

Miljøvurdering i regionplanlægningen - Evaluering af Nordjyllandsprojektet

Miljø. og Energiministeriet

Forord

Den foreliggende evaluering af forsøget med strategisk miljøvurdering i Nordjyllands Amts regionplanrevision 1997 er gennemført i løbet af efteråret 1998. Til evalueringen er der foretaget et stort antal interviews med forskellige deltagere i forsøget: planlæggerne i amtet, amtsrådets politikere, borgere og repræsentanter fra organisationer og interessegrupper. De takkes alle for deres aktive medvirken. Landsplanafdelingen i Miljø- og energiministeriet takkes for aktiv deltagelse i forsøgsprojektet og for finansieringen af evalueringen.

Alle interviews er foretaget af undertegnede. Stud. techn. soc.erne Tanja Holmberg og Anna Boesen har ydet en meget engageret og samvittighedsfuld indsats ved på skift at medvirke ved de enkelte interview og skrive referater heraf. Alle referater er gennemset og korrigeret af de interviewede. En endelig redaktion er foretaget af undertegnede, som må bære ansvaret for den udformning, hvormed interviewene indgår i den foreliggende rapport.

Maj 1999

Bo Elling

Indhold

1. Indledning	5
2. Forsøgene med strategisk miljøvurdering	7
3. En model for integration af strategisk miljøvurdering i regionplanrevisionen	10
4. Strategisk miljøvurdering i regionplanrevision '97	14
5. Interviewundersøgelse	17
6. Evalueringens resultater	71

Bilag I

Litteratur

1. Indledning

Forsøget med strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen i Nordjyllands Amt fandt sted i perioden 1995-97. Formålet med evalueringen har været at opsamle erfaringerne fra forsøget, så de kunne formidles systematisk og anvendes ved tilsvarende forsøg i andre amter, der kunne tænke sig at afprøve mulighederne med den strategiske miljøvurdering.

Mere specifikt har evalueringen også søgt at afklare på hvilke måder en implementering af strategisk miljøvurdering i regionplanprocessen kan forventes at medvirke til en udvikling og forbedring af planprocessen. Dette omfatter spørgsmålet om implementeringen af et særligt miljømæssigt hensyn kan forenes med regionplanlægningens funktionalitet og dens karakter af legalitetsgrundlag for efterfølgende planbeslutninger.

Selv om forsøget strakte sig over 3 år foregik den sidste del under et stærkt tidspres for amtets planlæggere. Derfor blev de i første del udviklede ideer til miljøvurdering kun delvist anvendt i praksis i forbindelse med udarbejdelsen af den reviderede regionplan '97.

En første gennemgang af det foreliggende materiale om samspillet med offentligheden viste endvidere, at der havde været meget få forslag og bemærkninger fra offentligheden vedrørende miljøvurderingen i regionplanrevisionen. Indspil og bemærkninger er så fåtallige at det umiddelbart måtte forekomme meningsløst at foretage detaljerede analyser af dette materiale i sig selv.

Hovedvægten i evalueringen er derfor lagt på interviews med de udførende planlæggere, borgerrepræsentanter og beslutningstagerne repræsenteret ved politikere fra Teknisk Udvalg. Derigennem kunne forsøget ses i forhold til deltagernes forskellige erfaringshorisonter. Desuden var det derved hele forløbet i forsøget med miljøvurderingens indpasning i regionplanrevisionen, der på trods af ovenstående mangler blev lagt til grund for en evaluering og erfaringsopsamling.

For at interviewundersøgelsen ikke skal fremstå uformidlet i forhold til forsøgets aktiviteter og samlede forløb, herunder det samspil med offentligheden der *har* fundet sted, er der redegjort for disse forhold i de første kapitler.

Den foreliggende rapport består derfor af 5 kapitler foruden denne indledning:

Det første kapitel indeholder en kortlægning af, *hvilke forsøg* med miljøvurdering der er gennemført, *hvornår* i regionplanrevisionens forløb de har fundet sted og med hvilket *resultat*. Aktiviteterne er allerede afrapporteret på forskellig vis. Formålet her er ikke en gentagelse, men som nævnt at skabe baggrund for den samlede evaluering af Nordjyllandsforsøget.

Dernæst skitseres hvorledes forsøgenes resultater er implementeret i en model for integration af miljøvurdering i en regionplanrevision. Det er primært modellens principper for en sådan integration der er skitseret, da modellen er publiceret i sin fulde udstrækning i en selvstændig rapport.

Videre fremstilles den faktisk gennemførte regionplanrevision og den heri integrerede miljøvurdering. Kapitlet omfatter også en kort fremstilling af samspillet mellem planlæggerne og offentligheden i revisionsperioden for så vidt det vedrører miljøvurderingen.

Herefter introduceres interviewundersøgelsen og de gennemførte interview fremstilles i form af referater. De interviewede er planlæggerne i Amtet, udvalgte personer fra offentligheden, herunder repræsentanter fra involverede interessegrupper/organisationer, samt endelig de amtsrådspolitikere, der har deltaget i forløbet med miljøvurdering på tættest hold.

Endelig redegøres der for evalueringens samlede resultater i form af en opsummering af hovedindholdet af interviewene, en samlet konklusion, nogle centrale problemstillinger som evalueringen har rejst, men som endnu ikke har fundet deres svar, samt endelig en række konkrete anbefalinger til de fortsatte bestræbelser på at implementere strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen.

Da rammerne for evalueringen blev fastlagt aftaltes det, at der på baggrund af en foreløbig rapport om evalueringen skulle afholdes en rundbordskonference mellem samtlige medvirkende, hvor der blev lejlighed til en samlet diskussion af forsøget og interviewundersøgelsen.

Konferencen blev afholdt den 12. maj 1999 på Scheels Minde i Aalborg, hvor den foreliggende rapport og dens konklusioner var til debat og blev bekræftet af den forløbne diskussion.

2. Forsøgene med strategisk miljøvurdering

Regionplanrevision 1997 blev i Nordjyllands Amt opstartet i foråret 1995 med udarbejdelsen af Planberetning for den forudgående planperiode, som sammen med Debatoplæg til den kommende planrevision skulle udgøre indspillene til revisionen.

Samtidig hermed påbegyndtes forsøgsprojektet med miljøvurdering i regionplanrevisionen. I første halvår af 1995 blev en række eksempler med miljøvurdering af planer fra England og Tyskland analyseret med henblik på at finde frem til anvendelige erfaringer. Der påbegyndtes tillige en række forsøg med hvilke metoder, der var mest hensigtsmæssige at bringe i anvendelse ved vurderingen af en regionplans miljømæssige effekter. Analyserne af de udenlandske eksempler og de gennemførte forsøg er fremstillet i *Miljøvurdering af regionplaner*.¹

Analyserne af de udenlandske eksempler satte fokus på centrale elementer i en miljøvurdering af planer. De gav især anledning til følgende konklusioner:

- anvendelse af miljøkriterier til identifikationen af miljømæssige påvirkninger er væsentlig i alle tilfælde, hvorimod væsentlighedskriterier bliver mindre afgørende jo højere planniveau vurderinger foregår på, da miljøvurderingen i sådanne tilfælde oftest må koncentreres om at bestemme hvad og hvordan, der påvirkes og afstå fra at bestemme noget omfang,
- ligeledes vil behovet for scoping af miljøvurderingens omfang aftage med planniveauets højde eller generalitet,
- miljøvurderingen vil blive mest anvendelig i det tilfælde, hvor den rettes mod de mest konkrete anvisninger på planens virkemidler, men samtidig bør disse vurderes i forhold til planens målsætninger og strategier,
- kvantitative metoder til vurdering af virkninger har deres styrke i formidlingen af vurderingens *resultat*, hvorimod de ofte skjuler modsat virkende effekter; de er derfor også mest egnede til miljøvurderinger der kontrolleres af eksperter og ikke skal formidles til offentligheden eller eksterne beslutningstagere,
- kvalitative metoder til vurdering af virkninger har deres styrke i indfangningen af komplekse effekter og modsatte virkninger; de er derfor meget anvendelige til formidling af vurderingens proces og detaljer således at i jo højere grad miljøvurderingen foretages kvalitativt og konkret desto bedre vil mulighederne være for at involverede den brede offentlighed,
- en succesfuld miljøvurdering af en plan kræver klare målsætninger og strategier i planen, men samtidig vil en nuanceret vurdering af en effekt kræve klare forudsætninger i form af værdisæt og prioriteringer, som i sidste ende kun kan etableres via en politisk-demokratisk debat herom,
- jo højere planlægningsniveau og i jo højere grad miljøvurderingen er integreret i planprocessen, jo mere kompliceret og omfattende bliver formidlingen af miljøvurderingen, samtidig med, at denne formidlings betydning for processens samlede forløb tiltager.

Men disse konklusioners betydning for forsøgsprojektet krævede en dybere afklaring af mulighederne for at foretage en miljøvurdering af en dansk regionplan. Derfor blev der i løbet af året 1995 gennemført en række forsøg med miljøvurdering af den eksisterende Regionplan '93 for Nordjyllands Amt.

¹ Bo Elling og Jane Nielsen: *Miljøvurdering af regionplaner*. Tema Nord 1996:602, Nordisk Ministerråd, København 1996. 183 sider

Forsøgene skulle endvidere skabe erfaringer med vurderingsmetoder, med henblik på at anvende disse i forbindelse med det nye planudkast. Endelig var det allerede fra starten af forsøgsprojektet hensigten, at foreliggende miljøvurderinger i forhold til den eksisterende regionplan skulle kunne anvendes som referenceramme ved miljøvurderinger i forhold til den nye regionplan. Forsøgene kunne dermed også bidrage til at tilvejebringe sådanne referencemuligheder.

I alt gennemførtes fire forskellige forsøg:

1. En vurdering af hver enkelt retningslinie i plan 93, med henblik på om anvendelse af retningslinien påvirker miljøet positivt, negativt eller neutralt.
2. Et systematisk krydscheck af samtlige 154 retningslinier med henblik på at udpege potentielle miljømæssige konfliktområder, som bør vies særlig opmærksomhed ved udarbejdelsen af den reviderede plan.
3. Et kvalitativt krydscheck af modstridende retningslinier og målsætninger for hvert planområde, med henblik på at identificere områder i planen, hvor retningslinier og målsætninger modarbejder hinanden og som bør vies særlig opmærksomhed ved udarbejdelsen af den reviderede plan. Til forskel fra det systematiske krydscheck var den kvalitative krydscheck bestemt ud fra en vurdering af planområdernes potentielle målsætningskonflikter.
4. Opdeling af retningslinierne i henholdsvis planlægnings- og prioriteringsretningslinier med henblik på at indskrænke antallet af retningslinier, der medtages i miljøvurderingen, således at kun prioriteringsretningslinier medtages. Planlægningsretningslinier derimod betragtes som neutrale i forhold miljøet, da de defineres som retningslinier, der udelukkende indeholder definitioner eller forskrifter for den efterfølgende planlægning, men som ikke indebærer nogen form for afvejning eller prioritering af interesser.

Som det fremgår blev alle forsøg rettet mod planens retningslinier. Dette var ikke udtryk for en manglende tro på vigtigheden af at tage målsætninger og strategier i planen i betragtning, men en overbevisning om, at i sidste ende måtte en vurdering af retningslinierne være det bærende, da man med disse kom tættest på en bestemmelse af de miljøpåvirkende aktiviteter.

De gennemførte forsøg bidrog til en række meget nyttige erfaringer, specielt hvad angår miljøvurderingens fokusering og metode, selv om de ikke umiddelbart pegede på nogen oplagt fremgangsmåde. Resultaterne blev opsummeret på følgende måde:

- antallet af retningslinier er så stort, at det giver tunge arbejdsprocesser og kan bidrage til usikkerhed i vurderingen,
- mange af retningslinierne er vanskelige at vurdere, på grund af deres formulering eller fordi de ikke udtrykker en tilstrækkelig indholdsmæssig substans,
- der er en høj grad af subjektivitet i vurderingen, men denne kommer forskelligt til udtryk i de enkelte metoder og derfor kan det være en fordel at anvende flere metoder samtidigt og derefter sammenfatte eller mediere,
- en stor del af retningslinierne har ikke blot entydige negative eller positive effekter, men såvel positive som negative effekter, men i de fleste tilfælde er det muligt at sammenfatte effekter som enten bidragende eller modarbejdende bæredygtighed,
- der kan peges på en række retningslinier, der i miljømæssig henseende modarbejder hinanden, og disse kan endvidere pege på særlige problemområder i planen, som regionplanrevisionen bør rettes imod.

Endvidere havde forsøgene vist, at anstrengelserne med at reducere antallet af retningslinier, som skulle medtages i vurderingen, ikke gav det forventede resultat til ca. 20 %. Den forsøgte skelnen mellem planlægningsretnings- og prioriteringslinier viste sig desuden i nogle tilfælde at være vanskelig at opretholde, ligesom nogle planlægningsretningslinier alligevel kunne tillægges væsentlig påvirkning af miljøet.

Det blev derfor besluttet ikke at gøre yderligere anstrengelser for systematisk at reducere antallet af retningslinier, der skulle indgå i vurderingen. Muligheden for blot at bortse fra retningslinier, der umiddelbart kunne konstateres ikke at have indvirkning på miljøet forelå naturligvis stadigvæk.

Men det nok mest vidtrækkende resultat af de gennemførte forsøg med regionplan 1993 var, at miljøvurderingen burde integreres i selve planprocessen. Forsøgene havde ganske enkelt vist, at selve outputtet af den enkelte vurdering, det som kunne formidles i skrift, kvantitativt eller med tegn/grafik, i mange tilfælde forekom spinkelt. Under selve processen med miljøvurderingen opstod derimod en række indsigter om miljøpåvirkningerne i forhold til både enkeltdele i planen, disse indbyrdes og den samlede plan, som var særdeles værdifulde og som kunne påvirke det videre forløb i planprocessen på afgørende vis. Det var med andre ord i selve processen med miljøvurderingen frem for i dens umiddelbare resultat, der virkelig skete noget.

Det videre arbejde i forsøgsprojektet blev derfor tilrettelagt med henblik på at en sådan integration af miljøvurderingen i selve regionplanrevisionen kunne finde sted.

3. En model for integration af strategisk miljøvurdering i regionplanrevisionen

På grundlag af erfaringer fra forsøgene med miljøvurdering fastlagde arbejdsgruppen tre grundelementer for den forestående integration af en strategisk miljøvurdering i regionplanrevisionen:

- A. Udgangspunktet skal være en miljøvurdering af den *eksisterende* Regionplan '93. Resultaterne skal indgå i materialet til den følgende regionplanrevisions foroffentlighed sammen med Planberetning og Debatoplæg.
- B. Miljøvurderingen skal udgøre en integreret del af regionplanrevisionen. Miljøvurderingen skal rette sig mod såvel målsætninger, strategier, som retningslinier. Men vurderingen af retningslinier skal spille hovedrollen. Den skal tage udgangspunkt i en vurdering af de enkelte retningslinier i takt med disses udformning, med mulighed for reference til miljøvurderingen af den eksisterende plan, samt angive deres eventuelle samspil med andre retningslinier. De foretagne vurderinger sammenfattes endvidere for hvert planområde, med angivelse af på hvilke måder planområdet medvirker til bæredygtighed og på hvilke måder det modvirker en sådan. Endelig sammenfattes vurderingerne til en samlet karakteristik af planens miljømæssige virkninger.
- C. Forslaget til miljøvurderingen skal offentliggøres til den egentlige høringsperiode sammen med forslaget til revideret plan. Således finder den offentlige høring af forslag til miljøvurdering og forslag til revideret plan sted i en og samme proces. Den endelige miljøvurdering af planen skal ske på grundlag af resultaterne fra den offentlige høring.

Med disse tre grundelementer i den strategiske miljøvurdering ville den kunne udarbejdes indenfor de samme procedurale trin som selve regionplanrevisionen.

Det indgik i aftalen om forsøgsprojektet, at forfatteren til nærværende rapport på grundlag af forsøgsarbejdet skulle udarbejde en model for hvorledes den strategiske miljøvurdering kunne gennemføres og publicere denne, så arbejdet kunne formidles til en større kreds og ikke blot nyttiggøres i forbindelse med Nordjyllands Amts regionplanrevision '93.

En sådan model blev udarbejdet i forskellige varianter på grundlag af punkterne A, B og C og den endelige form præsenteret første gang på Nordisk Ministerråds Konference om Miljøvurdering i Helsingør i oktober 1996. Modellen blev senere publiceret af Nordisk Ministerråd².

Da modellen allerede er publiceret i sit fulde omfang skal der her kun opridses hovedindholdet. Det har først og fremmest til formål at give kontekst til den videre del af evalueringen. Et kort uddrag fra teksten i den nævnte publikation samt to figurer må opfylde formålet.

Modellen sammenstilles af fem forskellige faser, der hver især indeholder adskillige trin:

Fase I er en scoping af den eksisterende plans omfang og i hvilken udstrækning, den omfatter miljøbeskyttelse, samt en fastlæggelse af miljøkriterier for vurderingen af virkninger på miljøet til brug for hele miljøvurderingens forløb, dvs. også vurderingen af den nye plan.

² Bo Elling: *Strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen*. TemaNord Miljø 1998:519, Nordisk Ministerråd. København, februar 1998. 67 sider

Fase II er en miljøvurdering af den eksisterende plan, og denne vurderings resultat indgår i fastlæggelsen af den nye plans omfang.

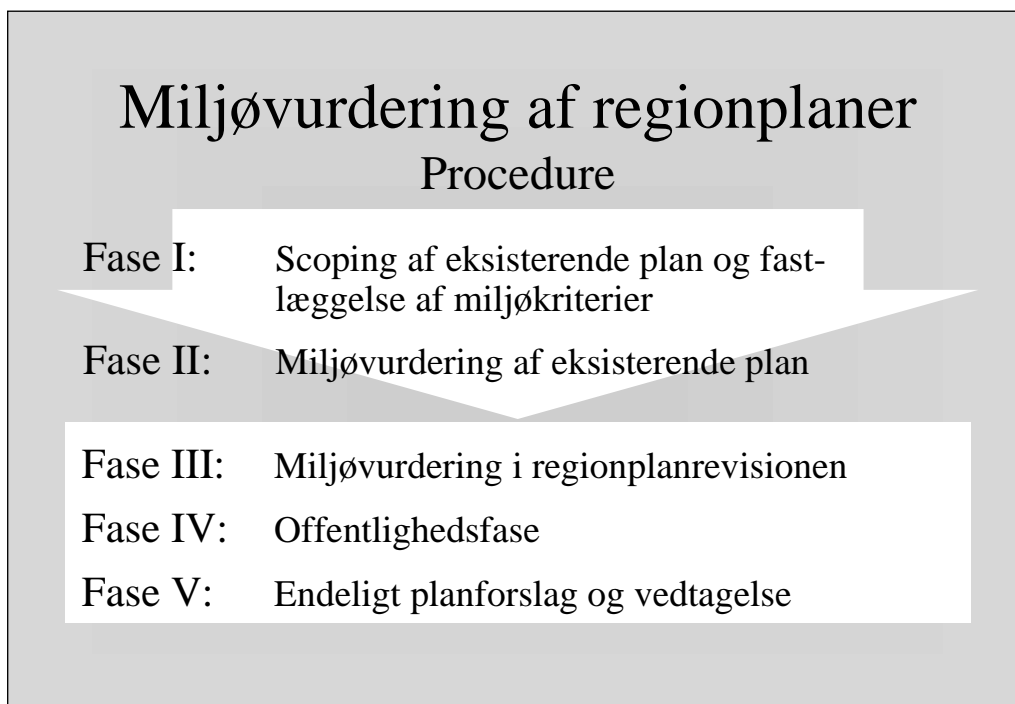
I *Fase III* formuleres den nye plans målsætninger, strategier og retningslinier, og i formuleringen indgår en miljøvurdering af hver enkelt af disse.

Herefter offentliggøres i *Fase IV* et planudkast indeholdende en miljøvurdering heraf, som sendes til offentlig høring.

Slutteligt vedtages i *Fase V* et på grundlag af den offentlige høring revideret planforslag .

De enkelte faser er opstillet oversigtligt i Figur 1.

Figur 1: De fem faser af miljøvurdering i regionplanlægningen



Den tonede pil bag Fase I og II indikerer, at disse faser samtidig er input til Fase III - IV

Disse fem faser udgør tilsammen miljøvurderingen i hele regionplanrevisionens forløb. Udgangspunktet omfatter en miljøvurdering af den eksisterende plan og ved miljøvurderingen af den reviderede plan forudsættes det, at miljøvurderingen af udkastene til nye retningslinier indgår i den endelige formulering af dem. Den indledende fastlæggelse af miljøkriterier anvendes endvidere i hele vurderingsforløbet og ikke kun i forbindelse med den eksisterende plan.

Fase 3 i modellen er den mest komplicerede og komprimerer mange forskellige forløb, hvilket Figur 2 er medtaget for at illustrere.

Figur 2: Miljøvurdering i regionplanrevisionen – Fase III



Forløbet i Fase III illustrerer ikke blot de enkelte trin i planprocessen, men også hvad der kan betegnes en rullende reversibel planproces. Miljøvurderingen medfører at der bestandig kan ske en revision af udgangspunktet for ethvert trin i processen, hvis det efter en nøjere vurdering af de miljømæssige konsekvenser viser sig, at dette kunne udformes mere hensigtsmæssigt.

Princippet er ikke blot gældende indenfor Fase III, men også mellem Fase IV og III. Resultaterne fra Fase IV kan føre til at udgangspunktet for Fase III revideres og dermed opstarter forløbet fra punkt 4 i Fase III på ny. Et sådant fornyet gennemløb af Fase III; 4,5,6,7 og 8 som følge af resultater fra Fase IV forgår blot indenfor det som betegnes Fase V og fører til en endelig formulering af miljøvurdering og planforslag.

På lignende vis kan det siges, at relationen mellem de 4-årige planrevisioner udtrykker en revision af forudsætninger for den eksisterende plan, men anledningen til revision kan være fornyede målsætninger og en *faktisk forekommet* udvikling, som ændrer præmisserne for planlægningen – til forskel fra situationen indenfor en revisionsfase hvor det er en *vurdering* af effekterne, der fører til et ønske om ændring af præmisserne.

Endvidere inkluderer modellen et sæt gennemarbejdede miljøkriterier. Erfaringer med den foregående del af forsøgsprojektet havde vist, at Miljø- og Energiministeriets Checkliste³ ikke altid var lige velegnet i forbindelse med miljøvurdering af regionplaner. Det førte til, at arbejdsgruppen i fællesskab udarbejdede nogle til formålet mere anvendelige miljøkriterier. Disse verserede i flere udgaver inden de fandt den nuværende form i efteråret 1996⁴.

Udformningen af disse miljøkriterierne var inspireret af arbejdet med miljøvurderingen i Bedfordshire County Structure Plan⁵. For hvert kriterium er der formuleret et nøglespørgsmål, der skal bruges til at identificere effekter vedrørende det pågældende kriterium. Eksempelvis nøglespørgsmålet til miljøkriteriet for *landskab*: Vil retningslinjen medføre bevaring, forbedring eller forringelse af landskabet, herunder særligt værdifulde landskaber og geologiske strukturer? Det er endvidere uddybet hvad der forstås ved landskab og der er anført nogle konkrete eksempler eller indikatorer på henholdsvis bevaring/forbedring eller forringelse. I Figur 3 er gengivet samtlige kriterier.

Figur 3: Miljøkriterier vedrørende det lokale miljø, naturressourcer og det globale miljø

<p>Kriterier vedr. det lokale miljø:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landskab • Kulturarv • Menneskers sundhed • Menneskers velfærd • Støj • Transport 	<p>Naturressourcer:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Vand ◆ Luft ◆ Jord ◆ Dyre- og planteliv ◆ Råstoffer ◆ Energi ◆ Affald
<p>Kriterier vedr. det globale miljø:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Klima ▪ Biodiversitet 	

Denne model for integration af miljøvurdering i regionplanrevisionen var tænkt som, bogstaveligt talt, en model. Det var ikke hensigten at den skulle betragtes som en udtømmende beskrivelse af en færdig udformet proces. Den skulle justeres og tilpasses den specifikke planproces, som den søgtes anvendt på. Men anvendtes modellen efter sin hensigt skulle den uanset den specifikke planproces resultere i:

- Synlighed af den foretagne prioriteringer
- Bevidstgørelse af planlæggerne og offentligheden om miljøhensyn

³ Råd om fremgangsmåde ved miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag, Miljø- og energiministeriet, februar 1995, side 7-11

⁴ Se Elling (1998) *Strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen*, TemaNord 1998:518, side 37-46 incl.

⁵ Se Elling og Nielsen (1996) *Miljøvurdering af regionplaner*, TemaNord 1996:602, Nordisk Ministerråd, København, side 51-74

- Integration af miljøhensynet i selve planprocessen
- Gøre miljøhensynet anvendeligt i planens fortolkning
- Afvejning eller aflivning af modstridende forhold i planen, som kunne betyde miljøskader
- Interaktiv planproces

4. Strategisk miljøvurdering i regionplanrevision '97

Ved miljøvurderingen i forbindelse med regionplanrevisionen '97 blev principper og elementer i ovenstående model anvendt. Dog ikke i fuldt omfang idet visse detaljer i modellen blev udeladt af amtets planlæggere som gennemførte miljøvurderingen. Medvirkende hertil var et stærkt tidspres. Men endvidere var planlæggerne ikke begejstrede for ideen om vurdering af alternativer eller ideen om at opsummere vurderingerne til en vurdering af planen som helhed. De ønskede heller ikke at foretage en direkte vurdering af målsætninger og strategier, men at tage hensyn til deres betydning ved vurderingen af retningslinierne. Endelig foretog planlæggerne kun en detaljeret vurdering af hver enkelt retningslinie i forbindelse med miljøvurderingen af Regionplan '93, hvorimod de i forhold til regionplanrevision '97 ønskede at gøre det på en mindre omfattende måde. Hvorledes dette skete uddybes i det følgende ligesom hele forløbet skitseres.

En miljøvurdering af den eksisterende Regionplan '93 blev gennemført i begyndelsen af året 1996. Den omfattede en vurdering af hver enkelt retningslinie og sammenfatninger for hvert enkelt planområde. Redegørelsen blev offentliggjort i april 1996⁶. Dele af redegørelsen var endvidere indeholdt i Planberetning, Regionplanrevision 1997, som blev offentliggjort i marts 1996⁷.

Planberetningen omfatter et oprids af udviklingen i amtet siden ca. midtfirserne hvad angår befolkning, erhverv, service, trafik, turisme, etc. Desuden gennemgås den hidtidige planlægning og resultaterne heraf, samt status for udviklingen indenfor en række sektorplanområder.

Endvidere indeholder Planberetning et særligt kapitel om Miljøvurdering af Regionplan '93. Det beskriver formålet med forsøgsprojektet, det anvendte miljøbegrebs omfang, samt sammenfatning af miljøvurderingerne af de enkelte retningslinier i regionplan 93 for i alt 9 planområder. I beskrivelsen af formålet med forsøget understreges det bl.a., at det i og for sig ikke er noget nyt at vurdere positive og negative konsekvenser i forbindelse med de nødvendige prioriteringer i regionplanlægningen. Men oftest har det været resultaterne af de foretagne afvejninger, der har været fremlagt for offentligheden. I forhold hertil er miljøvurderingen et forsøg på at præsentere beslutningsgrundlaget, siges det.

Debatoplægget til regionplanrevision '97 blev præsenteret i april 1996⁸. Det indeholder opfordring til borgerne om specielt at fremsætte ideer til planlægningen i den nye planperiode om udvikling indenfor detailhandel, planlægning for kystzonen og sikring af rent grundvand, men omtaler endvidere det åben land, turisme, Agenda-21 problematikken, sanering af højspændingsnettet, placering af skydebaner.

Med hensyn til miljøvurderingen nævner Debatoplægget, at man i tråd med Agenda 21-tankerne har set på de konsekvenser for miljøet, som regionplanen kan have. Hermed ønsker man blandt andet at lægge op til diskussion af, om de prioriteringer, der findes mellem f.eks. natur- og miljøinteresser på den ene side og erhvervs- og byudviklingsinteresser på den anden side, er de rigtige. Der opfordres endvidere til en fælles indsats og nye samarbejdsformer.

⁶ Miljøvurdering af Regionplan '93. Nordjyllands Amt. April 1996. 23 sider

⁷ Planberetning, Regionplanrevision 1997, Nordjyllands Amt, marts 1996, 84 sider

⁸ Debatoplæg. Regionplan Nordjylland. Nordjyllands Amt, Landskabskontoret. April 1996, 23 sider

Der afholdtes forudgående offentlighedsfase med indkaldelse af ideer og forslag fra ca. midten af april 96 og frem til den 3. Juni 1996.

Blandt den meget store mængde indkomne ideer og forslag er der ingen der omhandler miljøvurderingen direkte. Nogle af amtets DN lokalkomitéerne omtaler Agenda-21 arbejdet og værdsætter/ønsker dette fremmet. Blandt bilagene fra borgere som ønsker yderligere materiale, er der nogle få borgere, der ønsker Miljøvurdering '93 tilsendt.

