

Samtidig sagsbehandling, Klager og Offentlighed, Rapporter fra Miljøministeriets tværgående lovgennemgang. København: Miljøministeriet 1981. Henholdsvis 155 s., 117s., 238 s. Kan rekvireres fra Miljøministeriet.

Hvad enten det er som kommunalpolitiker, som kommunal embedsmand, repræsentant for en forening, som græsrod eller som almindelig borger man forsøger at håndtere arealanvendelseslovgivningen, må man erkende, at der er utrolig mange forskelligartede love med mange involverede myndigheder, forskellige virkemidler og meget uensartede borgerindflydelsesregler.

Et så uoverskueligt system skaber utilfredshed i mange kredse. Derfor tog daværende miljøminister Ivar Nørgaard med henblik på en forenkling af lovgivningen i 1979 initiativ til en tværgående gennemgang af miljø-, planlægnings- og fredningslovgivningen. Resultatet offentliggøres i de tre rapporter, der bestemt ikke er uinteressant læsning.

Rapporterne må blandt andet opfattes som et svar på et spørgsmål, der blev rejst i maj 1979 af den daværende formand for Kommunernes Landsforening Henning Rasmussen om forenkling af arealanvendelseslovgivningen hen mod endemålet: "Når en lokalplan er vedtaget af kommunalbestyrelsen kræves ikke yderligere tilladelser fra andre myndigheder om arealanvendelsen".

Den kommunale interesse i en sådan forenkling er åbenbar: Kommunalbestyrelserne kan under den gældende ordning gennem lokalplaner (under overholdelse af overordnede planer) i detaljer regulere den fremtidige anvendelse af et lokalt afgrænset område. Men selv om kommunalbestyrelserne på denne måde kan bestemme de mulige fremtidige dispositioner, er der ikke hermed skabt en sikkerhed for, at planerne kan realiseres. I adskillige situationer vil bygge- og anlægsarbejder, selv om de er i overensstemmelse med en lokalplan, tillige skulle behandles efter anden lovgivning (for eksempel miljøbeskyttelsesloven eller/og naturfredningsloven). Det indebærer en langsommelig sagsbehandling og i nogle tilfælde en afhængighed af andre myndigheders beslutninger, blandt andet til gene for erhvervslivet. Kunne kommunalbestyrelserne ved lokalplanlægning tage stilling til alle arealanvendelsesspørgsmål (herunder støj-, røg- og spildevandsforureningsgrænser, beskyttelseslinier, landbrugspligt og fredskovspligt) ville der kunne foretages en politisk afvejning af de involverede interesser. Disse fremtidige planer kaldes "bonusplaner". Og hvad mener rapporterne da om denne idé?

Indledningsvis er det værd at bemærke, at der i samtlige rapporter er et forbehold om deres betydning. Miljøminister Erik Holst fastslår i forordet, at rapporterne er udarbejdet af tre arbejdsgrupper bestående af yngre medarbejdere, der har haft fuldstændig frie hænder til at finde frem til, hvordan de kunne fo-

Samtidig sagsbehandling, Klager og Offentlighed, Rapporter fra Miljøministeriets tværgående lovgennemgang. København: Miljøministeriet 1981. Henholdsvis 155 s., 117s., 238 s. Kan rekvireres fra Miljøministeriet.

Hvad enten det er som kommunalpolitiker, som kommunal embedsmand, repræsentant for en forening, som græsrod eller som almindelig borger man forsøger at håndtere arealanvendelseslovgivningen, må man erkende, at der er utrolig mange forskelligartede love med mange involverede myndigheder, forskellige virkemidler og meget uensartede borgerindflydelsesregler.

Et så uoverskueligt system skaber utilfredshed i mange kredse. Derfor tog daværende miljøminister Ivar Nørgaard med henblik på en forenkling af lovgivningen i 1979 initiativ til en tværgående gennemgang af miljø-, planlægnings- og fredningslovgivningen. Resultatet offentliggøres i de tre rapporter, der bestemt ikke er uinteressant læsning.

Rapporterne må blandt andet opfattes som et svar på et spørgsmål, der blev rejst i maj 1979 af den daværende formand for Kommunernes Landsforening Henning Rasmussen om forenkling af arealanvendelseslovgivningen hen mod endemålet: "Når en lokalplan er vedtaget af kommunalbestyrelsen kræves ikke yderligere tilladelser fra andre myndigheder om arealanvendelsen".

