering af lokalplanerne, som er uhensigtsmæssig", rejser umiddelbart spørgsmålet: Uhensigtsmæssig for hvem? Hvis udvalget har en definition af en hensigtsmæssig detaljeringsgrad for lokalplaner, vil jeg forfærdelig gerne se den".

Bilag til kap. 3:

<u>Regulering</u>	<u>1. instans</u>	<u>Sager/år</u>	<u>Tilladelser</u>	<u>Sagsbeh.tid</u>	<u>Ankesager/år</u>
Byggetil- ladelse	kommune	100.000 1)	100%	4 uger 2)	200-300 3)
Zoneiøvs- tilladelse	amt kommune 8)	6-10.000 4)	65-90% 5)	3-6 uger 6)	350 7)
Lokalplan- sager	kommune	800-1.000 9)	10)	7 mdr. 11)	12)
Miljøgod- kendelse	kommune amt	2-3.000 13)	ca.100%	3-4 mdr. 14) 6-8 mdr.	300 15)
Udstykning	matrikel- direktorat	ca. 15.000 16)	ca.100%	3-4 mdr. 17)	./.
Ophævelse/ landbrugs- pligt	matrikel- direktorat	ca. 3.000 18)	ca.100% 19)	3-4 mdr. 20)	./.
Vejadgang: overkørsler/ overgange	kommune amt vejdirekt.	- 21) 4.000 200	22)	23) 4 uger/ 8-10 uger	50-75
Vejbygge- linie	kommune amt vejdirekt.	- 24) 1.000 75	25)	26) 4/8-10 uger 8 uger	15
Råstoflov/ udvindings- tilladelse	amt			4/8-10 uger 27)	

Naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier: 28)

Ændring/ ophævelse	frednings- styrelsen	130	86%	1-2 mdr.	./.
Dispensa- tion	frednings- nævn	3.000	59-99%	2-6 uger	100 29)

./.: afgørelsen kan ikke ankes.

Noter til bilag til kapitel 3.

Generelt: Tallene stammer fra de sidste par år og er anført som gennemsnitstal pr. år. Tallene stammer fra en periode med relativt lav byggeaktivitet. Det kan derfor forventes, at tallene vil udvise en stigende tendens i de kommende år.

- 1: Tallet er oplyst af Danmarks Statistik, men er iøvrigt ikke offentliggjort. Størrelsesordenen bekræftes af de undersøgelser, miljøministeriet stikprøvevis har foretaget i kommunerne.
- 2: Tallet stammer fra miljøministeriets undersøgelse "Miljø-administration i Løgstør". Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er her opgjort til 19 arbejdsdage. Det skal her erindres, at byggetilladelse først meddeles, når en række andre tilladelser er i orden. De 19 dage er derfor ikke nødvendigvis udtryk for, at selve byggesagen varer 19 dage, men snarere, at alle vigtige tilladelser til byggeprojektet i gennemsnit er modtaget efter 19 dage. Af undersøgelsen fremgår det også, at 75 % af sagerne (de mere ukomplicerede, der ofte kun kræver byggetilladelse) er afgjort på i gennemsnit 8 dage.
- 3: Tallet stammer fra byggestyrelsen og er bl.a. baseret på oplysninger, som amtsrådsforeningen tilvejebragte fra 10 amtsråd om antallet af ankesager i perioden 1/1 1978 til 1/6 1980.
- 4: Tallet stammer fra amtsrådsforeningens undersøgelser. Den nylige ændring af zonelovscirkulæret vil formentlig medføre et fald i tallet.
- 5: Tallet stammer fra planstyrelsens zonelovsundersøgelse og er bekræftet stikprøvevis af undersøgelser foretaget af amtsrådsforeningen.

- 6: Tallet stammer fra Amtsrådsforeningen. Bemærk at kun amtets sagsbehandlingstid er angivet. Forud herfor går kommunens behandling af ansøgningen. På basis af oplysninger fra et mindre antal kommuner kan det anslås, at der går et par uger med kommunens behandling. Når amtets afgørelse foreligger, skal ansøger yderligere afvente 4 ugers ankefristen.
- 7: Tallet stammer fra planstyrelsens zonelovsankeundersøgelse.
- Planstyrelsen har iøvrigt oplyst, at ca. 3/4 af klagerne er klager fra ansøger selv over afslag. De resterende klager er klager fra trediemand over tilladelser.
- 8: Kommunerne har fra 1/1 1984 haft mulighed for at overtage zonelovskompetencen i afgrænsede landsbyer. Muligheden er dog indtil videre ikke udnyttet i større omfang. Desuden har kommunerne zonelovskompetencen i nogle områder, der er omfattet af en (landzone) lokalplan.
- 9: Tallet stammer fra planstyrelsen, der tillige oplyser, at 7-800 af lokalplanforslagene er vedrørende konkrete projekter.
- 10: På grundlag af oplysninger fra planstyrelsen, kan det anslås, at ca. 90 % af lokalplanforslagene bliver til endeligt vedtagne lokalplaner.
- 11: Tallet stammer fra planstyrelsen.
- 12: Planstyrelsen har opgjort et års klager efter kommuneplanlovens § 48. 36 sager angik lokalplanforslag og § 15-tillæg.
- 13: Tallet er skønnet af miljøstyrelsen og bekræftes af miljøministeriets kommuneundersøgelser.

