

Integreret kystzoneforvaltning

Eksisterende regulering af det danske kystområde

Delrapport 2

Udført for Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen af Helle Tegner Anker, Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning
v. Aarhus Universitet og Forskningscentret for Skov & Landskab

Forord

Med det formål at belyse forholdene omkring integreret kystzoneforvaltning har Miljø- & Energiministeriet, Landsplanafdelingens 4. kontor, gennemført tre delopgaver for at vurdere de internationale erfaringer med integreret kystzoneforvaltning, samt for at afdække hvilke forhold i det danske reguleringssystem og i praksis indenfor fysisk planlægning og forvaltning, der hæmmer eller fremmer integreret kystzoneforvaltning i Danmark.

Disse projekter er afrapporteret i følgende delrapporter:

"Internationale erfaringer med integreret kystzoneforvaltning".

"Eksisterende regulering af det danske kystområde"

"Vurdering af praksis i kystzoneforvaltningen i Danmark".

Nærværende rapport, "Eksisterende regulering af det danske kystområde", er udarbejdet i 1997-98 for Forskningscentret for Skov & Landskab af Helle Tegner Anker (Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning (CeSaM), Aarhus Universitet).

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Overordnede rammer for kystzonelovgivningen
3. Oversigt over den eksisterende lovgivning
 - 3.1. Planlovgivning
 - 3.1.1. Planloven
 - 3.1.2. Lov om sommerhuse og camping
 - 3.1.3. Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-områder
 - 3.2. Naturbeskyttelseslovgivning
 - 3.2.1. Naturbeskyttelsesloven
 - 3.2.2. Jagt- og vildtforvaltningsloven
 - 3.2.3. Vandløbsloven
 - 3.3. Miljøbeskyttelseslovgivning
 - 3.3.1. Miljøbeskyttelsesloven
 - 3.3.2. Havmiljøloven
 - 3.4. Kystbeskyttelseslovgivning
 - 3.4.1. Kystbeskyttelsesloven
 - 3.5. Anlægsorienteret lovgivning iøvrigt
 - 3.5.1. Havanlæg m.v.
 - 3.5.2. Havneanlæg m.v.
 - 3.5.3. Vejanlæg, broer, dæmninger m.v.
 - 3.5.4. Andre landanlæg
 - 3.6. Råstoflovgivning m.v.
 - 3.6.1. Råstofindvinding på havet

- 3.6.2. Råstofindvinding på land
- 3.6.3. Indvinding fra undergrunden
- 3.7. Fiskerilovgivning
 - 3.7.1. Saltvandsfiskeri
 - 3.7.2. Ferskvandsfiskeri
- 3.8. Landbrugslovgivning
 - 3.8.1. Landbrugsloven
 - 3.8.2. Jordfordelingsloven m.v.
 - 3.8.3. Struktur- og økologiloven
- 3.9. Støttelovgivning
 - 3.9.1. EU's strukturordninger
 - 3.9.2. PESCA
- 4. Integreret kystzoneforvaltning
 - 4.1. Miljøkonsekvensvurderinger
 - 4.2. Høring m.v. - centrale myndigheder
 - 4.3. Inddragelse af offentligheden
 - 4.4. Særligt om tilsyn og håndhævelse
 - 4.5. Integrationsaspekter

Litteratur

Matrix/Kystzonemyndigheder

1. Indledning

Kystområdet har traditionelt nydt stor bevågenhed i en reguleringsmæssig sammenhæng. Dette gælder både på nationalt, regionalt og internationalt niveau. Dansk lovgivning afspejler en række af de interesser, der knytter sig til kystområdet med hensyn til beskyttelse og benyttelse af såvel land som vand. Lovgivningen afspejler ydermere de

overordnede rammer, der er fastlagt i international, regional (herunder EU) og national sammenhæng.

Kystzonelovgivningen er spredt ud over en lang række forskellige reguleringssystemer. Mange af disse reguleringssystemer har deres egne organisatoriske eller institutionelle rammer, hvilket bl.a. indebærer en opsplitning af kystzone-kompetencer på mange forskellige myndigheder. En sådan kompetence-opsplitning vil ofte gøre det vanskeligt at overskue reguleringen og kan resultere i manglende eller utilstrækkelig integration på tværs af sektorer (horisontal integration) eller på tværs af forskellige myndighedsniveauer (vertikal integration). Andre faktorer end kompetencefordelingen kan imidlertid være afgørende for integrationsmulighederne og for implementeringen af disse i praksis. Dette gælder bl.a. valget af instrument eller virkemiddel, herunder krav om konsekvensvurdering, høringsregler, inddragelse af offentligheden m.v.

Der vil i det følgende blive givet en oversigt og analyse af den eksisterende kystzonelovgivning, herunder af muligheder og barrierer for at fremme en integreret kystzoneforvaltning.

2. Overordnede rammer for kystzonelovgivningen

En del af den danske kystzonelovgivning afspejler på forskellig vis internationale og EU-retlige rammer for regulering. Endvidere vil lovgivningen naturligvis afspejle nationale målsætninger og interessetilkendegivelser for kystzonen. Sådanne overordnede rammer er dog ikke nødvendigvis udtryk for en integreret kystzoneforvaltningsstrategi.

I international sammenhæng har især reguleringen af det våde element som et "fælles" ressourcegrundlag haft interesse med hensyn til afgrænsning af jurisdiktion og den hermed forbundne ret til benyttelse/udnyttelse af havets ressourcer. Denne folkeretlige regulering er bl.a. udmøntet i FN's Havretskonvention (UNCLOS). Beskyttelsesaspektet har dog fået en mere fremtrædende position på den internationale arena. Dette gælder bl.a. Ramsar-konventionen om beskyttelse af vådområder af international betydning, men også Bonn-konventionen om beskyttelse af migrerende arter (1979), Bern-konventionen om beskyttelse af Europæiske arter og habitater (1979), samt Biodiversitetskonventionen (1992). I EU er der bl.a. til opfølgning af sådanne internationale forpligtelser vedtaget fuglebeskyttelsesdirektivet (1972) og det såkaldte habitatdirektiv (1992). Både Ramsar-konventionen, fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet er i Danmark gennemført via en række områdeudpegninger af primært kystnære områder og hertil hørende restriktioner. Fælles for de nævnte internationale og EU-retlige initiativer er, at de i et vist omfang er rettet mod at beskytte særlige - ofte nærmere specificerede - ressourcer (arter eller habitater). Biodiversitetskonventionen adskiller sig dog herfra ved at anlægge et bredere perspektiv, der bl.a. omfatter begrebet bæredygtig udnyttelse.

Der er imidlertid også taget en række andre internationale og regionale initiativer, der mere bredt orienterer sig mod forvaltning af kystzonen. Dette er tilfældet med Rio-konferencens Agenda 21, hvor der i kapitel 17 bl.a. fokuseres på integreret forvaltning og bæredygtig udvikling af kyst- og havområder. Forud for Rio-mødet havde OECD

gennemført en undersøgelse, der mandede ud i anbefalinger til udvikling af metoder til planlægning og implementering af integreret kystzoneforvaltning. Der er i Biodiversitetskonventionens regi tillige afgivet en erklæring om bevaring og bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed i kyst- og havområder, hvor der opmuntres til udvikling af integreret kystzoneforvaltning. Den Paneuropæiske Biodiversitets- og Landskabsstrategi fremhæver ligeledes kyst- og havøkosystemer, vådområder m.v. som væsentlige indsatsområder. Med baggrund heri er der bl.a. udarbejdet forslag til en såkaldt "model-lov" for bæredygtig forvaltning i kystområder. I Østersø-området er der under Helsinki konventionen udarbejdet anbefalinger vedrørende beskyttelse af kystområder. Også i EU er der iværksat initiativer med henblik på en Fællesskabs-strategi for integreret planlægning og forvaltning af kystzoner, hvilket tillige er udtrykt i EU's 5. miljøhandlingsprogram. En række af disse initiativer har i modsætning til egentlige konventioner eller direktiver karakter af ikke-bindende hensigtserklæringer eller handlingsprogrammer. Dette er dog ikke ensbetydende med, at de ikke kan tillægges nogen retlig betydning, idet de enkelte stater på forskellig vis ofte vil have "forpligtet" sig til at arbejde for en realisering af de angivne målsætninger, bl.a. ved fastsættelse og implementering af lovgivning og anden form for regulering.

På samme måde har danske strategier og handlingsplaner en vis retlig signalvirkning. Der er imidlertid ikke i Danmark på Folketingsniveau udarbejdet en national strategi for integreret kystzoneforvaltning, og lovgivningsinitiativer på dette område spreder sig ud over mange eksisterende reguleringssystemer. Et væsentligt lovinitiativ har været "kystzonenloven" i 1994, der imidlertid ikke bestod i nogen selvstændig lov, men derimod i en ændring til planloven og naturbeskyttelsesloven. Visse nationale handlingsplaner har også betydning for kystzonen, bl.a. Vandmiljøhandlingsplanen (1987/1998) og Marginaljordsstrategien (1987), som begge har ført til lovændringer. Endvidere indeholder Miljøministeriets strategi for biologisk mangfoldighed fra 1995 et særskilt kapitel om Danmarks kyster. Derimod indeholder Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse fra 1995 ikke et tilsvarende kapitel om kystområdet. Biodiversitetsstrategien fokuserer ikke direkte på integreret kystzoneforvaltning, men sigter mod yderligere beskyttelse af de æstetiske og naturmæssige værdier i kystområderne, bl.a. gennem "kystplanlægning", fortsatte restriktioner vedr. kystbeskyttelse, øget naturgenopretning og øget informationsspredning. I Landsplanredegørelsen fra 1997, der også er fremlagt for Folketinget, er der bl.a. påpeget et behov for at koordinere forskellige interesser, der knytter sig til kystområdet.

3. Oversigt over den eksisterende lovgivning

Det kan være særdeles vanskeligt at give et dækkende billede af den samlede lovgivning af relevans for kystzonen. Endvidere rummer en stor del af lovene såvel et benyttelses- som et beskyttelsesaspekt. Benyttelses- eller beskyttelsesaspektet vil ofte være rettet mod bestemte former for benyttelse eller mod beskyttelse af bestemte kystzoneelementer/-ressourcer. Generelt kan der sondres mellem *aktivitetsorienteret regulering*, der er rettet mod bestemte former for benyttelse og *arealorienteret regulering*, der er rettet mod beskyttelse af bestemte områder eller kystzoneelementer. Der kan også være tale om *artsorienteret regulering*, der ikke er rettet mod bestemte områder eller habitater, men

som derimod knytter sig til den enkelte dyre- eller planteart. Der er dog tale om en glidende overgang mellem disse kategorier. Til de forskellige reguleringstyper- eller kategorier vil der være knyttet forskellige virkemidler eller reguleringsinstrumenter, der i større eller mindre grad fremmer integrationsaspektet, f.eks. koordineringskrav, høringsprocedurer, krav om inddragelse af offentligheden eller krav om miljøkonsekvensvurderinger. Ud over et stort antal forskellige love eller reguleringssystemer, samt forskellige virkemidler er reguleringen karakteriseret ved et bredt spektrum af forskellige myndigheder på tværs af sektorer (horisontalt) og myndighedsniveauer (vertikalt).

I det følgende vil centrale dele af kystzonestrategien blive gennemgået med fokusering på de ovennævnte aspekter. Lovgivningen vil blive inddelt i 9 grupper: planlovgivning, naturbeskyttelseslovgivning, miljøbeskyttelseslovgivning, kystbeskyttelseslovgivning, anlægsorienteret lovgivning, råstoflovgivning, fiskerilovgivning, landbrugslovgivning, samt støttelovgivning. Gruppen "anlægsorienteret lovgivning" omfatter flere forskellige love eller reguleringssystemer og griber tilmed ind i en række af de øvrige grupper. Ikke desto mindre er det anset for hensigtsmæssigt at arbejde med en sådan gruppering. Der er ikke foretaget en entydig opdeling på forskellige sektorområder, f.eks. vil regulering af friluftsliv og turisme gå på tværs af en række af de nævnte grupper (bl.a. planlovgivning, naturbeskyttelseslovgivning, anlægsorienteret lovgivning samt støttelovgivning).