Den kommunale interesse i en sådan forenkling er åbenbar: Kommunalbestyrelserne kan under den gældende ordning gennem lokalplaner (under overholdelse af overordnede planer) i detaljer regulere den fremtidige anvendelse af et lokalt afgrænset område. Men selv om kommunalbestyrelserne på denne måde kan bestemme de mulige fremtidige dispositioner, er der ikke hermed skabt en sikkerhed for, at planerne kan realiseres. I adskillige situationer vil bygge- og anlægsarbejder, selv om de er i overensstemmelse med en lokalplan, tillige skulle behandles efter anden lovgivning (for eksempel miljøbeskyttelsesloven eller/og naturfredningsloven). Det indebærer en langsommelig sagsbehandling og i nogle tilfælde en afhængighed af andre myndigheders beslutninger, blandt andet til gene for erhvervslivet. Kunne kommunalbestyrelserne ved lokalplanlægning tage stilling til alle arealanvendelsesspørgsmål (herunder støj-, røg- og spildevandsforureningsgrænser, beskyttelseslinier, landbrugspligt og fredskovspligt) ville der kunne foretages en politisk afvejning af de involverede interesser. Disse fremtidige planer kaldes "bonusplaner". Og hvad mener rapportererne da om denne idé?

Indledningsvis er det værd at bemærke, at der i samtlige rapporter er et forbehold om deres betydning. Miljøminister Erik Holst fastslår i forordet, at rapportererne er udarbejdet af tre arbejdsgrupper bestående af yngre medarbejdere, der har haft fuldstændig frie hænder til at finde frem til, hvordan de kunne fo-

restille sig en forenkling af lovene og deres administration. Rapporterne står udelukkende for de pågældendes egen opfattelse. Hverken styringsgruppen (bestående af departementschefen og direktørerne for henholdsvis miljøstyrelsen, fredningsstyrelsen og planstyrelsen) eller ministeren har taget stilling til tankerne i rapporten.

Hvorfor ministeriet har valgt denne arbejdsfordeling og offentliggørelsesform, kan man godt gøre sig nogle tanker om. Ifølge forordet er ministerens intentioner at sikre så mange synspunkter som muligt i den almindelige debat om de alvorlige problemer, de forskellige love behandler.

Rapporterne indeholder nogle spændende - og tildels nye - ideer om arbejdsfordeling mellem myndighederne samt om borgernes mulighed for en aktiv deltagelse i beslutningsprocessen. Ikke alle ideer vil være populære i Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen eller i erhvervskredse. Her skal især fremhæves følgende:

Miljøadministrationen i vid forstand er i de fleste love placeret i første instans hos de kommunale myndigheder. Valget er begrundet i, at lokale afgørelser skal træffes ved en politisk afvejning foretaget af det "lokale parlament". I rapporten om "Samtidig sagsbehandling" synes nærdemokratibetragtningerne tildels fortrængt af nogle funktionsopdelingsbetragtninger. En mere hensigtsmæssig og logisk arbejdsdeling mellem staten, amtskommunerne og kommunerne er målet. Resultatet skulle være etablering af mere klare og entydige principper for kompetencefordelingen, der i visse større sager kan indebære, at de kommunale myndigheder helt skydes ud og miljøstyrelsen herefter optræder som 1. instans.

Lignende ideer om miljøstyrelsen som 1. instans dukker op i "klager"-rapporten i nogle overvejelser om at reducere antallet af klagemuligheder til én. Arbejdsgruppen indstiller i denne rapport, at 2. instansprincippet gennemføres enten ved at styrelsen gøres til 1. instans i de større sager og eneste klageinstans i de øvrige eller ved, at muligheden for at påklage afgørelser til miljøankenævnet begrænses til sager af principiel karakter eller af afgørende betydning for miljøet.

Sektormyndighedernes indflydelse skulle efter bonusideen ændres fra enkelt-sagsbehandling til rammestyling. For eksempel skulle afsigelse af fredningskendelser ikke længere være den måde, naturfredningsinteresserne varetages af fredningsnævnene. I stedet skal fredningsinteressen varetages i konkurrence med de øvrige interesser i arealanvendelse ved den sammenfattende planlægning. Fremover bliver det efter denne ide de kommunale myndigheder, der ved lokalplanlægningen sikrer en varetagelse af fredningsinteresser og overholdelse af de overordnede rammer, som fredningsplanerne fastlægger, når de indgår i regionplanerne.