- 14: Tallet stammer fra miljøministeriets kommuneundersøgelser (3 kommuner).
- 15: Tallet stammer fra miljøstyrelsen.
- 16: Tallet stammer fra matrikeldirektoratet.
- 17: Tallet stammer fra matrikeldirektoratet.
- 18: Tallet stammer fra matrikeldirektoratet. Disse sager behandles normalt som en kombineret udstyknings- og landbrugslovssag. Kun i ca. 100 sager om året sker behandling efter landbrugslovgivningen uden samtidig udstykningsbehandling.
- 19: Der gives afslag i ca. 50 sager om året. De fleste afslag vedrører ansøgning om ophævelse af landbrugspligten på hele landbrugsejendomme. Ansøgningerne er normalt ikke foranlediget af, at der skal ske ny bebyggelse, men skyldes de særlige erhvervelsesbestemmelser for landbrugsejendomme.
- 20: Tallet stammer fra matrikeldirektoratet.
- 21: Tallene stammer fra ministeriet for offentlige arbejder. Der kendes ikke tal for sager i kommunerne.
- 22: Det kan ikke oplyses, hvor ofte der gives tilladelser
- 23: Sagsbehandlingstiden varierer kraftigt efter om der sker politisk behandling eller ej.
- 24: Som 21
- 25: Som 22

26: Som 23

27: Tallet er noget usikkert, idet det er baseret på oplysninger fra et enkelt amt.

28: Tallene stammer fra fredningsstyrelsen

29: Dette tal stammer dog fra overfredningsnævnet.

Amtsrådsforeningens undersøgelse af forvaltningsmæssig praksis i amtsrådene vedr. projekter i landzone

Amtsrådsforeningen har ladet gennemføre en mindre undersøgelse af den forvaltningsmæssige praksis i amtsrådene vedrørende projekter i landzone. Undersøgelsen er et led i det arbejde, der er igangsat under miljøministeriets samtidighedsudvalg, hvori Amtsrådsforeningen er repræsenteret. Formålet med undersøgelsen har været at foretage en nærmere gennemgang af eksisterende forvaltningsmæssig praksis i udvalgte amtsråd med henblik på at belyse procedurerne for såvel intern som ekstern koordination af sagsbehandlingen - herunder især forholdet til borgerne - og at udarbejde eksempler på hensigtsmæssige fremgangsmåder.

Undersøgelsen er gennemført ved interviews af en 1/2 dags varighed med ledende embedsmænd i Ribe, Fyns og Sønderjyllands amtskommuner.

Gennem interviewene er samspillet mellem de enkelte forvaltningsgrene, mellem forvaltning og politiske organer samt mellem kommunerne, amt og eventuelle statslige organer belyst. I forbindelse med interviewene har de 3 amtskommuner taget stilling til 3 typiske - men komplicerede sagsforløb.

Interviewene - og dette sammenfattende notat - er disponeret på følgende måde:

- A. Forvaltningens opbygning
- B. Principper for sagsfordeling
- C. Principper for intern koordination
- D. Principper for ekstern koordination
- E. Forholdet til borgerne

- F. Niveauet for sagernes afgørelse
- G. Behandling af rutinesager
- H. Komplekse sager
- I. Sager med komplekst ankesagsforløb

A. Forvaltningens opbygning

De fleste amtskommunale tekniske forvaltninger er opbygget med 4 grenforvaltninger bestående af en amtsarkitekt, en amtsfredningsinspektør, en amtsvejinspektør samt en amtsvandinspektør. I Ribe og Bornholms amtskommuner er amtsarkitektopgaverne imidlertid henlagt til fredningsafdelingen. I Bornholms og Sønderjyllands amtskommuner er der herudover foretaget en særlig to-delning af forvaltningerne i henholdsvis et vej- og vandløbsvæsen og en plan- og miljøadministration.

Opgaveområderne kollektiv trafik, varmeplanlægning, regionplanlægning og byggeforvaltning er i visse amtskommuner henlagt til teknisk forvaltning, i andre amtskommuner til centralforvaltningen.

De 3 undersøgte amtskommuner beskæftiger tilsammen 94 AC'erne i forbindelse med plan-, miljø- og fredningsadministration. Fordelt på antal indbyggere er der i hver af de 3 amtskommuner i gennemsnit ansat en akademiker pr. 10.000 indbyggere.

B. Principper for sagsfordeling

Indkommen post gennemses af forvaltningens ledelse, der i visse tilfælde tager genpart af særligt vigtige sager med henblik på orientering af amtsborgmester eller formand for udvalget for teknik og miljø. På andre sager påføres eventuelle særlige bemærkninger vedrørende sagens behandling.

Sager, der berører flere forskellige lovområder, fordeles

typisk til afdelinger ud fra en vurdering af "tyngden" i den enkelte sag. I princippet er hovedparten af sagerne fordelt til sagsbehandlere samme dag eller dagen efter ansøgningens modtagelse. Sagsbehandleren har herefter ansvaret for sagens videre behandling, herunder for indhentning af oplysninger fra andre berørte afdelinger i amtskommunen og fra andre myndigheder.

I 2 af de 3 undersøgte amtskommuner foretages en stedfæstelse af sagerne forinden sagsbehandlingen indledes. Herudover forsynes ansøgningerne med matrikelkort og Geodætisk Instituts kort, og der foretages en registrering af, om ansøgningen berører naturgasledninger, byggelinier efter naturfredningsloven eller f.eks. regionplanmæssige forhold.

Amtsrådets journal eller en særligt oprettet funktion registrerer nyindkomne sagers placering hos sagsbehandlere samt sagens videresendelse på en sådan måde, at forespørgsler fra ansøgeren direkte kan videreformidles til den for sagen ansvarlige sagsbehandler.

I en enkelt amtskommune er der indført en rutine, hvorefter journalen efter 3 ugers forløb rykker de pågældende sagsbehandlere. Såfremt sagerne ikke på det pågældende tidspunkt er afgjort eller under forestående afgørelse meddeles dette til forvaltningens ledelse.

C. Principper for intern koordination

Det påhviler den for en sag ansvarlige sagsbehandler at foretage fornøden høring af andre afdelinger.