Indledningsvis kan det være formålstjenligt kort at beskrive retsgrundlaget for nogle grundlæggende afgrænsninger, som er relevante i en kystzonesammenhæng. Der kan i princippet anlægges en sondring mellem *landterritoriet* og *søterritoriet*, som i visse tilfælde kan modvirke en integration mellem land og vand. Der er dog ikke tale om, at alle love enten gælder for landterritoriet eller for søterritoriet, men der vil ofte være en forskellig myndighedskompetence. Som udgangspunkt er det Staten eller statslige myndigheder, der som "ejer" har kompetence på den danske del af søterritoriet, fiskeriterritoriet eller kontinentalsoklen. Dette er bl.a. fastlagt i *Kgl. Anordning nr. 259 af 7. juni 1963 om udøvelse af statens højhedsret over den kontinentale sokkel*. Statens højhedsret indebærer bl.a., at der ikke uden tilladelse må foretages opfyldning og inddæmning eller anbringes faste anlæg og indretninger på søterritoriet. Søterritoriet er i overensstemmelse med internationale bestemmelser normalt afgrænset til en 3 sømils zone målt ud fra de såkaldte basislinier. Ved *lov nr. 411 af 22. maj 1996 om eksklusive økonomiske zoner* fastlægges i overensstemmelse med internationale regler Danmarks suveræne ret i en 200 sømil eksklusiv økonomisk zone for så vidt angår efterforskning og udnyttelse, bevarelse og forvaltning af havbundens, undergrundens og den overliggende vandmasses naturlige ressourcer, såvel levende som ikke-levende samt med hensyn til andre aktiviteter med henblik på økonomisk udnyttelse og efterforskning af zonerne. Danmarks fiskeriterritorium er ligeledes fastsat til en som udgangspunkt 200 sømils zone i overensstemmelse med *lov nr. 597 af 17. december 1976 om Danmarks Riges fiskeriterritorium*. For så vidt angår det "våde element" sondres der endvidere mellem søterritoriet og ferske vande, hvor sidstnævnte i reguleringsmæssig sammenhæng falder normalt ind under de for landterritoriet gældende regler. I medfør af *lov nr. 146 af 7. maj om inddragelse af dele af søterritoriet under de for ferske vande gældende regler* er der i en række særlige tilfælde sket en sådan inddragelse.

3.1. Planlovgivning

3.1.1. Planloven

Planloven indtager en central position i forhold til forvaltning af vore kystområder, men loven finder som udgangspunkt kun anvendelse for landbaserede aktiviteter. Som en del af planlovens overordnede formål er særlig fremhævet sikringen af de åbne kyster som en væsentlig natur- og landskabsressource. Endvidere sigtes mod at offentligheden inddrages i planlægningsarbejdet i videst muligt omfang. Kystzoneplanlægning fik en mere fremtrædende position i 1994, hvor der ved en lovændring ("kystzonenloven") blev indføjet en række kystplanlægningsbestemmelser i planloven. Disse bestemmelser havde deres baggrund i det såkaldte kystcirkulære, der som led i et ønske om at stramme reguleringen af kystzonen blev omformuleret til egentlige lovbestemmelser. Planlovens bestemmelser, der omfatter såvel den fysiske planlægning som zonebestemmelserne, er kendetegnet ved et kombineret beskyttelses- og benyttelsesaspekt. Bestemmelserne er i et vist omfang aktivitets- eller anlægsorienterede, idet der ikke stilles krav om en egentlig kystzoneplanlægning for hele kystområdet.

De særlige *kystplanlægningsbestemmelser* er knyttet til såvel landsplanlægning som regionplanlægning, kommune- og lokalplanlægning. Ifølge disse bestemmelser skal landets kystområder søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængig af kystnær placering, jf. § 5a.

I *landzone og sommerhusområder* fastlægges der i overensstemmelse med loven en 3 km *kystnærhedszone*, inden for hvilken der gælder: at planlægningen kun må inddrage nye arealer i byzone, såfremt der er særlig begrundelse for kystnær beliggenhed; at der kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse (bortset fra havneanlæg); at der ikke må udlægges nye sommerhusområder; at ferie- og fritidsanlæg skal lokaliseres i forbindelse med eksisterende bysamfund; samt at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges, jf. § 5b.

For de *kystnære dele af byzonerne* er der fastsat særlige regler i §§ 11a og 16, hvorefter der ved revisionen af kommuneplanen skal ske en ophævelse af uaktuelle ikke-udnyttede arealreservationer, samtidig skal der ske en vurdering af fremtidige bebyggelsesforhold bl.a. med henblik på at indpasse disse i den kystlandskabelige helhed og sikre hensyntagen til den nødvendige infrastruktur samt sikre offentligheden adgang til kysten. I redegørelsen til lokalplanforslag for bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen eller i de kystnære dele af byzonen skal der endvidere særligt redegøres for den visuelle påvirkning af omgivelserne. Der er i medfør af planlovens § 13, stk. 2 en generel lokalplanpligt for alle større udstykninger eller bygge- og anlægsarbejder, der vil medføre en væsentlig ændring i det bestående miljø.

Kystplanlægningsbestemmelserne retter sig primært mod den (amts-) kommunale planlægning og indeholder som de øvrige planlægningsbestemmelser ikke direkte bindende restriktioner for den enkelte grundejer i kystnærhedszonen eller i kystnære dele

af byzonerne. Kystplanlægningsbestemmelserne kan heller ikke *direkte* lægges til grund ved enkeltsagsbehandling. Men de kan siges at have en noget mere detaljeret karakter end de øvrige planlægningsbestemmelser, d.v.s. at der i overensstemmelse med de ovenfor angivne intentioner gælder mere detaljerede retningslinier for planlægningen i kystområdet, herunder et forbud mod udlægning af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. Endvidere er det eksplicit angivet i loven, at miljøministeren skal følge udviklingen og anvende beføjelser vedrørende landsplanlægning, indsigelser samt klageadgang til at varetage nationale planlægningsinteresser i kystområderne. For så vidt angår regionplanlægningen skal denne revideres i overensstemmelse med de særlige kystplanlægningsbestemmelser og uaktuelle arealreservationer skal ophæves, jf. § 6a. Endvidere skal der til regionplanredegørelsen udarbejdes et særligt kortbilag for de eksisterende og planlagte forhold i kystnærhedszonen. Regionplanredegørelsen skal tillige beskrive den fremtidige udvikling i kystnærhedszonen og de tilgrænsende vandområder. Dette krav kan dog ikke betragtes som et krav om en egentlig kystzoneplanlægning for kystnærhedszonen, hvilket formentlig er en konsekvens af den afformalisering af sektorplanlægningen, som blev gennemført i slutningen af 80'erne i overensstemmelse med Arealudvalgets anbefalinger. For amternes planlægning gælder dog, at der ved revisionen af regionplanen skal udarbejdes retningslinier for alle arealer i kystnærhedszonen, jf. § 6a, og disse skal suppleres af kortbilag for eksisterende og planlagte forhold i kystnærhedszonen.

Som en konsekvens af kompetencefordelingen mellem amter og kommuner er der tale om en opsplitting af kystzonen, hvortil der knytter sig forskellige interesser f.eks. med hensyn til byudvikling i kystområdet. Det kan dog også, som det er tilfældet i Miljøministeriets vejledning, fremhæves, at der er tale om forskellige krav til planlægningen i henholdsvis kystnærhedszone og kystnære dele af byzonen.

Ud over de særlige kystplanlægningsbestemmelser indebærer navnlig *regionplanlægningen* et mere generelt arealorienteret perspektiv af relevans for kystzonen. Regionplanen fastlægger i overensstemmelse med den kommunale planlægning retningslinier for arealudlæg til byzoner og sommerhusområder. Retningslinier for beliggenheden af råstofgraveområder, skovrejsningsområder, rekreative områder og potentielle vådområder er også relevante. Endvidere fastlægger regionplanen retningslinier for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande (tidligere recipientkvalitetsplanlægning nu vandområdeplanlægning). Recipientkvalitetsplanlægningen udgjorde et af de formelle sektorplanssystemer under miljøbeskyttelsesloven, der blev afformaliseret i 1987. Indtil da fremgik det udtrykkeligt af miljøbeskyttelsesloven (§ 61e, stk. 4), at recipientkvalitetsplanlægningen skulle lægges til grund ved administrationen af miljøbeskyttelsesloven. Herved havde recipientkvalitetsplanlægningen en større bindingsgrad i forhold til såvel amterne, kommunerne, Miljøstyrelsen og Miljøklagenævnet end den bindingsgrad, der i dag følger af planlovens "virke-for" bestemmelse. Dette er dog ikke ensbetydende med, at vandområdeplanlægning tillægges mindre betydning i praksis. Bl.a. har Miljøklagenævnet ført en restriktiv praksis f.eks. i forhold til spildevandstilladelser. Miljøklagenævnet har også i anden sammenhæng afgrænset regionplanens betydning, idet nævnet i en sag har lagt til grund, at regionplanen ikke kan regulere den konkrete anvendelse af kystvande til trafikformål.

Regionplanen indeholder også en række aktivitets- eller anlægsorienterede retningslinier. Dette gælder bl.a. beliggenheden og udformningen af større anlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, og som derfor kræver en *vurdering af de miljømæssige virkninger (VVM)*. VVM-reglerne blev indføjet i planloven i 1989 med henblik på at gennemføre EU's direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM- eller EIA-direktivet). VVM-kravene gælder bl.a. for kraftværker, større landanlæg i forbindelse med havne, feriebyer, transmissionsledninger, dæmninger der forøger vandarealet med over 300 ha, råstofindvinding på mere end 200.000 m³, saltvandsbaseret fiskeopdræt og større svine- og fjerkræfarme, jf. den såkaldte samlebekendtgørelse nr. 847 af 30. september 1994. Der sondres mellem bilag 1-anlæg, for hvilke der altid skal foretages en VVM, og bilag 2-anlæg, for hvilke der under visse omstændigheder skal foretages en VVM. Dette gælder bl.a., hvis bilag 2-anlæg ønskes placeret i fuglebeskyttelses- eller habitatområder og kan indebære forringelse eller forstyrrelse af væsentlig betydning for de beskyttede arter. De danske bilag 2-kategorier omfatter i modsætning til det nye direktiv endnu ikke kystbeskyttelses anlæg, der i direktivet er kategoriseret under infrastrukturprojekter, og heller ikke lystbådehavne eller vindmølleparker. Det må erindres, at planlovens VVM-krav suppleres af andre regler om miljøkonsekvensvurderinger for anlæg, der ikke er omfattet af planloven, navnlig anlæg på søterritoriet.

En VVM indebærer i overensstemmelse med planlovens bestemmelser bl.a. krav om en beskrivelse af det pågældende anlæg, en oversigt over de væsentligste alternativer, en beskrivelse af de berørte omgivelser og anlæggets betydelige påvirkninger af bl.a. flora, fauna, vand, landskab og offentlighedens adgang. Endvidere skal der oplyses om de begrænsende/afværgende foranstaltninger, der påtænkes iværksat. Gennemførelse af en VVM og vedtagelse af regionplanretningslinier for det pågældende anlæg er en forudsætning for, at der efterfølgende kan meddeles godkendelse, tilladelse m.v. i henhold til en række forskellige love, jf. bekendtgørelse nr. 849/1994. Dette krav omfatter visse kompetencer i henhold til miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven, okkerloven, naturbeskyttelsesloven og råstofloven. Herved sikres en vis grad af horisontal integration i forhold til de nævnte kompetencer.

Det er et særtræk for både den kommunale og amtskommunale planlægning - og herved også VVM-proceduren - at den i særlig grad sigter mod at *inddrage offentligheden*. Dette sker i overensstemmelse med planlovens kapitel 6 ved en forudgående indkaldelse af ideer og forslag, ved forudgående offentlighed omkring planforslaget, offentliggørelse af det vedtagne planforslag, samt klageadgang. Klageadgangen er dog begrænset til retlige spørgsmål og kan derfor ikke vedrøre spørgsmål om planlægningens hensigtsmæssighed. En stor del af det arbejde eller den planlægning, der ligger forud for eller bag f.eks. regionplanen vil imidlertid sjældent være omfattet af denne offentlighed, da denne kun omfatter egentlige region- eller kommuneplanforslag med tilhørende redegørelse. Det må antages, at kortbilag m.v. og beskrivelse af den fremtidige udvikling i kystnærhedszonen og de tilgrænsende vandområder, der skal indgå som en del af regionplanlægningen, jf. § 6a, også forelægges offentligheden. Den mere konkrete karakter, der vil være fremherskende i forbindelse med VVM-sager synes ofte at fremme offentlighedens deltagelse. Generelt må der kræves en vis kvalitet af det materiale, der forelægges offentligheden med henblik på at fremme en saglig og meningsfyldt offentlig debat. Dette synes dog ikke at hindre, at offentligheden inddrages i mere overordnede

kystzonespørgsmål. Planlovens høringsbestemmelser omfatter også høring af organisationer m.v., samt af statslige og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres af forslaget.