Planlæggerne i Nordjyllands Amt gennemførte, sideløbende med udarbejdelsen af forslag til den reviderede regionplan, en vurdering af planforslagets miljømæssige konsekvenser, hvor den udarbejdede model anvendtes som forlæg. De miljømæssige konsekvenser af regionplanrevisionens planforslag dokumenteredes i et særligt temahæfte⁹, som sammen med en række øvrige temahæfter blev udgivet sideløbende med fremlæggelsen af planforslaget til den offentlige høring. Temahæftet indeholder ikke en vurdering af de enkelte retningslinier, men en kort sammenfatning af retningsliniernes *positive* miljømæssige konsekvenser indenfor hvert planområde. For enkelte planområder anføres nogle negative konsekvenser. Endelig indeholder heftet en opstilling af miljøkriterierne udarbejdet af forsøgsprojektets arbejdsgruppe.

Forslaget til revideret regionplan fremsendtes til offentlig høring i perioden 15. marts til 1. juni 1997. I høringsperioden blev der afholdt en række offentlige møder arrangeret af amtet i samarbejde med de politiske partier indenfor de enkelte kredse. Det fremgår af de offentliggjorte referater fra disse møder, at der på møderne ikke har været fremsat direkte eller indirekte kommentarer til den foretagne miljøvurdering.

Derimod blev der i høringsperioden fremsat enkelte skriftlige indsigelser og kommentarer til miljøvurderingen:

Fra Nordjydsk Udvalg for Landboret fremføres det, at "man må være opmærksom på, at den (dvs. miljøvurderingen) ikke kan erstatte det helhedssyn, som hovedmålene i regionplanen udstikker. Eksempelvis vil en stærk håndhævelse af naturpolitikken kunne få meget alvorlige økonomiske konsekvenser for Nordjylland. I vurderingerne må også erhvervsudviklingsmulighederne sikres plads."

Fra DN's Arden afdeling bemærkes det at "miljøvurderingen forekommer at være et rigtigt og behjertet forsøg på en kvalificeret vurdering af planlægningens miljømæssige konsekvenser. De valgte "miljøkriterier" forekommer at være et godt bud på de spørgsmål, vurderingen skal give et kvalificeret svar på. Men helhedsindtrykket af vurderingen er stadig, at vurderingerne er subjektivt prægede og lidt tilfældige. Desuden er det meget vanskeligt at skabe sig et overordnet billede af Regionplanens samlede miljøpåvirkning. I temahæftets pkt. 2 (Fremgangsmåde) begrundes amtet, at det ikke har forsøgt at angive *omfanget* af miljøpåvirkningerne, med at det er en *overordnet* plan. Denne begrundelse er efter Lokalkomitéens opfattelse ikke indlysende, når amtet selv kan definere en graduering/målemetodik, der passer til den foreliggende plan-type. Hvis miljøvurderingen skal være overskuelig, kræver det en eller anden skematisk eller grafisk fremstilling af dens resultater, herunder en kvantificering (karaktergivning) af de angivne kvalitative påvirkninger."

⁹ Regionplan '97. Temahæfte. Miljøvurdering. Nordjyllands Amt. Marts 1997. 27 sider

Fra DNs Hals afdeling bemærkes det at miljøvurdering er ”en meget god ide, der endnu er lidt tynd i sin betydning. Den er lidt for kvalitativ i vurderingerne, og bør kunne kvantificeres.”

DN Samrådet i amtet fremsætter ligeledes en kommentar, hvor man tilslutter sig lokalkomiteernes bemærkninger.

I dets kommentarer til de fremsendte skriftlige indsigelser svarer amtet, at ”det ikke har været intentionen, at miljøvurderingen skulle erstatte interesseafvejningerne i regionplanen. Der er tale om et forsøgsprojekt, som har haft til formål at udvikle en metode til at foretage miljøvurdering på planlægningsniveauet. Én af konklusionerne fra arbejdet er, at regionplanen bør ledsages af konsekvensvurderinger ikke blot på miljøområdet, men tillige med hensyn til erhvervsudvikling og økonomiske og sociale forhold m.v. Spørgsmålene om mulighederne for og det hensigtsmæssige i en kvantificering af miljøpåvirkningerne – samt om en let tilgængelig fremstilling af resultater – har indgået i arbejdet, men kan langt fra siges at være afklarede.”

Det endelige planforslag omfattede enkelte ændringer i retningsliniernes udformning, men ingen af disse påvirkede vurderingen af de miljømæssige effekter og forslaget blev vedtaget af Amtsrådet i november 1997. Med hensyn til miljøvurderingen besluttede Amtsrådet at ”i den kommende regionplanperiode arbejdes der videre med forbedring af miljøvurderingsmodellen og udvikling af øvrige konsekvensvurderinger af regionplanen.”

Sammenfatning

Vurderingen af planforslagets miljømæssige konsekvenser foregik integreret i det forløb i hvilket det reviderede planforslag blev udarbejdet, men dokumentationen blev ikke integreret i selve planen, men udgivet i et særligt temahæfte. Dette indebærer en risiko for at debatten af planforslag og miljøvurdering blev adskilt. En anden risiko var, at debatten om miljøvurderingen ikke blev sat i forhold til de rammer og aktiviteter, der faktisk forelå i planforslaget, men i højere grad i forhold til det der var medtaget i selve miljøvurderingen.

På den baggrund kan det ikke undre, at samspillet med borgerne har været beskedent både hvad angår output såvel som input. Informationerne om den igangværende miljøvurdering har været begrænsede og især får borgerne fra starten informationer på en måde, som kan give indtryk af en færdig form. Borgernes reaktioner herpå er da også næsten fraværende ved indkaldelsen af ideer og forslag, medens der fremsættes enkelte skriftlige kommentarer til miljøvurderingen i den egentlige høringsfase. Kommentarerne glimrer ved deres kortfattede, men er positivt indstillede overfor miljøvurderingen. I et enkelt tilfælde fremsættes konstruktive forslag, herunder mulighederne for at skabe et billede af planens samlede miljøpåvirkning, anvendelsen af grafiske illustrationer, samt defineringen af en til plantypen passende graduering af påvirkningernes omfang.

Det kan således konstateres, at borgernes medvirken til miljøvurderingen mest har været af indirekte karakter. Dette er endvidere bemærkelsesværdigt på baggrund af, at der har fundet en meget aktiv borgerdeltagelse sted omkring planlægningens øvrige forhold, herunder også forskellige tiltag til miljøbeskyttelse. Fraværet af en aktiv borgerdeltagelse kan således ikke begrundes med en manglende lyst eller evne hertil blandt borgerne.

Den sidstnævnte konstatering bekræftes endvidere af den gennemførte interviewundersøgelse, hvor en række borgerrepræsentanter har medvirket; jf. nedenfor.

5. Interviewundersøgelse

Introduktion

Hovedvægten i evalueringen er lagt på interviews med planlæggerne, borgerrepræsentanter og beslutningstagerne repræsenteret ved politikere fra Teknisk Udvalg. Som nævnt i indledningen er begrundelsen herfor, at der af de interviewede kan anlægges et helhedsperspektiv på forsøget på trods af de foran skitserede mangler. Her tænkes specielt på den manglende anvendelse af den udviklede model i fuldt omfang, samt offentlighedens sparsomme reaktion på miljøvurderingen.

En anden fordel herved er som nævnt, at forsøget kunne anskues i forhold til de interviewedes forskellige erfaringshorisonter.

De stillede spørgsmål har derfor primært haft til funktion at guide den interviewede igennem de relevante emner og derefter lade de interviewedes synspunkter tale for sig selv og med den gyldighed som deres argumentation og erfaring kan tilføre. De udgør derfor i sig selv eller enkeltvis en væsentlig del af interviewundersøgelsens resultater.

Efter den følgende præsentation af rammerne for interviewundersøgelsen fremstilles interviewene derfor enkeltvis i form af fyldige referater.

Udvælgelsen af de interviewede er sket således, at gruppe a) omfatter alle planlæggerne i amtet, der har været involveret i regionplanrevisionen og miljøvurderingen, i alt 7 personer, gruppe b) omfatter repræsentanter fra de organisationer/interessegrupper/borgere i amtet, der traditionelt er aktive omkring regionplanlægningen, i alt 7 personer, og gruppe c) omfatter de politikere fra teknisk udvalg, der i særlig grad har været involveret i miljøvurderingen, i alt 4 personer. Der har ikke i nogen af tilfældene været skelet til forhåndstilkendegivelser vedrørende de centrale spørgsmål. Det er de pågældendes aktivitetsniveau, der har været kriteriet for udvælgelse. På denne måde er der tilsigtet en vis repræsentativitet i udvalget og samtidig forsøgt tilgodeset, at de udvalgte besad relevante erfaringer og indsigter.

Alle interviews er gennemført som mundtlige interview i åben og uformel form. Udspørgeren har i alle tilfælde været Bo Elling og referater er nedskrevet under interviewet af skiftevis stud. techn. soc. Tanja Holmberg og stud. techn. soc. Anna Boesen. Det nedskrevne er derefter bearbejdet og har gennemgået en redaktion. Alle interviewede har endvidere haft referatet til gennemsyn og korrektion inden det er anvendt i det videre forløb.

Til interviewene forelå en serie spørgsmål, der skulle sikre at alle relevante emner blev berørt gennem interviewet. Spørgsmålene var åbne spørgsmål, der lagde op til tilkendegivelse af synspunkter og -vinkler, i mange tilfælde diskussion, og i alle relevante tilfælde begrundelse og argumentation. De anvendte spørgsmål har været inddelt i tre sæt: a), b) og c) svarende til hver af de tre grupper af interviewede. De tre sæt spørgsmål har alle været opbygget efter en fælles struktur, hvor udgangspunktet har været den interviewedes syn på regionplanlægningen, på princippet om miljøvurdering i denne, på konkrete forhold om miljøvurderingens funktion og endelig vedrørende forbedringsmuligheder mht. anvendelse af strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen.

Spørgsmålene er i deres fulde ordlyd gengivet i *Bilag I*. Selv om de i fortløbende nummereret er hver enkelt gruppe interviewede kun blevet præsenteret for det relevante sæt spørgsmål.

De interviewede har ikke på forhånd været præsenteret for spørgsmålene.

Referaterne fra de enkelte interview er mht. deres forløb opbygget efter den samme struktur som nævnt ovenfor, men da de er sammenfatninger af det sagte er de ikke gengivet med reference til nummereringen af spørgsmålene. Derfor er de forsynet med tematiske overskrifter og små underoverskrifter.

De tematiske overskrifter, som også fremgår af spørgeguiden, har været specifikke for hver enkelt gruppe, således at der er tre tematiske overskrifter for gruppe a) og for hver af grupperne b) og c) kun en tematisk overskrift. De tematiske overskrifter er sat med skrift i kursiv. De små underoverskrifter er specifikke for hvert interview. De er betinget af indholdet i det sagte og indsat i referaterne under redaktionen for at lette læserens orientering. I mange tilfælde vil de små underoverskrifter dog være gennemgående.

I det følgende fremstilles de enkelte interview i alfabetisk orden indenfor hver enkelt gruppe af interviewede.

Ann Ammitzbo, ingeniør/biolog ved Nordjyllands Amt¹⁰

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed

Om regionplanlægningens centrale rolle

A. Ammitzbo er af den opfattelse at regionplanlægningen er en meget væsentlig opgave, der kan karakteriseres som en af amtets hovedopgaver. Det er nødvendigt med regionplanlægningen som overordnet planlægningsredskab særligt inden for områder som miljø, landskab, vindmøller og trafik.

I den kommune (knap 11.000 indbyggere), hvor A. Ammitzbo arbejdede fra 1. februar 1997 til 1. februar 1998, magtede man ikke planlægningsopgaven, og der manglede målsætninger og interesse for helhed. I forhold til sådanne kommuner er det vigtigt med en overordnet regional planlægning, og det er ikke ønskværdigt med en nedprioritering af rammestyringen.

Om ændringer i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner i 1991-planloven

A. Ammitzbo har ikke arbejdet med planlægning i amtet inden arbejdsdelingen mellem kommuner og amter ændredes ved planlovsændringen i 1991. I den kommune, hvor A. Ammitzbo har arbejdet, har man ikke magtet de opgaver, som man har haft ansvaret for siden ændringerne trådte i kraft i 1992. Selv byplanopgaverne er vanskelige for kommunen.

Om implementering af strategisk miljøvurdering

A. Ammitzbo mener ikke, at SMV's placering i regionplanlægningen altid forekommer logisk. For eksempel ved emner som vej og trafik er det logisk, men går det hen og bliver miljøvurdering af miljø, er det svært at forstå relevansen.

Opgaven med krydscheck af retningslinier, som blev gennemført under forsøgsprojektet med SMV, var en tidskrævende opgave. Mange medarbejdere skulle inddrages og sættes sammen i grupper og vurdere, hvordan retningslinierne påvirker hinanden. Meget afhænger af hvor detaljeret, den strategiske miljøvurdering skal være. Konsekvensvurderer man på et overordnet niveau, kræver det væsentlig færre involverede, end hvis vurderingen skal foretages meget detaljeret.

Til spørgsmålet om de forvaltningsmæssige rammer politisk og ledelsesmæssigt har været i orden til at gennemføre forsøgsprojektet, har A. Ammitzbo den opfattelse, at der ikke manglede politisk vilje til at gennemføre projektet. Administrativt var der nedsat flere grupper. Det kan diskuteres, om flere områder måske skulle have været inddraget.

Som medarbejder er det A. Ammitzbo's opfattelse, at der manglede oplysninger om en målsætning med forsøgsprojektet. Det var svært at forstå, hvorfor forsøget skulle gennemføres - hvad meningen egentlig var, og hvad resultatet af undersøgelsen skulle bruges til.

En løsning på ovennævnte problem kunne måske have været, at RUC sammen med ledelsen havde præsenteret forsøgsprojektet sammen med forklaringer og argumenter for SMV, inden forsøget var blevet startet. Hermed ville der være opnået en seriøsitet omkring projektet.

Udarbejdelse af et kommissorium med målsætninger og angivelse af tidsforbrug kunne have haft en positiv effekt. Regionplanlægningen foregår i forvejen under et stort tidspres, hvorfor arbejde, der ikke er afsat tid til hos medarbejderne, ofte bliver nedprioriteret.

¹⁰ A. Ammitzbo var tidligere ansat som plankoordinator i Miljøkontoret under projektførelsen med SMV.

Resultatet af forsøgsprojektet er ikke dårligt. Det har skabt en række henvendelser fra kommuner og andre amter, der ønsker at foretage noget lignende. Dette er det første skridt, og det kan ikke forventes, at der ville ske mere revolutionerende ting. Det er væsentlig, at det er et skridt i den rigtige retning.

Strategisk miljøvurderings anvendelighed som planredskab

Politikerne har brug for en sammenfattende planlægning, og her er en sammenfattende SMV relevant. Politikerne kan ikke have et overblik over hele planen, og hvilke dele der er modstridende. Her må det forudsættes, at embedsmændene har overblikket.

SMV er et godt redskab for beslutningstagere, fordi det fremhæver de områder, hvor der er modstridende interesser/konfliktområder rent miljømæssigt.

Strategisk miljøvurdering - funktionalitet og legalitet

Det er ikke et problem, at modstridende interesser bliver vist i en SMV. Så må man forklare, hvorfor der er et problem og træffe beslutningerne ud fra de modstridende interesser. Det er ikke et problem, at de modstridende interesser kommer frem, snarere tvært imod - det er jo det planlægningen handler om. Selv i enkeltsager er det ikke et problem - hvad opnår man ved at skjule problemerne ?

Det er politikerne, der skal træffe afgørelserne og foretage prioriteringerne, og derfor har de brug for et overblik, og en illustration af hvor de modstridende interesser i planlægningen befinder sig.

Ligeledes er det fint, hvis borgerne bliver aktive, når der fremstår modstridende interesser i regionplansammenhæng. Hermed kan de være medvirkende til at finde den bedst mulige løsning.

Det kan være svært at få områder som miljø og trafik til at hænge sammen - men det er en politisk opgave. Til løsning af opgaven anvendes indput fra borgerne samt rådgivning fra embedsmændene. Optimale løsninger kræver et trygt og godt arbejdsklima politikere og embedsmænd imellem.

Marianne Ellersgaard, planlægger i Landskabskontoret, Nordjyllands Amt

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed

Om regionplanlægningens centrale rolle

Regionplanlægningens centrale rolle er at fastlægge rammer for udviklingen i regionen og opstille retningslinier for sektorerne. Gennem regionplanlægning kan der styres mod de politisk fastlagte målsætninger. Det kan også gælde udvikling, der ikke direkte hører ind i regionplanen, som f.eks. sundhedssektoren, boligområdet og levevilkår. På den måde kan planlægningen blive mere helhedsorienteret. Regionplanen er amtsrådets bedste bud på en helhedsplan og samlet plan.

Det er et ønske, at gøre regionplanen bredere end den er i dag, hvor den er orienteret omkring arealanvendelse. Desuden skal regionplanen gøres mere målorienteret, og diskussionerne skal løftes op så der træffes bedre beslutninger.

Om ændringerne i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner i 1991-planloven

M. Ellersgaard har ikke arbejdet med regionplanlægning før 1992, hvor ændringerne i planloven trådte i kraft. Men det opfattes som om, regionplanen er svækket som sammenfattende plan, og arbejdsdelingen er blevet uklar.

Et eksempel er kystzonen, hvor amterne skal vurdere de visuelle konsekvenser af aktiviteter i byerne, som ellers er kommunernes kompetenceområde. Detailhandlen er også et eksempel på, at det ikke er særligt klart, hvilken arbejdsdeling der er mellem kommuner og amter.

Om politiseringen af planlægningen

Politisering skal foregå gennem enklere, klarere og forståelige planer, så det på den måde mere bliver politikernes plan end den er i dag.

I forbindelse med målorientering og enkeltsagsafgørelser er det en tendens, at befolkningen påklager enkeltsagsafgørelser som aldrig før. Derfor må planlægningen gå i retning af at være retlig klar. Der skal være plads til både målsætninger og juridisk klarhed i planlægningen. Det er ikke modstridende. Blandt andet må nogle målsætninger revideres, da de slet ikke bruges i dag. Det er vigtigt, at planen er enkel og indeholder det politikerne kan stå inde for. Det kan betyde at den ikke bliver så visionær, men den er tættere på, hvad politikerne vil. Det ser ud som om, at politikerne der sidder i amtsrådet i dag ønsker at gøre rammerne videre, så der bliver plads til at gøre mere.

Om strategisk miljøvurdering

Ses der på strategisk miljøvurdering som instrument i planlægningen, er det positivt at miljøkonsekvenserne er blevet synliggjorde ved en systematisk gennemgang af retningslinierne. Det har været særligt godt at få konsekvenserne skrevet ned på papir. Men der kan stilles spørgsmål ved om der er kommet ny viden frem. Det skyldes, at medarbejderne i forvaltningen laver miljøkonsekvensvurdering af et emne, som de i forvejen har indgående kendskab til, som f.eks. spildevand, vandløb etc. Medarbejderne har beskrevet de konsekvenser de kender.

Derfor er der en tendens til, at den viden der kommer frem i miljøvurderingen afhænger af, hvilke medarbejdere der inddrages. F.eks. kan man forestille sig, at en planlægger fra fagkontoret, der har med §3-områder (områder beskyttet i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3) at gøre, vurderer miljøkonsekvenserne snævert i forhold til artsdiversitet og biotoper. Men inddrages en anden i miljøvurderingen kan det være en helt anden vurdering, der kommer ud af det. Derfor er det vigtigt, at det ikke udelukkende er medarbejdere, der sidder med et fagområde til daglig der vurderer konsekvenserne for området. Det vil være frugtbart med en tværfaglig miljøvurdering.

Om barrierer for implementering af strategisk miljø vurdering og dens placering

Barriererne for at implementere strategisk miljøvurdering har hovedsageligt været de formidlings- og forståelsesmæssige barrierer mellem medarbejdere på planområdet og medarbejdere, der arbejder med andre fagområder. Det har betydet, at f.eks. naturvidenskabelige medarbejdere har haft svært ved at forstå værdien af strategisk miljøvurdering. Forskellige fagtraditioner kan have betydning for, at naturvidenskabelige medarbejdere finder det vanskeligt at vurdere miljøkonsekvenserne både i VVM-sager og på regionplans emner.

Et andet perspektiv er, hvorledes strategisk miljøvurdering indplaceres i planlægningen. Hvad angår VVM, har miljøvurderingen af projekter ikke forstærket regionplanlægningen. Det skyldes at redskabet styrker enkeltsagsafgørelser og de overordnede mål for området glemmes. Det kan tænkes, at der i sidste ende godkendes flere anlæg end der miljømæssigt er grundlag for, hvis det vurderes overordnet.

Hvis der først blev lavet en miljøvurdering af den samlede plan, var det muligt at vurdere, hvor mange anlæg der kan accepteres. Der mangler en ramme planlægning og overordnet miljøvurdering for sådan nogle anlæg.

Om offentlighedens rolle

Strategisk miljøvurdering har i forbindelse med offentlighedsfaserne været en afprøvning af, hvordan især organisationerne ville reagere. Amtet forventede i første omgang at få reaktioner på ideen om at lave strategisk miljøvurdering. Det skete imidlertid ikke.

En årsag til at der kun var få reaktioner fra offentligheden kan være, at miljøvurderingen er svær tilgængelig, uinteressant og for overordnet. Offentligheden kan se planområdernes miljøeffekter, men kan ikke forholde sig til dem.

Den strategiske miljøvurdering kunne i fremtiden knyttes til emner i regionplanen i stedet for som nu at blive præsenteret i et særskilt temahæfte med en indledning om metoden. Formidlingen er meget vigtig.

Et andet problem kan være, at borgerne ikke mener, der bliver lyttet til indsigelser. Det er muligt, at borgerne opfatter det som om amtet ikke tager hensyn til kommentarer på det generelle plan, fordi det i sidste ende er budgettet, der er det vigtigste. Mange mener således, at det ikke kan betale sig at ytre sig hverken i 1. eller 2. offentlighedsfase.

Men som redskab til dialog kan strategisk miljøvurdering bidrage til en bedre forståelse af, hvad der er mere eller mindre bæredygtigt i forhold til miljøet. Der er ingen tvivl om, at en miljøvurdering kan skærpe forståelsen af konsekvenser både hos politikere og hos befolkningen, hvis de rigtige konsekvenser kommer til at fremstå i planen, f.eks. vedrørende problemerne omkring grundvandssikring og den landbrugsmæssige arealanvendelse.

Om ”bløde” og ”hårde” værdier i miljøvurderingen

Miljøvurderingen indeholder et bredt miljøbegreb, og kan derfor være med til at synliggøre de bløde værdier i miljøet i forhold til de hårde. Dette kan illustreres ved den almene accept af at gylle kan forurene, mens der kan være stor uenighed om et område skal beskyttes i henhold til naturbeskyttelsesloven. Det er vanskeligt for befolkningen at sætte sig ind i, hvad udformningen af landskaber eller en forarmning af biotoper i landskabet betyder for et område.

Miljøvurdering kan medføre, at miljø generelt står stærkere i forhold til mange andre interesser. Umiddelbart kan det siges om det biologisk-fysiske miljø. Men måske vil det især være de blødere, visuelle og æstetiske miljøværdier, der vil blive gjort mere synlige i miljøvurderingen. Der vil også i en vægtning mellem hårde og bløde miljøkonsekvenser, være mulighed for at synliggøre de bløde forhold. Et eksempel herpå er

retningslinien som vedrører byggeri i landzoner, hvor den betydning det har for landskabet bliver tydeliggjort. Her fremkom der ny viden om de bløde miljøforhold i den strategiske miljøvurdering.

Om miljøkriterierne

Miljøkriterierne er anvendelige til en systematisk gennemgang af retningslinierne. Det de omfatter er dækkende og godt i forhold til regionplanen. For at samle op på erfaringerne fra arbejdet med kriterierne er det vigtigt, at nævne miljøkriterierne om befolkningens sundhed og velfærd. Kriterierne går på en måde på tværs af de øvrige miljøkriterier og bidrager til et mere nuanceret, men måske også forvirrende billede. Det skyldes, at sundhed og velfærd påvirkes i et andet tidsperspektiv end andre miljøforhold. Eksempelvis ved vurderingen af ny trafikinfrastruktur i amtet. Den vil have positive effekter, f.eks. at den nedsætter trafikuheld og kan forbedre den umiddelbare mobilitet. Men sådanne positive effekter, som er kortsigtede, holdes direkte op mod mere langsigtede miljøeffekter, som f.eks. øget luftforurening, som i sidste ende kan forringe den menneskelige sundhed. Det kan give et misvisende eller upræcist resultat.

Det er en stadig proces at forme miljøkriterier. Kriterierne må udbygges, hvis regionplanen i fremtiden ændres så den indeholder flere områder, som f.eks. sundhedsområdet.

Om effekten på udformning af retningslinier og identifikation af indbyrdes konflikter

Miljøvurderingen har ikke haft betydning for den konkrete udformning af retningslinierne. Årsagen er, at det er gået for stærkt i den sidste beslutningsfase, der derfor ikke har hængt ordentligt sammen med miljøvurderingen.

Beslutningsprocessen og miljøvurderingen af retningslinierne kan hænge bedre sammen, hvis politikerne og forvaltningen er mere bevidste om anvendelsen af strategisk miljøvurdering. Det er dog et meget presset forløb i den sidste beslutningsfase, hvorfor det kan føles urealistisk at koble miljøvurderingen til det sidste forløb i planprocessen.

Strategisk miljøvurdering er ikke umiddelbart et velegnet redskab til at identificere uoverensstemmelser i regionplanen. Det viste sig at være vanskeligt at lave krydscheck mellem planområder, og derfor vil metoden ikke bibringe viden om modstrid mellem planområder. At planområderne kan være i modstrid med hinanden er en viden, der allerede eksisterer i forvaltningen. Spørgsmålet er hvorledes denne viden formidles videre til borgerne og politikerne. Miljøvurderingen kunne godt bruges til, at planlæggerne kan videreformidle de modstridende forhold i planen til borgerne og politikerne.

Om forbedringer

M. Ellersgaard ser umiddelbart to væsentlige punkter, hvor det er muligt, at forbedre måden amtet har lavet strategisk miljøvurdering på. For det første at inddrage personer med forskellig faglig baggrund i at lave en mere bred og alsidig miljøvurdering. Derved bliver vurderingerne ikke så afhængige af, hvilke medarbejdere der udarbejder dem.

For det andet ville det være en forbedring, hvis det ved en sammenfattende vurdering kunne undgås at lave en fejlsværgning af retningsliniernes miljøeffekter. Problemet er, at de vurderede effekter af alle retningslinier vægtes lige overfor hinanden, uden hensyntagen til om retningslinierne anvendes ofte eller om de stort set ikke anvendes. Det kan give en systematisk fejlsværgning hvis miljøeffekterne af såkaldt svage og stærke retningslinier sammenstilles.

I forbindelse med Regionplan 2001 kan det overvejes at forsøge at forbedre miljøvurderingen på en række konkrete områder:

- At integrere den strategiske miljøvurdering i planprocessen og i den endelige regionplan.

- At bruge strategisk miljøvurdering i forbindelse med redegørelsesteksten, hvor det blandt andet tydeligt kan fremgå, hvorfor retningslinien ser ud som den gør, hvilke miljømæssige konsekvenser den har, og hvorfor den er mere hensigtsmæssigt udformet end andre alternative muligheder. En mulighed er at lave miljøvurderingen for planområder for at gøre det mere overkommeligt at lave alternativer.
- At gøre strategisk miljøvurdering mere overkommelig og anvendelig, så det ikke bliver en tidsrøvende gymnastisk øvelse ved siden af det øvrige planarbejde.

Strategisk miljøvurderings anvendelighed som planredskab

At miljøvurderingen ikke har påvirket den konkrete udformning af retningslinierne kan skyldes, at miljøvurderingen er udført sideløbende med planlægningen. Det er muligvis af samme årsag, at den strategiske miljøvurdering har begrænset betydning for den måde planen anvendes på i dag. Det må fremhæves at miljøvurderingen kunne have været brugt til at stramme op på retningslinierne til sidst, hvor den endelige plan blev udformet, hvis der havde været tid og ressourcer.

Strategisk miljøvurdering kan bidrage til at skabe overblik over miljøforholdene i enkeltsager og i forbindelse med dialog med kommunerne. Men den skal bruges aktivt. I enkeltsagsbehandlingen i dag burde et forbedret overblik kunne anvendes.

Det kan også diskuteres, hvorvidt den strategiske miljøvurdering kan bruges af befolkningen til at fortolke regionplanen. Det må jo huskes, at miljøvurderingen viser miljøkonsekvenserne af planen og ikke en direkte fortolkning af retningslinierne.

En sammenfattende miljøvurdering for alle planområderne vil godt kunne bruges til at få et overblik i forhold til en planbeslutning eller en konkret sag. Eksempelvis kunne en sammenfattende vurdering være brugt i debatten om bymønstret. I forbindelse med bymønstret vurderedes nogle miljøeffekter, som amtet ikke tidligere havde været opmærksomme på. Miljøvurderingen vil være et godt afsæt ved næste regionplanrevision, fordi den kan være med til at pege på nye tiltag, der skal arbejdes med.

Skal strategisk miljøvurdering fungere som planredskab, skal den ikke udarbejdes og formidles sideløbende med regionplanen. Den bør integreres i planen, på en måde så planen stadig er enkel og let overskuelig.