I mange tilfælde - specielt mellem afdelinger, der ofte har fælles sager - "vendes sagerne" ved uformelle sagsbehandler-møder.

Skriftlige høringer af andre afdelinger foregår sædvanligvis efter "stjernehøringsprincippet".

I en enkelt amtskommune foretages "rækkefølgesagsbehandling", hvorefter sagen afsluttes hos en afdeling, forinden den videresendes til den næste. Fordelen ved denne procedure er, at unødigt fotokopiering af omfangsrige sagsakter undgås og, at udtalelser i sagen foreligger bekendt for de afdelinger, der først inddrages senere i høringsrunden. Herved kan unødigt dobbeltarbejde undgås. I den pågældende amtskommune oprettes i visse tilfælde såkaldte parallel-sager (typisk ved zonelovs- og vejadgangssager), hvorved sagsbehandlingen forløber parallelt.

Såfremt der i forbindelse med intern høring af de enkelte afdelinger fremkommer indstillinger med et modstridende indhold vil disse oftest blive afklaret ved forvaltningsledelsens gennemsyn af sagen forinden eventuel forelæggelse for udvalget for teknik og miljø. I de tilfælde, hvor der efter forvaltningsledelsens skøn bør foretages en politisk afvejning mellem forskellige hensyn, forelægges sagerne for udvalget for teknik og miljø enten uden indstilling eller med forskellige indstillinger fra de enkelte afdelinger. I en enkelt amtskommune bilægges udvalgsdagsordenerne høringssvarene fra de enkelte afdelinger.

D. Principper for ekstern koordination

Størsteparten af de indkomne ansøgninger kommer fra primærkommunerne. Dette gælder i alle tilfælde for så vidt angår zonelovssager og i de fleste tilfælde for så vidt angår kapitel 5-godkendelsessager. Inden for zonelovsområdet er det almindelig praksis, at såfremt sagerne ikke er tilstrækkeligt oplyst og fremsendt på de af amtskommunerne udarbejdede ansøgningsskemaer, tilbagesendes sagen til den pågældende kommune. I komplicerede sager opretholdes kontakt til berørte kommunale embedsmænd under sagens forløb. I forbindelse

med bemærkninger til lokalplanforslag og andre sager af mere kompleks karakter afholdes oftest møder enten på sagsbehandler- eller chefniveau.

Såfremt en sag tillige berører forhold, der administreres af statslige myndigheder eller af fredningsnævnene, er det almindeligt, at amtsrådet forestår en forelæggelse af sagen for disse myndigheder, såfremt borgeren - eller hans konsulent, typisk en landinspektør - ikke selv har fremsendt ansøgning hertil.

For så vidt angår sager, der skal fremsendes til Vejdirektoratet, er det i den mellem amtskommunerne og Vejdirektoratet indgåede samarbejdsaftale vedrørende bestyrelsen af hovedlandeveje aftalt, at amtsrådet fremlægger sagen for Vejdirektoratet sammen med sin indstilling om, hvorledes amtsrådet mener, sagen bør afgøres. Det er endvidere amtsrådet, der - når Vejdirektoratet har taget stilling til sagen - meddeler borgeren den endelige afgørelse.

For så vidt angår sager, der skal behandles af fredningsnævnene, er det i naturfredningslovens § 6 foreskrevet, at amtsrådet skal yde nævnte bistand. Indeholder sagen tillige en afgørelse efter zoneloven, er der fastsat rækkefølgebestemmelser, hvorefter zonelovsafgørelsen træffes forud for afgørelser efter de "bløde" byggeliniebestemmelser, mens dispensationer fra strandbeskyttelseslinie forudsættes behandlet af fredningsnævnet, forinden amtsrådet meddeler zonetilladelse. Da amtsrådet som fredningsmyndighed imidlertid udtaler sig i alle de sager, som fredningsnævnet træffer afgørelse i, indblandes amtskommunen uanset, hvor sagen er startet.

I 2 af de 3 undersøgte amtskommuner er det sædvanligt, at amtsrådet fremsender sin afgørelse efter zoneloven til den pågældende borger samtidig med en underretning om, at amts-

rådet har videresendt sagen til fredningsnævnet, suppleret med en af amtsrådet udarbejdet indstilling om sagen. I den sidste amtskommune gøres ansøgeren opmærksom på, at fredningsnævnet skal høres, og fredningsnævnet orienteres ved kopi.

I afgørelser af kapitel 5-sager høres efter aftale embedslæge og arbejdstilsyn. I en af amtskommunerne er omfanget af høringen fastlagt og justeret ved årlige møder mellem amtskommunens forvaltning og repræsentanter fra de nævnte institutioner. Samme amtskommune har endvidere etableret en praksis, hvorefter amtsrådets forvaltning kan gå ud fra, at embedslægeinstitutionen og Arbejdstilsynet ikke har bemærkninger, såfremt svar eller andre tilkendegivelser ikke foreligger inden 3 uger.

E. Forholdet til borgerne

De 3 amtskommuner har hver for sig udarbejdet et særligt zonetlovsskema, som udleveres af primærkommunerne eller amtskommunen. I forbindelse med skemaerne findes tillige rubrikker vedrørende den miljø-, vej- og fredningsmæssige behandling af en sag. I en enkelt af amtskommunerne er der endvidere udarbejdet skemaer vedrørende tilladelser til vandindvinding og tilladelse efter naturfredningslovens § 43 om vådområder. Skemaerne bidrager såvel til at lette amtskommunernes sagsbehandling, som borgerens udarbejdelse af en tilstrækkeligt fyldestgørende ansøgning.