Selvom der kan være visse problemer vedrørende inddragelse af offentligheden må den fysiske planlægning, bl.a. i kraft af det såkaldte rammestyrings-princip, siges at være karakteriseret af en høj grad af vertikal integration mellem forskellige myndighedsniveauer. Dette gør sig ikke mindst gældende i forhold til kystplanlægningsbestemmelserne, hvor de statsligt udstukne rammer forudsættes implementeret gennem (amts-)kommunal planlægning. Kystplanlægningsbestemmelserne afspejler, i højere grad end det er tilfældet for den øvrige fysiske planlægning, en statslig styring dels gennem lovens detailbestemmelser dels gennem det eksplicit udtrykte krav om at varetage nationale planlægningsinteresser i kystnærhedszonen. Ud over den statslige styring sikrer planlovens virke-for bestemmelse (§ 9), hvorefter amtsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelse af regionplanens retningslinier ved udøvelse af beføjelser i henhold til lovgivningen, en vis grad af såvel vertikal som horisontal integration i forhold til regionplanens retningslinier. Den horisontale dimension rækker dog kun til de kompetencer, som besiddes af amtsråd og kommunalbestyrelser, hvilket i denne sammenhæng primært vil sige kompetencer inden for plan-, natur- og miljøbeskyttelseslovgivning samt enkelte yderligere kompetencer inden for anden sektorlovgivning.

Et eksempel på sådanne kompetencer inden for planlovens område er *zonebestemmelserne*. Lovens inddeling af landet i byzoner, sommerhusområder og landzone fastsætter en nogenlunde entydig kompetenceafgrænsning mellem amtsråd og kommunalbestyrelser. Amtsrådet er som udgangspunkt landzonemyndighed, dog har kommunalbestyrelsen kompetence i entydigt afgrænsede landsbyer og i landzoneområder omfattet af en offentliggjort lokalplan. I landzone må der ikke uden tilladelse foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer, jf. § 35, stk. 1. For så vidt angår arealer i kystnærhedszonen er det udtrykkeligt fastsat i § 35, stk. 3, at landzonetilladelse kun kan meddeles, hvis det ansøgte har helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne. Der gælder dog visse undtagelser fra kravet om landzonetilladelse jf. § 36, bl.a. for byggeri der er nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet, men også for råstofindvinding samt udstykning, byggeri eller ændret anvendelse, der er udtrykkeligt tilladt i en lokalplan.

Kommunalbestyrelsen besidder også andre kompetencer i medfør af zonebestemmelserne, bl.a. kan kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet mod at anvende boliger i sommerhusområder til andet end kortvarige ferieophold i perioden fra 1. oktober til 1. marts. Den såkaldte pensionist-regel, hvorefter pensionister har ret til helårsbenyttelse af et sommerhus, der har været ejet af den pågældende i mere end 8 år, findes også i planloven. Endvidere er det kommunalbestyrelsen, der kan tilbageføre arealer fra byzone eller sommerhusområde til landzone i overensstemmelse med kommuneplanen. Endelig kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, når det vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af kommuneplanen, en lokalplan eller en byplanvedtægt. Ved administrationen af disse kompetencer er kommunalbestyrelsen i

overensstemmelse med det ovenfor nævnte forpligtet til at virke for en realisering af regionplanens retningslinier, herunder for sådanne der måtte vedrøre kystzonen. Dette hindrer dog ikke, som nævnt ovenfor, at kommunalbestyrelsen fortsat kan have hjemmel til at tilbageføre et areal fra sommerhusområde til landzone i medfør af planlovens § 45, stk. 2.

Afgørelser truffet af de (amts-)kommunale myndigheder i henhold til planloven kan som udgangspunkt påklages til Naturklagenævnet. Beslutninger eller afgørelser vedrørende planlægning, herunder VVM-sager, kan dog kun påklages for så vidt angår retlige spørgsmål, d.v.s. ikke vedrørende beslutningens materielle indhold. Zonesager undergives derimod en fuld efterprøvelse af Naturklagenævnet.

3.1.2. Lov om sommerhuse og camping

Ud over planlovens bestemmelser om sommerhusområder og anvendelse af sommerhusbeboelse findes der i *lov nr. 267/1972 om sommerhuse og camping* yderligere bestemmelser om erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse m.v. Sommerhusloven gælder i alle områder og ikke kun for sommerhusområder. Loven fastsætter bl.a. krav om, at der skal indhentes tilladelse fra miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) til erhvervsmæssig udlejning eller udlejning af sommerhusbeboelse i mere end 1 år og til erhvervsmæssig anvendelse af en ejendom til camping i mere end 6 uger. Sammen med lov om erhvervelse af fast ejendom hindrer sommerhusloven udenlandske statsborgere og selskaber i at købe danske ferieboliger. Skov- og Naturstyrelsen fører tilsyn med lovens overholdelse på basis af indberetninger fra de bl.a. de kommunale myndigheder.

3.1.3. Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-områder

Denne bekendtgørelse 408/1994, der trådte i kraft den 5. juni 1994, befinder sig i et grænseområde mellem planlovgivning og naturbeskyttelseslovgivning. Formålet med de foretagne udpegninger er at beskytte særlige arter og/eller naturtyper af betydning for det internationale samfund eller det Europæiske Fællesskab. Bekendtgørelsen danner sammen med andre lovbestemmelser grundlag for dansk implementering af Ramsarkonventionen, EU's fuglebeskyttelsesdirektiv og EU's habitatdirektiv. Selvom udpegning af de pågældende områder klart er rettet mod naturbeskyttelse, har de valgte implementeringsforanstaltninger delvist en planlægningsmæssig karakter, og reguleringen er primært arealorienteret. Størstedelen af de udpegede områder er beliggende i kystområdet og er i vidt omfang sammenfaldende. Tilsvarende gør sig gældende for de foreslåede habitatområder. Områderne, der er udpeget på ministerielt niveau, skal i følge bekendtgørelsen optages i region- og kommuneplaner.

Bekendtgørelsen indeholder en *planlægningsbestemmelse* (§ 3), der fastslår, at der i de udpegede områder ikke må udlægges nye arealer til byzone eller sommerhusområde,

planlægges nye større vejanlæg, trafikanelæg, havne, vindmølleklynger, lossepladser m.v. eller udlægges nye råstofvindingsområder. Der må endvidere ikke planlægges for fritidsformål eller foranstaltninger i øvrigt, når dette kan indebære forringelse af områderne eller medføre forstyrrelser af betydning for de pågældende arter. Redegørelsen til planforslag vedrørende bygge- og anlægsaktiviteter, der omfatter eller berører de udpegede områder, skal indeholde en vurdering af forslaget virkning på de beskyttede arter, jf. § 6, stk. 1. Denne suppleres af planlovens VVM-regler, der kræver vurdering af alle de bilag 2-projekter, der ønskes etableret *inden for* disse områder og kan indebære forstyrrelse heraf. Habitatdirektivet stiller dog i art. 6 (1) krav om, at alle planer eller projekter, der kan påvirke et område væsentligt - d.v.s. både inden for og uden for området - skal være genstand for en konsekvensvurdering.

Derudover indeholder bekendtgørelsen en *forbudsbestemmelse* (§ 4), der angiver, at der ikke må gives en række tilladelser, dispensationer m.v., såfremt dette vil medføre forringelse af fuglebeskyttelsesområderne eller forstyrrelse af betydelige konsekvenser for de pågældende arter. Hvis den pågældende myndighed anser det for nødvendigt, kan der gives offentligheden lejlighed til at udtale sig inden en eventuel tilladelse m.v. meddeles, jf. § 6, stk. 3. De nævnte tilladelser, dispensationer m.v. omfatter primært amtsrådets og kommunalbestyrelsernes kompetencer i henhold til planloven, naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven, okkerloven og råstofloven. Der kan i overensstemmelse med habitatdirektivets krav kun ske fravigelse af bekendtgørelsens bestemmelser, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, jf. § 7.

Bekendtgørelsen indeholder, som det er fremgået, visse elementer af såvel vertikal som horisontal integration, dog primært inden for miljølovgivningens område. Endvidere kan bekendtgørelsen siges at være udtryk for en integration mellem land og vand, idet størstedelen af områderne som nævnt er vandområder, mens en række af de aktiviteter, der reguleres er landbaserede. Aktiviteter, der ligger uden for de pågældende områder, er således som udgangspunkt også omfattet af §§ 3 og 4, hvis de indebærer den angivne påvirkning af områderne. Derimod er aktiviteter på søterritoriet kun i begrænset omfang omfattet af bekendtgørelsen. Tilladelse til klapping i henhold til havmiljølovens bestemmelser er således ikke omfattet af bekendtgørelsen. Derimod gælder der særlige regler om områdernes beskyttelse både i havmiljøloven og i råstofloven. Der er i visse tilfælde givet godkendelse til klapping i fuglebeskyttelsesområder, se herom under 3.3.2.

3.2. Naturbeskyttelseslovgivning

Naturbeskyttelseslovgivningen omfatter flere forskellige love eller reguleringssystemer med hovedvægten på den ved miljølovreformen vedtagne naturbeskyttelseslov. Desuden spiller jagtloven en vis rolle i nogle kystnære områder, mens andre love retter sig mod særlige geografiske områder, f.eks. Tøndermarsken. Også vandløbsloven er i denne sammenhæng medtaget under naturbeskyttelseslovgivning, selvom loven også hører under miljøbeskyttelseslovgivningen.

3.2.1. Naturbeskyttelsesloven

I forbindelse med miljølovreformen blev det besluttet at samle naturfredningsloven (1969), naturforvaltningsloven (1989), sandflugtsbekæmpelsesloven (1961) samt et par mindre love i *lov 9/1992 om naturbeskyttelse*. Herved skete der en vis integrering af, hvad der kan kaldes naturbeskyttelseskompetencer i forhold til kystområdet, i loven. Det var i henhold til den tidligere sandflugtsbekæmpelseslov således principielt ikke muligt at varetage naturfredningsmæssige og landskabelige hensyn. Men en restriktiv administration af sandflugtsloven var samtidig en af hovedårsagerne til opretholdelsen af store naturområder i Nord- og Vestjylland. I forbindelse med Vandmiljøplan II er der sket en klar integrering af vandmiljøhensyn i naturbeskyttelsesloven i kraft af reglerne om genopretning af vådområder.

Beskyttelsen af de danske kystområder har gennem længere tid haft en fremtrædende position i naturbeskyttelseslovgivningen. Klitfredning og sandflugtsbekæmpelse rækker således tilbage til 1700-tallet og til et forbud fra 1772 mod byggeri, kreaturgræsning og lignende i klitområder, hvilket i senere udmøntedes i en egentlig sandflugtslovgivning. Ved ændringen af naturfredningsloven i 1937 blev der gennemført en beskyttelse af de danske strande ved inden for en 100 m strandbyggelinie at forbyde byggeri m.v. På samme tid åbnedes alle strandbredder for offentlig passage. Disse bestemmelser er efterfølgende blevet ændret således, at der nu er tale om en strandbeskyttelseslinie (forbud mod tilstandsændring m.v.) og en udvidet adgang til ophold og badning fra alle strandbredder. Hertil kommer den generelle beskyttelse mod tilstandsændring af strandene m.v. (1978), fredning af klitarealer, adgang til at frede bestemte arealer herunder arealer på søterritoriet, samt til at iværksætte naturgenopretning m.v. Desuden indeholder naturbeskyttelsesloven regler om offentlighedens adgang og færdsel, samt regler om artsbeskyttelse.

Den ovenfor omtalte ændring af planloven med henblik på at fremme beskyttelse af kystområderne omfattede som nævnt også ændringer til naturbeskyttelsesloven. Disse ændringer omfattede regler om en udvidelse af strandbeskyttelseslinien og klitfredningszonen fra 100 til 300 m, samt nedsættelse af en Strandbeskyttelseskommision, der ved en gennemgang af den danske kyststrækning nærmere skal fastlægge disse linier. Strandbeskyttelseskommisionen udarbejder kortmateriale for de enkelte ejendomme og kontakter de berørte ejere. Når arbejdet for et amt er færdigt, foretages en offentlig bekendtgørelse af forslaget, og de berørte lodsejere kan fremsætte indsigelser til amtet. Først når alle amter er gennemgået på denne måde, afgiver kommisionen en samlet indstilling til miljøministeren, som herefter træffer afgørelse om liniernes endelige forløb.