For at anvende strategisk miljøvurdering som planredskab er det således vigtigt, at det integreres både i regionplanlægningens planproces og i den skriftlige fremstilling af planen.

Med hensyn til hvem der kan bruge den strategiske miljøvurdering, mener M. Ellersgaard, at både planlæggere, politikere og offentlighed kan bruge miljøvurderingen. Og det må være målet ved næste regionplanrevision, at miljøvurderingen er mere tilgængelig for alle. Blandt andet bør der sendes klarere signaler om hvad miljøvurderingen drejer sig om.

Planlæggerne kan bruge redskabet til at formidle miljøkonsekvenser og modstridende forhold i planen til politikere og offentligheden.

Strategisk miljøvurdering - funktionalitet og legalitet

Om mulighederne for en sammenfattende miljøvurdering af planen

En sammenfattende miljøvurdering er som nævnt ovenfor, en god systematisk gennemgang af konsekvenserne, men der kan være et problem når miljøvurderingen af stærke og svage retningslinier sammenfattes. Det kan være misvisende i forhold til den reelle virkning ved planens implementering. Sammenfatningen vil dog ikke være misvisende i forhold til det, der står i planen.

Om modstridende forhold

Måles hele regionplanen i forhold til miljø er det muligt, at der er forhold der virker i hver sin retning. Men det er ikke et troværdighedsproblem. De modstridende forhold kommer ikke til udtryk i enkeltsagsafgørelser. M.E. mener, at vurderingen af enkeltsager er konsistent, således at der f.eks. i enkeltsager altid træffes afgørelser på grundlag af regionplanen samt de konkrete forhold. Er der tilfælde, hvor der dispenseres fra regionplanens overordnede retningslinier, skyldes det at de konkrete forhold ændrer ved vurderingsgrundlaget.

Det er derfor mest i en prioritering mellem miljøhensyn, at det kan vælges at hælde mere til den ene end den anden retningslinie, f.eks. i projekter der enten vil påvirke vandløb eller grundvand.

Et eksempel hvor målsætningerne kan stride mod hinanden er i tilfælde, hvor det samme område er udlagt til regionalt jordbrugsområde og grundvandsområde med særlige drikkevandsinteresser. Som forholdene har udviklet sig er der opstået en stigende konflikt mellem disse to hensyn. I første omgang skulle grundvandsområderne ikke beskyttes med henblik på forureningen fra landbruget og derfor var der principielt ikke noget galt ved at udlægge drikkevandsområder i jordbrugsområder. Det bliver interessant hvordan regionplanens retningslinier vurderes i en VVM-sag, som ligger i et sådant område. Men det er ualmindeligt, at sådanne konflikter ikke er afklaret i regionplanen.

Er der funktionelle modstridende forhold i regionplanen, kan det være et problem, når der skal afvejes. I forbindelse med turisme kan en miljøvurdering f.eks. vise, at naturen påvirkes positivt ved at beskytte den mod turisme, men samtidig kan den vise at benyttelse af naturen er en vigtig rekreativ mulighed, der påvirker menneskers sundhed og trivsel.

Støder forhold i planen sammen, er det godt at få det belyst overfor politikere.

Niels Peter Jensen, regionplanlægger i Nordjyllands Amt¹¹

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed

Om regionplanens rolle

Regionplanens rolle kan ses udfra to forhold; det ideelle og den rent konkrete praksis. Men ideelt set mener N. P. Jensen, at det er væsentligt at regionplanen omfatter amtsrådets politikker, og de modsætninger der må være. Det vil sige, at regionplanen skal omhandle andet end selve arealanvendelsen. Regionplanen udgør en fælles ramme for de ting amtet administrerer. En væsentlig ting, som er særegen for Danmark, er at regionplanen udgør et central punkt i at få forskellige sektorerers synspunkter til at hænge sammen. Regionplanen er således en sammenfattende plan, hvor væsentlige afvejninger bliver taget. Eksempelvis er der mange modstridende forhold mellem Miljø- og Energiministeriet og Fødevarerministeriet, og det eneste sted de forhold mødes er i regionplanen, hvor de skal afstemmes.

Det regionale niveau er i den sammenhæng væsentlig, fordi amterne er tæt på det konkrete niveau - det lokale, som staten ikke har næse for. Men samtidig har amtet den nødvendige distance, som kommunerne ofte ikke har til at træffe upartiske afvejninger.

Med hensyn til ændringerne i planloven i 1991 er der sket det, at amternes egen fortolkning af paragrafferne har svækket regionplanlægningens funktion som en sammenfattende plan - det er i højere grad blevet en arealplan. De store bykommuner har kunnet gøre, hvad der passer dem. Men i de seneste år er man fra statens side begyndt at trække i land, bl.a. med bestemmelserne om detailhandel og forvaltning af kystzonen. Det er igen blevet muligt for amterne at diskutere byernes status og centerstrukturen i den regionale sammenhæng. I dag er det derfor muligt at planlægge som tidligere inden lovreformen i 1991.

Om modsætninger mellem regionplanens målorientering og administrative grundlag

N.P. Jensen har den holdning, at der ikke behøver at være en konflikt eller modsætning mellem regionplanens to funktioner. At det overhovedet er blevet fremstillet som en konflikt, er i høj grad noget der er initieret fra Landsplanafdelingen. De kørte en række eksempelprojekter, om hvordan retningslinjerne skulle udformes, og hvad der egentlig var hjemmel til at skrive i retningslinjerne.

Det medførte også politiske diskussioner i Nordjyllands Amt omkring retningslinjernes restriktioner overfor kommunerne. Egentlig ville man have fjernet alle de retningslinjer, der ikke var hjemmel til. Men resultatet var, at der blev udarbejdet en politiske plan, som er blevet til et særskilt hæftet om målsætninger og strategier ved siden af regionplanens retningslinjer.

Ligeledes blev regionplanens afsnit om miljøbeskyttelse udformet således, at der kun står, hvad der er juridisk bindende. Målsætninger og strategier har dog den indflydelse, at det i dag giver amtsrådet mulighed for at nedlægge veto, hvis kommunernes planer modarbejder regionplanens målsætninger.

N.P. Jensen er dog ikke begejstret for, at regionplanen kun omhandler det, der kan gennemføres - det vil sige de administrative retningslinjer. Retningslinjer der er udformet over målsætninger giver et fingerpeg om amtets holdning og hvordan der prioriteres, som jo også er relevant. Det er i høj grad en diskussion om svage eller stærke retningslinjer.

Derfor er N.P. Jensen også tilhænger af, at regionplanen politiseres mest muligt. Planlægning handler i sidste ende om politiske prioriteringer. I 80'erne druknede planlægningen i administrative diskussioner. I dag er der dog en øget politisk interesse, hvilket bl.a. skyldes at amterne igen har taget fat i temadiskussioner. Det er vigtigt, at de politiske problemstillinger tages op til diskussion også med offentligheden. Får man de

¹¹ N.P. Jensen er civilingeniør. Frem til den 1. juni 1998 var han den ansvarshavende regionplanlægger ved plankontoret i Nordjyllands Amt. På nuværende tidspunkt er han ansat i Fakse Kommune som fysisk planlægger.

overordnede diskussioner på plads, kan man derefter se på, hvordan værktøjet skal se ud, dvs. hvordan retningslinjerne skal udformes.

Om VVM

I første omgang så implementeringen af VVM fornuftig ud, men efter 1994 begyndte det at gå i den gale retning - der kom flere og flere sager. I forbindelse med oplægget til regionplanrevisionen, diskuterede man i 1995 de mange regionplantillæg. Amtet fandt det kunne blive vanskeligt at forklare, hvorfor der blev brugt så mange ressourcer til at lave en sammenfattende plan, når der desuden forekom så mange tillæg.

N.P. Jensen mener, at udviklingen bevæger sig i den forkerte retning, fordi regionplantillæg ikke handler om planlægning, men om avanceret enkeltsagsbehandling. Spørgsmålet er således, hvorfor der så skal være et tillæg til regionplanen? Mange gange er der allerede lavet en plan for de arealer, der VVM vurderes, fordi de er omfattet af arealudlæg. Derfor giver det ikke mening at lave et regionplantillæg.

Om implementeringen af strategisk miljøvurdering

Umiddelbart har de foreliggende muligheder for at implementere SMV været gode. Amtet havde et traume over sagen med Nordjyllands Værket, derfor var det oplagt at gennemføre SMV projektet i Nordjyllands Amt. Flere kunne se, at det var et oplagt redskab, der kunne udvikles og bruges vedrørende lignende sager.

I starten var man meget optimistiske, og timingen i forhold til regionplanrevisionen var god. Men diskussionerne om selve SMV modellen, og hvordan forsøget skulle gennemføres blev nok for omfattende, således at det kom ud at trit med processen med regionplanrevisionen. Det betød at der ikke blev lavet noget materiale af kvalitet til den anden offentlighedsfase. Et andet problem var, at der til sidst manglede arbejdsressourcer og i nogle tilfælde afhang indsatsen af ildsjæle. I sidste ende havde Landskabskontoret ikke den kapacitet, der var nødvendig for at inddrage Miljøkontoret nok i projektet.

En del af problematikken var, at der ikke var aktiv opbakning fra ledelsens side, og at den enkelte planlægger i for stor en udstrækning selv har kunnet bestemme, hvad han/hun ville gøre. N.P. Jensens erfaring er derfor, at det fra starten er nødvendigt med en klar udmelding fra ledelsen, og at de der skal arbejde med SMV tager en diskussion af, hvad man vil have ud af et sådan projekt og hvordan dette kan opnås.

Når man i dag ser temahæftet med SMV, kan det jo ses sort på hvidt, at der er nogen, der har gjort sig nogle overvejelser om konsekvensvurderinger. Men selve vurderingen har ikke haft en reel indflydelse på resultatet af regionplanen. Overvejelserne er blevet synliggjort, men er ikke blevet brugt.

I Nordjyllands Amt har det primært været kvalitative konsekvensvurderinger, der er blevet foretaget. Det skyldes i høj grad den form regionplanen har. I forhold til andre amter arbejder man i Nordjylland ikke med så mange konkrete arealudlæg, men mere generelle retningslinier, uden konkrete arealreservationer. Sådanne retningslinier kræver mere kvalitative vurderinger. Retningslinier, der sigter på konkret arealudlæg, er det i højere grad muligt at vurdere kvantitativt. I princippet skal begge former for vurdering med. Men da det er de kvalitative vurderinger, der er vanskelige at foretage, kan man sige, at kan det lykkes i Nordjyllands Amt, kan det lykkes i alle andre amter.

Om strategisk miljøvurderings rolle i regionplanprocessen

Ideelt set synliggør SMV hvilke prioriteringer, der har betydning for miljøet. Det er et kvalificeret indspil, der kan skabe kvalificeret debat og beslutning. Ligeledes giver det en bedre mulighed for at diskutere konsekvenser. Hvis eksempelvis en retningslinje ændres, er diskussionerne altid svære, men får man koblet konsekvenserne på, bliver det meget nemmere for politikerne at diskutere ændringerne. Men med forsøgsprojektet i Nordjyllands Amt kan man ikke sige, at vi nåede så langt.

Resultatet gav hellere ikke den forventede reaktion i offentligheden. Der er tale om, at SMV hæftet har et dårligt layout og ringe formidlingsværdi. Samtidig med at der ikke var nogen politikere eller ledere, der gik

ud og markedsførte sig på, at der havde amtet lavet en SMV. Konklusionen er derfor, at politikerne bør involveres mere, således at de kan bruge det ude i byen.

Grunden til at politikerne ikke blev mere involverede er, at planlæggerne i amtet var usikre på det, de lavede. Samtidig tvivlede ledelsen på, at vi skulle belemre politikerne med SMV projektet. Men set i et tilbageblik mener N.P. Jensen, at der burde have været en politisk følgegruppe på projektet, således at politikerne fik en bedre forståelse for, hvad SMV handler om. Således undgår man også forskelle i den politik, der føres i amtsrådet og ledelsen af de enkelte afdelinger.

Med hensyn til om SMV kan medvirke til en bedre forståelse af bæredygtighed, mener N.P. Jensen, at det især er brugbart for borger og offentlighed. I amtet lærer vi som planlæggere lidt nyt, men SMV systematiserer og synliggør i høj grad det, som amtet generelt selv ved. Det har derfor en stor fomidlingsværdi også for en forståelse af bæredygtighed.

Miljødimensionen har en stor rolle i regionplanen, hele teknisk forvaltning arbejder jo med den vinkel. I den forbindelse mener N.P. Jensen, at der med fordel også kunne laves konsekvensvurderinger for erhvervslivet og administrationen. Det vil gøre afvejningerne i forhold til miljø endnu tydeligere, og man ville få en mere fair afvejning.

Om selve arbejdet med SMV i denne ombæring har påvirket udformningen af retningslinjerne, er dog tvivlsomt. Det vil ikke være muligt, at påvise at konsekvensvurderingerne har påvirket retningslinjerne.

Med hensyn til om SMV kan afdække uoverensstemmelse mellem retningslinjer og planområder, mener N.P. Jensen, at der ikke er blevet afsløret ting som forvaltningen i forvejen ikke vidste. Men offentligheden kan med SMV hæftet få et bedre overblik over de konflikter, der kan være.

At SMV synliggør konfliktområder nødvendiggør, at politikerne også deltager aktivt i udarbejdelsen af SMV. Det skyldes, at nogen konflikter er politisk sprængstof. Når man sammenligner planområder og krydschecker, handler det ofte om, hvordan den politiske prioritering skal tages. Derfor skal politikerne være med. I den foreliggende udgave har de ikke deltaget nok, derfor er der også tale om, at der nogen steder er nogle svage vendinger, således at der ikke opstår politisk uro. Pointen er nemlig den, at når konflikter i planen synliggøres, er det nødvendigt at politikerne må tage stilling til det. Erfaringerne til kommende strategiske miljøvurderinger er derfor, at man skal nå længere i en klargøring af de politiske spørgsmål, der dukker op.

De metoder der er brugt til at fremstille virkningerne på miljøet, er som et startniveau rimelige, men det er sikkert muligt at nå længere. Det er N.P. Jensen mening, at Nordjyllands Amt er kommet langt i arbejdet med begreberne, og de nøglespørgsmål der er udarbejdet ved miljøkriterierne. Ligeledes er kortlægninger af forringelser meget væsentligt.

Miljøkriterierne er nok dækkende, men det er væsentligt at de udvikles fra gang til gang. Der kan jo være nye ting, der skal vurderes i næste omgang osv., som nødvendiggør at kriterierne tages op til revision. N.P. Jensen er begejstret for modellen, og er af den overbevisning at hvis amtet kan bruge den, kan amtets borgere også få noget ud af den.

Om arbejdsforbruget ved strategisk miljøvurdering

Med hensyn til brug af arbejdstimer på SMV er det især den første udarbejdelse, der er krævende. N.P. Jensen mener, at man som amt bør afsætte 10 -20 % af den samlede arbejdsindsats indtil den første offentligheds fase. Det efterfølgende tidsforbrug vil svare til ca. 5%.

I Nordjyllands Amt blev der brugt meget tid, fordi der også blev arbejdet med metodeudvikling. Men N.P. Jensen påpeger også, at det vil kræve mere tid, hvis politikerne skal indgå, og amterne derudover vil gøre

formidlingen bedre. Hvis flere bliver interesserede i konsekvensvurderingerne, bliver planlæggerne og politikerne nød til at bruge mere tid på emnet.

Miljøvurderingens anvendelighed som planlægningsredskab

Arbejdet med SMV i Nordjyllands Amt har medvirket til, at nogen er blevet mere opmærksomme på de konflikter, der eksisterer i regionplanen. Men arbejdet skal lanceres på en anden måde, således at politikerne også er med og kan diskutere konflikterne.

Gennem arbejdet træder opdelingen mellem plan- og målretningslinjer tydeligt frem. Det skaber diskussioner om, hvad der skal stå i regionplanen. Derfor kan SMV være med til at synliggøre politiske mål og prioriteringer.

N.P. Jensen anser en sammenfatning for planområder som meget centralt. Man er selvfølgelig nød til at vurdere de miljømæssige konsekvenser for hver retningslinje, men sammenfatning for hvert af planområderne er langt mere væsentligt.

Selvom SMV ikke er brugt direkte i udformningen af retningslinjerne, har temahæftet betydning for efterfølgende fortolkninger i enkeltsager. Regionplanen er som en lov, men uanset hvilken lov der er tale om, bliver man altid nød til at fortolke, hvad der menes og hvad der konkret skal gøres. SMV kan således bruges i de efterfølgende fortolkninger.

Det vil være en fordel at integrere SMV i regionplanen, så kan den også bedre bruges af offentligheden. En af ulemperne ved den SMV der blev lavet, var at der var tvivl om, hvilken status den havde. I forbindelse med den offentlige høring fik amtet bemærkninger til formuleringer i hæftet. Men det giver ikke mening, at ændre formuleringerne i hæftet, da det ikke er en del af regionplanen og et administrationsgrundlag.

Derfor kan der diskuteres for og imod temaredegørelser. Målet med temaredegørelser er, at man ikke skal sætte sig ind i 800 sider, som regionplanen efterhånden fylder. Men spørgsmålet er så, hvordan SMV indarbejdes i regionplanen, der kan nemlig være en fare for, at den etablerede overskuelighed forsvinder i en integration.

Selve regionplanen kan jo ikke redegøre for eller afspejle hele processen med dens udarbejdelse og diskussionerne af, hvordan der er opnået enighed. Derfor er det også svært at placere SMV indholdsmæssigt i regionplanen, men det kunne klares formelt, hvis temahæftet med SMV fik påpeget en særlig status i forhold til regionplanen.

SMV modellen kan især bruges af politikerne, dernæst af offentligheden. Offentligheden kan få en ide om grundlaget for politikernes beslutninger. Redskabet kan således bruges til at styrke beslutningsgrundlaget og styrke en videre formidling af det amts planlæggere foretager sig.

Med hensyn til forbedringer i arbejdet med SMV mener N.P. Jensen, at det vigtigste er, at politikerne i højere grad inddrages, så der opnås en bedre forståelse for de forventede resultater og arbejdsmetoden. På nuværende tidspunkt ved politikerne ikke nok om redskabet, men ændres det vil de politiske prioriteringer i SMV fremkomme tydeligere. Det vil også medføre et øget pres fra politikerne, når de erfarer, at det er et redskab, de kan bruge. Selve modellen og tankemåden bag SMV bør være den samme som nu.

Miljøvurderingen - funktionalitet og legalitet

I Nordjyllands Amt har SMV ikke haft en konkret betydning for planens funktion som rammestyring og som retningslinjer for enkeltsagsafgørelser. Men modellen medfører, at folk bliver klar over, hvad der står i retningslinjerne, og amtets redegørelser vil derfor blive bedre og mere klart udformet, således at kommunerne har en bedre ide om, hvordan retningslinjerne administreres.

Som tidligere omtalt mener N.P. Jensen, at sammenfatning for planområder er vigtigt, men han er samtidig i tvivl om, det er nødvendigt med en sammenfattende vurdering af hele planen. Regionplanen har ikke overvældende mange planområder. Derfor er det muligt, at synliggøre de konflikter, der eksempelvis er mellem turisme og miljø. Laver man en sammenfattende vurdering af hele planen, kommer man ud i, at politikerne skal træffe beslutninger om prioriteringer. Politikerne ville eksempelvis skulle prioritere mellem kystbeskyttelse og turisme. Det er ikke altid hensigtsmæssigt, at kystbeskyttelse prioriteres højere end turisme i virkelighedens verden.

Det er her, det bliver vanskeligt med SMV, fordi regionplanlægning ikke kun handler om miljø. Derfor burde der også foretages samme vurdering i forhold til regionens erhverv. Men det presser selvfølgelig forvaltning og politikere til at beskrive argumenterne for at en beslutning træffes.

N.P. Jensen mener, at det er vigtigt at sammenfatte de enkelte planområder, og se dem i relation til andre planområder - både i positiv og negativ forstand.

At SMV kan påvise funktionelle uoverensstemmelser mellem forskellige dele af planen, mener N.P. Jensen ikke nødvendigvis behøver at være et problem. Det synliggør konflikter, men alle vurderinger og prioriteringer skal ikke foretages i SMV. Der skal være noget tilbage, således at politikerne kan vurdere i de konkrete sager, hvad der er mest hensigtsmæssigt.

Med hensyn til uoverensstemmelser mellem retningslinjer i planen, er det ikke nødvendigvis et problem. Men det er selvfølgelig et problem, hvis man i to ens sager dømmer forskelligt, fordi man kan henvise til to forskellige retningslinjer. Så har amtet et forvaltningsretligt problem. Langt hen ad vejen følger man retningslinjerne, men afvigelser forekommer altid ellers havde man jo ikke brug for politikerne. Men der er jo altid mulighed for at klage over en afgørelse.

SMV kan i højere grad synliggøre, hvor der foretages prioriteringer eller er konflikter i regionplanen. Men det gør ikke problemet større. Der opstår kun situationer, hvor politikerne må klarlægge og argumentere for deres prioriteringer. Det er kun forklaringsproblemet, der bliver større.

Kenn Mørk, planlægger i Nordjyllands Amt¹² Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Strategisk miljøvurderingens gennemførlighed Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Om regionplanlægningens centrale rolle

Regionplanlægning er et politisk prioriteringsværktøj. Der kan opstå tvivl om, hvordan regionplanens enkelte emner er prioriteret, fordi planen omhandler så mange emner. Det er også et spørgsmål om, konsekvenserne af retningslinjerne er behandlet godt nok. Generelt er det vanskeligt at tænke på tværs af planens områder.

K. Mørk finder det vanskeligt at udtale sig om forholdet mellem planernes rammer og mål, samt om enkeltsagerne øges. Af princip bliver planen tilvejebragt uden at enkeltsager spiller afgørende ind. Men flere og flere enkeltsager lægges ind under regionplanen, som eksempelvis de VVM-pligtige projekter og detailhandel.

Om implementering af strategisk miljøvurdering

I selve implementeringen af SMV i regionplanarbejdet har K. Mørk oplevet få egentlige barrierer. Det har dog alligevel været svært at implementere, fordi man bliver nød til at beskrive de miljøkonsekvenser, den enkelte retningslinje forventes at medføre. For at se om en retningslinje miljømæssigt er en fordel eller ej, er det nødvendigt at se på den reelle effekt, som retningslinjen har haft. Her er det således også nødvendigt at vurdere hvilke retningslinjer, der har haft stor eller lille betydning for forvaltningens sagsbehandling. Det spørgsmål har vi ikke haft en systematisk evaluering af.

K. Mørks opfattelse af miljøkriterierne er, at de er dækkende og brugbare, og det på daværende tidspunkt ikke var muligt at gøre dem bedre.

Med hensyn til om de politiske og administrative rammer har fungeret, mener K. Mørk at rammerne og afsætning af tid til projektet var godt nok. Sammenlignet med hvad den amtslige forvaltning ellers laver, har planlæggerne taget sig god tid til projektet med SMV. Måske ikke altid, men når man ser på det som en hel proces, fik det meget tid. Man kan godt sige, at det var en løs opgave, og man selv skulle prioritere den tid, man brugte på projektet. At man selv prioriterer tiden er typisk for arbejdet. Den enkelte medarbejders entusiasme har endvidere en betydning for hvilke kræfter, der lægges i opgaven.

Arbejdet med SMV har givet indsigt i metode og strategisk planlægning. Men som ide er SMV meget ufærdig, og det ville være u hensigtsmæssigt at sælge den til andre amter. Projektet med SMV passer til Nordjyllands Amt og ligger meget tæt op ad den specifikke nordjyske regionplan.

Om formidling til politikere og offentlighed

Politikerne har ikke vist den store interesse, hvilket skyldes at planlæggerne ikke nåede at formidle projektet. Den respons, der har været fra organisationer, har været, at de principielt har set positivt på initiativet med SMV, men har som så mange andre haft svært ved at se, hvad resultatet skal bruges til.

I selve offentlighedsfaserne druknede SMV i debatten om regionplanens mange andre emner og de ændringer af planen, som var aktuelle. Det var de store emner i regionplanen, der blev diskuteret og ikke miljøkonsekvensvurderingens resultater.

¹² K. Mørk var under forsøgsprojektet repræsentant for vejafdelingen i regionplan-sammenhæng. Deltog i projektarbejdet pga. erfaringer med VVM-sager fra tidligere ansættelse i miljøafdelingen.

Om muligheder for forbedringer

Det ville være en klar forbedring af SMV, at konsekvensvurderingen indgik i selve regionplanen. På nuværende tidspunkt er det sikkert ikke realistisk at integrere SMV i regionplanrevisionen, men det ville være anvendeligt. Det ville være en klar forbedring, hvis konsekvensvurderingen indgik i selve regionplanen.

Ligeledes ville det være en fordel, hvis det var folk udefra, der vurderede regionplanen. Det er problematisk, at de samme medarbejdere først formulerer nogle retningslinier, der eksempelvis kan have et miljømæssigt sigte, og efterfølgende kritisk skal vurdere retningslinierne ud fra miljømæssige kriterier. SMV er svær at indpasse i regionplanprocessen. Der er behov for at få planarbejdet på afstand, før man evt. graver dybere i retningslinjerne med miljøbriller.

Strategisk miljøvurderingens anvendelighed som planlægningsredskab Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

I regionplanlægningen er miljødimensionen en væsentlig del. Store dele af regionplanen er lavet for at beskytte miljøet, og eksisterer derfor som et krav.

SMV kan bruges til at vurdere om, der gøres noget godt eller dårligt med regionplanen. Angående den løbende udvikling i regionen kan SMV ikke være med til at vise om, udviklingen er blevet bedre eller dårligere end for år tilbage. Det kan også diskuteres hvilken relevans dette har, fordi der ikke sker den helt store udvikling mellem hvert fjerde år, hvor regionplanen er til debat.

I selve regionplanen er retningslinjernes funktion, at man skal kunne gribe ind i forhold, der ikke er i overensstemmelse med den politik amtet fører. I retningslinjerne ligger afvejningen mellem eksempelvis miljø og erhverv. K. Mørk er dog ikke af den opfattelse, at udarbejdelsen af SMV har påvirket de enkelte retningslinjer. Men han har dog den opfattelse, at SMV kan bruges ved vurderinger og tolkninger i enkeltsager.

Identificering af uoverensstemmelser mellem retningslinjer er et af målene med SMV, og det er et stort spørgsmål, fordi det jo er en del af regionplanlægningens natur at have uoverensstemmelser. Et klassiske eksempel er konflikten mellem beskyttelse og benyttelse.

Umiddelbart kan SMV bidrage til at skabe overblik. En af erfaringerne er, at man nok skal se mere overordnet og sammenfattende på regionplanens emner i stedet for at se på hver enkelt retningslinje.

Om SMV kan bidrage til en bedre koordinering mellem planområder, er tvivlsomt. Man skal være opmærksom på, at miljø kun er et aspekt af planlægningen. Hvis man ikke er det, kan der opstå en fordrejning af regionplanens funktion.

En af fordelene ved SMV er, at det via den skematiske anvendelse af miljøkriterierne er muligt at fremstille planens virkninger på miljøet mere differentieret. Herved bliver interesserne også fremsat og tydeliggjort på samme tid. SMV kan derfor bruges til at skabe debat mellem borger og politikere.

Ved arbejdet med konsekvensvurderinger er erfaringen, at der tit er forudfattede meninger om, hvad der ikke er miljømæssigt hensigtsmæssig. Konsekvensen er ikke altid entydig negativ eller positiv. Et aspekt kan umiddelbart synes negativt, men kan have sociale eller økonomiske konsekvenser, som igen medfører positive miljøkonsekvenser.

Strategisk miljøvurdering - funktionalitet og legalitet Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Hvis SMV kan påvise funktionelle uoverensstemmelser mellem forskellige dele af planen, er det godt. Det er en fordel, at uoverensstemmelser kommer så tydeligt frem som muligt, hvilket muliggør politiske beslutninger. Dette medfører at planen bliver mere robust, når den efterfølgende skal bruges. Som sagt er miljø ikke det eneste formål, men SMV kan sætte eksempelvis miljø- og erhvervshensyn op overfor hinanden.

Det er et problem, hvis de politiske prioriteringer drukner i regionplandebattens mange emner. Så kan det ske, at retningslinjerne bagefter ikke virker eller bliver anvendt efter hensigten, fordi de afgørende diskussioner og prioriteringer ikke blev foretaget under debatten.

En væsentlig grund til at regionplanens samlede konsekvenser ikke blev sammenfattet var, at det var alt for uoverskueligt.

Med hensyn til regionplanens to funktioner, henholdsvis en samlet rammeplan og enkeltsagsbehandling, kan de to funktioner godt eksistere i et sammenspil. Det skal ses som en kontrakt mellem politiker og borger, politiker og forvaltning samt mellem amt og kommune. Bringer de to funktioner vanskeligheder for hinanden, er der håb for, at kontraktparterne kan påpege problemet.

Lene Rubæk, konstitueret miljøchef i Nordjyllands Amt¹³ Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed

Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Om regionplanlægningens centrale rolle Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Indledningsvis blev regionplanlægningens fremtidige rolle diskuteret. L. Rubæks kunne godt tænke sig at lave et regionplanværksted, hvor der kan diskuteres alternativer i planlægningen, og hvor der kan laves politiske strategier sammen med politikerne. Der er brug for at politikerne har indsigt i, hvad man kan gøre, så der bliver bedre muligheder for borgerinddragelse og flere initiativer. Regionplanen skal ikke være alt for rigid. Den skal være en handlingsplan.