I 2 af de 3 undersøgte amtskommuner kvitterer forvaltningen for modtagne ansøgninger. Den ene amtskommune har udarbejdet 8 forskellige fortrykte bekræftelseskort, der oplyser om tidspunktet for ansøgningens modtagelse og om hvornår, sagen kan forventes afsluttet. Det fortrykte bekræftelseskort indeholder endvidere navn og telefonnummer for den person i forvaltningen, der har kendskab til, hvor sagen aktuelt be-

finder sig. Udsendelsen af det fortrykte bekræftelseskort har medført, at antallet af telefoniske forespørgsler er faldet betragteligt, og da sagsbehandlingstiderne ofte er angivet med rigelig margen hænder det, at ansøgerne modtager afgørelserne inden det meddelte forventede tidspunkt.

I næsten alle råstof- og kapitel 5-godkendelsessager afholdes der møder med ansøgerne i forbindelse med sagens forberedelse. I mange zonesager er der telefonisk kontakt mellem ansøger og amt inden ansøgningens fremsendelse. Inden for dette område foretages endvidere undertiden besigtigelser af de pågældende ejendomme og lejlighedsvis afholdes møder med ejerne.

Amtskommunerne yder endvidere - som ovenfor nævnt - borgerne den service, at sagerne om fornødent forelægges statslige myndigheder eller fredningsnævn, hvis det for amtsrådet er klart, at disse instanser skal høres. I tvivlstilfælde henvises den pågældende borger til selv at rette henvendelse til disse myndigheder.

De 3 amtskommuner søger endvidere at yde borgerne den service at koordinere sagsafgørelserne. I en amtskommune behandles således såvel vilkår efter eksempelvis zoneloven, miljøbeskyttelsesloven og vejloven i samme skrivelse. I en anden amtskommune har man dog afstået fra at sammenskrive samtlige godkendelser eller tilladelser med tilhørende vilkår, for ikke at gøre amtsrådets svar for omfattende og uoverskueligt. I denne amtskommune oplyses det imidlertid over for borgeren, at afgørelse efter eksempelvis miljøbeskyttelsesloven fremkommer i særskilt skrivelse samtidig med afgørelsen efter zoneloven. I mange tilfælde koordineres fremsendelsen af de 2 skrivelser, således at de vedlægges i samme kuvert.

I en af de undersøgte amtskommuner er sagsbehandlingen til-

rettelagt på en sådan måde, at sagsafgørelserne til borgerne er klar til udvalgsformandens underskrift umiddelbart efter mødet i udvalget for teknik og miljø. Mødet afholdes om formiddagen, og brevene til borgerne er klar til underskrift umiddelbart efter frokost. Kl. 14.00 afholdes pressemøde, hvor journalister på baggrund af den forud fremsendte dagsorden kan stille spørgsmål til amtsrådets behandling af sagerne. Borgerne modtager deres svar dagen efter, få timer før de eventuelt kan læse om sagens afgørelse i de lokale aviser.

F. Niveauet for sagernes afgørelse

I henhold til styrelsesloven er afgørelsen af den type sager, der behandles i denne undersøgelse, henlagt fra amtsrådet til det stående udvalg, udvalget for teknik og miljø. Mødehyppigheden i de 3 amtskommuner er varierende og ikke typisk for landet som helhed, hvor der i almindelighed afholdes møde hver 14. dag. I de 3 undersøgte amtskommuner afholdes møde i udvalget for teknik og miljø henholdsvis hver uge, hver anden uge og hver 4. uge. Der har endvidere det sidste par år været praksis for, at mindst 1 møde om måneden forbeholdes behandling af sektorplanoplæg inden for teknisk forvaltnings område.

I mange rutinesager - typisk i alle ubetænkelige tilladelsessager - er forvaltningerne bemyndiget til at træffe beslutning. I de 3 undersøgte amtskommuner er der stor forskel på, hvor mange sager der forelægges til politisk afgørelse. Det er uomgængeligt, at sager der forelægges til politisk afgørelse vil medføre en længere sagsbehandlingstid end sager, der kan afgøres af forvaltningen. På den anden side er det almindeligvis kun de komplekse sager, der forelægges til udvalgsafgørelse.

I de amtskommuner, hvor forvaltningen er bemyndiget til at

træffe en stor del af afgørelserne, orienteres udvalget for teknik og miljø løbende om de afgørelser, som forvaltningerne har truffet. Herved sikres, at de politiske repræsentanter i udvalget har en korrekt opfattelse af den samlede sagsmængde.

Sager der ankes forelægges endvidere udvalgene for teknik og miljø, såfremt sagen har været afgjort i første instans på forvaltningsniveau. Udvalget får herved lejlighed til at tage stilling til de få sager, hvor der kan forventes problemer over for statslige organer, og hvor en eventuel omtale i dagspressen kan komme på tale. Gennem denne procedure har udvalg og forvaltning i øvrigt en god mulighed for at korrigere omfanget af bemyndigelserne til forvaltningen.

I 2 af amtskommunerne har formanden for udvalget for teknik og miljø beføjelser til at behandle en stor del af lokalplansagerne og godkendelserne efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

G. Behandling af rutinesager

Som rutinesager behandles i denne forbindelse:

1. zonelovsafgørelser
2. byggeliniesager efter naturfredningsloven
3. lokalplaner
4. miljølovsafgørelser

Ad 1.

Der afsluttes årligt mellem 500 og 900 zonesager i hver af de 3 amtskommuner. Af disse gives der afslag på 14 - 15 %.

I 2 af amtskommunerne er 90 % af sagerne afgjort inden for 3 uger. I den sidste amtskommune er 40 % af sagerne behandlet inden for denne tidsfrist.

Halvdelen af zonesagerne afgøres på forvaltningsniveau, ofte efter en mere eller mindre formel høring af fredningsafdelingen.

Ad 2.

I de 3 amtskommuner er der behandlet henholdsvis 50, 150 og 300 sager efter bygge- og beskyttelseslinierne.