Strandbeskyttelseslinien indebærer som nævnt oven for et forbud mod tilstandsændring, etablering af hegn m.v., samt udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel, jf. § 15. *Klitfredningslinien*, der omfatter hele Vestkysten samt øvrige særligt udpegede arealer, indebærer et tilsvarende forbud. Herudover må der ikke ske afgræsning på de klitfredede arealer, fjernes beplantninger, der tjener sandflugtens bekæmpelse, køres med motorkøretøjer, cykles eller rides uden for lovligt anlagte veje.

Hverken strandbeskyttelses- eller kliffredningsbestemmelserne gælder for havneanlæg og landarealer, der ved lokalplan er udlagt til havneformål. Det er dog af Naturklagenævnet fastslået, at denne undtagelse ikke gælder byggeri m.v. i sådanne områder, der ikke sker til havneformål.

Den *generelle beskyttelse af strandenge og strandsumpe* blev indført i 1978, og omfatter i dag arealer, der enkeltvis eller tilsammen udgør mere end 2.500 m², jf. § 3. Beskyttelsen indebærer et forbud mod tilstandsændring.

Fredningsinstrumentet er siden 1917 i et vist omfang anvendt til at frede kystnære arealer både af landskabelige hensyn og for at sikre offentligheden adgang til kysten. Fredningskendelser for landterritoriet, ferske vande samt i særlige tilfælde tilgrænsende lavvandede dele af søterritoriet afsiges af de regionale fredningsnævn, mens miljøministeren har adgang til ved bekendtgørelse at gennemføre fredninger på statsejede arealer og søterritoriet. Denne adgang er også udnyttet i adskillige tilfælde, bl.a. for Vadehavet, og er i visse tilfælde kombineret med adgangen til at udpege vildtforvaltningsreservater i henhold til jagtloven. Fredninger, der gennemføres af fredningsnævnene er undergivet en særlig procedure, der bl.a. indebærer høring af ejere og brugere, samt af statslige og kommunale myndigheder, organisationer m.v. Der skal i fredningssagsforløbet afholdes mindst et offentligt møde om sagen.

Naturgenopretningsprojekter eller *naturforvaltning* har gennem de seneste år fået en stadig større betydning og omfatter i dag også kystnære områder, f.eks. Vest Stadil Fjord. Mange projekter i kystnære områder vil være rettet mod at forbedre levevilkår for dyr og planter - oftest med et landbaseret udgangspunkt. Der kan også være tale om naturforvaltning med sigte på forbedring af friluftsmuligheder, f.eks. projektet omkring Vestkyststien. Endelig kan naturgenopretningsprojekter sigte mod skovrejsning eller mod genopretning af vådområder med henblik på forbedring af vandmiljøet. Naturgenopretning gennemføres i et samarbejde mellem Skov- og Naturstyrelsen, amter, kommuner, lodsejere og offentligheden. Herved udtrykkes en høj grad af vertikal integration. Samtidig kan der også være tale om horisontal integration, idet naturgenopretning f.eks. kan kombineres med en anvendelse af landbrugs- eller skovbrugsstøtteordninger i de pågældende områder.

Det er et fællestræk for de ovenfor nævnte virkemidler, at de er arealorienterede og fastlægger en nærmere angiven beskyttelse for bestemte arealtyper eller konkrete arealer (fredning). Naturbeskyttelsesloven indeholder imidlertid også anlægs- eller aktivitetsorienterede bestemmelser, idet der kan fastsættes regler om, at *visse offentlige anlæg* skal godkendes af miljøministeren eller amtsrådet. Sådanne regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 571/1992 og omfatter bl.a. vejanlæg, ledningsanlæg m.v. Der er i bekendtgørelsen fastlagt en nærmere kompetencefordeling mellem Skov- og Naturstyrelsen og amtsrådene. Der vil normalt ske høring af de berørte myndigheder.

For andre anlæg eller aktiviteter gælder det, at det kun er i tilfælde, hvor disse vil påvirke beskyttede områder, at der skal søges dispensation i henhold til naturbeskyttelsesloven. I sådanne tilfælde, er der sædvanligvis en *restriktiv praksis*, som også prioriterer beskyttelsen af kystområder højt. Dette er bl.a. illustreret i en Naturklagenævnsafgørelse, hvor nævnet udtaler, at der siden 1937 har været tale om en særdeles restriktiv

administration af strandbeskyttelsesbestemmelsen, og at det er uden betydning, at en lokalplan fastlægger bestemmelser om ændringer af matrikulære forhold. Naturklagenævnets forgænger, Overfredningsnævnet, har også lagt vægt på kystinteresser, bl.a. i en sag om ophævelse af en fredning med henblik på at tillade etablering af en fritidshavn i Ho Bugt. I en anden sag om dispensation fra strandbeskyttelseslinien ved anlæg af en golfbane ændrede Overfredningsnævnet amtets dispensation til et afslag. Der findes dog også sager, hvor der meddeles dispensation. Dette gælder bl.a. i sagen om Rømø Sommerland, der fik dispensation fra en fredning, fra beskyttelsen af strandenge og fra strandbeskyttelseslinien til at anvende to græsarealer til parkeringsplads i sommerhalvåret og under spidsbelastning. I en nyere sag har Naturklagenævnet fastslået, at der skal tungtvejende grunde til at afslå dispensation til reetablering af en fredet naturtilstand. I den pågældende sag var der i et fredet kystområde ansøgt om dispensation til reetablering af en strandvold, der var blevet ødelagt under en oversvømmelse i 1995. Der blev af nævnet lagt vægt på, at reetableringen ville genoprette den fredede naturtilstand, selvom det kunne være vanskeligt at afgøre, hvilken naturtilstand der var mest bevaringsværdig.

Naturbeskyttelsesloven indeholder en generel regulering af *offentlighedens adgang* til bl.a. strande og klitfredede arealer, herunder en adgang til konkret at lukke arealer helt eller delvis for offentlighedens adgang, hvis særlige forhold taler derfor (§ 27). Miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) kan endvidere fastsætte regler for ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden færdsel på søterritoriet (§ 29). Denne bemyndigelse er bl.a. udmøntet i regler om sejlads med vandscootere m.v. (bekendtgørelse 611/1994), der som udgangspunkt forbyder sejlads med vandscootere på søterritoriet. Amtsrådene kan dog efter forhandling med Søfartsstyrelsen samt de lokale myndigheder meddele tilladelse til sejlads. Der kan ikke gives tilladelse i fuglebeskyttelses- og Ramsar-områder.

Den *artsorienterede regulering* i naturbeskyttelsesloven knytter sig til fredning af en række nærmere opregnede arter, se bekendtgørelse 67/1991 om fredning af krybdyr, padder, hvirvelløse dyr, planter m.v. Andre arter er som udgangspunkt ikke beskyttet i henhold til naturbeskyttelsesloven, ud over de regler der er fastsat om registrering, handel og anden erhvervsmæssig udnyttelse. Der gælder derimod andre former for artsbeskyttelse i henhold til jagtloven og fiskerilovgivningen. Naturbeskyttelsesloven indeholder også et forbud mod uden tilladelse at udsætte dyr, der ikke findes naturligt vildtlevende i Danmark (§ 31). Dette forbud gælder også for søterritoriet og fiskeriterritoriet. Miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) kan meddele tilladelse til udsætning.

Det er som udgangspunkt enten amtsrådet (naturtyper og strandbeskyttelseslinien) eller Skov- og Naturstyrelsen (klitfredning, fortidsminder og fredninger på statsejede arealer/søterritoriet), der kan meddele dispensation fra beskyttelsesbestemmelserne. Dispensation fra fredninger på landterritoriet meddeles af fredningsnævnene. Der er i langt de fleste tilfælde mulighed for at påklage sådanne afgørelser til Naturklagenævnet. Ved den seneste ændring af naturbeskyttelsesloven er klageadgangen til Naturklagenævnet udvidet, hvilket bl.a. gælder for Skov- og Naturstyrelsens afgørelser i klitfredningsspørgsmål.

Naturklagenævnets rolle som klageinstans inden for en række af de arealanvendelsesorienterede miljølove giver mulighed for en vis grad af koordination

mellem disse forskellige reguleringssystemer, d.v.s. en form for horisontal integration, men stadig begrænset til visse lovområder. Desuden kan Naturklagenævnets delvist politiske sammensætning bevirke, at nævnet i en vis udstrækning reagerer på politiske signaler, selvom disse endnu ikke måtte være slået igennem i ikrafttrådte bestemmelser.

3.2.2. Jagt- og vildtforvaltningsloven

Lov nr. 269/1993 om jagt og vildtforvaltning har det primære formål at sikre vildtbestanden og at skabe grundlag for en bæredygtig udnyttelse heraf. Jagtloven indebærer herved både et benyttelses- og et beskyttelsesaspekt, som bl.a. gør sig gældende i kystområder. Dette giver sig udtryk i en række regler om, hvornår og af hvem der må foretages jagt. Jagtlovens udgangspunkt er, at der kun må drives jagt på vildt, der er fastsat jagttid for. Jagt må kun udøves, hvor den pågældende har jagtret - på ferske vande har ejerne af de tilstødende arealer jagtret, mens alle har ret til at drive ikke-erhvervsmæssig jagt på fiskeriterritoriet. Det kan af beskyttelses- eller vildtforvaltningshensyn være nødvendigt at begrænse jagten i visse områder. Derfor kan miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) ved bekendtgørelse oprette vildtreservater på landjorden, på ferske vande og på fiskeriterritoriet, bl.a. med henblik på at sikre raste- og fødesøgningsområder for trækkende fugle, jf. § 33. Dette er sket for en række områder, hvor der i større eller mindre grad er fastsat jagtbegrænsninger inden for de pågældende områder. Bekendtgørelserne skal endvidere indeholde regler om færdsel og ophold i vildtreservatet. Der ydes erstatning til ejendomme omfattet af reservatet for det tab, oprettelsen påfører ejeren/ejendommen. Der er ikke i jagtloven fastsat særlige procedure- eller høringskrav forud for oprettelsen af vildtreservater. Det vil dog være sædvanlig praksis, at der sker en forudgående høring af lodsejere og andre berørte dele af offentligheden.

I kraft af jagtlovens formålsbestemmelser m.v. samt det faktum, at loven administreres under Miljøministeriet er der tale om en vis grad af horisontal integration mellem benyttelse og beskyttelse. Derimod er jagtloven ikke kendetegnet ved procedurekrav m.v., der sikrer en vertikal integration.

3.2.3. Vandløbsloven

Lov nr. 302/1982 om vandløb befinder sig i et grænseområde mellem naturbeskyttelseslovgivning og miljøbeskyttelseslovgivning. Vandløbsloven har til formål at sikre vandløbenes afledningsevne. Det er siden 1982 præciseret, at dette skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvalitet. Vandløbslovens bestemmelser regulerer i overensstemmelse hermed primært vandløbenes fysiske tilstand, d.v.s. spørgsmål om form, vandføringsevne, vedligeholdelse og regulering, og herved vandløbskvalitet i bred forstand. I en kystzonesammenhæng kan dette have betydning både for vandkvaliteten i kystnære områder og for de hermed forbundne levevilkår for flora og fauna.

Vandløbslovens regler om benyttelse og beskyttelse af vandløb omfatter bl.a. krav om tilladelse til regulering af vandløb, d.v.s. ændring af vandløbets skikkelse. Derimod kræves der som udgangspunkt ikke tilladelse til at sænke grundvandsstanden (dræne) på egen ejendom, ej heller til at aflede overfladevand og drænvand til vandløbet. Der kræves dog godkendelse af pumpeanlæg og i lavbundsområder kan ændring af sådanne med henblik på grundvandssænkning ikke godkendes uden særlig tilladelse fra miljø- og energiministeren. Vandløbsloven foreskriver en almindelig adgang til sejlads med ikke-motordrevne småfartøjer. Herudover indeholder vandløbsloven regler om vandløbsvedligeholdelse og krav om udarbejdelse af vandløbsregulativer. Ifølge loven skal vandløb vedligeholdes på en sådan måde, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. Endvidere blev der i 1992 indføjet bestemmelser om 2 meter dyrkningsfrie bræmmer langs naturlige og/eller højt målsatte vandløb og søer. Bestemmelsen har primært et vedligeholdelsesmæssigt sigte, hvilket tidligere har været afspejlet i vandløbsregulativer, men fremhæves tillige ofte for et miljømæssigt sigte. Andre bestemmelser med et mere direkte natur- eller miljømæssigt sigte omfatter reglerne om vandløbsrestaurering.