Oprettelsen af et egentligt plankontor i den nye struktur betyder, at planlægningen bliver opprioriteret. Der skal være plads til nye tanker og til at stille spørgsmål ved målsætningerne. En idé kunne være, at lave klare succeskriterier. Derved kan det vurderes, hvordan planen virker. En anden idé er at lave en planberetning, som opridser status for miljøet.

Om ændringerne i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner i 1991-planloven Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Politikerne i amtet har ikke været parate til den nye kompetencefordeling ved ændringerne i planloven i 1991. Måske eksisterer der også problemer på helt andre områder, end der hvor kompetencen er ændret. F.eks. på affaldsområdet hvor det er tvivlsomt om kommunerne magter at håndtere problemet. Affaldsproduktionen er steget mere, end der er taget højde for i kommunerne, og det vil i fremtiden have økonomiske konsekvenser for regionen.

Om rammeplanlægning og enkeltsagsbehandling Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Regionplanens dobbeltfunktion som rammeplan og retningsgivende plan for enkeltsagsbehandling kan give problemer, hvis det er et succeskriterie at styrke den ene funktion. Der skal være en klar idé om, hvilken vej udviklingen skal gå. L. Rubæk mener, at det vil være en succes, hvis enkeltsagsbehandlingen aftager. Hvis den derimod tager til, siger det noget om, at planlægningen er gået i den forkerte retning.

Om politisering af planlægningen Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

En politisering af regionplanlægningen skal handle om borgernes inddragelse. Men det er ikke tilstrækkeligt, at amtets forvaltning behandler indsigelser fra borgerne. Forslag og ideer bør også tages op af politikerne i planprocessen.

Om implementeringen af den strategiske miljøvurdering Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

I en diskussion af hvordan strategisk miljøvurdering indplaceres som instrument i planlægningen, nævnes dets funktion i forbindelse med VVM-sager. Erfaringerne med VVM-redskabet har vist, at der savnes en overordnet miljøvurdering i planlægningen. Der savnes et redskab til mere overordnede miljøvurderinger af f.eks. svinefarme. Et ønske er, at kunne lave en samlet vurdering af miljøbelastning fra svinefarme og på den baggrund vurdere, hvor mange svinefarme der er plads til i Nordjyllands Amt. Lene Rubæk har en forhåbning om at strategisk miljøvurdering kunne blive et redskab, der fungerer som rammestyrer for VVM-sager.

Med hensyn til forsøgsprojektet om strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen var en af de væsentlige barrierer det forhastede forløb. Det er vigtigt fremover at forbedre forløbet og indtænke den strategiske miljøvurdering i revisionen af regionplanen. Det må undgås, at miljøvurderingen bliver et vedhæng til planlægningsprocessen og derved mister sin værdi i selve processen.

¹³ Lene Rubæk var under forsøgsprojektet afdelingsleder i plankontoret. Fra den 1/1-30/9-98 var hun konstitueret miljøchef i Nordjyllands Amt. Siden den 1/10-98 har hun været planchef i Nordjyllands Amt.

Et problem har været vanskelighederne ved, at tydeliggøre principperne og formålet med at lave en strategisk miljøvurdering. Det har betydet, at der ikke har været en fælles forståelse af redskabet, og der har været uvished om samarbejdet på tværs af kontorene. Fra ledelsens side har der ikke været lagt nok vægt på at formidle opgaven. F.eks. kunne der have været afholdt et fælles møde mellem de involverede medarbejdere og ledelsen, hvor opgaven, tidsplan og ressourcer blev præsenteret.

Om miljøvurderingens belysning af modsætninger i planen Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Hvorvidt strategisk miljøvurdering kan være med til at formidle modsætninger i regionplanen handler også om, hvordan borgerne kan tage stilling til dette. Borgerne kan forholde sig til miljøvurdering af enkelte retningslinier, som f.eks. vurdering af grundvandsbeskyttelse eller øgning af trafik. Men det kan være vanskeligt for borgeren, at forholde sig til om de opvejer eller modarbejder hinanden. Det er vigtigt, at vurderingen kan billedliggøres hos borgeren.

Hvis strategisk miljøvurdering bruges til at synliggøre modsætninger i regionplanen for borgerne og politikerne, skal man være bevidst om, at det ikke en endegyldig sandhed der fremstilles. Der kan være mange forholdsregler i en miljøvurdering. Derfor er det vigtigt, at den ikke bruges til at give falsk tryghed.

Det er også vigtigt, at borgerne kan modtage budskabet. Det er muligt for teknisk forvaltning at lave mange fine detaljer, men det må være et krav, at borgerne kan bruge det. I den miljøvurdering, der er lavet, er der mange detaljer, men det opsamlende budskab mangler.

Om forbedringsmuligheder

Gennemførelsen af strategisk miljøvurdering har været en læreproces, der kan bruges ved næste revision. Desuden har det været positivt og frugtbart at nærlæse og vurdere retningslinierne i regionplanen i et nyt perspektiv. I fremtiden bør der være mere tværgående dialog under arbejdet med regionplanen. Desuden bør der være en tættere dialog med politikerne. Lene Rubæk mener også, at der vil være mulighed i at organisere strategisk miljøvurdering omkring temaer, som f.eks. grundvand der vil blive det næste store debateme.

Strategisk miljøvurdering anvendelighed som planredskab Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

For L. Rubæk er det afgørende, at anvendeligheden af en miljøvurdering styrkes ved at integrere den i regionplanrevisionen og desuden lade vurderingens formidling være en integreret del af formidlingen af selve planen. Eksempelvis kan resultatet af miljøvurderingen indgå i redegørelses-teksten i regionplanen.

Strategisk miljøvurdering - funktionalitet og legalitet Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Med hensyn til spørgsmålet om der bør foretages en sammenfattende miljøvurdering af planen, er det L. Rubæks opfattelse, at det ikke må føre til, at man bryder med planlægningsopgaven. Det er vanskeligt - når planen skal omhandle en optimal arealanvendelse - at gennemskue om det skal være arealmæssige betragtninger eller miljømæssige betragtninger, der er afgørende for valgene i planlægningen. Derfor kan det være besværligt at sammenfatte en miljøvurdering for hele planen. Specielt når det samtidigt bør fremgå klart, at det er arealanvendelse og ikke miljø der er argumentet for selve planen.

Ønskes det alligevel at sammenfatte kan vurderingen nuanceres ved at lave en statusredegørelse om, hvordan bestemte retningslinier har påvirket vurderingen af de miljømæssige konsekvenser. Det kan her vise sig, at retningslinier man tror er meget stærke, ikke er det i virkeligheden.

Om de modstridende forhold har betydning for legaliteten i planlægningen er vanskeligt at vurdere. Det at forskellige dele af planen er modstridende, skyldes at politikere er mennesker, der både vil det ene og det

andet. Dertil kommer at miljøet vægtes meget forskelligt fra politiker til politiker. Det betyder at argumenter om miljøforhold ikke altid accepteres. Det er derfor et spørgsmål, om det vil ændre politikken, hvis den strategiske miljøvurdering synliggør modstridende forhold i planen.

Det er demokratiets spilleregler, at politikerne kan beslutte hvad de vil. Det er borgerne der glemmer at agere politisk, når de ikke reagerer på, at politikerne ikke er konsekvente. Og borgerne er ikke altid opmærksomme på miljøforhold.

Politisk ses det som et spørgsmål om, hvorvidt usikkerheden skal komme miljøet tilgode. En strategisk miljøvurdering kan af nogle politikere ses som indicier om miljøpåvirkning, men at dette stadig er usikkert. En sådan situation har det politiske niveau svært ved at forholde sig til endnu. Problematikken går igen i kap.5 godkendelser i henhold til miljøbeskyttelsesloven. Her kan problemet være, hvordan det skal dokumenteres, og her er embedsmændene heller ikke fortrolige med dette problemfelt. Spørgsmålet er om, det er muligt at have myndighedsafgørelser baseret på skøn. I Danmark er det ikke særlig udbredt endnu.

Otto Simonsen, under forsøgsprojektet ansat i amtets direktionssekretariat og bindeled mellem teknisk forvaltning og de øvrige tre forvaltninger¹⁴

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed

Om regionplanlægningens centrale rolle

Regionplanlægningen har i mange år været nedtonet og stedmoderligt behandlet. Frem til 1992 var regionplanlægningen placeret lige under Amtsdirektøren. Siden er regionplanlægningen lagt ud under direktøren i teknisk forvaltning, og der mangler interesse for selve planlægningen og for at udvikle den. Det er en nedtoning af planlægningen, som kan være årsag til, at der i dag ikke er et samlet og overordnet ansvar i amtet for regionplanen. Regionplanarbejdet har i realiteten hovedsageligt været varetaget af en enkelt medarbejder i planafdelingen og det har nok været utilstrækkeligt. Det har medført en omorganisering af arbejdsopgaverne imellem grenkontorerne.

Regionplanen handler om, hvad borgerne må og ikke må, og mindre om hvor politikerne vil hen med planen, og hvilken vej regionen skal udvikle sig. I planen mangler der klare målsætninger og overvejelser over, hvordan man vil nå målsætningerne. Det juridiske er vægtet mere end målorientering. Endvidere mangler der en tættere sammenhæng mellem regionplanen og andre planer i amtet.

Om strategisk miljøvurdering

Man kan sige, at der har manglet politiske direktiver for gennemførelsen af den strategiske miljøvurdering. Muligvis har der ikke været udstukket de nødvendige rammer for, at selve miljøvurderingen kunne fungere efter hensigten. Det kan skyldes, at der ikke er noget samlet ansvar for regionplanlægningen. Der har ikke været givet redskaber til at samarbejde om planopgaven. Både med hensyn til regionplanlægningen og den strategiske miljøvurdering har der været manglende opbakning fra direktionen og politikerne.

Strategisk miljøvurderings anvendelighed som planredskab

Det er efter O. Simonsens mening vanskeligt at se værdien af den strategiske miljøvurdering. Han har ikke siden projektet fået erfaringer med redskabet. Redskabet kunne muligvis anvendes til at integrere miljøhensyn i undervisning- og kulturforvaltningen.

Selve arbejdet med miljøvurderingen husker O. Simonsen, som et arbejde med uoverskuelige skemaer. Både vurderingen af hver retningslinie og krydstjek burde gøres kortere og mere operationaliseret. Der var bl.a. en vanskelig diskussion om stærke og svage retningslinier.

Ifølge O. Simonsen vil en overordnet sammenfatning af hele planen blive unuanceret. Det er kun en teoretisk mulighed. Det er for komplekst at gøre i virkeligheden. Det er dog stadig fornuftigt, at vurdere den enkelte retningslinie for miljøkonsekvenser, selvom det er et problem, at det kommer til at virke meget enkeltstående.

Strategisk miljøvurdering - funktionalitet og legalitet

Med hensyn til hvorvidt strategisk miljøvurdering bryder med regionplanens funktion og legalitet, kan det fremhæves, at det ikke er noget politisk problem, hvis en strategisk miljøvurdering synliggør modsætninger i regionplanen.

¹⁴ O. Simonsen er i dag konstitueret kontorchef i Undervisnings- og Kulturafdelingen i Nordjyllands Amt.

Politik er fuld af paradokser. Paradokserne bliver tydeligere på lokalt niveau. Som eksempel nævnes politikken omkring motorveje. Det har stor politisk interesse, fordi udbygning af et motorvejsnet giver større trafiksikkerhed og bedre mobilitet. Samtidig er der politisk opbakning om, at privatbilismen skal begrænses. Bygger man motorveje vil der uvægerligt komme flere biler, så det er et paradoks.

Det er ikke noget problem for planlægningens funktion, at der på politisk niveau er modstridende forhold i planen. I sidste ende er politikerne suveræne til at vælge, hvad de vil.

Men det vil være en fordel, hvis de modstridende forhold i planen blev fremstillet for politikerne. På den måde vil det være muligt for politikerne at tage stilling til de paradokser, der måtte være. Embedsmændene har ligeledes deres professionelle ære i, at planen er afstemt politisk. Strategisk miljøvurdering kan derfor være et godt redskab for planlæggere, hvis det kan bidrage til at synliggøre modstridende forhold.

Anna Studsholt, Landskabschef i Nordjyllands Amt

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed

Om regionplanlægningens centrale rolle

Regionplanlægning skal omhandle de grænseoverskridende emner, dvs. de emner der overskrider kommune grænserne.

Om ændringerne i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner i 1991-planloven

Med hensyn til arbejdsdelingen mellem amterne og kommunerne blev den ændret i 1992, hvilket var en af hensigterne med loven. Det var tydeligvis den daværende regerings hensigt, at amterne skulle nedlægges på længere sigt. Derfor skulle så mange af arbejdsopgaverne ligge hos kommunerne. Man endte op med en geografisk arbejdsdeling mellem land og by, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. Den meget geografisk opdelt planlægning er man dog på vej bort fra igen via de senere lovændringer om henholdsvis kystzonebeskyttelse og detailhandel. Den nuværende regering ønsker, at regionplanen skal revitaliseres og spille en mere aktiv rolle. Som det ser ud i dag er det kun en tredjedel af kommunerne, der er i stand til at gennemføre seriøst planlægningsarbejde, resten er for små eller mangler personalet til det.

Nordjyllands Amt vil dog gerne arbejde sammen med kommunerne, og arbejder i fællesskab med kommunerne om detailhandel.

Om styring, regulering, god forvaltningsskik og retssikkerhed

Regionplanen skal indeholde både målorienteret styring og regulering samt en god forvaltningsskik og retssikkerhed. Er der ikke retningslinjer, er der ikke juridiske bindinger. Problemet med manglende retningslinjer illustreres med amtets naturpolitik. Her eksisterer en målsætning om at bevare de grønne kiler fra det åbne land ind i byerne. Der er dog ingen retningslinje, der følger op på målsætningen, derfor kan kommunerne bare sælge ud af de grønne kiler uden, at amtet kan gribe ind. Dette er et eksempel på en hensigtserklæring, der ikke kan bruges til noget. Dermed er det selvfølgelig ikke sagt, at der ikke skal være politiske mål, men de skal følges op af retningslinjerne.

Om VVM og enkeltsager i regionplanlægningen

Hvad angår VVM og enkeltsagers placering i regionplanen, kan problemerne efter Anna Studsholts opfattelse illustreres med udgangspunkt i et eksempel om omfartsveje. Med hensyn til omfartsvejene er retningslinjerne i regionplanen klare. Den principielle holdning er, at der ikke skal bygges uden for eller langs med omfartsvejene. Ønskes det alligevel, skal der laves regionplantillæg, så det er ikke noget, der kan ske i det skjulte. Dog kan man erklære nogen forhold for mindre betydende, og derved undgå at lave et tillæg. Retningslinjerne er derfor et meget vigtigt element i reguleringen af arealudlæg, og væsentligt er, at man ikke kan søge dispensation fra en retningslinje.

Man bør lave regionplantillæg, så der kommer en debat. Derfor er det kedeligt, hvis politikerne vil erklære noget for mindre væsentligt, hvis det er væsentligt.

Den nuværende tendens er, at der kommer flere enkeltsagsbehandlinger, hvilket vi som regionplanlæggere ikke mener er hensigtsmæssigt. Eksempelvis er der de mange svinefarme, hvor det i nogle tilfælde kan se ud som om, at der søges om tilladelse til udvidelse uden at det skal bruges til andet end at øge ejendommens værdi.

Der er behov for en politik på VVM-området. Eksempelvis ville en udpegning af områder i regionplanen, der sætter begrænsninger på disse områders belastning, kunne illustrere hvor svinebrug kan udvide, og hvor de ikke kan. Dette ville være en hjælp under gennemførelsen af VVM for de enkelte sager. Men det er der indtil videre ingen politisk interesse for, da man ikke vil udelukke nogen områder fra at søge på forhånd. Problemet med VVM er derfor, at den enkelte sag ikke ses i en regional sammenhæng.

Om implementeringen af strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen

Der har altid eksisteret konflikter mellem ”hårde” og ”bløde” miljøværdier. De bløde værdier er ofte svære at kvantificere. De kvantificerbare konsekvenser vejer tungest. Arbejdet med SMV har medført en større fokusering på bløde værdier som landskab og kulturværdier. SMV kan således fremhæve og synliggøre bløde værdier, hvilket må betragtes som en positiv udvikling. Dog ville det være ønskværdigt, at planlæggerne kunne prissætte de bløde værdier; eksempelvis hvor meget vi vil betale i kroner for at bevare et område. Men der er lang vej, og det der kan måles og vejes får stadigvæk en overvægt.

Kritikken af SMV har været, at det er for gummiagtigt og subjektivt, og at udfaldet således afhænger af hvem der udfører den. Derfor er det vigtigt, at der er flere faggrupper, der er med til at vurdere konsekvenserne, så det ses ud fra flere synsvinkler. Afdelingens erfaringer er derfor, at flere medarbejdere fra andre afdelinger skal inddrages i den kommende SMV. Det kan selvfølgelig være mere arbejdskrævende, men antallet af mandetimer betyder ikke det store, hvis det der fremstilles har kvalitet. Hvis det en enkelt fremstiller ikke kan bruges og ender på en hylde, er det jo spild af arbejdstimer.

SMV kan i debatten være med til at pege på konsekvenser, der endnu ikke er taget højde for. Endvidere kan SMV bruges til evaluering af planen. Som planlæggere mangler vi analyser af planens effekter.

I forbindelse med diskussioner omkring amtets planlægning og udarbejdelse af SMV, er A. Studsholt blevet opmærksom på, at amtets afvejninger ikke er synliggjort i tilstrækkelig grad i forhold til hvad man gjorde i 1985, da hele det åbne land blev afvejet på kryds og tværs. SMV kan i den forbindelse medvirke til at illustrere afvejningerne. Afvejningerne eksisterer i hovederne på planlæggerne, men det skal i højere grad synliggøres for beslutningstagerne, så afvejningerne indgår i den politiske proces.

Med hensyn til en sammenfattende vurdering af planens konsekvenser er dette ikke sket som en synlig afvejning af de enkelte sektorinteresser.

De udarbejdede miljøkriterier er gode. I forhold til checklisten har arbejdet medført, at miljøkriterierne er blevet meget bedre med hensyn til eksempler og overskrifter. Dog kan mange af eksemplerne stadigvæk gøres bedre så de er mindre generelle og bedre gennemtænkt i forhold til konkrete eksempler.

Offentlighedens rolle i den strategiske miljøvurdering

Med hensyn til SMV og offentlighedens rolle pointerer A. Studsholdt, at den grundlæggende ide med offentlighed er at skabe debat om en række emner. Det kan i den sammenhæng måske være lidt ligegyldigt med en sammenfatning af planens samlede konsekvenser, fordi den ikke skaber debat. Borgerne er interesserede i emner eller tematiske spørgsmål og ikke i den samlede miljøkonsekvens af regionplanen. Amtets temahefte om netop det emne havde i hvert fald ikke den store interesse i offentlighedsfasen. Set i bakspejlet burde man have koblet miljøvurderingen ind i de emner, der var størst interesse om, f.eks. detailhandel, vindmøller og grundvand.

Reaktionen fra offentligheden og politikerne har været ringe, hvilket er planlæggernes opgave at rette op på med de erfaringer vi har fået. Det hele har været meget nyt for afdelingen, og der har været delte meninger lige fra, at det var spændende til andre, der synes det var for arbejdskrævende. Der har været mange diskussioner, og som planlæggere skulle vi finde ud af hvilket ben, vi skulle stå på. En del diskussioner har omhandlet, hvordan der kommer dybde i konsekvenserne, og resultatet er, at der er skøjtet hen over dem nogle steder.

Miljøvurderingens anvendelighed som planlægningsredskab

Miljøvurderingen har påvirket os som planlæggere til at tænke bredere. I afdelingen har vi især været optaget af metode og beskrivelse, men det er ganske givet, at man kan få mere ud af redskabet. Det er vanskeligt at sige om, regionplanen er blevet mere sammenhængende eller bedre.

En fordel ved SMV er, at det medvirker til at skabe overblik for hvert planområde, og kan dermed få betydning for hele planen. Et bedre overblik giver mulighed for bedre beslutninger. SMV er ikke rigtigt blevet brugt udadtil i debatten, men i vores afdeling har vi fået det samlede overblik.

Ved enkeltsagsbehandling kan SMV også bruges. Problemet er nu, at miljøvurderingen er udgivet som temahæfte, og derfor ikke kan udgøre et retsgrundlag, som eksempelvis redegørelserne kan. Det er klart, at SMV bør integreres i planen, så den uddyber redegørelserne.

Amtets mål med SMV har været at synliggøre konsekvenser, og bevidstgøre os selv som planlæggere. Vores erfaring er bagefter, at vores formidling af SMV har været dårlig. Men vi kunne ikke forudse, at befolkningen ikke er interesseret i et tema udelukkende om SMV. Derfor har debatten givet for lidt. Befolkningen var interesseret i temaer som vindmøller og ikke SMV.

I fremtiden er målet, at SMV skal indgå i idédebatten. Den skal ikke placeres efterfølgende, fordi her er SMV ikke interessant. F.eks. har amtet planer om, at arbejde med alternative scenarier for udviklingen i Nordjyllands Amt, hvor SMV kunne kobles på. Man kan så sammenfatte og gå i dybden med de områder, der skaber debat. SMV skal knyttes til befolkningens interesser.

Desuden skal der flere medarbejdere med til at vurdere de forskellige konsekvenser, så alle sider bliver belyst. Der er flere konsekvenser, end de der er beskrevet, derfor er der behov for diskussioner, så produktet kan blive bedre. Hvis man sidder alene med sit eget område, ser man ikke alle konsekvenserne. Vi må arbejde i fællesskab og opnå en fælles forståelse. SMV skal ikke bare være en akademisk øvelse.

Miljøvurderingen - funktionalitet og legalitet

Der har i amtet ikke været overvejelser om, der i miljøvurderingen skulle indgå en sammenfattende vurdering af regionplanens miljømæssige effekter. Dog kan der være problemer ved at sammenfatte de miljømæssige konsekvenser, fordi man derved løsriver SMV fra planprocessen, og ender op med et færdigt produkt ved siden af planen. SMV bør indgå løbende, og indimellem brydes op i emner for derved at samles igen. Spørgsmålet er også, hvem der har glæde af en sammenfatning. Borgerne kan bedst lide at diskutere emner, og ved arbejdet med enkeltsager er der også kun nogle emner, der vælges ud.

Det er vanskeligt at svare på om, det er et problem, at en miljøvurdering kan påvise funktionelle uoverensstemmelser mellem forskellige dele af planen. Som planlæggere i forvaltningen er vi vant til, at man i arbejdet med planer må afveje mellem miljøfordel A eller B. Derfor har vi til en hvis grad altid lavet miljøkonsekvensvurderinger. At vælge skal man ikke være bange for. Politikerne kan også her gå ind og markere, at de har truffet et valg.

Man kan godt have en plan, der ikke er fuldstændigt afvejet i forhold til alle emner. Nogle områder er mere bundne end andre. Det afhænger af, hvor præcise retningslinjerne er. Eksempelvis er nogle af by- og landzone retningslinjerne meget præcise. Andre retningslinjer har mere karakter af at være overordnet planlægning med anvisning til kommunerne. Der er derfor forskellige grader af bindinger ved retningslinjerne, og det er svært at konsekvensvurdere noget præcist mod noget diffust, eksempelvis en ramme for den videre plan.

I regionplanen er der en række konflikter indbyggede, og der er både dem vi allerede kender, men også nogen vi ikke er klar over. Men samtidig er det ikke sikkert, at en SMV kan opfange dem alle. Eksempelvis er der jo også konflikter mellem miljøemner - som skov og landskab. A. Studsholt oplever heller ikke dette

som et problem ved efterfølgende sagsbehandling, hvor der eventuelt kunne opstå problemer med en utilstrækkelig detaljeringsgrad.

Mange ting bliver der løbende lavet miljøvurdering af. Den behandling af indsigelser som amtet tager sig af, kan man i flere tilfælde kalde en form for miljøvurdering. Ligeledes har politikerne været gode til at tage fornuftige afvejninger. De tager ud og kigger på områder, det ikke bare er sort og hvidt, der er grundlag for vurderingen.

Ser man på miljøvurderingen af 1997-planen i forhold til miljøvurderingen af 1993-planen, er der kun tale om forbedringer. Men hvis vi ser på hvad der foregår i virkeligheden, er det ikke så ligetil, at det hele bare skulle være en positiv udvikling. Man bør nok i højere grad tage de negative konsekvenser med. SMV er i høj grad et planlægningsredskab.

Modstridende retningslinjer er et problem, vi forsøger at opfange ved, at flere læser planen igennem. Problemet er, at der efterhånden er for mange emner i regionplanen. Derfor bliver sammenkoblingen i sidste ende besværliggjort. Det sker, at afvejninger der burde være foretaget på et tidligere tidspunkt, først bliver foretaget efter at regionforslaget er lagt frem til debat. Ofte er man som planlægger i tidsnød i den sidste del af regionplanprocessen.

Et eksempel er vindmølleparker i forhold til enkeltstående vindmøller. Her har man nok så velovervejet tænkt over, hvordan møller skal se ud, når de står i en park, men samtidig er der ikke foretaget afvejninger af, hvilken strategi der skal være for de enkeltstående møller i nærheden af en møllepark. Det resulterer i et visuelt rodet billede, der ikke blev opdaget inden regionplanens endelige vedtagelse.

Man skal dog være opmærksom på, at regionplanen ikke er en plan, der giver alle svarene. Det er et spørgsmål om, hvordan man planlægger. Laver man rammer, der giver et spillerum eller retningslinjer, som ikke giver mange muligheder. I Nordjyllands Amt planlægger vi udfra, at der skal være et handlerum. Vi forsøger at skabe rammer, der kan skabe kvalitet i de efterfølgende kommune- og lokalplaner. Her kan det selvfølgelig være vanskeligere at lave en SMV, fordi det er på det intentionelle plan, og ikke er efter en meget stram planlægning, hvor tingene er givet på forhånd.

Amternes planlægning adskiller sig i dag fra hinanden, fordi der i mange år har været stor frihed i regionplanlægningen. Nu stilles der flere og flere krav til regionplanen fra de statslige udmeldinger, som sikkert i de kommende år vil ensrette regionplanlægningen. I Nordjyllands Amt er vi bekymrede for, at nogle af de opgaver der medfører mange enkeltsager vil gennemhulle regionplanen som en samlet plan. Eksempelvis foreslås kommunernes vindmølleplaner at overgå til regionplanen. Det vil medføre et hav af regionplantillæg, som omhandler placering af enkeltmøller, og herved bliver regionplanens funktion som overordnet samlet plan vanskeligjort.

Marianne Bender, Himmerlands Energi og Miljøkontor¹⁵

Miljøvurderingens værdi for borgerne og deres opfattelse af borgerinddragelsen

Om regionplanlægningens rolle og værdi

M. Benders opfattelse af regionplanen er, at den skal forvalte de lovgivningsmæssige rammer, som Folketinget udstikker. Det er væsentligt, at regionplanen har et lokalt kendskab og understøtter lokale initiativer.

M. Bender forholder sig meget kritisk til Nordjyllands Amts regionplan, da den opleves som meget restriktiv, og ikke skaber regionale eller lokale udviklingsmuligheder. Regionplanen henvender sig mest til kommunerne, hvoraf mange føler sig presset. Det kan ifølge M. Benders opfattelse ikke være formålet, for kommunerne skal kunne planlægge ud fra de lokale rammer.

Det ville være positivt, hvis regionplan og retningslinjer ikke sætter for stramme rammer op, men mere fokuserer på de muligheder, der er. Man skal vende bøtten på hovedet.

Amtets planlæggere og politikere er uden visioner, de forvalter kun efter gældende lov og skaber ikke muligheder. De skulle hellere planlægge efter; hvad vil vi gerne have i Nordjyllands Amt, hvilke arbejdspladser, hvilken struktur? Amtet planlægger ikke efter de lokale borgeres ønsker og forsøger heller ikke at løse regionens problemer. Amtet må karakteriseres som trægt og bureaukratisk. Samtidig er de meget centralistiske i alt det, de foretager sig.

Amterne burde egentlig nedlægges, de harmoner ikke med en dansk tankegang om, at individet skal sættes i centrum. Amterne kan jo hellere ikke magte den opgave, der hedder borgerinddragelse. De har ikke de geografiske overblik, der er nødvendigt. Kommunerne kan bedre forvalte og skabe retningslinjer for det lokale niveau. Amterne er for dårlige til at bruge kommunernes ekspertise, og teknikerne i kommunerne har i amtet svært ved at komme igennem med fornuftige forslag. Standard svaret er altid nej i stedet for at skabe muligheder. Tit er det også vanskeligt at følge amtets proportioner, eksempelvis må rensningsanlægget svine, men et dambrug må ikke.

Om regionplanlægningen i praksis

Regionplanen fungerer derfor ikke i praksis og lever heller ikke op til de forventninger, M. Bender har. Retningslinjerne er bare restriktioner. Målsætningerne kan i sig selv være gode nok, men der skal efterfølgende handling til. Her er det også svært at følge regionplanen. M. Bender har erfaring med regionplanen siden 1990, og det er stadigvæk ikke synligt om, de opstillede mål bliver indfriet.