Næsten alle byggeliniesagerne berører tillige afgørelser efter zoneloven. Når amtskommunen har afgjort sagen, meddeles resultatet til borgeren samtidig med, at fredningsnævnet anmodes om at tage stilling til sagen på grundlag af en amtsrådet fremsendt indstilling.

Det er i alle de 3 undersøgte amtskommuner konstateret, at fredningsnævnene i praksis følger amtsrådets indstilling. I få tilfælde har nævnene dog tilføjet vilkår om f.eks. en bebyggelses udformning eller stillet krav om slørende beplantning.

Da de fleste sager afgøres samtidig med zoneafgørelserne kan det antages, at amtskommunens behandling af byggeliniesager foregår nogenlunde inden for de samme tidsfrister. Ofte vil sagen dog strække sig 1 til 2 uger længere, da sagerne af denne karakter ofte kan være lidt mere komplekse end rene zoneafgørelser. Hertil skal yderligere lægges sagsbehandlingstiden i fredningsnævnet, der typisk andrager mellem 2 og 6 uger.

Ad 3.

I forbindelse med amtsrådenes påsyn af kommunernes lokalplanforslag modtages årligt mellem 60 og 120 sager i de 3 amtskommuner. Mindst halvdelen af lokalplanforslagene giver anledning til amtskommunale bemærkninger. I en enkelt amtskommune gives der udtalelser i ca. 90 % af sagerne. Egentlige § 25-veto nedlægges kun sjældent, idet mange af de for-

hold, der vil kunne give anledning til et veto forhandles med vedkommende kommune. Ud af de forelagte 250 lokalplanforslag har amtskommunerne nedlagt veto i henhold til kommuneplanlovens § 25 i 34 tilfælde, det vil sige i 10 - 15 %.

Lokalplanforslagene behandles i henhold til kommuneplanloven inden for en frist på 2 måneder. Sagsbehandlingstiden overholdes på trods af, at lokalplansager ofte indebærer høring af adskillige afdelinger internt i amtskommunen.

Ad 4.

For så vidt kapitel 5-godkendelser behandles årligt mellem 40 - 60 sager i hver af de 3 amtskommuner.

Behandlingen af kapitel 5-sager strækker sig typisk over adskillige måneder. De 3 undersøgte forvaltninger har skønsmæssigt angivet, at 90 % af kapitel 5-sagerne er afsluttet efter henholdsvis 4 måneder, 6 måneder og 8 måneder.

Kapitel 5-sager i landzone, hvor amtsrådet er såvel godkende myndighed som zonelovsbehandlende myndighed forekommer forholdsvis sjældent, antageligt 10-20 gange pr. år pr. amtskommune. I disse tilfælde tilstræber forvaltningerne et parallelt sagsforløb, således at miljølovsafgørelse og zonelovsafgørelse fremkommer samtidigt, offentliggøres samtidigt og meddeles samtidigt.

H. Komplekse sager

I dette afsnit behandles 3 komplekse sager, der stiller særlige krav til den interne og eksterne sagskoordination:

1. Etablering af minkfarm over 1.500 m² og med udledning af spildevand til jordoverfladen samt beliggenhed inden for skovbyggelinien.
2. Indretning af et snedkerværksted over 200 m² i eksiste-

rende landbrugsbygninger med udkørsel til hovedlandevej, i landzone og inden for strandbeskyttelseslinien.

3. Etablering af en råstofgrav med indgreb i et § 43-område.

Ad 1.

Etablering af en minkfarm jfr. ovenstående, vil typisk blive behandlet efter følgende retningslinier:

- a. Sagen placeres ansvarsmæssigt i arkitektkontoret eller en tilsvarende afdeling. Denne afdeling undersøger, om ansøgningen vil skabe problemer i forhold til vejlovgivningen og sender i tvivltilfælde sagen hertil.
- b. Arkitektkontoret foretager en vurdering af minkfarmens beliggenhed og dennes arealtilliggende. Fredningsafdelingen involveres i forbindelse med en "sagsvending" med planafdelingen.
- c. Fredningsafdelingen fremsender samtidig sin vurdering af sagen til fredningsnævnet, såfremt minkfarmen er beliggende inden for en af de "bløde" byggelinier og såfremt indstillingen er positiv.
- d. Miljøafdelingen involveres. Miljøafdelingens opgave er at vurdere, om miljøforholdene skal afgøres af kommunen eller af amtet. Miljøafdelingen vil typisk udarbejde en vejledende udtalelse, såfremt det er kommunen der skal behandle miljøforholdene. Såfremt amtskommunen på grund af spildevandsforholdene er ansvarlig for at give en tilladelse i henhold til miljøbeskyttelsesloven vil denne - efter eventuel forelæggelse for udvalget for teknik og miljø sammen med sagens øvrige akter - blive fremsendt til kommunalbestyrelsen, der lader denne indgå i sin kapitel 5-godkendelse af virksomheden i øvrigt.
- e. Efter forelæggelse for udvalget for teknik og miljø frem-

sendes sagen til borgeren samtidig med, at en eventuel amtskommunal udledningstilladelse i henhold til miljøbeskyttelsesloven fremsendes til kommunalbestyrelsen.

Ad 2.

I forbindelse med behandlingen af en sag om etablering af et snedkerværksted i nedlagte landbrugsbygninger, der berører strandbeskyttelseslinien og en hovedlandevej vil amtskommunerne ofte vurdere, at tyngden i en sådan sag ligger hos Vejdirektoratet eller hos et fredningsnævn.