Administrationen af vandløbsloven er baseret på en klassificering af vandløb som nærmere afgrænser vandløbsmyndighedskompetencen. Amtet og kommunen er vandløbsmyndighed for henholdsvis amtsvandløb og kommunevandløb, mens kommunen tillige er vandløbsmyndighed for private vandløb. Amtet har særlige beføjelser i forbindelse med vandløbsrestaurering. Der er som udgangspunkt klageadgang til Miljøstyrelsen, mens landvæsensretterne behandler økonomiske spørgsmål efter vandløbsloven, d.v.s. spørgsmål om erstatning eller bidragsfordeling.

Vandløbsloven er baseret på afvejninger mellem benyttelses- og beskyttelsesinteresser og udtrykker herved en vis grad af horisontal integration. Endvidere udtrykker vandløbsloven også en integration mellem land-vand interesser.

3.3. Miljøbeskyttelseslovgivning

Miljøbeskyttelseslovgivningen kan karakteriseres som anlægs- eller aktivitetsorienteret, idet den primært retter sig mod forskellige former for forurenende virksomhed.

3.3.1. Miljøbeskyttelsesloven

Lov 358/1991 om miljøbeskyttelse tilsigter særlig at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund. Loven finder anvendelse på virksomhed eller anlæg, der kan medføre forurening. Forureningsbekæmpende foranstaltninger er naturligvis relevante i en kystzonesammenhæng. De vigtigste virkemidler i denne sammenhæng er den generelle beskyttelse af overfladevand (kap. 4) og godkendelsesordningen for særligt forurenende virksomhed (kap. 5). Hertil kommer adgangen til at fastsætte vejledende eller bindende kvalitetskrav til luft, vand og jord. Desuden er der i medfør af miljøbeskyttelsesloven fastsat en række generelle regler, der bl.a. regulerer

saltvandsbaseret fiskeopdræt, dambrug og landbrugets anvendelse af husdyrgødning.

Den *generelle beskyttelse af overfladevand* indebærer et forbud mod at tilføre vandløb, søer eller havet forurenende stoffer. Amtsrådet kan dog give tilladelse til spildevandsudledning, bl.a. under hensyntagen til de neden for omtalte kvalitetskrav. Kommunalbestyrelsen kan give tilladelse til mindre anlæg (under 30 personækvivalenter). Som det er fremgået tidligere spiller også recipientkvalitets- eller vandområdeplanlægningen en vis betydning ved meddelelse af udledningstilladelser, selvom den direkte binding blev ophævet i forbindelse med afformaliseringen af sektorplanlægningen.

Miljøbeskyttelseslovens *godkendelsesordning* omfatter bl.a. stålskibsværfter, flydedokke, visse råstofforarbejdningsvirksomheder, anlæg for indvinding eller raffinering af mineralolie, herunder på de kystnære dele af søterritoriet, naturgasanlæg, kraftværker, fiskemelsfabrikker, lossepladser, større svine- og fjerkræfarme m.v.. Godkendelsesordningen knytter sig ifølge loven til fast ejendom. Miljøklagenævnet har imidlertid fastslået, at ordningen også gælder for "mobile" anlæg på vandarealer, såfremt disse har en varig tilknytning til den pågældende lokalitet. Det er som udgangspunkt amtsrådet, der er godkendelsesmyndighed for større anlæg, mens kommunalbestyrelsen iøvrigt er godkendelsesmyndighed. Der er i henhold til miljøbeskyttelsesloven en generel forpligtelse til at vælge det sted for virksomhedsudøvelsen, der begrænser faren for forurening mest muligt. Under godkendelsesbehandlingen er der dog ikke mulighed for myndighederne til at vurdere alternativ lokalisering ud over den af ansøgeren foreslåede. Selvom lokaliseringsspørgsmålet spiller en vis rolle ved godkendelsesbehandlingen indebærer dette som regel ikke en særlig varetagelse af landskabs-, naturbeskyttelses- eller kysthensyn. Miljøklagenævnet fastslog dog i den ovenfor nævnte sag, at godkendelsesmyndigheden skulle foretage en afvejning af på den ene side ønsket om placering af en søflyveplads med det angivne formål på netop det valgte sted og på den anden side hensynet til en bevarelse af de rekreative værdier, der knytter sig til det omhandlede fjordlandskab og de tilstødende kystområder. I den pågældende sag valgte Miljøklagenævnet at lægge vægt på den afvejning, der var foretaget af den lokale godkendelsesmyndighed og stadfæstede amtsrådets afgørelse.

Amtsrådets eller kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende miljøgodkendelse eller spildevandstilladelse kan normalt indbringes for Miljøstyrelsen. Herefter vil kun større eller principielle sager kunne indbringes for Miljøklagenævnet.

De ovenfor omtalte *kvalitetskrav* omfatter bl.a. bekendtgørelse 921/1996 om kvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af visse farlige stoffer til vandløb, søer eller havet, samt bekendtgørelse 292/1983 om badevand og badestrande. Kvalitetskrav for vandområder m.v. er fastsat i overensstemmelse med EU's direktiv 76/464/EØF, hvori der anføres en række stoffer, for hvilke udledning skal begrænses mest muligt bl.a. i forbindelse med amtsrådets meddelelse af tilladelse til spildevandsudledning. Amtsrådet kan fastsætte visse kvalitetskrav efter nærmere angivne kriterier, sådanne kvalitetskrav skal offentliggøres i regionplanens retningslinier for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande. Badevandskvalitetskravene, der er fastsat i overensstemmelse med EU's badevandsdirektiv (76/160/EØF) er knyttet tæt sammen med regionplanlægningen. Bekendtgørelsen giver amtsrådet adgang til at fastsætte strengere krav til

badevandskvaliteten. Det er kommunalbestyrelsen, der fører tilsyn med badevandskvaliteten, og den kan endvidere udstede påbud og forbud.

Miljøministeren har i medfør af miljøbeskyttelsesloven fastsat særlige krav til *saltvandsbaseret fiskeopdræt* i bekendtgørelse 640/1990. Saltvandsbaseret fiskeopdræt (saltvandsdambrug og havbrug) kræver amtsrådets godkendelse ved etablering, ændring og udvidelse. Der skal i en godkendelse fastsættes vilkår om bl.a. udledning, foder, egenkontrol og driftsjournal. Der er i bekendtgørelsen fastsat nærmere regler for beregning af maksimalt foderforbrug. Ansøgning om tilladelse til havbrug skal tillige indsendes til Fødevareministeriet, der meddeler tilladelse efter saltvandsfiskeriloven. Amtsrådet fører tilsyn og amtets afgørelser kan påklages til Miljøstyrelsen.

Ferskvandsdambrug er også reguleret i medfør af miljøbeskyttelsesloven. I bekendtgørelse 900/1994 om ferskvandsdambrug, der tager sigte på opfyldelse af kvalitetsmålsætning for vandløb og søer samt begrænsning af næringsstofudledning til havet, er der fastsat en række krav til indretning og drift af dambrug. Dette gælder bl.a. regler om det højest tilladelige foderforbrug og herved regulering af produktionens størrelse. Det er amtsrådet, der administrerer bekendtgørelsen og fører tilsyn med dambrugene. Afgørelser kan påklages til Miljøstyrelsen.

Endelig kan i en kystzonesammenhæng også nævnes de regler, der regulerer landbrugets anvendelse af husdyrgødning, bl.a. harmonikrav og udbringningskrav. Der er som udgangspunkt tale om generelle regler, der ikke er knyttet til bestemte områder. Reglerne er heller ikke kædet sammen med regionplanens recipientkvalitetsretningslinier eller med udpegning af drikkevandsområder eller særlige beskyttelsesområder m.v. Derimod fastsættes der som et led i gennemførelsen af Vandmiljøplan II særlige godkendelseskrav m.v. inden for udpegede nitratfølsomme områder. Der er i medfør af landbrugsloven fastsat generelle regler om gødningsregnskaber, nøgletal m.v., som indeholder mulighed for ved hjælp af korrektionsfaktorer at tilpasse de generelle udnyttelseskrav til den enkelte bedrift. Desuden er landbrugslovens såkaldte arealkrav, hvorefter hver ejendom skal eje en vis andel af det fornødne harmoniareal, udtryk for en vis samordning af miljøbeskyttelseslovens og landbrugslovens bestemmelser, men heller ikke her er der tale om en geografisk differentiering.

3.3.2. Havmiljøloven

Lov 476/1993 om beskyttelse af havmiljøet er rettet mod aktiviteter, der kan indebære sundhedsfare, skade havets natur- og kulturværdier, være til gene for retmæssig udnyttelse af havet eller forringe rekreative værdier eller aktiviteter. Sidstnævnte element blev indføjet ved lovændringen i 1997. Loven skal ydermere sikre opretholdelsen af et beredskab til indsats mod forurening på havet, på kyster og i havne. Den gamle havmiljølov fra 1980, der primært skabte grundlag for implementering af en række internationale forpligtelser, blev i 1993 erstattet af en ny havmiljølov, der bl.a. skulle bringe loven i overensstemmelse med nyere miljøpolitiske målsætninger. Loven er i høj grad aktivitetsorienteret, idet den fastsætter forskellige *forbudsbestemmelser* for en række nærmere opregnede aktiviteter (udtømning af olie, visse flydende stoffer,

kloakspildevand, affald m.v.). Desuden indeholder loven et forbud mod dumpning af stoffer eller materialer (§25). Der gælder dog særlige regler for dumpning (klapning) af optaget havbundsmateriale.

Amtsrådet kan meddele tilladelse til *klapning*, såfremt havbundsmaterialet alene indeholder uvæsentlige mængder og koncentrationer af visse nærmere angivne forurenende stoffer. I EF-fuglebeskyttelsesområder eller -habitatområder, samt i områder med en vanddybde under 6 meter kræves miljøministerens (Skov- og Naturstyrelsens) samtykke til tilladelsen. Samtykkekravet blev indføjet ved 1993-loven, og er af Folketinget tillagt stor vægt, bl.a. i forbindelse med de af Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg fastsatte retningslinier. Miljøklagenævnet har i flere afgørelser lagt vægt på, om alternative løsninger ville indebære uforholdsmæssigt byrdefulde omkostninger.

En tilladelse til klapning kan højst meddeles for en periode af fem år. Det må i kraft af amtets kompetence vedrørende klapning forventes, at denne administreres i overensstemmelse med planlovens virke-for bestemmelse og derfor vil inddrage regionplanens retningslinier, herunder f.eks. recipientkvalitetsretningslinier. Derudover fremgår det af bekendtgørelse 975/1986, at der forud for en tilladelse til klapning skal ske høring af Fiskeriministeriet (Fødevarerministeriet), Farvandsdirektoratet, samt Skov- og Naturstyrelsen.

Ved en ændring af havmiljøloven i 1997 blev der indsat en bestemmelse, hvorefter miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om en godkendelsesordning for *sejlads med hurtigfærger*. Der kan i denne forbindelse fastsættes krav om en miljøkonsekvensvurdering, såfremt den påtænkte sejlads kan have væsentlig indvirkning på miljø, natur, friluftsanser eller naturminder. Sådanne regler er fastsat i bekendtgørelse 821/1997 om miljøgodkendelse af hurtigfærgeruter. Det fremgår heraf, at en ansøgning om godkendelse altid skal indeholde en vurdering af indvirkning på natur, miljø, kulturminder og friluftsanser, såfremt det planlagte ruteforløb passerer gennem fuglebeskyttelsesområder, habitatområder, Ramsar-områder, fredede områder eller vildtreservater. Ruter, der ikke passerer gennem de nævnte områder, kan - når der er en begrundet formodning om væsentlig indvirkning på natur, miljø m.v. i de farvandsområder, ruten vil passere - også kræves vurderet. En foretaget vurdering sendes i høring til berørte myndigheder og organisationer, og offentligheden orienteres via bekendtgørelse i et eller flere dagblade. Hvis færgeruten ventes at kunne drives uden væsentlige konsekvenser for de ydre omgivelser kan Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i forening meddele godkendelse. En godkendelsessag vil kunne indbringes for Miljøklagenævnet. Det er i denne sammenhæng værd at nævne, at for så vidt angår sejlads med hurtigfærger kan trafikministeren (Kystinspektatet) i henhold til kystbeskyttelsesloven og til varetagelse af dennes formål fastsætte nærmere vilkår i forbindelse med Søfartsstyrelsens godkendelse af sejlads med hurtigfærger. Der vil derfor i disse sager være behov for en vis koordinering mellem de forskellige reguleringssystemer, og det må anses for hensigtsmæssigt, at en miljøkonsekvensvurdering foretages forud for Søfartsstyrelsens godkendelse i henhold til lov om skibes sikkerhed, selvom der er tale om varetagelse af forskellige hensyn. Der forventes således indgået en samarbejdsaftale mellem de berørte myndigheder med

henblik på koordinering af miljø-, kyst- og søfartsmæssige forhold.