Rapporten om "Samtidig sagsbehandling" går ind for en sådan forenkling af fredningsadministrationen; blandt andet fordi fredningsmyndighederne allerede i dag ofte vælger erstatningsfri regulering gennem planlægningsinstituttet frem for fredningerne, der medfører erstatningspligt for det offentlige.

Derimod er arbejdsgruppen mere utilbøjelig til at foreslå miljøbeskyttelseslovens godkendelsessystem afløst af bonusplaner. For de virksomhedskategorier, som arbejdsgruppen har undersøgt, kan bonusordning kun gennemføres, hvis planerne til- lige indeholder normer, som retter sig mod enkelte virksomheders særlige forure- ningsforhold. - Det vil i øvrigt ikke være muligt gennem en bonusordning at fore- tage den detaljerede, miljømæssige regulering, der i dag foretages gennem miljø- godkendelserne. Hvis man vælger at lade bonusplanordningen omfatte miljøbeskyt- telsesadministrationen bliver konsekvensen efter arbejdsgruppens opfattelse, at lokalplaner i nogle tilfælde må udarbejdes af amtsråd og i andre tilfælde af mil- jøstyrelserne; dvs. kommunalbestyrelserne mister i særlige tilfælde den kompeten- ce, de i dag har til at udarbejde alle lokalplaner.

Man må være forsigtig med at idealisere forenklinger, der overlader afgørelsen til en samlet politisk afvejning hos de kommunale myndigheder. Det er usikkert, hvor megen interesse omkostningskrævende beslutninger om naturfredning og miljø- beskyttelse kan opnå i konkurrence med overvejelser om sikring af rentable virk- somheder, arbejdspladser og lave skatteprocenter i en økonomisk depressionsperi- ode - især når afvejningen skal foretages af kommunalpolitikerne. Denne fare er arbejdsgrupperne ikke ukendte med, og garantien imod den skal være den statslige styring og borgernes indflydelsesmuligheder.

Efter den gældende ordning har borgerne stort set kun mulighed for at få ind- sigt i udkast til de sammenfattende planer (region-, kommune- og lokalplaner) og kun i forhold til sådanne planer skal myndighederne sikre en bred debat og en indsigelsesadgang for borgerne. Borgerne kan ikke blandt sig på samme måde i mil- jøgodkendelser. I rapporten om "offentlighed" argumenteres der - (imod de kommu- nale interesser om begrænsning af offentlighedens inddragelse, som blandt andet kom til udtryk i Kommunernes Landsforenings sparekatalog fra november 1979) - for en forbedring af borgernes indflydelsesmuligheder på arealanvendelsen. Of- fentlighedsreglerne fremhæves blandt andet som et middel til at sikre mere vidt- rækkende miljø- og trivselsinteresser, en større iderigdom i myndighedernes arbej- de, et supplement til det repræsentative demokrati og et middel til at sikre for- ståelse og respekt i befolkningen for de afgørelser, der træffes. Man foreslår derfor området for offentlighedens inddragelse udvidet og fokuserer i øvrigt på en tidlig debatskabende informationsvirksomhed, koordinering af beslutningerne for at sikre en bedre debat, en pligt for myndighederne til at begrunde manglende

efterkommelse af indsigelser og en forkortelse af debatperioden. Især bonusplan-ideen overvejes som et middel til at sikre en sådan forbedring af offentlighedsreglerne.

Miljøforeninger og græsrodsorganisationer har sjældent ret til at optræde som klager over de kommunale beslutninger. Praksis er forskellig fra lovområde til lovområde, selv om lovreglerne sjældent tager stilling til problemet. For eksempel kan en lokal græsrodsorganisation godt blive accepteret som klageberettiget ved klager over lokalplaner til planstyrelsen. Men en sådan organisation kan aldrig klage over miljøgodkendelser eller spildevandstilladelser. Landsdækkende miljøforeninger kan normalt ikke optræde som klager - men efter naturfredningsloven har Danmarks Naturfredningsforening dog opnået en anerkendelse og en klageadgang.