Sagen vil typisk blive forelagt udvalget for teknik og miljø med en bemærkning om, at sagen ikke vil blive realitetsbehandlet efter zoneloven, før der er truffet afgørelse efter naturfrednings- og vejloven. Såfremt udvalget for teknik og miljø godkender denne indstilling, vil ansøgeren blive orienteret om amtsrådets behandling af sagen samtidig med, at amtsrådet fremsender sagen til henholdsvis Vejdirektoratet og fredningsnævnet. Det bemærkes, at amtsrådet i en sådan sag endnu ikke har taget stilling til sagen i henhold til den lovgivning, som amtsrådet selv administrerer. Amtsrådet har alene behandlet sagen ud fra den lovgivning, der administreres af statslige myndigheder. I praksis følger fredningsnævn og Vejdirektorat altid amtsrådets indstillinger.

En af amtskommunerne har vurderet, at amtsrådet selv vil træffe afgørelse i sagen efter zoneloven. Fredningsafdelingen vil ofte anbefale et afslag inden for strandbyggelinien og er indstillingen vedrørende vejadgang tillige negativ, findes det ikke fornødent at fremsende sagen til fredningsnævn eller Vejdirektorat, da amtsrådet selv kan afgøre sagen efter zoneloven.

Ad 3.

For så vidt angår etablering af råstofgrave følges i alle 3 amtskommuner råstofadministrationscirkulæret af 27. juni

1978. Råstofsager er komplekse, og de fleste afdelinger vedrørende miljø, fredning eller planlægning inddrages i sagsbehandlingen.

Sagerne skal endvidere fremsendes til udtalelse hos de lokale jordbrugskommissioner i henhold til landbrugslovens § 7 a, stk 3. I alle 3 amtskommuner har samarbejdet med jordbrugskommissionerne foregået gnidningsfrit. Kommissionerne afgør næsten undtagelsesfrit selv sagerne, og de 3 amtskommuner har tilsammen kun kunnet nævne 1 eksempel, hvor sagen er fremsendt til Landbrugsministeriets afgørelse.

Fredningsnævnene hører af amtsrådet, og fredningsnævnene har pligt til inden for en 4-ugers frist at afgive svar til amtsrådet, der i øvrigt forestår sagsbehandlingen og meddeler ansøgeren, hvorvidt den lovgivning, der administreres af fredningsnævnet, giver anledning til særlige bemærkninger.

I forbindelse med sagens behandling undersøges om ansøgningen vil være i modstrid med regionplanretningslinierne og oplægget til råstofplanen. Der indhentes eventuelt supplerende oplysninger hos amtskommunens planlægningskontor.

Efter indhentelse af udtalelse fra de ovennævnte myndigheder forelægges sagen for kommunen sammen med udtalelse fra øvrige myndigheder og de "interne" udtalelser fra amtets egne afdelinger. Når kommunens indstilling foreligger - senest efter 6 uger - forelægges sagen for udvalget for teknik og miljø.

I råstofsager vil det ofte være muligt at tage vidtgående hensyn til byggelinier eller § 43-områder i forbindelse med fastsættelse af vilkår for råstofgravningen eller i forbindelse med afgrænsningen af det område, hvorpå der gives tilladelse til indvinding.

I. Sager med komplekst ankesagsforløb

Nedenfor resumeres 2 sager, der er blevet fremhævet i forbindelse med interview-undersøgelsens gennemførelse i de 3 amtskommuner. Den første sag drejer sig om forholdet mellem dispensation fra eller ophævelse af naturfredningslovens byggelinier. Den anden sag belyser et ankesagsforløb, der omfatter 4 forskellige ankeorganer.

Sag nr. 1.

Kommunen er i tvivl om, hvorvidt der er skovbyggeline på et erhvervsareal i byzone, og spørger fredningsstyrelsen om den kan ophæves, hvis den forefindes.

1. Fredningsstyrelsen træffer efter udtalelse fra amtsrådet, som fraråder ophævelse, beslutning om, at man ikke agter at ophæve byggelinien, men meddeler samtidig, at spørgsmålet om dispensation fra byggelinien skal afgøres af fredningsnævnet.
2. Fredningsnævnet meddeler knap et 1/2 år efter dispensation fra byggelinien. (Fredningsnævnets dispensation fra byggelinien gives uden forudgående høring af amtsrådet).
3. Fredningsnævnets afgørelse ankes af amtsrådet og Danmarks Naturfredningsforening til Overfredningsnævnet. Ansøgers advokat proceder på, at skovbyggelinie ikke forefindes. Overfredningsnævnet besigtiger området og træffer 3 måneder senere beslutning om, at ejendommen er omfattet af skovbyggelinien.
4. Ved overfredningsnævnets besigtigelse kommer det frem, at kommunen har udarbejdet et lokalplanforslag, som inderbærer ønsker om ophævelse af byggelinien og en beskeden udvidelse af § 15-rammerne. Overfredningsnævnet tager derefter ikke stilling til den ankede fredningsnævnsstilling.

5. Amtsrådet gør indsigelse mod lokalplanen og fraråder fortsat byggelinieophævelse.
6. Lokalplanen vedtages efter at amtsrådet har frafaldet sin indsigelse efter § 25.
7. Fredningsstyrelsen afslår fortsat at ophæve skovbyggelinien, hvorefter bygherrens advokat beder overfredningsnævnet tage stilling til ankesagen.
8. Overfredningsnævnet stadfæster herefter fredningsnævnets afgørelse på betingelse af beplantning omkring byggeriet, som fredningsnævnet skulle godkende.

Konklusion: Skovbyggeliniespørgsmålet gav anledning til en samlet sagsbehandlingstid på 2 1/2 år med inddragelse af amtsråd, fredningsstyrelsen, fredningsnævn og overfredningsnævn i flere omgange!

Sag nr. 2.

Inden for 7 uger modtager en virksomhed - efter 2 års forudgående drøftelser og planlægning - en zonetilladelse fra amtsrådet, en kapitel 5-godkendelse fra amtsrådet med tilhørende nedsivningstilladelse fra Miljøstyrelsen (efter indstilling fra amtsrådet) og en dispensation fra skovbyggelinien fra fredningsnævnet (efter indstilling fra amtsrådet).