Om borgerinddragelsen

Med hensyn til borginddragelse mener M. Bender, at borgernes ideer og forslag bliver taget alvorligt, men spørgsmålet er, hvem der kan henvende sig. Man skal være meget opsøgende eller medlem af en organisation for at få indblik i og kunne overskue planlægningen.

¹⁵ Himmerlands Energi og Miljøkontor er en lokal forening der vejleder folk i miljø og energispørgsmål. Den finansieres gennem en basisbevilling fra Miljø og Energiministeriet og diverse fonde. Marianne Bender er daglig leder af kontoret og desuden aktiv i en række sammenhænge, som:

- Borgergruppe, som er meget aktive i regionplanssammenhæng.
- Gruppe der er blevet dannet omkring højspændingsinitiativer i ådale.
- Vårst Miljøforening.
- OVE.

Borgerinddragelsen fungerer ikke optimalt, fordi det er meget vanskeligt at få et overblik over sager i amtet, og hvilke muligheder man som borger har. Tit er det nødvendigt med juridisk indsigt for at forstå planlægningen.

M. Benders holdning er, at borgerne skal tidligt ind i processen, allerede ved første debatfase. Her har amtet en stor fejl. De sender ikke debatoplæg eller regionplanen ud til interessegrupper.

Men er man først kommet igennem de første vanskeligheder med indsigt i amtets planlægning, bliver ens ideer taget alvorligt af amtet, og der er god mulighed for at påvirke det endelige udfald. Det er især nemt, når amtet har sympati for ideen. Så er der samarbejde, men i andre tilfælde kan der være tale om et dårligt samarbejde som eksempelvis ved vindmølleplanlægning. Det er en dårlig ide, at borgerne selv eller kommunen ikke skal have lov til, at bestemme hvor møllen skal stå, fordi amtet i deres planlægning ikke tager højde for en placering, der svarer til de optimale vindforhold.

Endelig diskuterede vi regionplanbussen, som M. Benders synes er en dårlig ide. Ved at gå ned og snakke lidt i en bus ændrer man ikke verden - det er simpelthen for useriøst.

Om strategisk miljøvurdering

Af princip burde SMV være en forudsætning for planlægning. SMV kunne være en hensigts erklæring for, hvordan man vil tage hensyn til miljøet. I en SMV er miljøbegrebet meget bredt defineret og har især vægt på det, der er synligt. Det kan sammenlignes med DN's miljøbegreb.

Umiddelbart virker amtets SMV ensidig. Det er ikke udtrykt, hvilke miljøproblemer der er store og alvorlige, alle miljøspørgsmål har samme status. Ligeledes er det vanskeligt, at se hvad redskabet skal bruges til. Det er jo ikke et debatoplæg, og hæftet kan ikke bruges til at styre miljøet med. Alt i alt ligner det en stikordsopgave, der er et internt oplæg til at få overblik over nogle punkter i regionplanen.

I energiafsnittet i SMV temahæftet handler det f.eks. ikke om CO2 problematikken - det er absurd. Afsnittet der hedder energiforsyning burde have heddet vindmøller, fordi det er meget misvisende med pågældende overskrift, når der kun behandles vindmøller i afsnittet.

Havde M. Bender haft muligheden for at se den strategiske miljøvurdering tidligere, ville hun have en række kommentarer til amtet - formentlig en række steder. Derfor burde amtets SMV være til diskussion, men det har ikke været kommunikeret ud. Temahæftet ligger ligeledes heller ikke op til en seriøs dialog, og der står ikke noget som amtet kan angribes for. Det er svært at se, hvordan man skal reagere på temahæftet.

Endvidere kan der stilles spørgsmål til, at amtets SMV ikke indeholder en vurdering af kraftværker, biogasanlæg, decentrale kraftvarmeværker samt en diskussion og vurdering af hele forsynings strukturen. Embedsmændene har siddet for sig selv og kan ikke se, at SMV skal handle om andet end vindmøller og kraftvarmeværker. Det er visionsløst, og hænger fast i gammel rutiner.

Som SMV ligger nu, kan den ikke bruges til noget, det der står er alt for tyndt. Det er ikke usandt, men hvad skal man bruge teksten til. Enhver borger i amtet kunne have formuleret det samme. SMV skulle hellere handle om; hvad vi vil, hvad der skal fremmes, og hvordan det skal se ud osv.

M. Bender har ikke brugt SMV-materialet i forbindelse med læsningen af regionplanforslaget. Regionplanen bliver brugt som en opslagsbog.

Som SMV ligger nu har den ingen værdi. Men SMV som princip har værdi, og er en udmærket ide.

Om forbedringer

Amtet burde nedsætte en tværsektoriel gruppe, hvor borgere og organisationer inddrages. De ville kunne give amtet nogen ideer fra det virkelige liv, som har konkret substans. Det betyder en ny offentlighed om SMV, men som organisation vil Himmerlands Energi- og Miljøkontor hellere end gerne deltage i sådan en gruppe og være med i den tidlige fase ved regionplanarbejdet.

M. Bender er derfor fortaler for, at borgerinddragelsen allerede sker i idefasen. Amtet skal ligesom mange kommuner i højere grad sikre borgernes medindflydelse. Dette kunne ske ved at amtet inviterer borgere og organisationer til en brainstorm om, hvad der skal arbejdes med i det kommende arbejde med SMV.

SMV kunne have funktion som en rettesnor for regionplanen ud fra en miljøvinkel. SMV kunne derfor fungere som en facitliste, man i amtet forsøgte at nå. Den ville gøre SMV mere dynamisk, hvilket er væsentligt.

M. Bender mener, at det er uklart hvilke mål, den udarbejdede SMV skal ses i forhold til.

Konsekvensvurderinger giver kun mening i forhold til mål, for hvad skal man ellers vurdere i forhold til. M. Bender savner derfor en klar udmelding om, hvad amtet vil med miljøet og hvilke mål de har sat sig.

Det ville være en fordel, hvis SMV blev koblet til regionplanen for en diskussion af hvilke miljømål, der skal nås. Samtidig kunne SMV fungere som en evaluering af, hvorvidt amtet lever op til de opsatte mål.

Via SMV kan amtet sætte miljø til debat, og i den forbindelse er det væsentligt at det ikke kun handler om landskab og det visuelle. Her referer M. Bender især til hæftets energi afsnit, hvor amtet kunne sætte spørgsmål til hvordan man skal energi forsyne i amtet. Diskussionen ville herved også handle om CO2 udslippet der rækker udover det synlige i landskabet.

Om borgerinddragelse i strategisk miljøvurdering

Med hensyn til borgernes inddragelse og funktion ved SMV, er M. Benders holdning, at borgerinddragelse er glimrende, men det er ikke sikkert, at det altid er relevant. Muligheden skal være der. SMVs princip om offentlighed og inddragelse er derfor relevant/glimrende.

Problemet ved borgerinddragelse på amtsniveau er, at det er en vanskelig opgave at nå ud til borgerne. Derfor er det yderst vigtigt, at kommunerne deltager ved en udarbejdelse af SMV. De kan få borgernes synspunkter med eller i højere grad inddrage de lokale borgere. Ligeledes er kommunerne væsentlige at inddrage i udarbejdelse af SMV, fordi kommunerne kan overskue de lokale konsekvenser, som amtet ikke har øje for.

I forbindelse med udarbejdelsen af SMV er det vigtigt at kommuner og organisationer deltager i udarbejdelsen af miljømål. Amtets borgerinddragelse foregår i dag på den måde, at kommuner og organisationer ikke inddrages i spørgsmål om målsætninger inden det indføres i regionplanen. Det er væsentligt, at der skabes debat om hvilke fokuspunkter, der er væsentlige indenfor miljøspørgsmål.

Bliver borgerne og organisationerne inddraget fra starten skal de nok følge med i, hvad der sker på området. Man skal give borgerne mulighed for at være med, hvor de har en interesse. Derfor er det også enormt vigtigt, at regionplan oplæg og hæftet om SMV bliver sendt ud til de organisationer og borgere, der er aktive.

Om politisering

M. Bender mener, at der er behov for en yderlig politisering af både amtets og kommunernes planer. Embedsmændene er for visionsløse og forvalter kun loven.

Ønsker man en borgerinddragelse, er det nødvendigt med politisering, så hensigterne i planen kan diskuteres, og borgerne får mulighed for at påvirke politikerne. Det ville også stille et krav til politikerne om, at øge

deres viden indenfor de områder, de træffer beslutninger om. De må tage mere stilling. Det skal være en dialog.

Hans Ole Christensen, Juridisk konsulent på Landboret, Nordjyllands Amt

Miljøvurderingens værdi for borgerne og deres opfattelse af borgerinddragelsen

Om regionplanlægningens rolle og værdi

Hans Ole Christensen nævner indledningsvist, at Landboret har en vigtig opgave i at læse og komme med indsigelser i regionplanrevisionen. At regionplanlægningen prioriteres meget højt skyldes at den handler om det åbne land, som er grundlaget for landbrugets aktiviteter. Ud over amtets regulering er der landbrugskommissionen, som administrerer landbrugsloven og derved i vidt omfang varetager forhold som vedrører landbrugets interesser.

Det er Landborets synsvinkel, at det skal være muligt at drive landbrug i det åbne land, derfor viser man stor opmærksomhed omkring emner som vindmøller og skovrejsning, hvor det kan stride mod jordbrugsinteresser. Landboret repræsenterer sine medlemmer, og er derfor enige i de overordnede emner, der er forhandlet igennem politisk i landbrugets organisationer. Det bliver vanskeligere, når de politiske målsætninger kommer til at handle om den enkelte, f.eks. når der skal udlægges våde enge. Organisationen er ikke rustet til, hvordan det skal gøres.

Et vigtigt emne i regionplanlægningen er amtets kompetence som zonemyndighed. For at kunne rådgive i disse spørgsmål er det derfor vigtigt for Landboret at kunne forudsige, hvordan amtet vil administrere zonelovgivningen i konkrete sager, og dertil anvender man i høj grad regionplanen.

De områdeudpegninger, der er i regionplanen, er et andet emne der har organisationens interesse. Et eksempel er de regionale jordbrugsområder, der er lavet på et videnskabeligt grundlag ved at opgøre jordens bonitet. Men det er et spørgsmål om, det reelt er de vigtige jorde, der er udpeget. Hvis der f.eks. er vækst i landbruget i et ellers marginalt jordbrugsområde, bør det fremstå som et område, hvor der er regionale jordbrugsinteresser. I forhold hertil stemmer de faktisk udpegninger af regionale jordbrugsområder ikke altid overens med udviklingen i jordbruget.

Udpegningen af regionale jordbrugsområder er i sig selv et symbol på, at landbruget har fået mere konkurrence på arealanvendelsen i det åbne land. Andre interesser skal varetages, og derfor udpeges der nu områder til forskellige aktiviteter og også områder, hvor jordbruget har prioritet. Arealerne i det åbne land er efterhånden mere reguleret end tidligere. Også på arealer der er forbeholdt jordbrug, reguleres landbruget mere i dag.

Regionplanen er teknisk set et godt stykke arbejde. Det er positivt, at der er tegn på at samarbejdet mellem landbrugsforeningerne og amtsrådet forbedres. Samarbejdet med det tidligere amtsråd var ringe. Hvor der tidligere var afholdt halvårlige møder, blev det sjældnere og sjældnere, idet der var mere uenighed efter møderne end før møderne. Til sidst holdt fællesmøderne op og landbrugets organisationer og Landboret var overladt til offentlighedsfaserne med hensyn til at komme med indsigelser. Det var vanskeligt, at komme igennem med synspunkter i offentlighedsfaserne. Derfor er det positivt at landbrugets ledelse igen indbydes til egentlig politisk samarbejde.

Baggrunden for at samarbejdet gik i stykker var en sag, der startede med et regnskyl i efteråret 1994. Markerne led under oversvømmelse, da vandløbene gik over deres breder. Der opstod uenigheder, da amtet anklagedes for ikke at vedligeholde vandløbenes afvandingssevne til fordel for en politik om naturhensyn i vandløb. Det fremgår af regionplanen, at afvandingen skal sikres, samtidig med at naturoprettningen skal foregå under hensyntagen til afvandingen, hvorfor episoden medførte en række erstatningssager. Sagerne er i dag ved domstolen.

Om offentlighed og borgerinddragelse

Med hensyn til høring af offentligheden og borgerinddragelse i planlægningen er Landboret er en af de eneste organisationer, der har indsendt kommentarer, hvor en bred del af regionplanemnerne er taget op. Alligevel er kun to af indsigelserne taget op og besvaret af amtet.

Om strategisk miljøvurdering

At lave strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen mener H. O. Christensen kan være både godt og dårligt. En strategisk miljøvurdering, der kan skabe overblik over miljøområdet, er der ikke noget i vejen med. Men indgår miljøvurderingen i afvejningen af spørgsmål, vil det fordreje perspektivet, hvis der er stillet fokus på miljø. Hvis en strategisk miljøvurdering er kloget og dygtigt lavet, er det ikke noget problem, at der er behørig opmærksomhed. Men problemet er, at den strategiske miljøvurdering ikke kan indeholde hele sandheden, og derfor kan der være risiko for at afvejninger vil foregå på forkerte præmisser.

Vi har set det med naturpolitikken, hvor der blev lavet en vurdering af udviklingen. Der kom en masse fagligt ubegrundede undertoner frem i vurderingen om store grimme maskiner og siloer etc. forbundet med udviklingen i landbruget. Synspunkterne var som sagt ikke fagligt begrundede, men havde der imod en tydelig undertone af kritik af det eksisterende og fremtidige landbrug.

Sådanne vurderinger hænger slet ikke sammen med målsætningerne i regionplanen. Men ligesom den foreliggende strategiske miljøvurdering, er den heller ikke indarbejdet i regionplanen. Det betyder, at selvom landbrugets organisationer er imod den og ikke kan acceptere den, får den lov til at eksistere som ”en uddybning” af en regionplans retningslinie.

Hvis man vil lave en strategisk miljøvurdering, er det vigtigt, at den er integreret i selve planen. Ligger den strategiske miljøvurdering, som et tillæg ved siden af planen er det uklart, hvilken kompetence der er i miljøvurderingen i forhold til i regionplanen.

Inddragelse af miljø i planlægningen kan give vanskeligheder. F.eks. kan grundvandsforureningen afhænge af sædskifte, dyrkningsmåden etc. Det er derfor vigtigt med meget konkret viden og et langt tidsperspektiv.

Det, at lave en helhedsorienteret miljøvurdering f.eks. af vandløbenes vandafledning versus overløb over marker, er meget vanskeligt at gøre endegyldigt. H. O. Christensen har, som han udtrykker det, den firkantede holdning, at hvis man laver en helhedsorienteret vurdering af vandløbenes vandafledning henholdsvis overløb over marker, vil det nok vise sig, at der vil blive transporteret flere næringsstoffer væk fra marken end der vil sive ned og blive reduceret i jorden. Man kunne måske komme frem til det resultat, at vandløbene skal behandles på den gamle måde for at kunne aflede vandet uden at det løber ind over markerne. Men det er svært at sige om, det er bedre for miljøet at behandle vandløbene som drækanaler eller lade vandløbene gå over sine breder i nogle perioder. Det vil sige, at der skal mange eksperter til at lave en miljøvurdering, og stadig vil det være meget vanskeligt at vurdere de nordjyske vandløb.

Om sammenfatning af miljøvurderingen for hvert planområde

H.O. Christensen kan godt tænke sig, at den strategiske miljøvurdering omfatter en sammenfatning for planområderne. Når man gør det kan man også se på områder der lapper over hinanden. F.eks. er det modstridende, hvis et grundvandsområde ligger ind i et regionalt jordbrugsområde, fordi det vil gribe ind i arealkategorien, når grundvandet skal beskyttes. Strategien burde være at vurdere muligheden for at integrere områdekategorier, som f.eks. grundvands- og skovrejsningsområder. Ellers får man alt for mange udpegninger ved siden af hinanden.

Det man kunne forbedre er, at man kan lave en mere konkret afvejning og så få konsekvenserne vurderet og fremstille alternativer til hvordan, det ellers kunne gøres.

Det har ikke sprunget i øjnene, at lave en samlet vurdering for hele planen. Landboret har ikke haft brug for en samlet vurdering, men nøjes med at forholde sig til det amtet udarbejder. Og på en måde er miljøkonsekvensvurderingen et mere abstrakt plan, end det der arbejdes på hos Landboret.

Om værdien af den foreliggende vurdering

I Landboret har man gennemset den strategiske miljøvurdering i forbindelse med regionplanrevisionen, men den har ikke været anvendt til f.eks. indsigelser eller forslag.

Om offentlighed og borgernes/organisationernes funktion

Borgernes funktion i forbindelse med miljøvurderingen handler om, hvorvidt borgeren kan gå ind og diskutere vurderingerne. Det er vanskeligt, f.eks. hvis man som borger er interesseret i landbrugets ret til at dyrke jorden. I sådan en situation er det ikke muligt at få kritiske vinkler på miljøvurderingen om f.eks. grundvandsforureningen. Miljøspørgsmålet bliver først interessant for borgerne, når der afvejes. Det vil sige når man spørger ”kan jeg være her, når dit vand også skal være her?”

Strategisk miljøvurdering kan være et redskab for Landboret i det omfang, det kan synliggøre de prioriteringer der laves.

Om miljøvurderingens belysning af modsætninger i planen

Det er også interessant, hvis miljøvurderingen kan synliggøre modstridende forhold i planen. F.eks. kan det anvendes i forbindelse med vandløb. Som nævnt ovenfor ønskes det politisk at vandløbene både skal aflede vandet, men samtidig skal der være naturhensyn. Strategisk miljøvurdering kunne anvendes i planlægningen til at vurdere, hvor meget planen udretter for den ene interesse i forhold til, hvor meget den udretter for den anden interesse. Dermed gøres det klart om, der er foretaget en reel afvejning, som politikerne kan stå inde for, og om det stemmer overens med målsætningerne.

Som det er i dag indeholder planen udelukkende positive beskrivelser af at det ønskes, at sikre en afvanding fra arealerne samtidig med at vandløbene indsnævres og slynges. Det er svært at se, hvordan politikerne kan mene begge dele, selvom der i planen står, at naturgenopretningen skal være under hensyntagen til afvanding.

Om politisering af planlægningen

Politisering af regionplanlægningen vil være godt både gennem borgerinddragelse og offentlighed, men også gennem at skærpe de politiske beslutninger. Embedsmændene politiserer meget indenfor rammerne i regionplanen, hvilket muligvis skyldes, at der er meget vidde rammer. Der bliver i det hele taget ført en tvetydig politik.

Et godt eksempel er igen vandløbsplejen. Det historiske forløb starter med, at amtet påbegynder en ændring af miljøregulativet for vandløb. Alt i mens amtet afventer revisionen, der står på over en tiårig periode, plejes et af amtets vandløb ikke. Selvom vandløbet slammer til, tøver amtet med at pleje det af den grund, at det ikke er ønskeligt at grave i vandløbet, før miljøregulativet er afgjort. Historien viser at amtets embedsfolk har haft miljøkasketten på i deres sagsbehandling. Landbrugets organisationer presser på overfor amtet om at varetage deres ansvar for plejen.

Det er ofte embedsmændene, der styrer sagernes gang, fordi de præsenterer en masse redegørelser og tal for politikerne, som grundlag for det der anbefales. Det gør det vanskeligt for politikerne at træffe deres egne beslutninger.

Det er vigtigt, at politikerne fører argumenterne helt igennem i regionplanen og derved skærper beslutningerne. Regionplanen skal være en politisk beslutning og det skal være forståeligt for læseren, hvorfor planen ser ud som den gør.

Barbara Diklev, bestyrelsesmedlem i Landsforeningen af landsbysamfund.

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed og anvendelse i regionplanlægningen

Om regionplanlægningens centrale rolle

Regionplanlægningen er vigtig for foreningen, der især har brug for at have viden om, hvordan zoneloven anvendes i amtet. Det drejer sig særligt om mulighederne for at renovere og genopbygge ejendomme i landområder, samt om muligheder for at starte erhvervsaktiviteter. Amtet kunne være mere fleksible med hensyn til at se på de faktiske vilkår i det åbne land, i stedet for at administrere zoneloven snævert, og ensartet for hele Jylland.

Regionplanlægningen bør omfatte følgende emner, som er relevante for landsbysamfund:

Detailhandelsplanlægning og storcenterpolitik, hvor det har interesse for landsbysamfund at der er stop for anlæggelse af storcentre.

Vandforsyning, hvor den spredte bebyggelse i det åbne land har særlige interesser og problemer.

Energi, som handler om at energiforsyningen er billigere i byerne, hvilket bør ændres så vilkårene ligestilles for by- og landbefolkningen. Foreningen arbejder for en mere decentral kraftvarmeforsyning, så der ikke opstår et pres på landbefolkningen om tilslutning til f.eks. naturgas, som der f.eks. opstod i Vodskov.

Transport, hvor situationen er at trafikskaberne ikke hører befolkningen i forbindelse med planlægning af ruter og tider. Det er et ønske at trafikskaberne laver høringer ved denne planlægning. Foreningen går desuden ind for at (gen-)oprette de små togbaner, fordi busruter alt for let bliver nedlagt eller omlagt.

Vejnettet, som også har interesse for landsbysamfund, fordi der er store udgifter forbundet med at vedligeholde mindre veje.

Emnerne er vigtige i regionplanlægningen fordi det er emner, hvor borgerne bør høres.

Regionplanens retningslinier er klare, men med hensyn til målsætningerne i planen, mener B. Diklev, at det er vigtigt at foreningen prøver at få mere indflydelse. Det kan ses i sammenhæng med, at det er lettere for befolkningen at forholde sig til enkelte emner i regionplanen. Som organisation er det vigtigt også at forholde sig til planens overordnede målsætninger. Emnerne der blev debatteret i den 2. offentlighedsfase er f.eks. gode, fordi spørgsmålene påvirker hele amtet.

Om borgerinddragelse

Det kan i nogle tilfælde være vanskeligt for borgere at få indflydelse. F.eks. med hensyn til landzone-administrationen kunne amtet godt høre borgerne mere.

Med hensyn til borgerinddragelse i regionplanlægningen fungerer offentlighedsfaserne godt og borgernes ideer indsamles og behandles. Men det kunne være en idé, at der også samles op på borgernes forslag og ideer i de mellemliggende perioder, så der var en løbende respons.

At der ikke samles op på den viden, der ligger i hverdagsrutinerne kan også illustreres ved trafikskabets omlægning af en busrute. Omlægningen af ruten gennemførtes uden at den tidligere chaufførs erfaringer blev inddraget og busruten blev tilrettelagt så den ikke modsvarede behovet. Resultatet er at befolkningen anvender bil i stedet for bus og selskabet mister kunder.

Om strategisk miljøvurdering

At lave en strategisk miljøvurdering i forbindelse med regionplanlægningen er principielt en god idé. Den kan bidrage med god baggrundsviden til planrevisionen. Barbara Diklev er først blevet opmærksom på temahæftet med miljøvurderingen i forbindelse med dette interview og derfor har hun ikke brugt den i under de offentlige høringer. Temahæftet med miljøvurderingen ikke er blevet sendt ud ligesom det øvrige relevante materiale, der almindeligvis sendes ud til organisationsrepræsentanterne.

Der er ikke behov for en samlet vurdering af planen. Konklusionerne er klare nok som de fremstår. Det er vigtigere at specificere miljøkriterierne.

Om miljøkriterierne og de vurderede effekter

Miljøkriterierne er generelt gode, og det er frugtbart med de eksempler der er på miljøeffekter. Det fungerer godt at miljøeffekterne på den måde bliver konkretiserede. Der er ikke brug for at de vurderede effekter fremstilles med tal.

Men et kritikpunkt er, at vurderingerne på en lang række af områderne mangler menneskelige elementer. Der fremstilles i vid udstrækning en idealistisk bymæssig synsvinkel i miljøvurderingen. På den måde er den farvet i en retning, der ikke gavner landdistrikterne. Der mangler i høj grad viden omkring livet i det åbne land. Det er tydeligt at planlæggerne på amtet ikke har en overordnet viden om brugen af og værdierne i landdistrikterne.

For at løse det problem bør amtet inddrage både faglige interessegrupper som f.eks. DN og landbrugsorganisationer og geografisk orienterede interessegrupper som f.eks. landsbyudvalg, i miljøvurderingen. Eksempelvis kunne Landsforeningen af Landsbysamfund bidrage til miljøkriterierne og eksemplerne, fordi de jo indeholder et sæt normer for hvad der er positivt og negativt.

Om anvendelighed af strategisk miljøvurdering

Miljøvurderingen kan forbedre kommunikationen mellem borgerne og amtet ved at der lægges et emne ud som borgerne skal forholde sig til. Foreningen ser det som vigtigt, at der er reelle argumenter for borgernes deltagelse. Det er vigtigt at borgerne deltager i spørgsmål som omhandler hvilken udvikling der skal være i regionen.

Dialogen kan også fremmes ved at der laves en tematisering af miljøvurderingen. F.eks. kunne der inviteres til temaaftner. Temaer fungerer bedre end overordnede spørgsmål, og en idé kunne være at tage emner op der overlapper i forhold til arealanvendelsen, som f.eks. skovrejsning, råstof og grundvand. Et væsentligt problem vedrørende de møder amtet allerede afholder er, at der ikke er en ordentlig forudgåendeannoncering af mødernes afholdelse. Et møde der sætter fokus på miljøvurderingen vil muligvis være for overordnet for den almene befolkning og vil kun have en lille og speciel tilhørerskare.

Det vil være bedst hvis amtet inviterede samarbejdspartner ind allerede tidligt i miljøvurderingen. Derved kunne interessegrupper tidligt komme med deres indspil til miljøkriterier og vurderingsgrundlag. Det vil lette processen for amtet hvis interessegrupperne indgår fra starten i stedet for grupperne senere laver indsigelser og kritiserer og gør processen langsommelig og træls. Det er muligvis en god idé, at det kunne være en nedsat borgergruppe, men der skal sørges for en bred repræsentation af brugere af landområderne. Alt i alt er interessegrupperne fuldstændig inde i hvilke emner der vigtige i en vurdering, hvorfor det ville være en god ressource at drage nytte af.

Om politisering

Det er vigtigt at styrke planlægningen gennem en politisering både gennem borgerinddragelse og gennem en styrkelse af den politiske udmelding. Det sidstnævnte bør dog ikke føre til, at den politiske proces bliver mere lukket. Det vigtige er, at der stadig er mulighed for at borgerne bliver hørt. Derimod må den politiske

udmelding gerne blive skærpet og klarere. Det ville også gøre det lettere at holde politikerne fast på målsætningerne. Muligvis kan miljøvurderingen godt være med til at synliggøre målene.

Med hensyn til den almindelige kommunikation omkring miljøforhold kan det nævnes, at en grøn guide har haft en positiv betydning for en debat om miljø på tværs af interesser. Guiden har haft betydning for en bedre forståelse omkring miljøforhold i lokalområdet. Hvis amtet vil have almindelige mennesker til at forstå og beskæftige sig med miljøvurderingen, så ville det være en måde at gøre det på. Fordelen er, at det er lønnet, kvalificeret arbejdskraft, hvilket der er brug for på det område. Det vil være positivt hvis amtet understøtter sådan et initiativ.

Om forbedringer

Der bør inddrages flere menneskelige elementer i vurdering af miljøeffekter. Blandt andet er der mange værdier, der ikke kommer frem omkring livet i landdistrikterne. Hvis Landsforening af landsbysamfund, som geografisk interessegruppe, inddrages i udformningen af vurderingsgrundlaget vil det forbedre miljøvurderingen, der ellers virker meget idealistisk.

Som tidligere nævnt kunne det også være en idé at organisere miljøvurderingen på temaer, som kan inddrages på temaaftner. Det kræver en kvalificeret og udvidet arbejdsindsats, hvis amtet vil have almindelige mennesker til at arbejde med miljøvurderingen.

Hanne Heilmann, aktiv i Landsforeningen for By- og Bygningskultur

Miljøvurderingens værdi for borgerne og deres opfattelse af borgerinddragelsen

Om regionplanlægningens rolle og værdi

H. Heilmann er meget positiv stemt overfor amtets planlægning, fordi der ikke er samme mængde af interne interesser, som eksisterer i en kommune. Amtet skal bevares, fordi kommunerne ikke kan magte de mange opgaver der eksisterer, og som kræver en langsigtet strategi. Regionplanen har lang højere kvalitet end kommuneplanerne, som tit ikke ændrer sig fra gang til gang. Amtets planlægning er endvidere af betydelig værdi for at lokalisere, de værdier et område som Skagen har. Ifølge Hanne Heilmanns opfattelse er det også positivt med en overordnet regulering på EU niveau vedrørende den landskabelige og miljømæssige. Som eksempler nævner hun habitatområder.

Om planlægningen i praksis

Regionplanen har som medie udviklet sig positivt i retning af, at den er blevet mere tydelig og klar overfor den enkelte borger. Det er blevet nemmere at gennemskue konsekvenserne. Som borger kan man hente hjælp i regionplanens retningslinjer, hvis man ønsker at få gennemført ting i kommunen. H. Heilmanns interesser er af helhedspræget karakter, og derfor benytter hun i højgrad amtets planlægning, når kommunen ikke tænker langsigtet og går i for små sko. Hun har især gode erfaringer med Landskabskontoret, der altid er behjælpelige med informationer.