I rapporten om "klager" foreslår arbejdsgruppen en udvidelse af klagerkredsen samt sikring af en ensartet praksis. Dette forslag vil næppe blive mødt med begejstring af erhvervsorganisationerne. Den fremtidige ordning skulle efter rapporten være den, at miljøorganisationer kan "gøre sig klageberettigede ved at anmode den kompetente myndighed om underretning om trufne afgørelser, eventuelt således at der stilles krav om, at den pågældende forening for at opnå klageret må have et lokalt tilhørsforhold". Arbejdsgruppens indstilling er først og fremmest begrundet i en styringsinteresse hos staten. Efter arbejdsgruppens opfattelse er der næppe tvivl om, at en række afgørelser med større miljømæssige konsekvenser og dermed styringsmæssig interesse for de centrale myndigheder, ikke påklages. En vis effektivisering af styring via klagesagsbehandlingen vil kunne opnås ved at anerkende miljøovervågnede interessegrupper og organisationer som klageberettigede på en række områder.

I rapporten om "klage" fremhæves behovet for at aflaste ministeren (departementet) for enkeltsager - herunder klagesager. Miljøankenævnet, der allerede har fået mange love som sit kompetenceområde (miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, råstofloven, havmiljøloven, genanvendelsesloven, lov om kemiske stoffer og produkter og by- og landzoneloven) foreslås tillagt endnu flere kompetenceområder for eksempel kommuneplanloven. Arbejdsgruppen er opmærksom på det problematiske i ankenævnets sammensætning, men synes ikke at have betænkeligheder ved at lade et af interesserepræsentanter sammensat navn være klageinstans vedrørende politiske planer for fremtidige dispositioner. En hensigtsmæssig arbejdsfordeling synes at være det afgørende bag forslagene om denne kompetenceændring.

Selv om ministeren ikke påtager sig ansvaret for rapporterne, må det erkendes, at det ikke er helt tilfældige tanker, der kommer til udtryk her. Der er en almindelig tendens til ved ændring af love at fokusere på mindre ressourcekrævende

styringsmidler - og til i den forbindelse at begrænse klageinstituttet blandt andet ved at vælge offentlighedens medvirken som erstatning for de traditionelle retssikkerhedsgarantier. Også interessen for at aflaste ministeren og for at vælge ankenævn med interesserepræsentanter, der skal sikre en afdratisering af modsætningsforhold i befolkningen, kendes fra mange nye lovændringer.

I folketingsåret 1981/82 skal miljøbeskyttelsesloven revideres, og i den forbindelse vil de tre rapporter være af stor værdi - især for miljøstyrelsen og miljøorganisationerne. Miljøstyrelsens lovudkast af 1.7. 1981 indeholder flere ændringsforslag, som understøttes af rapporterne.

Ellen Margrethe Basse

Nancy Peabody Newell og Richard S. Newell, The Struggle for Afghanistan, Ithaca og London 1981, 236 s., 247,55 kr.

Den sovjetiske invasion i Afghanistan i december 1978 gjorde med et slag landet til et af verdens brændpunkter, og interessen for landet steg helt enormt. Det var især spørgsmål som, hvorfor Sovjet invaderede landet, der trængte sig på; og i næste omgang: hvad var det for et styre, Sovjet støttede med invasionen? hvorfor var modstanden mod det så omfattende? og hvordan var det egentlig selv kommet til magten?

Nancy Peabody Newell og Richard S. Newell kommer i deres bog The Struggle for Afghanistan med nogle bud på disse spørgsmål.

Hovedvægten i bogen ligger på kampen i Afghanistan. Dette er blandt andet et resultat af den måde, hvorpå den øvrige verden har reageret på invasionen. Som forfatterne skriver i forordet:

Nedslagtningen af afghanere blev set som en trussel mod verdensfreden, mod détente og mod adgangen til den mellemøstlige olie. I den strøm af ord, der har flydt siden krisen begyndte, har kun ganske få angået afghanerne selv.

Forfatterne lever op til deres intention. Bogen handler primært om afghanerne og deres kamp mod først det revolutionære styre, der kom til magten i april '78 og siden mod de sovjetiske invasions-styrker.

Efter et par kapitler om befolkningsstruktur, landets historie og den gryende revolutionære opposition når forfatterne på side 66 frem til kuppet i april '78. De mener, der var tale om et afghansk anliggende, og at Sovjetunionen altså ikke spillede nogen nævneværdig rolle i forbindelse med planlægningen og udførelsen af kuppet. De første måneder efter magtovertagelsen forblev alt roligt, ifølge forfatterne fordi de to stridende fraktioner i det afghanske folks demokratiske parti internt udkæmpede en magtkamp. Men hen på efteråret, da magtkampen var af-