1. Kapitel 5-godkendelsen ankes. Miljøstyrelsen ophæver amtsrådets kapitel 5-godkendelse (da den efter oplysninger fra virksomheden ved en forhandling med Miljøstyrelsen nu skønnes at være ufornöden).
2. Miljøstyrelsens nedsivningstilladelse ankes. Nedsivningstilladelsen stadfæstes af Miljøministeriets departement.
3. Zonetilladelsen ankes. I forbindelse med Planstyrelsens

forberedelse af miljøankenævnets behandling høres Fredningsstyrelsen af Planstyrelsen.

4. En borger indanker sagen for Planstyrelsen med påstand om, at der er lokalplanpligt.
5. Planstyrelsen bestemmer, at der er lokalplanpligt.
6. Miljøankenævnet udsætter zonesagsbehandling på udarbejdelse af lokalplan.
7. Efter flere rykkere fra miljøankenævnet meddeler kommunen, at sagen ikke længere er aktuel.
8. Ankesagsbehandlingen sættes i bero, 3 1/2 år efter sagens start.
9. Knap 1 år senere genoptages sagen og kommunen udarbejder nu et lokalplanforslag. 2 måneder senere meddeler amtsrådet, at det ikke har bemærkninger, og 2 måneder senere godkender planstyrelsen § 15-rammerne.

Konklusion: 1. instansbehandling af sagen er kompliceret, da sagen er kompleks. Amtsrådet får imidlertid koordineret samtlige tilladelser til tidsmæssigt at falde inden for 6-7 uger.

Klager over de enkelte godkendelser medfører sagsbehandling i Miljøstyrelsen, Miljøministeriets departement, miljøankenævnets sekretariat (Planstyrelsen og Fredningsstyrelsen) samt i Planstyrelsen. Ankesagsbehandlingen, der ikke afsluttes, varer i alt 1 1/2 år.

En lokalplan udarbejdes i 2. fase. Denne færdigbehandles på 4 måneder.

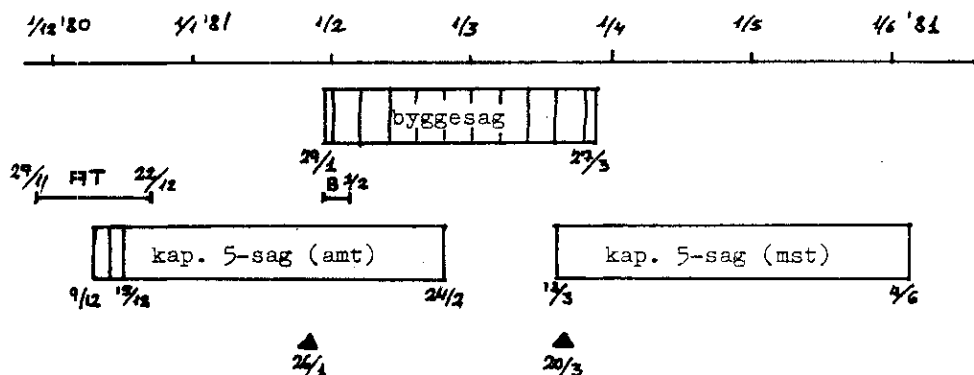
Bilag til kap.6

Eksempler

Sag nr. 1

Udvidelse af anlæg til korntørring i Odense kommune.

Byggesag og miljø sag (kap. 5-godkendelse)



Signaturforklaring:
sagen behandles af det kommunale bygningsvæsen

AT: arbejdstilsyn B: brandinspektør

▲ : supplerende oplysninger fra ansøger

Udvidelsen af korntørrengsanlæg kræver en miljøgodkendelse (listen over særligt forurenende virksomheder, pkt. E 11) og godkendelsen skal gives af amtskommunen.

Virksomheden har den 24/11 1980 på grundlag af et skitseag-

tigt projekt anmodet kommunen om en forhåndsudtalelse, der kan danne grundlag for detailprojekteringen.

Der er straks rettet henvendelse til arbejdstilsynet (27/11 1980, svar 22/12 1980). Ansøgningen om miljøgodkendelse indgives til bygningsmyndigheden 9/12 1980. Ansøgningen sendes videre til amtet 15/12.

Byggesagsbehandlingen starter 29/1. Parallelt med den egentlige byggesagsbehandling behandler brandinspektøren sagen. Hans afgørelse foreligger allerede 3/2.

Byggetilladelsen meddeles den 27/3 1981, hvor ankefristen efter miljøbeskyttelsesloven er udløbet.

Imidlertid har embedslægen klaget over kap. 5-godkendelsen. Sagen skal derfor behandles af miljøstyrelsen, og det sker i perioden 20/3 til 4/6.

Der er modtaget supplerende oplysninger fra ansøger 26/1 og 20/3.

Sagen må siges at illustrere en samtidig sagsbehandling. Byggesagen er ganske vist ikke startet lige så tidligt som kap. 5-sagen, selvom bygningsmyndigheden hele tiden har kendt projektet.

At byggesagsbehandlingen har været udskudt, har imidlertid ikke forsinket den endelige afgørelse. Det man normalt kan forlange af byggesagsbehandlingen er, at byggetilladelse foreligger umiddelbart efter, at ankefristen for miljøgodkendelsen er udløbet. Og det er tilfældet her.

Der klages over miljøgodkendelsen, og det betyder, at byggetilladelsen først kan udnyttes, når den endelige miljøgodkendelse foreligger.

Den samtidige sagsbehandling ses klarest mellem byggesagen og brandinspektørens behandling. Begge dele starter 29/1, brandinspektøren melder tilbage til bygningsmyndigheden allerede 3/2, mens den egentlige byggesagsbehandling trækker længere ud.