De centrale led i regionplanen er vejanlæg, sygehuse, skoler, affald, råstof, svinefarme og natur. Kulturmiljøet er vigtigt, men endnu et trængt område i regionplanen. Det kan dog ændre sig ved, at der nu bliver etableret et Kulturmiljø Råd.

Regionplanen lever i højgrad op til H. Heilmanns forventninger, men der er ønske om, at de mere bløde værdier kommer ind i regionplanen. Det er dog en langsom proces, og kræver et holdningsskifte i den amtslige regulering.

Om borgerinddragelsen

Med hensyn til inddragelse af borgerne, mener H Heilmann at borgerne inddrages i den grad, de selv ønsker det. Borgerinddragelsen fungerer, idet man kan få alle de oplysninger og informationer, man som borger ønsker. Aktindsigt er også mulig.

Amterne lytter til borgernes interesser, og det skal de. Men det er væsentligt, at man kan råbe op. Man bliver også taget mere alvorligt/seriøst, hvis der er flere borgere, der går sammen. Amtet må derfor gå dybere ind i problematikken.

Det kan dog være vanskeligt for borgeren at følge med, når politikerne ændrer beslutninger i sidste øjeblik uden klare motiver. Det er også væsentligt, at der er respekt om embedsmændenes arbejde, da de har stor indsigt og arbejdet med emnerne i længere tid.

Om indholdet i den strategiske miljøvurdering og brugbarheden heraf

SMV brugbarhed ville øges, hvis den blev indarbejdet i regionplanen, således at konsekvenserne vurderes inden beslutningen træffes. Det er svært at komme med vurderingerne bagefter, det er ikke brugbart. Eksempelvis er det godt med begrænsninger og vurderinger af store indkøbscentre og svinefarme. De små samfund er meget følsomme, og udviklingen kan hurtigt tippe i en uheldig retning, hvis man netop ikke sætter begrænsninger eller vurderer konsekvenserne. Man kunne selvfølgelig godt tænke sig flere vurderinger, men der må være en grænse.

For Hanne Heilmann er SMV et væsentligt redskab til, at folk kan få yderligere information i regionplanprocessen. Borgernes funktion i den sammenhæng er, at komme frem og være interesserede i bl.a. de fremgangsmåder amtet benytter. Det nytter ikke, at det kun bliver til brok indenfor hjemmets 4 vægge.

Det er positivt, at der arbejdes med det strategiske, som SMV jo er. Det er den langsigtede planlægning, der er brug for.

I forbindelse med diskussionen om miljøkriterier, finder H. Heilmann at de er dækkende, men ser gerne at kulturmiljøet kommer mere med. De bløde værdier er vigtige, men nogen i forvaltningen skal jo have sans for det.

Tit er det et problem at forskellige myndigheder ikke arbejder sammen. Der skabes en regulering, der ikke tager højde for de forskelle, der eksempelvis eksisterer ved bygninger og arkitektur.

Det er ønskeligt med en sammenfattende vurdering af planens konsekvenser på miljøet. Men det er selvfølgelig altid et spørgsmål om omkostninger, og derfor et økonomisk prioriteringsspørgsmål der må afgøres politisk.

SMV synliggør prioriteringer, men det er helt op til den enkelte borger at deltage i diskussionerne. Tit er informationer om en sag, dog for entydig og vanskeliggør en debat.

Den enkelte skal være meget opsøgende, men så er der også rig mulighed for at få alt den information, man ønsker. Men der er sjældent, den lille borger er så ihærdig. Derfor mener H. Heilmann, at det er godt amtet har etableret en bus, der kører rundt lokalt og giver folk mulighed for at debattere med politikerne. Et andet vigtigt punkt for at skabe gode debatter er, at øge omtalen af planlægningsemnerne og debatlokaliteter i aviserne.

I regionplansammenhæng er det væsentligt med en politisering. Tit er politikere og embedsmænd uenige. Politikerne skulle lytte mere til embedsmændene og lave langsigtede planer, selvom de kun sidder for en periode på 4 år.

Om forbedringer

Forslag til forbedringer af den kommende SMV er en øgning af de bløde værdier, som sundhed, plejehjem og menneskelige værdier. Det er jo en del af kulturmiljøet. H. Heilmann taler for et helhedssyn, der både tager de sociale, økonomiske og miljømæssige aspekter med.

Thomas Elgaard Jensen, formand for Friluftsrådet i Nordjyllands Amt

Miljøvurderingens værdi for borgerne og deres opfattelse af borgerinddragelsen i planlægningen

Om regionplanlægningens rolle og værdi

Friluftsrådets interesse er det åbne land og byerne. I forbindelse med det åbne land er det især beskyttelse og adgang, der er væsentlige diskussionsområder. Men står det til et valg mellem beskyttelse og benyttelse, er det beskyttelse der vægtes højst. Vi kan som forening ikke forsvare, at vi mister naturværdier. Men normalt er det vores holdning, at de to ting ikke er i modstrid med hinanden.

Regionplanens rolle er et stort spørgsmål. Men regionplanen er jo en ramme for kommuneplanen, hvilket er væsentligt. Således ved kommunen hvilke rammer, den kan udfolde sig indenfor.

Regionplanen orienterer om en række områder, og hvordan man skal forholde sig til dem. For Friluftsrådet er det interessant, og et godt redskab til at holde sig orienteret om eksempelvis andre interesser, der berører friluftslivet, og hvad der er af nye tiltag. Regionplanen er overskuelig og læsevenlig for organisationer som os, derfor tilfredsstillende regionplanen vores behov.

Det er positivt, at alt ikke er diskuteret og afklaret i regionplanen. Eksempelvis kan naturmål, der ikke er helt velovervejede økonomisk betyde, at organisation kan hænge politikerne op på målet bagefter. Politikerne kan derfor blive nødt til at bevilge bagefter, hvilket kan være en fordel for natur og miljø.

Der kan også være tilfælde, hvor mål og midler ikke hænger sammen. Thomas nævner et eksempel med fredninger, hvor amtet ønsker at pleje arealerne, men ikke magter opgaven pga. amtets økonomiske ressourcer. Situationen bliver kun forværret af, at amtet samtidig har et mål om at frede endnu flere områder. Sådanne tilfælde betyder, at man ikke kan tage amtet seriøst - økonomi og mål hænger ikke sammen.

Et konkret eksempel, der illustrerer amtets manglende logik, er Toldenes skov. Amtet ønsker, at skoven skal fredes, selvom den allerede er klassificeret som fredskov. Det ene spørgsmål er, hvorfor amtet vil frede skoven, så folk bliver hindret i at bruge skoven. Det andet spørgsmål er, hvorfor amtet ikke bruger deres ressourcer på de områder, der allerede er fredet, som de allerede har vanskeligheder med at passe.

De væsentlige miljøspørgsmål som regionplanen skal omhandle, er de områder, den regionale planlægning har ansvar for. I regionplanen kommer man rundt om hele miljøbegrebet, som består af både miljø og natur. Både miljø og natur fungerer som en enhed i regionplanen. Ved enkeltsags behandling er det ganske anderledes og klodset.

Om offentlighed

Med hensyn til offentligheden skal det først siges, at forløbet op til 97 udgaven har været mere spændende end tidligere. Debatmøder, der har været arrangeret af lokalpolitiske foreninger, har givet en bredere og bedre debat. Det har været godt at få græsrodder og organisationer på banen, fordi de kan have forskellige meninger om samme ting.

Debatbussen lyder som en god ide, men har ikke været i området.

I amtets planlægning foregår der en fin borgerinddragelse. Dem der vil høres har rig mulighed for det - samtidig er der møder og henvendelser fra amtet.

Men er det først sådan, at der foreligger et regionplanforslag, er det meget vanskeligt at ændre selv et komma i den. Før-offentligheden (dvs. den forudgående offentlighed) er derfor meget central. Her bliver man hørt. Om det er ens egne ideer, der kommer igennem er vanskeligt at sige, fordi mange kan have de samme ideer. Men Amtet er lydhøre.

Om strategisk miljøvurdering

T. E. Jensen fik kendskab til SMV, da han fik sendt temahæftet ud til den første offentlighedsfase, og havde der mulighed for at kommentere på vurderingen.

Som forening vurderer Friluftsrådet SMV positivt, idet deres ideer bliver støttet gennem konsekvensvurderingen. Gennem SMV fås også en afklaring af, hvor slemt eller godt det ser ud miljømæssigt i amtet. Derved bliver foreningen be- eller afkræftet i det, de nu går rundt og forestiller sig.

Men det er klart et redskab, der er mest anvendeligt til politikere. De kan bruge det til at vurdere deres politik, og om udviklingen er i overensstemmelse med denne. Det giver politikerne et overblik.

Om de vurderede miljøeffekter er beskrevet godt nok, er et vanskeligt spørgsmål. Dels er der de overordnede spørgsmål og dels de helt konkrete ting, som kræver speciel indsigt. I Friluftsrådet har de brugt SMV til almen orientering - ikke i form af at den fungerer som en facitliste, men til at diskutere andre emner, der er relevante for Friluftsrådet.

Om der er brug for en samlet vurdering af planens konsekvenser har ikke været diskuteret. Evalueringen går på hele regionplanprocessen og ikke på enkeltemner som SMV.

Med hensyn til hvad SMV kan bruges til, har T.E. Jensen den opfattelse, at SMV ikke kan bruges til at sætte en debat i gang, det gør den almindelige planlægning. SMV kan derfor bruges til de emner, der er debat om. Det gør dog ikke SMV mindre relevant eller mindre nødvendig.

Om borgerdeltagelse

Til spørgsmålet om borgernes ideer kan indgå som grundlag for en vurdering ved eksempelvis udarbejdelse af miljøkriterier og vurderingen, svarer T.E. Jensen bekræftende. Han har ikke konkrete forslag til, hvordan det skal foregå. Men ideen er god, fordi der jo er borgere, der har gode erfaringer, der kan bruges i planlægnings sammenhæng.

Men det må nok erkendes, at det er vanskeligt med borgerinddragelse, fordi det er et meget teoretisk begreb. Man kunne lave en tredje model, der opererer under en føroffentligheds periode, hvor man vurderer forskellige emner.

Konkret kunne man holde nogen møder, der blev optaget på bånd, så kunne planlæggerne bruge hvad de synes. Lige så snart det kommer til at skulle formulere noget skriftligt, synes folk, at det er vanskeligt og besværligt. Formidling er vanskeligt, og det vil være en fordel, at embedsmændene formulerer de gode ideer fra møderne på skrift.

På den anden side er det ikke altid nemt med oplysning og inddragelse af borgerne. Amtet må nogen gange træffe beslutninger, der er upopulære blandt borgerne. Det er vigtigt, at de tør det. Eksempelvis vil folk hellere end gerne bygge langs motorveje og have store butikker. Her kan SMV være med til at belyse miljøaspekterne og argumenterne for, at det er en dårlig ide.

Om politisering

I det politiske arbejde mener T.E. Jensen, at den vigtigste politisering foregår under arbejdet med det statslige udmelding til amterne. Her kan Friluftsrådet komme på banen politisk. T.E. Jensens har den grundholdning, at sagsbehandling ikke skal være politisk. Embedsmænd i amterne skal skabe et grundlag, der gør det muligt at træffe rigtige beslutninger på.

Det politiske spillerum på det amtslige niveau er meget begrænset, idet linjen er lagt i de statslige udmeldinger. På amtsniveau er det snare et spørgsmål om holdninger. Politisering er derfor noget, der foregår på det statslige niveau.

Thorkild Kjeldsen, formand for DN Samrådet i Nordjyllands Amt¹⁶

Miljøvurderingens værdi for borgerne og deres opfattelse af borgerinddragelsen

Om regionplanlægningens rolle og værdi

For T. Kjeldsen er regionplanens centrale rolle og værdi, at det er et vigtigt reskab, som der jo også lovgivningsmæssigt er lagt op til. Det er redskabet til at lave fælles planlægning i en region, således at der ikke sker konkurrence mellem kommuner, som kan være resultatet af en dårlig planlægning. Regionplanens styrke er, at amtets planlæggere kommer som en udefra kommende i lokale sager. Havde det været kommunernes opgave, ville de som lokale politikere og planlæggere være for tæt på interesserne i mange tilfælde.

Begrebet om bæredygtighed er også centralt i en regionplansammenhæng, fordi det er et emne kommunerne ikke kan håndtere.

Ligeledes kan regionplanen bruges til at identificere udgangspunktet for en handling, hvad man kan og ikke kan.

I Regionplanen er det vigtigt, at emner som vådområder er inkluderet (åer, vandløb og lavbundsarealer). T. Kjeldsen mener, at der på dette felt mangler en fælles planlægning. Eksempelvis er der en række myndigheder, der forvalter Limfjorden. Her ville det være en ide, hvis amtet havde ansvar for de områder, således at en myndighed planlægger for området.

Et andet vigtigt regionplanemne er det åbne land. Det skal ses i lyset af, at flere kommuner hamstrer jord og har arealer til by og sommerhuse uden, at der nogen sinde bliver behov for det.

Et område der mangler delvist i regionplanen er affaldsområdet. Der mangler en regionalstyring af området, og som det ser ud nu, er det renovationsselskaberne, der styrer området. Det gør det vanskeligere at lave miljøinitiativer.

Om planlægningen i praksis

Regionplanen er for en organisation som DN mulig af takle og overskue. Der er mange gode retningslinjer, men et ord som bør er vanskeligt at takle.

Men for den enkelte borger er regionplanen vanskelig at overskue. Formidlingen er dårlig, og der er alt for meget materiale. Eksempelvis er der både planer, forslag, temahæfter osv., hvilket gør det vanskeligt at gennemskue, hvad der egentlig er planen. Det er meget forvirrende, og temahæfterne bør i højere grad indarbejdes i regionplanen.

Et andet eksempel på dårlig formidling er, at regionplanen omtaler gamle kort, som ikke er en del af forslaget for 1997.

Det væsentlige, der bør kommunikeres ud til borgeren, er retningslinjerne. Det er det eneste holdbare i en administration af planen.

¹⁶ DN Samrådet i Nordjyllands Amt er en organisation, der koordinerer amtets lokalkomitéer indenfor Danmarks Naturfredningsforening med hensyn til de store og generelle linjer. Samrådet har deltaget i regionplanlægningens ider fases eksempelvis detailhandel, strand og kystzone samt drikkevandsområder.

Om borgerinddragelsen

Med hensyn til borgerinddragelse har amtet via en tematisering formået at få flere borgere med. Men det er mere vanskeligt med en SMV, fordi det er en metode/redskab, som folk ikke engagerer sig i.

Om borgernes forslag og ideer bliver taget alvorligt i regionplan sammenhæng, har T. Kjeldsen ikke overblik over. Det samme gælder mht. DN's synspunkter og ideer. Men amtet udarbejder jo en fin oversigt over henvendelser, og alle får et svar.

Til mange debatmøder kommer der mærkelige forslag. De får ingen skriftlige kommentar, men det kan man heller ikke forvente.

For DN nytter det noget at henvende sig med ideer og spørgsmål. Enten inddrages det, ellers får man en forklaring, og det er jo godt nok - vi kan jo ikke lave regionplanen.

Om strategisk miljøvurdering

T. Kjeldsen blev opmærksom på SMV, idet han fik temahæftet tilsendt til kommentering. SMV er spændende oplæg, men det er vanskeligt at bruge, fordi det er for og imod der beskrives. Men for politikerne er det et godt redskab, når der skal prioriteres. SMV kan af organisationer bruges til at få indsigt i, hvad planlæggerne synes, der skal tage højde for.

Med hensyn til miljøparametrene savner T. Kjeldsen mere målbare parametre og en differentiering. I den forbindelse refereres til side 17 i temahæftet om SMV. Det er vanskeligt at se handlingen for sig, og dermed hvad de negative konsekvenser betyder. Vurderingerne er subjektive og meget værdiladede.

Ligeledes er det svært at se, hvordan SMV så bliver brugt i regionplanen. Det ville være en fordel med nogen mere klare mål og parametre. Som eksempel nævnes en råstofgrav i fredet område. Her ville det være godt med en værdisætning af området, i form af om naturen er sjælden, eller der findes den samme slags naturværdi andre steder i landet.

Men umiddelbart er de nævnte miljøeffekter dækkende, og der er mange gode ting med. Der er godt, at modsætningerne er med.

Til et spørgsmål om DN ville være interesserede i at indgå i en arbejdsgruppe om miljøkriterierne, mener T. Kjeldsen, at DN gerne vil være med i arbejdsgrupper, der går ind og vurderer konsekvenserne samt hvilke miljøkriterier, der er relevante. En sådan ordning ville medføre en større respekt fra borgerne. Samtidig vil de implicerede parter kunne få en bedre forståelse for hinanden.

Om VVM

VVM er et godt instrument til vurderingsbeskrivelser og der er offentlighed om det. Ved vurdering af svinefarme er det dog knap så elegant. Der mangler en helheds beskrivelse for området, for at kunne vurdere bæredygtigheden i det regionale område. Ved VVM kan man ikke se på området som helhed, derfor var det en ide at amtet i den regionale planlægning gik ind og udpegede områder, hvor udvidelser kunne eller ikke kunne finde sted. Derfor er det godt at få miljøvurderingerne skærpet på et overordnet plan.

Om offentlighed i strategisk miljøvurdering

DN var en af de organisationer, der henvendte sig til amtet i offentlighedsfaserne angående SMV. Efter DN Samråds opfattelse burde der være en sammenfatning af SMV, der kunne indgå i den samlede plan, da det er meget svært at se temahæfternes funktion. Retningslinjernes miljømæssige konsekvenser bør jo stå sammen med de pågældende retningslinjer. Som det er nu, har temahæfterne ingen gennemslagskraft for de, som opererer udenfor amtet. Der savnes således en tydelighed af SMVs rolle i regionplan sammenhæng.

T. Kjeldsen har læst SMV hæftet og synes, det ville have været en bedre formidling, hvis den var indarbejdet i regionplanen. Det kan jo ikke være meningen, at man selv skal tænke tingene ind i en sammenhæng.

For politikerne er det væsentligt, at så mange synspunkter som muligt er repræsenteret i SMV. De skal træffe beslutningerne.

Et andet vigtigt punkt er at så mange som muligt har kendskab til planen - ellers behøver man jo ikke at lave en plan.

SMV kan være med til at synliggøre, hvad der vægtes. Især hvis man laver en kategorisering af, hvad der er væsentligt. DN mener, at de små ting nogle gange forsvinder i en meget overordnet politik. Levesteder og sprednings muligheder kan have en meget væsentlig betydning for mange arters overlevelses muligheder. Og i regionplansammenhæng forsvinder eksempelvis en del af Nordjyllands Amts naturpolitik, der bliver udtrykt andre steder.

Om politisering

Med hensyn til behovet for politisering af planlægningen, mener T. Kjeldsen, at det er en fordel, hvis de politiske mål er mere fremtrædende. Nogen retningslinjer i regionplanen er mere klare end andre. En ulempe ved politisering kan være, at debatten og beslutningerne bliver meget ideologiseret.

Det ville være godt, hvis en politisering kunne medføre, at man kommer til nogen erkendelser og kan tage afgørelser mellem modsætningerne i planen. Det er dog svært i praksis.

Eksempelvis er der ved offentlige møder tit en meget lokaltpræget diskussion. Det er der ikke plads til i regionplan sammenhæng. Derfor er en yderlig borgerinddragelse vanskelig, fordi det vil skabe en tilmudring og ikke have en brugbar effekt. Ved yderlig borgerinddragelse får amtet svært ved at lave det, der skal være den overordnede plan. Det er selvfølgelig et demokratisk ideal, at alle skal kunne ytre sig, men i mange tilfælde kan oplysning til borgerne være en fordel.

Om forbedringer

En kommende SMV er vanskelig at komme med nye forslag til, men T. Kjeldsen mener dog, at amtet skal satse på at arrangere temamøder, hvor der medvirker et panel med en række forskellige aktører, således at flere vinkler bliver belyst i selve vurderingerne. Det skaber en god indsigt og kan af organisationerne bruges i strategiske sammenhæng, fordi man ved hvad andre ligger vægt på.

Klaus Tveden, aktiv borger i Pandrup kommune i Nordjyllands Amt

Strategisk miljøvurderings gennemførlighed og anvendelse i regionplanlægningen

Om regionplanlægningens centrale rolle

Regionplanlægningens centrale opgaver er erhvervsudvikling, vejvæsen, samt aktiviteter omkring sundhed, natur-miljø og turisme. Et andet centralt område er arbejdsdelingen mellem kommunerne og amtet. Kommunernes indflydelse bør indskrænkes fordi kommunikationen mellem politikere i amt og kommune går direkte mellem politikerne uden om borgerne. Hvis kommunernes indflydelse reduceres bliver amtets opgaver ikke kun administrative men kan også indeholde initiativer og de kan have direkte samarbejde med borgerne.

En sag omkring en turistområdeplan for Nordjyllands Amt er afgørende for K. Tvedens syn på planlægningen og miljøvurderingen. Kort refereret handler det om en turistområdeplan, som Skov- og Naturstyrelsen barslede med for nogle år siden. Planerne for Nordjyllands Amt drejer sig om et meget turistbelastet og i øvrigt naturfølsomt område. En række privatpersoner ønskede at lave indsigelser til planen, hvorfor de efterlyste en række undersøgelser om lokalområdet, herunder bl.a. konsekvensanalyser vedrørende miljø, trafik, socialt og økonomisk.

Turistindustrien havde det syn på planen, at der skal kunne udlægges områder ud til turisme uden, at der hver eneste gang skal startes forfra med godkendelser. Borgernes syn på sagen var, at der i det konkrete tilfælde ikke skulle udlægges områder til turisme, da det drejer sig om meget følsomme naturområder. Borgerne mente i øvrigt, at beslutninger om udlægning af turistområder i hvert enkelt tilfælde bør vurderes ud fra om det er til gavn eller nødvendigt for kommunen. De problemstillinger der henvistes til af borgerne, var om turismen giver flere arbejdspladser, om turisterhvervene er skatteydere i kommunen og om kommunen får en masse omkostninger som følge af planens virkeliggørelse.

Amtets planlægning fungerer godt, dog kan følgende kritikpunkter nævnes:

- Der mangler fremtidsperspektiver, f.eks. efterlyses 2-3 forskellige fremtidsmodeller.
- Regionplanens gyldighedsperiode og den næste regionplanperiode bør tages med i planlægningen, så det bliver muligt at se, hvad der arbejdes mod på længere sigt.
- Regionplanen skal indeholde flere positivlister over muligheder. Derved bliver den et værktøj der kan bruges af borgerne. I dag er den ikke et aktivt værktøj.
- Kommuner reviderer deres planer samtidig med amterne. Det burde ligge forskudt.
- Høringsfaserne burde være længere og for at have et ordentligt grundlag for høringerne må der være alternativer og konsekvensanalyser.
- Amtet tænker ikke grundigt nok over, hvordan de mindre samfund, der ligger i tyndt befolkede områder, kan bevares. Der er utrolig mange omkostninger forbundet med de samfund.

Mere generelt kan det siges, at den fysiske planlægning bør foregå på overordnet amtsniveau og ikke på kommuneniveau. Kommunerne er for forskellige og kan ikke samarbejde om planlægning.

Om offentlighed og borgerinddragelse

Med hensyn til borgernes inddragelse i planlægningen har høringerne i dag en forkert form. Ofte er det kun en person, der fremlægger forslagene. I stedet burde der være både politikere og planlæggere tilstede, så de kan præsentere forskellige aspekter i planlægningen. Desuden kunne der være en planlægger-ekspert fra f.eks. Ålborg Universitet, som kan analysere planlægningen og de forslag der debatteres. Hvis der var andre eksperter tilstede ville dét også være en fordel, fordi de kunne supplere med tal og viden når borgerne diskuterer planen. I dag er det svært at diskutere når der ikke er nogen viden, der understøtter diskussionen. Derfor siger politikerne ofte til de offentlige møder: "det vil vi overveje senere".

Om strategisk miljøvurdering

Angående miljøvurderingen af regionplanen rekvirerede K. Tveden den inden interviewet. Hvorvidt den er god eller dårlig afhænger af hvem der er målgruppen. Som borger skal man være meget interesseret i miljøkonsekvenser for at sætte sig ind i miljøvurderingen og bruge den. Sproget er professionelt forvaltningssprog, som er meget knudret at forstå for almindelige borgere. Det gør at dokumentet virker stift. I princippet er det en god idé, at lave en miljøvurdering. En miljøkonsekvensvurdering hører hjemme i en demokratisk proces og skal udarbejdes inden beslutningerne tages.

En strategisk miljøvurdering ville have været god i forbindelse med den omtalte turistområdeplan.

Effekterne i miljøvurderingen er beskrevet på en tilfredsstillende måde, men det bør fremgå hvem der har vurderet det. Er det en faglig vurdering eller er det subjektive formodninger. Der savnes i det hele taget en dokumentation for effekterne, hvilket evt. kunne være i form af henvisninger til andre kilder eller beregninger. Men det skal ikke skrives ind i miljøvurderingen.

Den strategiske miljøvurdering bør indeholde en klar afsender, målgruppe og formål, for at den kan bruges.

Spørgsmålet om der savnes en sammenfattende miljøvurdering af hele planen er ikke så påtrængende, som det at der generelt savnes en samlet vurdering af hele planprocessen; forstået som en evaluering af planprocessen. Nærværende projekt om strategisk miljøvurdering er f.eks. en frugtbar feedback på planprocessen i og med, at der laves denne evaluering af miljøvurdering i regionplanlægningen.

Borgerne kunne godt bruge en vurdering af planlægningen set som et resultat af en proces. Hvordan virkede høringerne og indsigelserne, og på hvilke områder kan borgerne arbejde videre med nogle ting? Sådant en evaluering kan medføre, at det også for borgerne bliver en løbende proces at revidere regionplanen.

Miljøvurderingens muligheder for at fremvise, hvor planområderne er i modstrid med hinanden, vil være positivt for borgerne.

Om borgernes anvendelse af funktion i miljøvurderingen

Sagt mere bredt kan miljøvurderingen fremme mulighederne for, at befolkningen begynder at beskæftige sig med miljø. Det er meget vigtigt, at engagere befolkningen i miljøproblematikker så tidligt som muligt, derved kan det afhjælpes at miljø associeres med miljøfundamentalister og ekstremister.

Miljøvurderingen kan også fungere som en vejledning for borgere, der ikke har rigtigt kendskab til planlægningen. Gennem miljøvurderingen kan de få indblik i hvilke miljøeffekter der kommer af forskellige planer. Desuden kan borgerne vurdere hvor de selv står i forhold til de vurderede miljøeffekter.

Et forslag til formidling er, at miljøvurderingen kan ligge på amtets hjemmeside. Det vil fungere på en god måde hvis den interesserede har mulighed for at klikke sig ind på emner og gå mere i dybden med vurderingerne. En anden måde kunne være med tv-trailers.

Borgernes funktion i forhold til en miljøvurdering burde ikke være som kontrollanter af, at det amtet gør kan accepteres. Det burde være en kreativ proces. En idé kunne være at udpege en gruppe af borgere, som er initiativrige, besidder lokal viden og er ildsjæle. En sådan gruppe kunne gives et kommissorium, der skal arbejdes med i en afgrænset periode. Inddrager man derimod folk i et lokalområde, fordi de er berørte af planen, gør man folk til brokkehoveder, hvilket ikke er frugtbart.

Om politisering

En politisering af planlægningen gennem skærpelse af målsætninger vil ikke være meget værd. Alle politikere vil være med på en planlægning der skaber jobs. Borgerinvolvering er derimod essentiel.

Om forbedringer af strategisk miljøvurdering

En af de ideer, K.T. foreslår til næste miljøvurdering, er en forbedring af formidlingen, bl.a. tydeliggørelse af afsender og politisk formål med miljøvurderingen, henvisninger til yderligere dokumentation af vurderede effekter, samt en tydeliggørelse af modstridende målsætninger i planen.

Især foreslår K.T. at der sammensættes en borger-arbejdsgruppe, som kunne arbejde med miljøvurderingen, men i øvrigt også andre planområder.

Karl Bornhöf, SF, medlem af Teknisk Udvalg 1993-1997¹⁷

Strategisk miljøvurderings værdi for beslutningstagere.

Om regionplanlægningen

Regionplanlægningen er et meget godt redskab, idet det indeholder muligheder for at stikke rammer ud for hvilken udvikling, man ønsker. På den anden side kan regionplanen også være en pestilens, f.eks. når planen skal overholdes i enkeltsager, som K. Bornhöf finder væsentlige.

Regionplanen har også til opgave at bevidstgøre befolkningen, så de får en aktie i planen.

Regionplandebatten bidrager til at planen bredes ud til befolkningen, og derfor er det vigtigt, at de politiske holdninger lægges frem i høringsfaserne.

Om strategisk miljøvurdering

En strategisk miljøvurdering er i princippet en god idé at bruge i planlægningen. Det er politisk interessant at arbejde med vurderingen, som en yderligere formulering af det politiske budskab. At miljøvurderingen alligevel er blevet meget fersk skyldes, at den er lavet i en periode, hvor amtsrådet ikke har ønsket at være alt for grønne i deres politik.