3.4. Kystbeskyttelseslovgivning

Kystbeskyttelseslovgivningen har primært haft til formål at beskytte Danmarks kyster ud fra et benyttelsesperspektiv, idet der i en eller anden forstand er tale om indgreb i "naturen" med henblik på at sikre landarealer. Den centrale lov er kystbeskyttelsesloven, som dog kan suppleres af særlove for nærmere angivne områder. Kystbeskyttelsesloven må ses i nær sammenhæng med naturbeskyttelsesloven og dennes beskyttelse af kyststrækninger.

3.4.1. Kystbeskyttelsesloven

Det overordnede formål med kystbeskyttelsesloven er at beskytte kysten mod oversvømmelse eller nedbrydende virkning fra havet. Loven afløste i 1988 den tidligere digelov (1874) og kystsikringslov (1922). Den ældre lovgivning havde primært lagt vægt på ejernes ansvar i henseende til kystbeskyttelse og fokuserede på beskyttelsen af ejendomsværdier. Kystbeskyttelsesloven er imidlertid mere bredt formuleret og indeholder bestemmelser om fremgangsmåden for at træffe beslutninger om kystbeskyttelsesforanstaltninger, bl.a. for at sikre inddragelse af forskellige interesser. Kystbeskyttelsesforanstaltninger omfatter egentlige anlæg (diger, høfder m.v.) men også såkaldt kystfodring, d.v.s kunstig tilførsel af sand m.v. til strandbredden eller den kystnære del af havet.

Kystbeskyttelsesloven indeholder to centrale virkemidler, dels procedureregler for iværksættelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, herunder bidragsfordeling m.v, dels krav om tilladelse til at foretage de pågældende foranstaltninger.

Proceduren for *iværksættelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger* angår i princippet ikke foranstaltninger, som ejere selv ønsker at iværksætte for egen regning. Der skal dog i disse tilfælde også indhentes de fornødne tilladelser. Enhver vil kunne rette henvendelse til amtet om iværksættelse af en kystbeskyttelsessag. I sådanne tilfælde og på egen foranledning kan amtsrådet træffe beslutning om, at der på en given kyststrækning skal udføres anlæg eller træffes andre kystbeskyttelsesforanstaltninger. Forud for en sådan beslutning skal der afholdes et møde med de berørte ejere, og der skal indhentes udtalelser fra kommunalbestyrelsen og fra Kystinspektoret. De berørte skal her gøres bekendt med amtets foreløbige planer. Amtsrådet vil herefter kunne iværksætte eller pålægge andre at iværksætte forundersøgelser, projektering og udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, og amtsrådet fastsætter den nærmere fordeling af udgifterne hertil. Amtsrådet kan ligeledes træffe beslutning om ekspropriation og om oprettelse af digelag m.v.

Kravet om *tilladelse* fremgår af lovens § 16. Det er trafikministeren (Kystinspektoret), der skal give tilladelse til, at der udføres kystbeskyttelsesforanstaltninger, eller til at der graves, bores, pumpes eller foretages nogen form for terrænændring. Dette krav gælder dog ikke for havnearealer, for råstofindvinding eller sandflugtsbekæmpende

foranstaltninger. På klitfredede arealer kræves der tilladelse fra miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen). For søterritoriet gælder endvidere i kraft af Kgl. Anordning om statens højhedsret over søterritoriet, at der ikke uden tilladelse må foretages opfyldning og inddæmning eller anbringes faste anlæg m.v. Højhedsretten administreres også af Kystinspektoret. Trafikministeren kan endvidere udstede regler om færdsel m.v. vedrørende kystbeskyttelses anlæg - i visse tilfælde efter samråd med miljøministeren. Endelig kan trafikministeren som nævnt ovenfor fastsætte nærmere vilkår i forbindelse med Søfartsstyrelsens godkendelse af hurtigfærger.

Kystbeskyttelsesloven giver også mulighed for, at trafikministeren eller amtet kan give ejeren et *påbud* om fjernelse af et vrak eller andre genstande anbragt på søterritoriet uden tilladelse, hvis der skønnes at kunne være fare for kysten eller et kystbeskyttelses anlæg. Denne bestemmelse suppleres af *strandingsloven* i henhold til hvilken skibsvrak, der er til fare eller væsentlig ulempe for skibsfart eller fiskeri, afmærkes og kan kræves uskadeliggjort. Derimod synes der ikke at være fastsat lovgrundlag til at kræve vrak o.lign. fjernet ud fra natur- eller kystlandskabsbetragtninger. I lyset af kystbeskyttelseslovens åbenhed overfor varetægelse af sådanne hensyn, kunne manglen afhjælpes ved en ændring af kystbeskyttelseslovens bestemmelser.

Det er tydeligt, at man med kystbeskyttelsesloven har bestræbt sig på at sikre såvel en vertikal som horisontal integration mellem de involverede myndigheder og ejere. Placering af det forberedende arbejde, planlægning m.v. hos amtet giver mulighed for koordination med amtets planlægning i øvrigt, hvilket bl.a. må ses i sammenhæng med bestemmelsen i planlovens § 5b om at undgå anlæg, der forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlige kystbeskyttelsesforanstaltninger. Samtidig sikres en inddragelse af ejere, kommuner og Kystinspektoret. Derimod synes der ikke at være tale om inddragelse af offentligheden. Der er også på forskellig vis søgt en vis koordinering med andre lovområder, navnlig inden for miljøministerens område, i forbindelse med Kystinspektorets meddelelse af en tilladelse. Det må også her lægges til grund, at der i kraft af amtsrådets "forberedelse" sker en vis integration. Disse tiltag hindrer imidlertid ikke, at der i langt de fleste tilfælde vil være tale om interessekonflikter, og at der må foretages en prioritering af visse interesser på bekostning af andre. Det må her erindres, at kystbeskyttelseslovens hovedformål er at sikre kyststrækninger mod oversvømmelse m.v., mens naturbeskyttelse m.v. som udgangspunkt varetages i henhold til naturbeskyttelsesloven.

3.5. Anlægsorienteret lovgivning iøvrigt

I relation til anlægsorienteret lovgivning iøvrigt vil denne kategori ofte være spredt ud over en lang række forskellige love, myndigheder og myndighedsniveauer. I visse tilfælde vil der endda være tale om særlige anlægslove, hvor Folketinget tager stilling til trafikministerens forslag til anlægslov. Dette gælder bl.a. i forbindelse med større vej- og broprojekter af national betydning. Anvendelse af anlægslove betyder normalt ikke, at andre formelle godkendelses- eller tilladelsesprocedurer sættes ud af kraft, eller at særlige godkendelsesprocedurer træder i kraft. Det vil ofte i en anlægslov være forudsat, at de fornødne tilladelser m.v. indhentes. Folketinget kan også på anden vis end ved en egentlig

anlægslov have taget stilling til visse større anlæg eller investeringer, f.eks. i forbindelse med en redegørelses- eller forespørgselsdebat. Dette vil normalt forudsætte efterfølgende anvendelse af de sædvanligvis påkrævede godkendelsesprocedurer m.v. Folketingets stillingtagen kan dog på forskellig vis afgrænse prøvelsesgrundlaget i det enkelte tilfælde, f.eks. vurderingen af alternativer i forbindelse med VVM-proceduren.

Generelt kan der siges at være tale om forskellige reguleringsmåder for anlæg henholdsvis til lands og vands. Landanlæg vil typisk være omfattet af sektorgodkendelsesordninger samt af planlovens bestemmelser. Anlæg til vands er derimod i varierende grad omfattet af specifikke godkendelsesordninger og falder som udgangspunkt uden for planlovens anvendelsesområde. For så vidt angår råstofindvinding både på land- og søterritoriet er dette behandlet nedenfor under 3.6.

3.5.1. Havanlæg m.v.

Som nævnt oven for gælder der i henhold til *Kgl. anordning om statens højhedsret over søterritoriet* et krav om tilladelse til opfyldning og opdæmning eller etablering af faste anlæg m.v. på søterritoriet. Dette tilladelseskrav gælder således også for havvindmøller, transmissionsledninger m.v. og andre typer faste anlæg, og er i en række tilfælde suppleret af særlige tilladelsesprocedurer for forskellige anlæg m.v. Højhedsretten hører som udgangspunkt under trafikministerens ressort og administreres primært af Kystinspektoratet. For så vidt angår ledningsanlæg til energitransport er kompetencen overført til miljø- og energiministeren og administreres af Energistyrelsen. Ved Kgl. resolution af 29. juni 1990 blev tillige kompetencen vedrørende vindkraftanlæg på søterritoriet overført til miljø- og energiministeren (Energistyrelsen). I forbindelse med Kystinspektoratets administration af højhedsretten er der en fast praksis for høring af relevante myndigheder, bl.a. Skov- og Naturstyrelsen, Farvandsvæsenet, Søfartsstyrelsen, amter og kommuner, ved anlæg på søterritoriet. Højhedsretten rækker som en fundamental retsgrundsætning videre end konkret angivne tilladelsesprocedurer fastsat i forskellige love. Det vil således (medmindre andet er fastslået ved lov) kræve (trafikministerens) tilladelse, hvis man permanent eller for en længere tid lægger beslag på søterritoriet til en speciel aktivitet, der ikke er reguleret ved lovgivning. Dette gælder imidlertid ikke for alle aktiviteter, idet både fiskeri og råstofindvinding traditionelt har været betragtet som rettigheder, der ikke berøres af statens højhedsret. Særlige forhold synes dog at gøre sig gældende i forbindelse med råstofindvinding, der i dag er intensivt reguleret med tilladelseskrav m.v.

Trafikministeren har som et led i implementering af VVM-direktivet udstedt *bekendtgørelse 379/1988 om miljømæssig vurdering af anlæg på søterritoriet*. Bortset fra søhandelshavne er det i det enkelte tilfælde trafikministeren, der afgør, om der skal foretages en miljømæssig vurdering. Trafikministeren synes her at have anlagt en noget restriktiv holdning med hensyn til, hvilke anlæg der kræver en miljømæssig vurdering. Eksempelvis har trafikministeriet i 1989 afvist en miljøvurdering i forbindelse med et havvindmølleprojekt (demonstrationsprojekt) og i 1994 ved etablering af et såkaldt mellembassin i Københavns Havn (opfyldning).

Der vil fremover formentlig blive opstillet en del *havvindmøller*. Elværkerne og Energistyrelsen har i havmøllehandlingsplanen fra 1997 angivet fem områder, der er potentielt egnede til udbygning med havvindmøller. I forbindelse med handlingsplanen er der gennemført både en vurderings- og høringsproces. Der er imidlertid ikke nogen lovkrav, der i dag sikrer sådanne vurderinger, hverken i forbindelse med udpegning af områder eller konkrete anlæg. Vindmølleudbygningen på havet foretages primært af elværkerne. I havmøllehandlingsplanen forudsættes det, at det danske kystlandskab som udgangspunkt friholdes for havmøller i en 7-10 km zone fra land. Endvidere forudsættes det i planen, at der foretages grundige VVM-analyser af bl.a. påvirkning af fuglelivet før mølleparkerne realiseres. Det må anses for hensigtsmæssigt, at såvel udpegning af områder som opstilling af havvindmøller er genstand for en grundig forudgående vurdering af bl.a. de miljømæssige og kystlandskabelige konsekvenser.

For så vidt angår anlæg m.v., der anvendes i forbindelse med udforskning/indvinding af råstoffer gælder der særlige regler (se nedenfor 3.6.)

Herudover er der i *lov 292/1981 om visse havanlæg* fastsat en generel agtpågivenhedspligt for arbejdsgiveren både med hensyn til sikkerheds-, sundheds- og miljømæssige forhold. Der er adgang for miljøministeren til at udstede nærmere regler om disse forhold, samt om bl.a. miljømæssigt beredskab. Loven finder anvendelse for platforme og andre anlæg på dansk søterritorium eller dansk kontinentalsokkelområde, der anvendes i forbindelse med efterforskning, indvinding eller transport af råstoffer fra havbunden. Loven hører under miljøministerens ressort, men der er i henhold til loven nedsat et interministerielt koordinationsudvalg vedrørende havanlæg, der bl.a. skal bistå Energistyrelsen med at samordne tilsynsmyndighedernes samarbejde.