Sag nr. 2

Nyetablering af bryggeri i Esbjerg kommune.

Byggesag, miljøsager (3), samt sag om dispensation fra skovbyggelinie

1/3 1983 1/4 1/5 1/6 1/7 1/8 1/9

byggesag STADSARKITEKT
zonesag

kap. 5 zonesag STADSDYRLÆGE

spildevandssag STADSINGENIØR

kap. 5 MILJØ- OG PLANLÆGNINGSUDVALG
zonesag

zonesag AMTET / TEKN. FORV.

dispensation FREDNINGSNÆVN

Forud for indgivelse af byggeansøgning er der i denne sag sket henvendelse til veterinærdirektoratet. Kort efter byggesagens start er der desuden indledt behandling af projektet hos en række kommunale myndigheder (3 miljøsager). Desuden har fredningsnævnet fået sagen - og har truffet afgørelse 14 dage efter.

Endelig er der ved byggesagens start rettet henvendelse til arbejdstilsynet. Den lange byggesagsbehandling hænger sammen med, at der først på et sent tidspunkt træffes afgørelse i den sidste miljøsag.

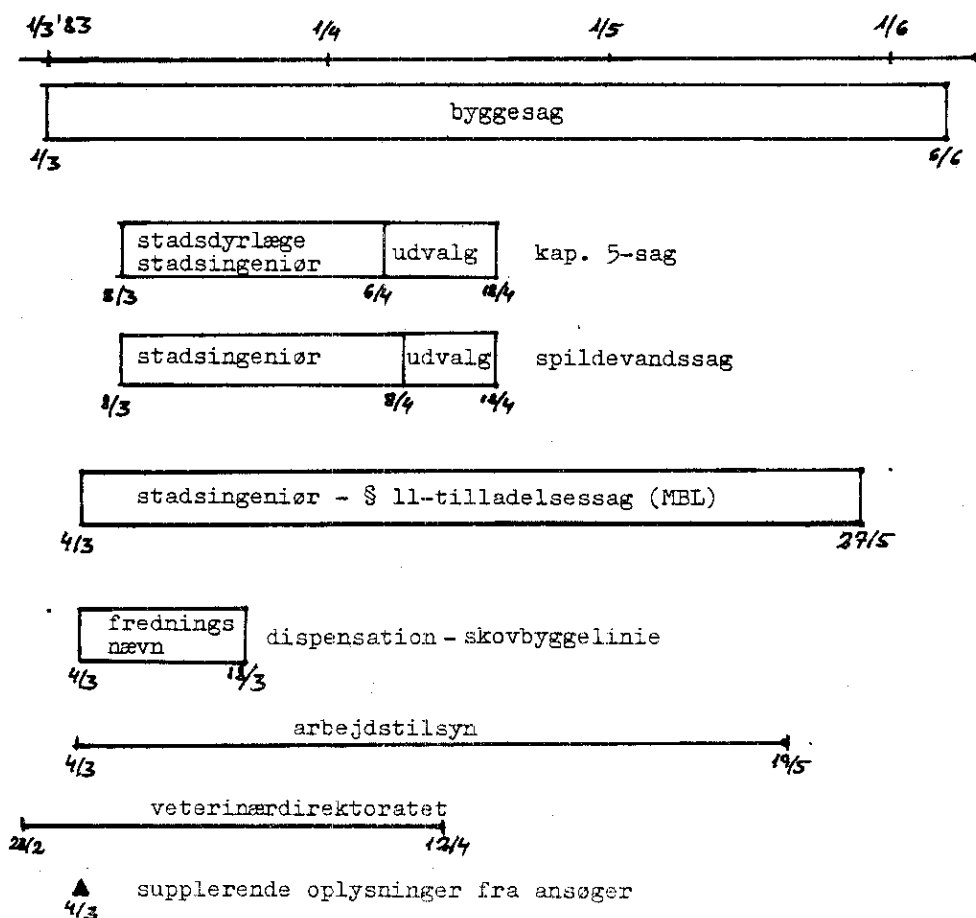
Der er altså sket en samtidig sagsbehandling. I denne sag springer det mest i øjnene, at sagsbehandlingstiden for § 11-tilladelsessagen er betydelig længere end de øvrige sagsbehandlingstider. Det er således denne behandlingstid der er afgørende for, hvor lang tid den samlede sagsbehandling kræver.

Bilag til kapitel 7

Eksempel

Etablering af minkfarm i Esbjerg kommune, Ribe amt.

Byggesag, zonesag, 2 miljøsager samt sag om dispensation fra naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier.



Det ses, at byggesag, zonesag og spildevandssag starter straks efter, at ansøgningen er indkommet. Kap. 5-sagen starter også ret snart hos stadsdyrlægen, hvorefter den forelægges for det politiske udvalg og afsluttes.

Zonesagen behandles af stadsarkitekten og stadsdyrlægen - og den vendes undervejs i det politiske udvalg (1 dag). Først når kommunen har afsluttet sin del af zonesagsbehandlingen, går sagen videre til den kompetente myndighed, nemlig amtet.

Amtet behandler derefter zonesagen, og først når zonesagen er afsluttet, sendes sagen til fredningsnævnet.

Det der trækker sagsbehandlingen ud her er dels spildevands-sagen og dels den omstændighed, at fredningsnævnet først kommer ind i billedet, efter at amtet har afsluttet behandlingen af zonesagen. En mere samtidig sagsbehandling hos amt og i fredningsnævn kunne formentlig afkorte sagsbehandlingstiden.

Her er dette dog af mindre betydning, idet spildevandsafgørelsen falder senere end fredningsnævnets afgørelse. Afgørelsen i byggesagen falder rimeligt hurtigt efter, at ankefristen i miljøsagerne er udløbet.