Et andet problem, der gør at miljøvurderingen har haft begrænset værdi, er at den aldrig har slået helt igennem. Hverken ved den foreløbige vurdering af regionplan 1993 eller ved regionplanrevisionen frem til 1997. Her er det især overraskende, at den har fået så lidt opmærksomhed i den offentlige debat. Det var forventet at få reaktioner fra grønne organisationer som DN, samt fra landbrugets organisationer. Desuden var det også oplagt, at politikerne havde meldt ud omkring miljøvurderingen.

Det har ikke så meget været manglende direktiver fra ledelsen, som det har været forskelligt ambitionsniveau og engagement i de to kontorer, der er årsag til at det tværgående samarbejde har haltet, og at miljøvurderingen af den grund ikke er blevet styrket.

Om miljøvurderingens kvalitet

Vurderingen af miljøeffekterne er beskrevet alt for ferskt. Et eksempel er transportområdet, hvor miljøvurderingen kommer ind på især positive effekter af ændringerne, bl.a. står der i miljøvurderingen, ”trafiksikkerheden øges ved begrænsning af vejadgange til det overordnede vejnet og ved etablering af miljøprioriteret gennemfart eller hastighedsdæmpende foranstaltninger”. Eksemplet illustrerer, at der faktisk ikke står noget i vurderingen, og at der ikke vurderes hvilke effekter det vil have mere bredt for miljøet.

Miljøvurderingen kan forbedres, hvis der arbejdes videre med redskabet. Blandt andet kan den blive mere præcis med hensyn til omfanget af miljøkonsekvenser. Dette kan gøres ved at gå i dybden med vurderingen af konkrete emner for derved at gøre den mere omfattende i beskrivelsen af konsekvenser. Der må meget gerne være tal og figurer i miljøvurderingen. Et andet forslag er, at tage temaer ud og se på brydningssspørgsmål, som f.eks. infrastrukturerens effekter på sundhed og ydre miljø. Og til sidst vil det være en fordel, hvis den strategiske miljøvurdering indarbejdes i regionplanen.

Om en sammenfattende vurdering af planen

Med hensyn til en samlet miljøvurdering af hele regionplanen er det K. Bornhöfs synspunkt, at det kan være en frugtbar information. Det vil bidrage til synliggøre miljøeffekterne af den vedtagne udviklingsretning. Det er vigtigt for K. Bornhöf, at forholde sig til de overordnede miljøeffekter. Men samtidig vil det blive mere sprængfarligt, at lave miljøvurderingen. Grunden til at en samlet vurdering af planen er sprængstof er:

¹⁷ K. Bornhöf er i dag formand for Sundhedsudvalget.

- At den vil vise hvilke valg (i forhold til miljøspørgsmål), der kan komme til at blive taget.
- At den vil fortælle, hvad der er politikernes (miljø)påvirkningsmuligheder.
- At den kan skabe en situation, hvor man i konkrete diskussioner ønsker den ene side af konsekvenserne, men ikke den anden side.
- At den vil vække skepsis hos politikere, som ikke ønsker regionplanlægning, og som derfor heller ikke ønsker en samlet miljøvurdering stukket ud.
- At den vil skærpe regionplanlægningen i en retning, som nogle politikere ikke ønsker, fordi de ønsker at retningslinier og konsekvenser skal være så åbne, at det er muligt at træffe passende beslutninger i enkeltsager.

Den politiske skepsis og modvilje mod at lave en samlet miljøvurdering kan føre til, at embedsmændene kan tvivle på, at den samlede miljøvurdering for hele planen kan føres igennem politisk.

I det omfang strategisk miljøvurdering kan bidrage til at vise modstridende forhold i planen, kan det forbedre de politiske beslutninger. Men det medfører ikke, at planlægningen bliver utroværdig.

Politikerne har forskellige meninger, derfor kan der træffes mange – også modstridende – beslutninger. Det vigtige er, at beslutningerne er velargumenterede, og at politikere er bevidste om konsekvenserne. Det er det repræsentative demokrati. Eventuelle modstridende forhold i planen må lægges frem for politikere, så det kan debatteres politisk.

Om anvendelsen af den strategiske miljøvurdering

Miljøvurderingen har ikke haft nogen direkte indflydelse på beslutningsprocessen og vedtagelsen af regionplan 1997, men det har alligevel haft en betydning, at der politisk har været arbejdet med miljøeffekterne.

Om politisering af planlægningen

Politisering af regionplanlægningen er en forståelig diskussion. F.eks. har der været for lidt politisk lyst til at stå bag de ting, der blev slået op i planforslaget. Det resulterer i, at diskussionerne bliver meget vage, fordi politikere i en debat af forslaget er tilbøjelige til at sige: ”men det er jo kun et forslag, det kan vi bare lave om”. I stedet burde politikere argumentere for, hvorfor forslaget ser ud som det gør. Regionplanforslaget bør opfattes, som en midlertidig beslutning af, hvordan planen skal se ud. I den følgende debat skal det stadig være muligt at rykke politikere fra deres standpunkter for at forbedre planen. Men som det er i dag, er det ikke accepteret, at politikere kan skifte mening f.eks. under høringerne, og det er en væsentlig barriere for en frugtbar debat.

En politisering gennem en skærpelse af den politiske udmelding, vil også vise politikernes engagement og at det er vigtigt at deltage i debatten. Det vil skabe mere borgerdeltagelse i debatterne. Det er et problem i dag, at politikere bruger borgerne for lidt i forudgående offentlighedsfaser. Men det bliver bedre og bedre for hvert år. Under denne revision havde amtsrådet f.eks. en bus der kørte rundt i amtet. Det var en god dialog der kom ud af det, fordi politikere kom til at stå ansigt til ansigt med borgerne.

Om mulighederne for at forbedre miljøvurderingen

Ideer til forbedring af miljøvurderingen i næste regionplanrevision er som nævnt, at dele det op på områder, gå mere i dybden med vurderingen, præsentere omfang af miljøeffekterne med tal og figurer. Det kan tilføjes, at det er meget omfattende, at lave en miljøvurdering for hele planen. Og derfor foreslås det, at vurderingen deles op på emner eller temaer, som kan indgå i selve planen.

Desuden bør den integreres i regionplanen.

Det kunne være en idé, at nedsætte et udvalg af borgere og interesseorganisationer, der med

embedsmandsstøtte kan lave miljøvurdering af planen.

Karlo Jensen, Venstre, medlem af Teknisk Udvalg 1993-1997¹⁸

Strategisk miljøvurderings værdi for beslutningstagere.

Om regionplanlægningen

Det er en fordel at have planer i baghånden, der kan tages i anvendelse, når der er behov for det. K. Jensen har personligt haft brug for regionplanen i forbindelse med en kommunalpolitisk debat om at lukke en skole. Ved hjælp af regionplanen blev kommunalpolitikere opmærksomme på, at skolelukningen ville stride mod målsætningerne for byens status. Et andet eksempel på at regionplanen giver overblik over sammenhænge i regionen er på vindmølleområdet. I det tilfælde giver regionplanen et overblik over mulige placeringer af vindmøller, som suppleres med en konkret vurdering af lokaliteten. I dag bruges regionplanen ofte af K. Jensen i det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen, hvor andre medlemmer ikke har så godt kendskab til planen.

K. Jensen oplever, at landskabet og omgivelserne i Nordjyllands Amt er smukke at tage ud og se på. Selvom det ikke alene skyldes planlægning, er det muligt at planlægningen spiller en vigtig rolle i forhold til omgivelserne. Det synspunkt er anderledes end da K. Jensen i sin tid, som formand for teknisk udvalg, oplevede de første regionplaner, som en hæmsko for udviklingen.

Om strategisk miljøvurdering

Det er ikke klart, hvornår det kom på tale at lave miljøvurdering. Og der var ikke nogen politisk modstand mod at lave den, idet det ansås for positivt at have endnu en informationskilde til regionplanrevisionen.

Med hensyn til det indholdsmæssige i den strategiske miljøvurdering er de vurderede effekter beskrevet godt. Der tages emner op, som er vigtige i regionplanen, og det at der fremstilles både positive og negative effekter er positivt. Til en helhedsvurdering af retningslinierne er miljøvurderingen derfor god, og der er ikke forslag til at gøre det på andre måder.

For så vidt angår en samlet vurdering af hele planen har det ikke været savnet i gennemlæsningen af miljøvurderingen. Det er endvidere K. Jensens synspunkt, at den samlede vurdering skal foregå i læserens eget hoved. Det er ligesom med planlægningen, hvor politikerne har forskellige opfattelser af planen inde i hovedet, fordi der lægges vægt på forskellige ting. Tilsvarende må politikerne danne sit eget billede af hvilke miljøeffekter planen har.

I den udstrækning en strategisk miljøvurdering kan vise, at planområder strider imod hinanden m.h.t. miljø, bliver det klart for politikerne at der må laves en afvejning. F.eks. må turismen afvejes i forhold til beskyttelse af kysten. Det er rimeligt at turismen begrænses i et vist omfang, men mennesker skal også have lov til at nyde naturen. Det er vigtigt, at planen ikke er for restriktiv overfor menneskers færden. Selvom det i f.eks. yngletiden kan det være fornuftigt at beskytte et fugleområde, må det ikke være permanent. At planen er mangesidet, herunder at der er modstridende planområder, er ikke ensbetydende med, at den mister troværdighed. Regionplan 1997 afspejler et godt balancepunkt mellem naturhensyn og andre aktiviteter.

Under udarbejdelsen af regionplanen har der været emner, som indeholdt miljøaspekter. Det har været vanskeligt at beslutte hvordan planen skulle udformes, hvorfor det kunne have været en hjælp hvis miljøvurderingen var blevet brugt i beslutningsprocessen. Områderne er f.eks. grundvand, byudvikling og detailhandlen. Det har været besværlige emner, hvor miljøspørgsmål har spillet en rolle.

¹⁸ K. Jensen er i dag medlem af amtsrådets Kulturudvalg og medlem af kommunalbestyrelsen i Åbybro Kommune.

Regionplanen bliver brugt til alle møder i Teknisk Udvalg, men miljøvurderingen bruges sjældent direkte. Regionplanen bruges meget på amtsligt plan og især i forbindelse med enkeltssager om zonetilladelser.

Miljøvurderingen kan med fordel indarbejdes i regionplanen, således at det hele er samlet. Det vil betyde, at planen bliver mere enkel, og dermed bliver miljøvurderingen mere brugt. Men i princippet er det lige meget om miljøvurderingen er ved siden af regionplanen. Uanset om den er indarbejdet i planen eller ej, vil den have same funktion. Miljøvurderingen fungerer, som er en informationskilde om miljøeffekter af planen, sådan som effekterne vurderes af forvaltningen. Miljøvurderingen giver bedre mulighed for at gå i dybden med et emne.

Det vil være et problem hvis miljøvurderingen kan komme til at indeholde noget som i sig selv er i modstrid med planen. Det vil gøre den politiske udmelding uklar, og det er regionplanen og ikke miljøvurderingen, der er besluttet politisk.

Om miljøvurderingens anvendelse

Som redskab i planlægningen bruges miljøkonsekvensvurdering mest i embedsmandssystemet. Derpå er det embedsmændenes opgave at formidle effekterne og modstridende forhold til politikerne.

Hvorvidt den strategiske miljøvurdering har påvirket beslutningerne i forbindelse med regionplan 1997, er ikke klart. Som tidligere nævnt er der nogen sager der, berørte miljøovervejelser, og hvor miljøvurderingen ville have været god at inddrage. En anden sag, der kan nævnes, er afgrænsningen af kystzonen i Pandrup kommune. Her blev al viden inddraget og vendt. Det er en sag, hvor politikerne var velinformerede, fordi der blev gået i dybden også på miljøområdet.

I spørgsmålet om detailhandel er K. Jensen stadig i tvivl om, hvilken politik der skal føres, hvorfor det ville være anvendeligt at have mere viden om miljøeffekter. Under regionplanrevisionen var Amtsrådet famlende i den problemstilling, og en miljøvurdering ville have været god information at inddrage.

Om politisering af planlægningen

Med hensyn til politisering af regionplanlægningen er det ikke nødvendigt at afholde flere offentlige høringer. Der er rig mulighed for, at borgerne kan blive hørt i dag.

Derimod vil en skærpelse af den politiske udmelding være en forbedring. Det skal dog ikke havne i den modsatte grøft, idet der stadig skal være plads til at høre borgerne. Den politiske udmelding kan således være både mere målrettet og bevidst, og politikere skal ikke afholde sig fra at melde mere ud om, hvordan planen kan se ud fra starten. Det vil betyde, at borgerne har noget at reagere på.

Afslutningsvis diskuteredes forholdet mellem kommuner og amter. Kommuner er ikke i stand til at varetage de samme opgaver som amter. Problemet er, at kommunalpolitikere har snævre tilhørsbånd til borgerne i kommunen, hvor amtet har større afstand til de konkrete mennesker, det handler om.

Henrik Ringbæk Madsen, næstformand i Udvalget for Teknik og Miljø

Strategisk miljøvurderings værdi for beslutningstageren

Om regionplanlægningen

Regionplanen er et godt redskab til at finde de grænser, hvor politikerne skal justere. I forbindelse med vægtning af natur, er regionplanen meget væsentlig. Havde regionplanen kun omhandlet erhverv, var der ikke det samme behov for planen. En politisk prioritering af natur og miljø nødvendiggør et redskab som regionplanen.

En af ulemperne ved processen omkring regionplanen er, at der ikke er en koordinering med nyvalg af politikere. De politikere, der udarbejder planen, er ofte ikke forpligtet til at følge op på den. De nye politiske medlemmer føler ikke det samme ansvar for planen. Tit laves nye regler og planens grundlag skrider.

Regionplanen kan bruges som et opslagsværk, der er ledetråd for de beslutninger politikerne tager. Der kan altid gives dispensation, fordi der ikke kan tages højde for alle forhold og tilfælde i virkelighedens verden. Derfor vurderes der også ud fra, hvad der er sund fornuft.

Om strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen

Værdien af SMV er vanskelig at vurdere. H. R. Madsen ser arbejdet med SMV som en del af regionplanprocessen og ikke som noget særskilt. Regionplanen har i 1997 udgaven fået et grønt tilsnit, derfor ser jeg SMV som en del af regionplanen. Det er vanskeligt at adskille SMV, og det man kan kalde sund grøn fornuft.

H. R. Madsen har ikke set temahæftet med SMV, før han forberedte sig til det pågældende møde. Det SMV indeholder er fornuftigt nok og alment kendt. En del kan genkendes i regionplanens grønne aftryk.

At SMV er et specifikt redskab, der belyser eksplicit, har H. R. Madsen ikke oplevet. SMV har givetvis ligget eksplicit i regionplanperioden. Den tolkning af konsekvenser der eksisterer i temahæftet, kan han personligt identificere sig med. Derfor har han ikke opfattet informationerne som eksplicite.

Til udvalgsmøder har direktøren eller udvalgsformanden besluttet, hvordan tingene skal fremlægges. En fremlæggelse foretages af enten formanden eller af embedsmænd. Typisk har Anna Studsholdt fremlagt. Har det været politisk hotte emner, inddrages de embedsmænd der konkret arbejder med sagen.

Om en samlet vurdering af planen

En samlet vurdering af planen er altid relevant, pga. den mængde information man som politiker får. I SMV temahæftet er der en form for sammenfatning i starten, men den illustrerer ingen holdninger. Her savner H. R. Madsen det, der ligner de samlede konklusioner ved VVM vurderinger.

Om anvendelsen af den strategiske miljøvurdering

I forbindelse med vedtagelsen af regionplanen er der ikke gjort direkte brug af SMV. Fordi H.R. Madsen først har set SMV efterfølgende, er det vanskeligt at se, hvorvidt SMV har påvirket retningslinjer og regionplanen direkte.

Ved vurderinger i enkeltssager vil en politiker bruge regionplanen som grundlag, da den har det grønne islæt. I regionplanen er formuleringerne og bestemmelserne langt hen ad vejen forsøgt udarbejdet således, at natur og miljø fremmes frem for erhverv, og derfor er der ikke behov for at inddrage SMV hæftet. Formuleringerne i regionplanen er så grønne, at det påklages af landbruget og organisationen Landboret.

Organisationer som Landboret og det grønne råd, hvor DN bl.a. er repræsenteret, deltager i møder ved regionplanens tilblivelse. Det grønne råd fungerer som et rådgivende organ. De ønsker en mere direkte kontakt til det politiske niveau, men politikerne vil gerne have dem lidt på afstand.

Med hensyn til om SMV skal integreres bedre i regionplanen, mener H. R. Madsen, at det miljømæssige allerede er integreret i planen. Desuden skal der i regionplanen ikke argumenteres for de valg politikerne træffer. Hvis det sker, vil regionplanen få karakter af et debatoplæg. Det er ikke hensigtsmæssigt, når regionplanen skal være et styringsredskab.

At SMV synliggør prioriteringer er demokratisk optimalt. Således kan borgerne kigge os i kortene, så de kan se om de har valgt de rette repræsentanter. Men at prioriteringer skulle indgå i regionplanen, vil skabe yderlig debat, og det kunne resultere i partsindlæg.

I forbindelse med inddragelse af borger og organisationer diskuterede vi om det var muligt at invitere folk til en temadiskussion, der omhandlede konsekvenserne af et specifikt emne. Men her kan der opstå problemer, mener H.R.Madsen. Så snart organisationerne er med, er der tale om et politisk niveau, og embedsmændene er derfor ude af spillet. Her skal man adskille fag og politik.

Om borger og organisationer kan være med til at udarbejde værdier og et fornuftigt beslutningsgrundlag, er også vanskeligt. Embedsmand til embedsmand kan det lade sig gøre (amt - kommune). Dog kan der også eksistere problemer her, som ved beslutninger om dagligvare butikker og ressource fordeling. Her kan kommunerne ikke deltage, fordi de vil agere politisk.

Snitfladen for udarbejdelse af vurderinger ændrer sig hele tiden i forhold til de emner, der diskuteres. Man skal ikke blande en faglig vurdering med en politisk vurdering.

Om politisering af planlægningen

Med hensyn til en yderlig politisering af planlægning nævner H.R.Madsen, at der i regionplanen processen for 1997 blev arrangeret tema-debatmøder med organisationer og interesserede borgere. Ligeledes blev regionplanbussen etableret. Den kørte rundt i regionen og debatterede, således var der også her diskussioner, der kunne tages med hjem. Disse debatformer er det første skridt i den rigtige retning. Popularisering af specifikke emner giver mulighed for mere debat, fordi borgernes interesse fanges. Den amtslige forvaltning og politikerne fik ikke mange i tale - men flere end normen. Det er positivt, fordi hvis det bare er kommunerne og organisationerne, bliver debatten indspist og handler om at slå hinanden i hovedet. Debatten skal gøres mere folkelig, så bliver den spændende og nærværende.

Om SMV kan bruges til en øget politisering afhænger af, hvor politisk ren snitflade der er i amtsrådet. Som situationen ser ud i dag, er det politiske billede for mudret. I den ene øjeblik mener politikerne det ene, i næste øjeblik noget andet.

Regionplanen er derfor præget af vilkårlighed, og beslutningerne er truffet på baggrund af om, det lyder fornuftigt eller at nogen politikere har ladet sig overtale. Derfor er det svært at lave en plan, der har sammenhængende mål og ramme. Målene skal være tilpas brede, således at det er muligt at få konsensus. Er målene for konkrete, er det mere vanskeligt at skabe konsensus. Den politiske virkelighed sætter således en naturlig grænse for SMV brugbarhed.

Om mulighederne fremover

Med hensyn til brugen af SMV er der nogen perspektiver, H.R. Madsen ikke er helt afklaret med. Men som fremtidsperspektiv mener han, at man skal prioritere offentlighedsfaserne og opstille alternativer (som det kendes fra VVM). Som det ser ud nu har folk ikke mulighed for at vælge - det er "take it or leave it".

Der er også muligheder ved Internet, hvor bl.a. organisationer får mulighed for at hente informationer, og derved give mere respons på regionplantillæg. Internet vil derved fungere som en forbedret service mulighed.

Bent Pedersen, Socialdemokratiet, formand for teknisk udvalg 1993-1997¹⁹

Strategisk miljøvurderings værdi for beslutningstagere.

Om regionplanlægningen

Det er vigtigt at have en plan for hvilken vej udviklingen skal gå. Og igennem regionplanlægningen er det muligt at skabe forståelse blandt borgere og hos kommunalbestyrelser for planen. Det er især vigtigt at kommunerne har forståelse for regionplanlægningen i forbindelse med deres egen planlægning. Blandt andet skal planen skabe forståelse omkring spørgsmålet om benyttelse og beskyttelse af naturværdier. Infrastrukturen og bystrukturen er også en vigtig opgave i regionplanlægningen.

Ses der tilbage på regionplanen fra 1993 manglede der input fra kommunerne. Det er forbedret i den sidste regionplan ved at lave offentlige møder rundt om i amtet, hvor kommunerne var medarrangører. Det skabte mere debat med kommunerne.

I 1995 påbegyndtes en diskussion i tekniske udvalg om, hvordan midlerne vedrørende det åbne land blev brugt. Det så ud til at indsatsen var meget spredt og uden en sammenhængende strategi. På den baggrund gik udvalget i gang med at formulere en naturpolitik. Det vakte modstand i DN. Måske var de bange for en naturpolitik, der var mere lempelig end Naturbeskyttelsesloven. DN ændrede imidlertid holdning omtrent samtidig med, at landboforeningerne rejste indsigelser. Grunden til at DN ændrede holdninger kunne være landbrugets reaktioner mod planen, men det kan også være den endelige udformning af politikken, der formildede DN.

Naturpolitikken fungerede som et bilag til regionplanen, og fyldte meget i udvalgets bevidsthed.

Om strategisk miljøvurdering

Miljøvurderingens værdi afhænger af, hvor meget teknisk udvalg egentlig er bevidst om at den ligger der. Og at den kan bruges. Bent Pedersen mener, at en vurdering af miljømæssige konsekvenser allerede er inde i overvejelserne om naturpolitikken og på den måde har de en betydning. Når der træffes beslutninger om retningslinier er der på den måde miljøkonsekvenser inde i overvejelserne.

Temahæftet om strategisk miljøvurdering tænder nogle advarselsslamper og det giver en baggrundsviden som man kan bruge senere. Men når der laves retningslinier er det ikke altid bevidst, at det er miljøvurderingen man bruger når man tænker på konsekvenserne.

Miljøkonsekvenser spiller også ind hvor amtet f.eks. har en politik om ”smukkere veje”. Politikken betyder at der skal indarbejdes hensyn både når veje anlægges, men også når der senere planlægges for arealerne omkring vejene. Politikken har konsekvenser der skal følges op. Afstemning af hensynene må ske løbende.

Styrer amtet ikke udviklingen i bebyggelse langs motorveje, får det store konsekvenser for miljøet og på andre områder. Det vil blandt andet også give sociale konsekvenser fordi befolkningssammensætningen i byerne vil blive påvirket af at mobiliteten afhænger af privatbilisme.

Regionplanen og naturpolitikken afspejler, at der er truffet beslutninger, som er på linie med den strategiske miljøvurdering. De principper der er i miljøvurderingen går igen i planerne.

Med hensyn til om man som politiker kan hente sit skyts i miljøvurderingen kræver det meget hjemme arbejde. Miljøvurderingen er meget teknisk og faglig og der er ikke politik i den. Derfor er det svært at bruge

¹⁹ Bent Pedersen er i dag medlem af økonomiudvalget og af sundhedsudvalget.

den umiddelbart. Demokrati er politik og holdninger, så resultaterne fra miljøvurderingen skal bearbejdes af den enkelte politiker før de kan anvendes politisk.

Men miljøvurderingen kan godt give information til teknisk udvalg om konsekvenser af beslutninger. Et eksempel er planlægningen vedrørende vindmøller. Efter i første omgang at åbne helt op for husstandsmøller, måtte det efter en nøjere konsekvensvurdering indføres, at husstandsmøllerne skal hænge sammen med bygningsmassen og følge bestemmelserne herfor. I dag er der ingen muligheder for at regulere møller, der allerede er opført. Sådanne tilladelser burde være tidsbegrænsede, så det kan sikres, at de er placeret optimalt og har den bedste teknologi. Med hensyn til energien fra møllerne ville det have været godt at have haft en miljøvurdering, der kunne have informeret planlægningen.

En sammenfattende miljøvurdering for hele regionplanen kan nok ikke lade sig gøre. Enten må man vente til man kan se tilbage på hvordan målsætningerne blev nået. Eller også, hvis det er intensionerne i den samlede plan man vil vurdere, indeholder naturpolitikken nok noget, der ligner en vurdering af de samlede målsætninger. Det vil være vanskeligt at lave en detaljeret strategisk miljøvurdering for hele planen.

Det kan diskuteres hvor entydigt det er muligt, at vurdere om planen medvirker eller modvirker til en bæredygtig udvikling. Overordnet set vil al planlægning medvirke til en bæredygtig udvikling. Det at nogle politikker kan modvirke et godt miljø er en prioritering. Og ”godt miljø” er i øvrigt en vanskelig og subjektiv sag. Hvis godt miljø angives i forhold til de opstillede miljøkriterier behøver det ikke at stemme overens med alle politikernes syn på et godt miljø. Miljøkriterierne er ikke faktum om et godt miljø.

Et eksempel er om man skal vælge det uforstyrrede udsyn i kystzonen eller man skal vælge at acceptere opstillingen af vindmøller. Det er ikke objektivt at sige om det ene er smukkere eller bedre end det andet. Påvirkningen kan beskrives, men resten er en politisk beslutning. Strategisk miljøvurdering kan belyse, hvor der er konflikter mellem en række hensyn. Men den samlede vurdering af om det er bæredygtigt er politikernes.

Politikernes prioriteringer inddrager som sagt også overvejelser om miljøkonsekvenser.

Om miljøvurderingens anvendelse

Udvalget har ikke brugt miljøvurderingen enkeltstående. Den har indgået i det samlede materiale til regionplanrevisionen. Den er også fremstillet som et temahæfte og er dermed på lige fod med de andre temahæfter blevet anvendt i regionplanrevisionen. Det kan betyde, at det er uklart, hvilken status miljøvurderingen har når regionplanen er vedtaget, fordi temahæfterne falder væk når planen er færdig.

Naturpolitikken er for eksempel en politik, som er vedtaget ved siden af regionplanen.

Hvorvidt miljøvurderingen kan bruges som fortolkningsgrundlag i enkeltsager er nok muligt i teorien. I en konfliktsituation forsvinder sagligheden og det kommer til at handle om holdninger og personlige bindinger og interesser. Som Bent Pedersen udtrykker det ”går der postnumre i sagen”. Når det kommer dertil er det lige meget hvad der står i miljøvurderingen. Og selvom en politiker argumenterer med miljøkonsekvenser er det ikke sikkert at det hjælper.

Det er svært at sige om miljøvurderingen har påvirket beslutningerne. Som politiker får man input mange steder fra - også fra temahæfter. Naturpolitikken har som sagt fyldt meget i bevidstheden. Der er mange ting der spiller ind i sådanne beslutningsprocesser.

Om politisering af planlægningen

Det er vigtigt at borgerne tager stilling. Og det er lidt af et problem i forbindelse med regionplanen, at få borgerne til at tage stilling. Det er hovedsageligt særinteresser der skaber borgernes opmærksomhed. Og

dertil kommer, at borgerne først reagerer når planen sættes i værk og det pludselig går op for dem, at de er berørt af den.

For at forbedre borgernes deltagelse lod teknisk udvalg forskellige vælgerforeninger arrangere møder i forbindelse med den sidste regionplanrevision. Det var en succes. Bent Pedersen kan godt tænke sig mere borgerinddragelse.

Politisering af regionplanen gennem klarere målsætninger kan diskuteres. Den politiske udmelding *er* meget klar, hvilket skyldes oppositionen fra forskellige kommuner. Regionplanens målsætninger er skærpet og gjort meget klare. Samtidig er regionplanen blevet slanket så den kan være mere overskuelig for borgerne. Det kan give problemer fordi den samtidig skal være tydelig og forståelig. For eksempel skal der ikke være for mange utydeligheder i forbindelse med enkeltsager. I dag kan det også være et problem at regionplanen ikke er tydelig nok til at kommunerne kan udføre deres planlægning.

Bent Pedersen ønsker, at regionplanen skal have et tydeligt politisk fingeraftryk. Men de politiske interesser viser sig ofte først på det konkrete niveau – og især hvor planen lægger begrænsninger. Der er ikke altid blik for at en begrænsning et sted måske giver muligheder et andet.

Om muligheder for at forbedre miljøvurderingen

Bent Pedersens kommentar til et forslag om en politisk følgegruppe for den strategiske miljøvurdering er, at teknisk udvalg jo faktisk fungerer som sådan. Det er et spørgsmål om hvor meget man som politiker overlader til forvaltningen. Der har ikke været mangel på oplæg, men oplæggene kan muligvis blive bedre behandlet i udvalget. Der har været brugt tid på miljøvurderingen til udvalgmøderne. Men det er en meget omfattende proces at lave en plan og derfor er der grænser for hvor dybt man som politiker har mulighed for at gå ned i hver detalje.

En problematik i regionplanlægningen spiller ind på miljøvurderingens anvendelse. Der er forskel på at træffe beslutninger på et overordnet niveau og på et konkret niveau. I overordnede beslutninger tages brede forbehold, men senere bliver man konfronteret med de konkrete konsekvenser af beslutningerne og det kan skabe konflikter.