Farvandsafmærkning m.v. udføres og vedligeholdes i henhold til *lov 118/1951 om skibsfartens betryggelse* ved Farvandsvæsenets foranstaltning i hoved- og gennemsejlingsfarvande. For så vidt angår øvrige farvande påhviler kompetencen det pågældende havnevæsen, brobestyrelse m.v.. Loven giver også adgang til at fastsætte regler om, hvorledes sejlads skal finde sted og om forholdsregler herfor f.eks. i særlige områder. Loven giver endvidere mulighed for at udstede regler om sejlads gennem danske farvande Loven hører under Erhvervsministeriets ressort, ministerens beføjelser er i øvrigt henlagt til Søfartsstyrelsen.

3.5.2. Havneanlæg m.v.

Lov 292/1990 om trafikhavne m.v. gælder for havne, der anvendes til erhvervmæssig ekspedition af gods m.v., men ikke for havne der udelukkende anvendes til fiskerihavne. Loven regulerer både anlæg, udvidelse og anvendelse af *trafikhavne*. Anvendelse af en havn som trafikhavn kræver trafikministerens tilladelse. Det kan i denne forbindelse fastlægges til hvilke formål, havnen må anvendes. Tilladelse til (private) erhvervshavne kan derfor betinges af, at anlægget kun benyttes til det formål, der vedrører virksomhedens anlæg og drift, f.eks. ud- og indskibning af fast og flydende brændsel i forbindelse med raffinaderier eller elværker. Trafikministerens tilladelse kræves også til udvidelse af en eksisterende trafikhavn. For nyanlæg af trafikhavne gælder, at sådanne

kun kan tillades, når der foreligger særlig grund. Kravene om tilladelse til etablering af faste anlæg m.v. er bl.a. en konsekvens af statens højhedsret over søterritoriet. Der er dog i lov om trafikhavne fastsat en særlig undtagelse, hvorefter der ikke kræves tilladelse til faste anlæg eller opfyldning inden for en trafikhavns dækkende værker.

Ud over tilladelseskravene fastlægger loven regler for styring af havne. Der sondres her mellem kommunalt styrede havne, statshavne og andre (privat-)havne. En kommunalt styret havn er ifølge loven en selvstændig virksomhed, hvis umiddelbare forvaltning varetages af et havneudvalg under kommunalbestyrelsen. Statshavne styres af trafikministeren, der kan nedsætte et havneråd til varetagelse af den daglige forvaltning. I sådanne tilfælde, indstiller kommunalbestyrelsen to indbyggere til havnerådet. Private trafikhavne styres af havneejerne i overensstemmelse med de vilkår, der er fastsat i tilladelsen. For alle trafikhavne gælder det, at trafikministeren generelt eller for enkelte havne kan fastsætte en afgift for anløb. Desuden kan trafikministeren efter forhandling med havnebestyrelsen fastsætte et ordensreglement for en havn. Endelig kan trafikministeren træffe bestemmelse om udgiftsfordeling for visse fællesudgifter.

Andre havneanlæg, der indebærer etablering af faste anlæg eller opfyldning på søterritoriet kræver statslig tilladelse f.eks. for fiskerihavne og lystbådehavne i overensstemmelse med statens højhedsret. Kystinspektoret kan i forbindelse hermed udstede ordensreglement for lystbådehavne. Trafikministeren har endvidere i den ovenfor nævnte bekendtgørelse 379/1988 om miljømæssig vurdering af anlæg på søterritoriet fastlagt, at der altid skal foretages en miljøvurdering af søhandelshavne, mens vurdering af andre (havne-)anlæg er fakultativ. Som nævnt under 3.1.1. er lystbådehavne indføjjet på den fakultative liste i det nye VVM-direktiv, men endnu ikke i de danske regler. Der må forventes en præcisering af bekendtgørelse 379/1988 både med hensyn til projektkategorier og procedurekrav i overensstemmelse med det nyt VVM-direktiv.

Planlovgivningen spiller også en vis rolle i forhold til landdelen af de forskellige havneanlæg. Regionplanen skal således indeholde retningslinier for beliggenheden af større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg. Tilsvarende gælder for beliggenheden af arealer til fritidsformål, som bl.a. omfatter lystbådehavne. Endvidere skal der udarbejdes det for anlægget fornødne plangrundlag. For større landanlæg i forbindelse med havne, der kan besejles og anløbes af skibe over 1350 tons skal der endvidere udarbejdes særlige regionplanretningslinier og en VVM-redegørelse. Naturklagenævnet har i en sag vedrørende ombygning af Odden Færgehavn tiltrådt amtets vurdering af, at der ikke var tale om et VVM-pligtigt projekt, selvom de nye færger ville være over 1350 tons. Dette var nemlig også tilfældet for eksisterende færger.

3.5.3. Vejanlæg, broer, dæmninger m.v.

Beslutning om broer, dæmninger m.v. foretages normalt i forbindelse med vej- og jernbaneanlæg. Det er således procedurerne for vejanlæg m.v., der finder anvendelse, og der er ikke specielle procedurer vedrørende broer eller dæmninger. Beslutninger om større vejanlæg af national betydning i forbindelse med motorvejs- og hovedlandevejsnettet samt jernbanenettet vedtages normalt af Folketinget som en anlægslov fremlagt af

trafikministeren. Eksempler på sådanne større projekter er Øresundsforbindelsen og Storebæltsforbindelsen. I forbindelse med en anlægslov gives der normalt en såkaldt rammegodkendelse i henhold til naturbeskyttelsesloven for så vidt angår nye linieføringer. Men der skal efterfølgende gives de fornødne dispensationer m.v. i henhold til loven. Endvidere skal projektet godkendes af ekspropriationskommissionen. Derimod gælder planlovens VVM-krav ikke for vedtagelsen af anlæg m.v. ved lov. Dette er bl.a. en følge af VVM-direktivets undtagelsesbestemmelse (art. 1, stk. 5) for så vidt angår projekter vedtaget ved lov. Denne bestemmelse lægger dog vægt på, at lovgivningsproceduren er i stand til på anden vis at sikre opfyldelsen af de intentioner, der ligger bag direktivet. Derfor vil der normalt også udarbejdes miljøkonsekvensvurderinger for anlæg, der vedtages ved lov, hvilket også blev forudsat ved indføjelser af VVM-bestemmelserne i planloven og tillige fremgår af *statsministerens cirkulære om miljøvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag*. Der er dog ikke i denne henseende fastlagt særlige procedurekrav og miljøvurderingen i forbindelse med Øresundsforbindelsen har været ganske omdiskuteret. Der vil i forbindelse med anlæg af de enkelte vejstrækninger, der ikke i enkelthed er vedtaget ved lov, skulle igangsættes en VVM-procedure i overensstemmelse med planlovens regler herom. Dette gælder for motorveje, motortrafikveje, samt nyanlæg af jernbaner til fjerntrafik. Endvidere gælder planlovens VVM-krav for anlæg/væsentlige ændringer af veje med en årsdøgntrafik på mere end 10.000 køretøjer, samt overordnede veje med en påtænkt linieføring gennem områder, der i en endeligt vedtaget regionplan er udlagt til naturområder.

For så vidt angår anlæg i forbindelse med landeveje er det amtsrådet, der er den centrale myndighed. Der skal fastsættes retningslinier for sådanne vejanlæg i regionplanen, og de kan være nærmere specificeret ved en særlig vejplanlægning. I *lov 321/1971 om offentlig veje* (vejloven) er der fastsat regler om inddragelse af kommunalbestyrelser i beslutninger om overordnede vejprojekter. Kommunalbestyrelsen er den centrale myndighed for så vidt angår andre mindre veje (kommuneveje), herunder vejnettet i byer. Kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe det fornødne plangrundlag i overensstemmelse med planlovens regler (se samlebekendtgørelsens § 8). Planlovens bestemmelser om lokalplanlægning finder anvendelse i forbindelse med både kommuneveje, landeveje og hovedlandeveje. Men for så vidt angår landeveje og hovedlandeveje skal disse dog blot lægges til grund for lokalplanlægningen, d.v.s. at kommunalbestyrelsen kun har kompetence til at fastlægge lokalplanindholdet for de tilgrænsende arealer.

Der vil som nævnt oven for skulle foretages en VVM i forbindelse med de vejprojekter, der falder ind under bilag 1 i samlebekendtgørelsen. Der skal endvidere meddeles godkendelse i henhold til naturbeskyttelsesloven for anlæg, der er omfattet af bekendtgørelse 571/1992 om godkendelse af offentlige vejanlæg, ledningsanlæg m.v. i det åbne land. En sådan godkendelse meddeles af Skov- og Naturstyrelsen (hovedlandeveje, højspændingsanlæg, rørledninger m.v.) eller amtsrådet.

3.5.4. Andre landanlæg

Andre landanlæg, f.eks. kraftværker, olieraffinaderier, vindmøller m.v., der ofte forudsætter kystnær beliggenhed, vil almindeligvis være undergivet

sektorgodkendelsesordninger, eventuelt miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning samt planlovens bestemmelser - herunder kystplanlægningsbestemmelserne. Der kan dog for særlige nationale anlæg også være tale om anlæg, der fastlægges i overensstemmelse med et landsplandirektiv.

For så vidt angår vindmøller, der ofte opstilles på kystnære arealer, er der i de seneste år sket en opstramning vedrørende plangrundlaget for opstilling af vindmøller. Der påhviler således kommunerne en forpligtelse til i kommuneplanen at tage stilling, hvor og i hvilket omfang der kan opføres vindmøller. Denne udpegning skal være i overensstemmelse med regionplanen. Opstilling af en eller flere vindmøller vil normalt enten kræve landzonetilladelse eller udarbejdelse af lokalplan. Desuden skal der forud for opstilling af vindmøller foretages en anmeldelse til amtet, denne anmeldelse skal dog primært sikre, at støjkraevne kan overholdes. Der er imidlertid ikke i de danske regler krav om miljømæssige vurderinger af hverken udpegning af vindmølleområder eller af opstilling af vindmøller - heller ikke når der er tale om vindmølleparker. I denne forbindelse synes det væsentligt at påpege, at vurdering af planlægningen (udpegning af vindmølleområder) er mindst lige så vigtig som vurdering af de konkrete vindmølle-anlæg.

Sektorgodkendelsesordninger vil ofte ikke være specielt indrettet til at varetage miljø-, natur- eller landskabsmæssige hensyn, da disse normalt forudsættes varetaget i henhold til miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven og planloven. I denne henseende spiller planlovens VVM-krav en særlig rolle for anlæg, som er omfattet af den såkaldte samlebekendtgørelse. I sådanne tilfælde vil en VVM skulle gennemføres og bør ikke gøres illusorisk, selvom der måtte være truffet beslutning om det pågældende anlæg i henhold til et andet retsgrundlag. Ikke desto mindre indeholder VVM-proceduren visse begrænsninger, idet der f.eks. sjældent foretages en vurdering af alternative placeringer uden for det pågældende amt. VVM-proceduren skal som nævnt oven for under 3.1.1. kun være forudgående i henseende til visse nærmere opregnede godkendelser m.v. inden for miljøministerens område. VVM-kravene omfatter heller ikke projekter, der fastsættes ved landsplandirektiver. Det var dog i forbindelse med gennemførelsen af VVM-direktivet i Danmark forudsat, at der også i forbindelse med landsplandirektiver ville blive foretaget en miljøvurdering uden egentlige lovkrav herom. Der må derfor, også i lyset af kravet om vurdering af anlægslove, antages at være en vis forpligtelse til at foretage en vurdering af landsplandirektiver.

3.6. Råstoflovgivning m.v.

Råstoflovgivningen omfatter både lov om råstoffer, lov om kontinentalsoklen og lov om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrundsloven). Der gælder forskellige regler for indvinding til lands og vands og for forskellige råstoffer samt for forskellige indvindingsformål. Råstofindvinding omfatter i denne sammenhæng ikke kun indvinding til erhvervsmæssig eller anden udnyttelse, men også til efterforskning m.v. De nævnte opdelinger gør sig navnlig gældende for så vidt angår indvinding til vands.

3.6.1. Råstofindvinding på havet

Lov 259/1971 om kontinentalsoklen fastlægger bl.a. i overensstemmelse med folkeretten, at den danske kontinentalsokkels naturforekomster tilhører den danske stat og kun kan udforskes eller udnyttes af andre efter bevilling eller tilladelse. Forud for denne lov og den i 1972 vedtagne råstoflov havde råstofindvinding på havet været åben for alle i Danmark indregistrerede skibe. Naturforekomster i lovens forstand omfatter både levende og ikke-levende forekomster. Udnyttelse af levende forekomster behandles nedenfor under 3.7. I takt med den stadig mere omfattende regulering i råstofloven er tilladelseskravene for så vidt angår råstofindvinding overført til råstofloven. Dette gælder i kraft af ændringen af råstofloven i 1996 også kravet om tilladelse til efterforskning på kontinentalsoklen. Udforskning af naturforekomster, der ikke er omfattet af råstofloven, kræver fortsat erhvervsministerens tilladelse.