6. Evalueringens resultater

Opsummering af interviews, konklusioner, emner til fortsat diskussion og anbefalinger

Opsummering

Det fremgår af interviewene, at en række forhold vedrørende miljøvurderingen kan samle stor enighed de tre grupper imellem.

Det gælder således selve ideen eller princippet om, at miljøvurdering er væsentlig at realisere, fordi det forventes at styrke miljøhensynet. Der er også bred enighed om, at skal miljøvurderingen virke og have en indvirkning på planens udformning må den gennemføres som et integreret forløb i selve planprocessen. For alle parter vil dette også være ensbetydende med at vurderingens dokumentation indgår i selve planen.

Politisering af planlægningen er et af alle parter ønsket forhold og der eksisterer en udbredt tiltro til, at dette kan fremmes via anvendelsen af miljøvurderingsredskabet. Borgerdeltagelse ses som et særligt ønsket spørgsmål.

Når enigheden om disse mere principielle forhold er konstateret er det derfor ligeså bemærkelsesværdigt, at der endvidere må konstateres ganske bred enighed om at den gennemførte miljøvurdering *ikke* i væsentligt omfang har påvirket planens endelige indhold. En umiddelbar reaktion vil være at dette ikke hænger sammen, men ved en nøjere analyse af de foreliggende udsagn viser det sig, at der er vidt forskellige begrundelser herfor grupperne imellem.

Blandt planlæggerne er det en almindelige opfattelse, at miljøvurderingen for dem ikke bringer ny viden frem, men at dens værdi ligger i synliggørelsen og muligheden for at formidle indsigt og prioriteringer til borgerne og politikerne.

Desuden anskues virkningen på planens indhold mere indirekte og endvidere som noget, der må komme hen ad vejen, efterhånden som både borgerne og politikerne finder ud af at anvende redskabet og de selv bliver bedre til at tilvejebringe informationerne i vurderingen.

For borgerne er begrundelserne mere blandede, men et udbredt synspunkt er at der kunne gives meget mere rum for borgernes indflydelse på udformningen af miljøvurderingen, herunder hvilke forhold der burde tages op til vurdering. Der eksisterer således et stærkt ønske om at få indflydelse på scoping af miljøvurderingen og en tro på, at dette kunne bringe mere indhold i den. Samtidig rejses der tvivl og selve regionplanlægningens principper, hvor det specielt fremhæves at denne i for høj grad bygger på restriktivitet frem for en formidling af muligheder og ønskelige udviklinger. Det sidstnævnte ses miljøvurdering som et eventuelt redskab til, fordi det kan sammenfatte og skabe helhedstænkning.

Endelige er politikernes skepsis mht. den foretagne miljøvurderings indvirkning på planen tilsyneladende begrundet i, at de ser redskabet som en del af deres muligheder for at skaffe informationer og på baggrund heraf træffe politiske beslutninger. De vurderer derved måske i højere grad virkningerne til at være indirekte og dette kan på ingen måde siges at være i modstrid med selve ideen i en miljøvurdering.

Med hensyn til indvirkningen på selve planprocessen er der forståeligt nok mest fokus på dette blandt planlæggerne. De ser det blandt andet som et spørgsmål om synliggørelse af planprocessen og formidling til eksterne miljøer. Dette kan for planlæggerne føre til, at de får mere kvalificerede indspil til planlægningen og også i højere grad anvendelige prioriteringer. De vil endvidere ikke helt frakende miljøvurderingen værdi i retning af at identificere interne modsætninger i planen og at dette kan påvirke planprioriteringerne. Der fornemmes dog en vis afventen eller usikkerhed hos planlæggerne.

Hvad angår det centrale spørgsmål om implementeringen af miljøvurdering er forenelig med planlægningens funktionalitet, er det bemærkelsesværdigt, at selv om der er delte meninger om regionplanlægningens vægtning af rammeplanlægning og enkeltogsbehandlinger, er der blandt planlæggerne enighed om, at enkeltogsbehandlingen har fået en større rolle og kan volde problemer for den sammenfattende planlægning. Selv om planlæggerne ikke oplever at miljøvurderingen har påvirket udformningen af retningslinier, kan det derfor se ud som om, at miljøvurderingen har skabt fokus på spørgsmålet om funktionalitet og legalitetsgrundlag. Hvor dette tidligere blev set ret entydigt i forhold til legalitetsvaretagelsen og modstridende forhold i planen afstemt herefter, kan den nye dimension, hvor miljøvurdering skaber vægt på funktionaliteten i planens sammenfattende karakter ud fra miljømæssige kriterier, siges at have fremtvinget en fornyet fokus på regionplanlægningens målsætninger og kriterierne for at opfylde disse.

Hvad angår de organisatoriske rammer for gennemførelsen af forsøget er der i interviewene en del kritik heraf. Specielt blandt planlæggerne og fra borgerne optræder en god del skepsis med hensyn til, om der fra starten har været tilstrækkelig fokus på hvad der skulle opnås ved at gennemføre miljøvurderingen. Heri indgår for planlæggerne desuden de arbejdsmæssige forpligtelser og relationerne til andre afdelinger, hvor der udtrykkes usikkerhed herom. Begge aspekter findes at have påvirket arbejdsmulighederne og mulighederne for deltagelse negativt.

Konklusioner

Ud fra den samlede evaluering kan der drages tre centrale konklusioner. De kan ses som strategiske hovedpunkter for en udvikling af miljøhensynet i den fysiske planlægning.

- ❖ Med den strategiske miljøvurdering kommer et nyt moment ind i planlægningens karakter af at være overordnet og sammenfattende i forhold til alle sektorer og aktiviteter i amtet. Hidtil har der reelt kun eksisteret én sammenlignings eller afvejningsfaktor/målestok, nemlig økonomien. Med den strategiske miljøvurdering er miljøet eller miljøpåvirkningen introduceret som en fælles målestok for afvejninger, som kan anvendes for hele planen. Anvendt i praksis vil dette betyde at miljødimensionen sidestilles med den økonomiske dimension, hvilket strategisk ikke kan overvurderes. Konklusion: *SMV implementerer en miljømæssig dimension, som gør den overordnede og sammenfattende planlægning mere gennemførlig.*
- ❖ Umiddelbart kan miljøvurderingens resultater set som slutprodukter fremtræde meget beskedne. Beskedenheden viser sig i såvel udsagnene om virkninger på miljøet, disse virkningers omfang, eller netop mangel på information herom, som i karakteren af virkningernes samspil med andre faktorer og deres langsigtede effekter. Men anskues resultatet i forhold til en vægtning af miljøvurderingsbegrebets politisk-demokratiske indhold, flyttes fokuseringen i evalueringen af

resultater til processen frem for slutproduktet. Derved åbnes for et mangefold af virkninger, som vedrører såvel hensynet til miljøet, selve planlægningsprocessen samt dennes målsætninger. Konklusion: *Ved implementeringen af SMV på planniveauet fremhæves dens egentlige politisk-demokratiske karakter.*

- ❖ Ud fra de mange synspunkter vedrørende miljøvurderingens blotlæggelse af modstridende forhold i planen kan det konkluderes, at i sidste ende afhænger en succesrig integration af miljøvurdering i regionplanlægningen af, at målsætninger for hvert planområde er afstemt i miljømæssig henseende. Sagt med andre ord: SMV må anvendes til at afstemme målsætningerne mellem planområderne i miljømæssig henseende. Dette kan forekomme åbenlyst og som værende selve ideen med strategisk miljøvurdering, men det er ikke tilfældet så længe målsætningerne for hvert planområde er bestemt i forhold til at optimere hver deres individuelle funktion. I så tilfælde vil de enkelte planområder individuelt blive afvejet i forhold til deres miljømæssige påvirkninger, men de vil ikke blive afvejet i forhold til hinanden. For at sikre at dette sker må planens overordnede og sammenfattende karakter være det afgørende planlægningskriterie og med implementeringen af SMV i processen vil den eneste relevante dimensionen for en sådan sammenfatning være den miljømæssige. I modsat fald vil der ikke være nogen idé i at gennemføre en miljøvurdering. Konklusion: *Integrationen af SMV i regionplanlægningen ændrer det overordnede formål med planlægningen til at omfatte det miljømæssige hensyn.*

Tilsammen udtrykker de tre konklusioner, at en *implementering af SMV i regionplanlægningen ikke bare er ensbetydende med at tage miljømæssige hensyn i beslutningsprocessen, men ændrer formålet med planlægningen til at omfatte miljømæssigt hensyn og ændrer planlægningsprocessen fra at være kontrolleret af eksperter til at være interaktiv og af politisk-demokratisk karakter.*

Emner til fortsat diskussion

Foruden de tre konklusioner kan det ud fra interviewene og de praktiske forsøg udledes, at der eksisterer en række principielle spørgsmål i forbindelse med integration af strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen, som endnu ikke har fundet tilfredsstillende svar eller løsninger. De kan skitseres tematisk.

Spørgsmålet om modstridende forhold eller planmål er genstand for mange overvejelser. I et interview fremhæves det, at det kun er godt, hvis miljøvurderingen kan identificere modstridende punkter i planen fordi man så kan løse problemet. Men foruden tilfældighed og ufuldstændighed kan modstridende punkter også forårsages af en modsætningen mellem funktionaliteten i planlægningens sammenfattende karakter og funktionaliteten i dens tilvejebringelse af et legalitetsgrundlag for efterfølgende beslutningen i forhold til planen. At modstridende forhold i planen oplyses overfor politikerne og borgerne, giver ganske vist muligheder for politisk at gøre noget ved det. Men dette er ikke ensbetydende med, at der kan bringes overensstemmelse mellem de to nævnte funktionalitetskriterier. Sagt med andre ord, hvis de modstridende forhold medtages i den endelige plan, kan de nok initiere den politiske debat om planens funktionalitet, men et tilbagestående problem kan stadigvæk være at forene principielt modstridende forhold.

I et andet interview udtrykkes tvivl om SMV kan sikre en bedre koordinering mellem planområder, fordi miljø kun er et aspekt af planlægningen og at en overseelse heraf fører til en fordrejning af planens funktion. Dette udtrykker på forbilledlig vis regionplanlægningens dilemma: hvis den skal

være konsistent og uden indbyrdes modsætninger, skal den være et overordnet styringsredskab for alle regionens aktiviteter. Det er nok kun regionplanlæggerne der har den opfattelse.

Planlæggerne siger samstemmende at SMV kan bruges til at afsløre modstridigheder i planen, men udtrykker desuden forskellig tvivl mht. effekten på planens indhold. I samme åndedrag siges det, at hvis der optræder modstridende forhold i planen medfører dette ikke, at dens funktion som retsgrundlag bliver inkonsistent, fordi det i enkeltsager altid er de konkrete landskabelige forhold (konkret vurdering) der er afgørende. Siger planlæggerne i realiteten dermed, at planen er lige gyldig og kun har ideologiske funktioner, eller mere direkte formuleret, at de ikke anvender planen i praksis?

Modsat kan det hævdes, at når planlæggerne siger, at SMV *kan* anvendes til at gøre planen mere konsistent, kan den derved i princippet også gøres mere anvendelig i den forstand, at det bliver nemmere for myndighederne at virke for²⁰ planens realisering. Det relevante spørgsmål der herefter kan stilles til diskussion er, om man vil anvende SMV til dette formål.

Spørgsmålet om selve planlægningens målsætning og SMVs påvirkning heraf rejses af en borger, når denne finder at regionplanlægningen bygger mere på restriktivitet end at skabe muligheder og ideer for udvikling. Borgeren oplever dette som et fundamentalt skisma i planlægningens målsætning - mellem rammeplanlægning og mulighedsplanlægning. Som konklusionerne ovenfor viser, kan der ikke tages stilling til værdien af strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen uden at regionplanlægningens målsætning inddrages. Eller anderledes udtrykt, kan man ikke implementere VVM eller SMV i regionplanlægningen uden at udfordre de eksisterende målsætninger med denne. Det er derfor en helt logisk konsekvens af implementeringen af VVM i regionplanlægningen og overvejelserne om at gøre det samme med SMV, at de følges af en debat om planlægningens målsætninger, som rækker ud over ovenstående konklusioner og rettes mod de primære målsætninger for planlægningen.

Et indlæg i denne debat kunne være, at en mulighedsplanlægning kan resultere i en situation, hvor regionplanen harmonerer med VVM. For nærværende er det ofte (oftest?) ikke tilfældet. Rammeplanlægningen skaber konflikter i forhold til VVM eller omvendt. Dels ved at rammeplanen i mange tilfælde alligevel ikke danner nogen helhed for VVM og dels derved, at mange VVM-sager er så store, at de ved en gennemførelse alligevel sprænger rammerne i regionplanen. Det er der bare ikke rigtig nogen der opdager, fordi det foregår i form af et regionplantillæg, som tilsyneladende bringer projektet i overensstemmelse med regionplanens rammer. Reelt sprænger det rammerne og laver en ny plan som er tilpasset det ønskede projekt. Den form for planlægning kan næppe kaldes rammeplanlægning, men heller ikke mulighedsplanlægning.

Dette leder videre frem til spørgsmålet om hvorledes SMV vil påvirke gennemførelsen af VVM sager i regionplanlægningen. Som nævnt er situationen, at regionplanen oftest ikke virker som helhedsramme i forbindelse med VVM-sager, f.eks. svinefarme. Men samtidig bekræfter planlæggerens udsagn, at der *er* meget brug for en sådan miljømæssig helhedsramme. Det oplagte spørgsmål er derfor, om en sådan miljømæssig helhedsramme kan tilvejebringes via en dokumenteret SMV, hvor de aktuelle emner er behandlet. Når planlæggerne imidlertid alle konkluderer, at SMV kan bruges til at afsløre interne modsætninger og konflikter i planen, men

²⁰ Man skal her huske på bestemmelsen om at myndighederne skal "virke for" planens realisering, jvf. planlovens § 9, men at den er ikke bindende for borgerne. I enkeltsager skal afgørelser derfor altid baseres på en konkret vurdering.

samtidig har vanskeligt ved at tro på, at SMV har påvirket planens endelige indhold, sætter det spørgsmålstejn ved en sådan funktion. Det er også bemærkelsesværdigt, at ingen af planlæggerne konkluderer at praktisering af SMV kan føre til, at VVM-sager bliver unødvendige. Hvordan kan forbindelsen mellem PLAN – SMV – VVM forstås i denne situation, hvad er muligt og hvorledes kan en ønsket relation se ud?

Et andet uafklaret forhold er spørgsmålet om borgernes deltagelse og involvering. I interviews med borgerne/organisationer fremsættes gentagne forslag om at lade borgerne deltage i miljøvurderingen i en forskellige arbejdsgrupper. Fordelene kan være kvalificerede inputs. Problemet kan være en slags gidseltagning, da der jo alligevel skal ske en afvejning i sidste ende. En løsning på dette problem kunne muligvis være, at lade borgerne deltage på den foreslåede måde indtil den egentlige høringsperiode og lade planlæggerne overtage det fulde ansvar fra da af.

Når interviewede politikere advarer mod sammenblandingen af politik og den embedsmæssige faglighed, kan det hænge sammen med en manglende erkendelse af den politisk-demokratiske dimension af miljøvurderingen, og at denne bringes ind i planlægningsprocessen og grundlæggende ændrer denne.

En sådan ændring kan både bestå i, at flere aktører deltager i processen på deres egne præmisser og i, at planprocessen hele tiden må være parat til at revidere sit eget udgangspunkt. Heroverfor står en mere traditionel forståelsesform, hvor en faglig rationalitet kan tilvejebringes af embedsmændene og politikerne tager beslutningen og det politiske ansvar.

Endelig er det bemærkelsesværdigt at metodiske problemer ikke fremhæves som barrierer for en vellykket gennemførelse af SMV på planniveauet. Et problem der blev arbejdet meget med i forsøgsprojektet mangler dog stadigvæk en løsning og udtrykkes af en af planlæggerne. Sammenfattes en miljøvurdering til hele planens påvirkning af miljøet opstår der et problem med retningsliniernes forskellige anvendelse og styrke i den praktiske planlægning. Hvis miljøvurderingen af dem medtages ligeværdigt i sammenfatningen vil det give anledning til et skævt billede i forhold til planens samlede effekter i praksis. Problemet bør imidlertid nok snarere henføres til planlægningsmetoderne frem for til metodikken i miljøvurderingen. Det har principielt ingen "løsning", da det også er udtryk for skellet mellem plan og praksis. På planniveauet kan vi ikke forudsige hvilke dele af planen, der vil blive realiseret på det tidspunkt, hvor vi foretager miljøvurderingen. Intentionaliteten i planlægningen smitter af på miljøvurderingen.

Anbefalinger

Til trods for denne række af uafklarede spørgsmål kan evalueringen lede frem til en række konkrete anbefalinger til en fortsat praksis med strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen og hvad angår nye forsøg hermed:

- 1) Der bør fastlægges et så vidt muligt fælles ambitionsniveau for miljøvurderingen således at alle planlæggerne kender dette fra starten og kan indrette deres arbejde derefter.
- 2) Fortolkningen af miljøvurderingsbegrebet bør tydeliggøres, således at alle principper bringes i anvendelse efter hensigten og således at målsætningen med selve miljøvurderingen tydeliggøres.

- 3) Miljøvurderingen bør integreres fuldt ud i planlægningsprocessen og dens dokumentation indgå som en del af selve planen, f.eks. som en del af redegørelserne for retningslinier.
- 4) Arbejdet med miljøvurdering i de enkelte sektioner bør tydeligt og aktivt sanktioneres fra forvaltningsledelsen, således at medarbejderne får mulighed for at anvende den fornødne tid og energi til vurderingen.
- 5) En sådan ledelsesmæssig sanktionering bør også være tværgående i forhold til sektioner, kontorer og afdelinger mv., således at de enkelte medarbejdere klart oplever en positiv sanktionering af et sådant tværgående samarbejde.
- 6) Interessegrupper og –organisationer bør inddrages i selve vurderingen fra arbejdets begyndelse, eventuelt i form af arbejdsgrupper sammen med planlæggerne.
- 7) Det bør fra starten af vurderingen fremgå, at det ikke er teknisk præcision i vurderingen af effekter som er det absolutte mål med vurderingen, men derimod tematiske og værdimæssige fremhævelser, der synliggør de i processen foretagne prioriteringer og hensyn.

Bilag I

Interviewguide

Spørgsmål vedrørende strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen

Spørgsmål til gruppe a: planlæggerne

Miljøvurderingens gennemførlighed/mulighederne for at vurdere planens effekter

1. Hvad er efter din opfattelse den centrale rolle for regionplanlægningen?
2. Med ændringerne i planloven som trådte i kraft i 1992 skete der efter manges opfattelse nogle afgørende ændringer i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner, mht. planlægningen af det åbne land og byerne, som har påvirket mulighederne for at planlægge: Hvilken betydning for planlægningen mener du disse ændringer har haft? Har det f.eks. svækket planernes samordnende rolle?
3. Det er også blevet hævdet at aktuelt står planlægningen mere skarpt end tidligere mellem en linie, der vil lægge vægt på målorienteret styring og regulering (planlæggersynspunktet) og en linie, der vil lægge vægt på god forvaltningsskik og retssikkerhedssynspunkter (administrativt-juridisk synspunkt), hvordan ser du på disse spørgsmål?
4. Hænger disse ting sammen med at regionplanlægningen i stigende grad har fået en dobbeltrolle, som både at skabe rammer for planlægningen (plan-plan) og at udforme retningslinier for enkeltsagsbehandling (plan-beføjelse)?
5. Kan der opstå modsætninger mellem disse to funktioner og i givet fald hvilke?
6. Hvordan ser du som planlægger på det ofte fremhævede behov for en politisering af planlægningen i form af øget borgerdeltagelse og/eller politisering af planlægningens temaer og spørgsmål?
7. Hvilken rolle for planlægningsprocessen har implementeringen af VVM i regionplanlægningen spillet? Sagt anderledes hvordan det påvirker selv planprocessen og anvendelsen af planerne?
8. Hvordan har du oplevet de foreliggende muligheder for at gennemføre en strategisk miljøvurdering af planen/eller i regionplanrevisionen?
9. Hvad har været de største barrierer for en implementering af strategisk miljøvurdering?
10. Hvis vi nu tager Miljøvurdering af Regionplan 1997 som den ligger, hvilken værdi eller betydning vil du så umiddelbart tillægge den?
11. Hvilken rolle har miljøvurderingen skullet spille i den forudgående offentlighedsfase?

12. Hvorfor har der efter din opfattelse været så begrænsede reaktioner fra offentligheden angående miljøvurderingen i den forudgående offentlighedsfase?
13. Hvorfor har der efter din opfattelse været så få af de i høringsperioden indkomne kommentarer til planforslaget, der beskæftiger sig med miljøvurderingen?
14. Kan miljøvurderingen medvirke til en bedre forståelse af bæredygtighed?
15. Hvilken rolle har miljødimensionen i forhold til den øvrige del af regionplanlægningen?
16. Hvordan har miljøvurderingen af de enkelte retningslinier påvirket udformningen af dem?
17. Hvordan har miljøvurderingen af retningslinierne medvirket til at identificere uoverensstemmelser eller indbyrdes konflikter mellem retningslinier? Eventuelt mellem planområder?
18. Hvordan ser du på de anvendte metoder til fremstilling af virkninger på miljøet? Finder du dem tilfredsstillende, anvendelige eller burde de suppleres på forskellig vis f.eks. med mere konkrete mål, hvor dette er muligt?
19. Synes du de udarbejdede miljøkriterier er dækkende og brugbare ved vurderingen af de enkelte retningslinier?
20. Hvor stor en andel af den samlede arbejdsmængde ved regionplanrevisionen, mener du er medgået til miljøvurderingen? Omsat i mandår/eller lign
21. På hvilke områder og hvorledes mener du man kan forbedre miljøvurderingen?

Miljøvurderingens anvendelighed som planlægningsredskab

22. Set i forhold til selve forløbet med regionplanrevisionen, hvorledes mener du så selve arbejdet med miljøvurderingen har påvirket denne? Positivt såvel som negativt!
23. Kan miljøvurderingen bidrage til at skabe overblik for hvert planområde og derigennem medvirke til bedre beslutninger ifølge planen? (plan-plan, plan-beføjelse)
24. Kan miljøvurderingen af de enkelte retningslinier og sammenfatningen for hvert planområde bidrage til at koordinering af planlægningen mellem de forskellige planområder?
25. Set ud fra den miljøvurdering af 1997-planen, der foreligger, hvordan synes du så denne kan anvendes i selve planprocessen, f.eks. når retningslinier skal fortolkes i konkrete godkendelsessager eller ved godkendelse af kommuneplaner/lokalplaner?
26. Er det en fordel at integrere miljøvurderingen i planrevisionen eller bør det forgå sideløbende eller efterfølgende?
27. Hvem kan bruge miljøvurderingen og hvem har brugt miljøvurderingen?

28. Hvilket formål har i som planlæggere haft med miljøvurdering i regionplanlægningen?
29. Hvad vil i forsøge at forbedre i arbejdet med miljøvurdering i den kommende regionplanrevision?

Miljøvurderingen, funktionalitet og legalitet

30. Hvilken betydning har den strategiske miljøvurdering for de eventuelle vanskeligheder vi snakkede om tidligere mht. de forskellige strategier for planlægningen og for dens funktion som rammestyning og som retningslinier for enkeltsagsafgørelser?
31. Hvilke overvejelser ligger der bag *ikke* at sammenfatte resultaterne af miljøvurderingen af de enkelte retningslinier indenfor hvert planområde og derefter for den samlede plan?
32. Er det et problem, at en miljøvurdering kan påvise en funktionel uoverensstemmelse mellem forskellige dele af planen?
33. Hvilke konsekvenser kan udspringe af en sådan situation, når planen skal udgøre rammerne for kommune- og lokalplaner og endvidere tilvejebringe retningslinier for enkeltsagsbehandling? Er der i begge funktioner et legalitetsaspekt, som bringes i vanskeligheder?

Spørgsmål til gruppe b: politikerne

Miljøvurderingens værdi for beslutningstagerne

34. Hvilken værdi tillægger du som amtsrådspolitiker en regionplan?
35. Hvilken værdi tillægger du gennemførelsen af en miljøvurdering af regionplanen?
36. Finder du de vurderede miljøeffekter beskrevet og dokumenteret på en tilfredsstillende måde?
37. Kunne du tænke dig det gjort på en anden måde og i givet fald hvordan?
38. Savner du ikke en samlet vurdering af planens virkninger på miljøet? F.eks. på de enkelte planområder og for planen som helhed?
39. På hvilken måde har du gjort brug af miljøvurderingen i selve vedtagelsen af planen?
40. Tror du, du vil komme til at anvende miljøvurderingen af planen i forbindelse med enkeltsager, hvor planen har gyldighed?
41. Med de erfaringer der er gjort med 1997-planens vedtagelse, synes du så at den foreliggende miljøvurderingen har påvirket beslutningsprocessen positivt eller negativt, eller har den slet ikke haft nogen betydning?

42. Der tales meget om behovet for en politisering af planlægningen. Der er i den forbindelse tale om to forskellige retninger, som ikke udelukker hinanden, men alligevel lægger vægt på noget forskelligt. På den ene side politisering via øget borgerinddragelse og på den anden side politisering af planlægningens temaer og spørgsmål. Hvad er din opfattelse af dette behov og ser du strategisk miljøvurdering som et middel til at opfylde det?
43. Hvilke ting kunne du tænke dig blev medtaget i miljøvurderingen ved den næste regionplanrevision?

Spørgsmål til gruppe c: borgerne

Miljøvurderingens værdi for borgerne og deres opfattelse af borgerinddragelsen i planlægningen

44. Hvad synes du som borger er regionplanlægningens rolle og hvilken værdi tillægger du den?
45. Hvad bør efter din opfattelse være de centrale led og kompetencer i en regionplan?
46. Hvordan synes regionplanlægningen fungerer i praksis og i hvilken grad lever den op til dine forestillinger? Er f.eks. planens målsætninger og strategier tilstrækkeligt klare og finder du retningslinierne anvendelige og præcist nok formulerede?
47. Hvilke spørgsmål synes du bør behandles i planen?
48. Synes du borgerinddragelsen fungerer og bliver borgernes forslag og ideer taget alvorligt?
49. Hvordan er du blevet opmærksom på den udarbejdede miljøvurdering i forbindelse med regionplanrevision 1997 og hvad synes du om den?
50. Finder du, at de etablerede miljøkriterier er dækkende og anvendelige?
51. Hvad synes du om selve ideen i at udarbejde en strategisk miljøvurdering som et led i regionplanrevisionen?
52. Finder du de vurderede miljøeffekter beskrevet og dokumenteret på en tilfredsstillende måde?
53. Kunne du tænke dig det gjort på en anden måde og i givet fald hvordan?
54. Savner du ikke en samlet vurdering af planens virkninger på miljøet? F.eks. på de enkelte planområder og for planen som helhed?
55. Har du gjort brug af miljøvurderingen i forbindelse med din læsning af regionplanforslaget og i forbindelse med dine kommentarer og forslag?
56. Hvilken værdi tillægger du i øvrigt den strategiske miljøvurdering i regionplanlægningen?
57. Hvad er efter din mening borgernes/organisationernes væsentligste funktion ved miljøvurderingens udarbejdelse?

58. Kan miljøvurderingen omvendt styrke dialogen mellem borgerne og amtet?
59. En af ideerne med at lave en strategisk miljøvurdering er en synliggørelse af de stedfundne prioriteringer i planprocessen, så borgerne og andre end planlæggerne kan følge med i hvad der sker og reagere på dette i offentlighedsfaserne og gennem de politiske kanaler! Er du enig heri og synes du den foreliggende miljøvurdering giver mulighed herfor?
60. Der tales meget om behovet for en politisering af planlægningen. Der er i den forbindelse tale om to forskellige retninger, som ikke udelukker hinanden, men alligevel lægger vægt på noget forskelligt. På den ene side politisering via øget borgerinddragelse og på den anden side politisering af planlægningens temaer og spørgsmål. Hvad er din opfattelse af dette behov og ser du strategisk miljøvurdering som et middel til at opfylde det?
61. Hvilke ting kunne du tænke dig blev medtaget i miljøvurderingen ved den næste regionplanrevision?

Litteratur

Bo Elling: *Strategisk miljøvurdering i regionplanlægningen*. TemaNord Miljø 1998:519, Nordisk Ministerråd. København, februar 1998. 67 sider

Bo Elling og Jane Nielsen: *Miljøvurdering af regionplaner*. Tema Nord 1996:602, Nordisk Ministerråd, København 1996. 183 sider

Miljøvurdering af Regionplan '93. Nordjyllands Amt. April 1996. 23 sider

Planberetning. Regionplanrevision 1997. Nordjyllands Amt. Marts 1996. 84 sider

Regionplan '97. Temahæfte. Miljøvurdering. Nordjyllands Amt. Marts 1997. 27 sider

Regionplaner:

Regionplan '93, Bind 1: Mål og strategier, Bind 2: Retningslinier og redegørelse. Nordjyllands Amt, Marts 1994.

Regionplan '97, Bind 1: Mål og strategier, Bind 2: Retningslinier og redegørelse. Nordjyllands Amt, November 1997.