Ud over udforsknings- og udnyttelsesaktiviteter indeholder kontinentalsokkeloven tillige regler om anlæg på kontinentalsokkelområdet, der anvendes i forbindelse med sådanne aktiviteter. Det fastslås, at dansk ret gælder for sådanne anlæg, samt at kompetenceforhold afgøres ud fra den geografiske tilknytning. Erhvervsministeren kan fastsætte regler om sikkerhedszoner og andre sikkerhedsforanstaltninger vedrørende sådanne anlæg. Endvidere fastslår kontinentalsokkeloven, at tilladelse efter loven til projekter, der omfatter nedlæggelse af rørledninger til transport af kulbrinter, og som må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad kun kan meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser. Rørledningsanlæg m.v. til energitransport kræver tilladelse fra Energistyrelsen i henhold til statens højhedsret på søterritoriet, se 3.5.1. Offentligheden og berørte myndigheder skal have lejlighed til at udtale sig forinden en tilladelse meddeles. Miljøministeren, som i øvrigt administrerer loven, fastsætter nærmere regler herom.

Lov 357/1991 om råstoffer fastsætter regler for både indvinding til lands og vands. Lovens overordnede formål er at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af råstofforekomsterne som led i en bæredygtig udvikling. Loven skal administreres under hensyntagen på den ene side råstoffressourcernes omfang og udnyttelse, samt erhvervmæssig hensyn og på den anden side miljø-, natur- og landskabshensyn, geologiske interesser, jord- og skovbrugsinteresser, kystsikkerhed, skibs- og luftfart m.v. Råstofloven lægger endvidere vægt på princippet om ressourcehusholdning, herunder genanvendelse m.v.

Vanddelen af råstofloven gælder for efterforskning og indvinding af forekomster på søterritoriet og kontinentalsoklen. Indvinding på havet var som nævnt ovenfor ikke reguleret forud for råstoflovens vedtagelse i 1972. Reguleringen af råstofindvinding på havet har siden da gennemgået en række ændringer, senest i 1996, hvor der med virkning fra 1. januar 1997 er sket en omlægning af tilladelsessystemet. Forud for denne lovændring var tilladelsessystemet baseret på dels generelle tilladelser til indvinding for enkelte fartøjer dels konkrete tilladelser til indvinding af angivne mængder og på angivne lokaliteter. Det nye tilladelsessystem er baseret på konkrete tilladelser til indvinding i et geografisk område, hvor der forud er gennemført en miljømæssig vurdering (områdetilladelse). En tilladelse kan gives til en eller flere ansøgere for en periode på indtil 10 år. Hertil kommer som hidtil en godkendelse af det materiel, der anvendes til indvinding. Der er fastsat en overgangsordning, som indebærer, at eksisterende gyldige

indvindingstilladelser fortsat gælder for en nærmere angiven årrække inden for hovedparten af de hidtidige indvindingsområder. Dette gælder primært indvindingstilladelser for sand, grus og ral, mens tilladelser til indvinding af sten i overensstemmelse med den hidtidige tilbagekaldelsesordning udløber pr. 1. juli 1999, indtil da vil der dog fastsættes en tilsvarende overgangsordning. Der er hensigten, at indvindingsområder efter en miljømæssig vurdering skal udlægges ved bekendtgørelse.

Det fremgår nu udtrykkeligt af råstofloven, at der som udgangspunkt ikke kan gives tilladelse til efterforskning og indvinding i EF-fuglebeskyttelsesområder, -habitatområder, Ramsarområder, samt områder med en vanddybde på under 6 meter. Der kan dog tillades indvinding af sand, grus og ral i ganske særlige tilfælde, og når dette ikke indebærer forringelse eller forstyrrelse med væsentlige konsekvenser for de beskyttede arter. Endvidere kan der i lavvandede områder gøres undtagelse fra forbuddet, hvis en værdifuld råstofforekomst kan indvindes uden at komme i konflikt med væsentlige naturmæssige værdier.

Indvindinger, der kan antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kan kun meddeles på baggrund af en *vurdering af de miljømæssige konsekvenser*. Der er fastsat regler herom i bekendtgørelse 1166/1996 om råstofindvinding på havbunden. Miljøvurderingskravet, der bl.a. sikrer gennemførelse af EU's VVM-direktiv, gælder for råstofindvinding i fuglebeskyttelses-, habitat- og Ramsar-områder, indvinding på mere end 1 mio. m³ år eller mere end 5 mio. m³ ialt, samt indvinding der vurderes at kunne påvirke miljøet i væsentlig grad. Redegørelsen for de miljømæssige konsekvenser skal udarbejdes af ansøgeren. Offentligheden, myndigheder og organisationer skal have lejlighed til at udtale sig.

Afgørelse om tilladelse, godkendelse m.v. træffes af miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen). Sådanne afgørelser kan med enkelte undtagelser påklages til Naturklagenævnet. Der er ikke adgang til at påklage udlæg af indvindingsområder ved bekendtgørelse, men ifølge lovforslaget vil sådanne udlæg blive forhandlet med samtlige relevante parter før udstedelse af bekendtgørelsen. Med henblik på at styrke miljøministeriets tilsyn med råstofindvinding på havet, er der med virkning fra 1. januar 1997 indsat hjemmel for miljøministeren til at fastsætte regler om, at indvindingsmateriel skal være udstyret med elektronisk kontroludstyr. I tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkår kan der ske tilbagekaldelse af en godkendelse af indvindingsmateriel uden varsel. Der kan til enhver tid ske begrænsning eller tilbagekaldelse af tilladelser til efterforskning eller indvinding.

Ændringen af tilladelsesordningen for så vidt angår råstofindvinding på havet markerer et skift fra en anlægs- eller aktivitetsorienteret lovgivning til en mere arealorienteret lovgivning. Herved tillægges miljø- og naturmæssige forhold en større betydning, og der opnås en større grad af kontrol med, hvor indvinding finder sted.

3.6.2. Råstofindvinding på land

Råstofindvinding på land er primært reguleret ved *lov 357/1991 om råstoffer*. Som nævnt ovenfor udgør bl.a. miljø, natur og landskab centrale hensyn ved administration af

råstofloven. En række ændringer af råstofloven har siden 1972 på forskellig vis fremmet hensyntagen til sådanne interesser. I 1997 blev der vedtaget et forbud mod anvendelse af fyldjord i råstofgrave. Sidstnævnte, der er gennemført via miljøbeskyttelsesloven, sigter bl.a. mod en beskyttelse af jord og vand med forurenende stoffer. Kystzoneinteresser spiller også en vis rolle ved administration af råstofloven.

Indvinding på land har i modsætning til indvinding på havet siden råstoflovens vedtagelse i 1972 været reguleret ved konkrete *tilladelser* til indvinding af nærmere angivne mængder på et nærmere angivet sted. Det er dog kun erhvervsmæssig indvinding og etablering af faste anlæg, der kræver amtsrådets tilladelse. Ikke-erhvervsmæssige indvindinger og prøvegravninger over en vis størrelse (200 m³) skal derimod anmeldes til amtsrådet. Amtsrådet kan i disse tilfælde stille vilkår, og på strandbredder og andre kyststrækninger kan indvinding til enhver tid forbydes. Amtsrådet er således den centrale myndighed. Indvinding på strandbredder og andre kyststrækninger uden sammenhængende landvegetation kræver dog Kystinspektatets tilslutning. Endvidere kan miljøministeren fastsætte regler om, at indvindingstilladelse i visse nærmere angivne tilfælde skal meddeles af ministeren. Amtsrådet foretager endvidere en kortlægning af råstofforekomsterne, og i overensstemmelse med planloven fastsættes regionplanretningslinier for råstofgraveområder.

En tilladelse til indvinding kan indeholde *vilkår* om bl.a. efterbehandling, indvindingsplan m.v. Der kan ydermere kræves sikkerhedsstillelse til eventuel dækning af amtsrådets udgifter til selvhjælpshandling, f.eks. i forbindelse med manglende efterbehandling. En tilladelse kan tilbagekaldes ved grov eller gentagen overtrædelse af vilkår. På strandbredder og kyststrækninger uden sammenhængende landvegetation kan der til enhver tid ske begrænsninger i eller tilbagekaldelse af en indvindingstilladelse.

Tilladelser til indvinding, der falder ind under de i samlebekendtgørelsens bilag 1 opregnede projekter (årsproduktion over 200.000 m³ - dog ikke sand, grus, og sten inden for udlagte råstofgraveområder - samt molerværker) kan kun meddeles, hvis der er foretaget *en vurdering af de miljømæssige konsekvenser* i overensstemmelse med planlovens bestemmelser herom (VVM).

Amtsrådets afgørelser i henhold til råstofloven kan med visse mindre undtagelser påklages til Naturklagenævnet. Den tidligere mulighed for at henvise mindre sager til afgørelse i Skov- og Naturstyrelsen eksisterer ikke mere.

3.6.3. Indvinding fra undergrunden

Lov 27/1932 om anvendelse af Danmarks undergrund fastsætter en eneret for den danske stat til udnyttelse af råstoffer i undergrunden, d.v.s. dybtliggende lag. Loven gælder for hele Danmarks undergrund, d.v.s. også for dansk kontinentalsokkelområde, men har primært betydning for så vidt angår kulbrinter og geotermisk energi. Undergrundsloven fastsætter regler og procedurer for meddelelse af *tilladelse/bevilling* til efterforskning og indvinding af sådanne råstoffer. Der gælder særlige krav for så vidt angår tilladelse til efterforskning eller indvinding af kulbrinter. Disse kan meddeles med eneret for en

periode på 6 år, men med mulighed for forlængelse i maksimalt 30 år. For så vidt angår andre råstoffer kan der gives tilladelse til forundersøgelser (max. 3 år) og til efterforskning og indvinding (max. 50 år). Etablering af rørledningsanlæg kræver særlig tilladelse, og der kan endvidere gives tilladelse til anvendelse af undergrunden til andre formål, f.eks. lagring eller videnskabelige formål. Det er miljøministeren, der meddeler tilladelse/bevilling. Tilladelser eller godkendelser på havområdet, der må antages at ville påvirke miljøet i væsentlig grad må kun meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, herunder høring af den berørte offentlighed, berørte myndigheder og organisationer (§ 28a).

3.7. Fiskerilovgivning

Fiskerilovgivningen spreder sig som den øvrige sektorlovgivning ud over flere love, der regulerer forskellige typer af fiskeri eller fiskeri i særlige områder. Hovedlovene er saltvandsfiskeriloven og ferskvandsfiskeriloven, der dog suppleres af visse yderligere love. Dette gælder bl.a. *lov 221/1979 om regulering af fiskeriet*, der bl.a. fastsætter regler om fiskekvoter, licens, fangskapacitet m.v. Denne lov har til formål at sikre, at udnyttelsen af havets ressourcer sker ud fra en samlet planlægning, bl.a. under hensyntagen til ressourcemæssige, økonomiske og beskæftigelsesmæssige hensyn. Der er endvidere i *lov 482/1996 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger på fiskeriets område og administration af produktionsafgifter m.v.* fastsat en generel bemyndigelse for fødevarerministeren til at fastsætte regler og iværksætte foranstaltninger, der er nødvendige for anvendelse her i landet af Fællesskabets forordninger for fisk, fiskeri og fiskerivarer. Hertil kommer *lov 483/1996 om strukturforanstaltninger vedrørende fiskerisektoren*, der bl.a. giver hjemmel til at gennemføre EU's støtteordninger på fiskeriområdet (herunder PESCA), se herom under 3.9.2.

Som nævnt under 3.6. omfatter *lov om kontinentalsoklen* også levende organismer, som, når de er fangstmodne, enten er fastsiddende på eller under havbunden eller er ude af stand til at bevæge sig uden i stadig fysisk berøring med havbunden eller undergrunden. Fødevarerministeren kan ifølge loven give tilladelse fiskeri og udforskning af sådanne naturforekomster. En tilladelse gives for et tidsrum af indtil fem år og kan bl.a. betinges af afgifter til det offentlige.

Saltvandsfiskeriloven og ferskvandsfiskeriloven omfatter både erhvervsmæssigt og ikke-erhvervsmæssigt fiskeri. Samtidig anlægges der både et benyttelses- og et beskyttelsesperspektiv i henseende til fiskebestanden, d.v.s. en artsorienteret regulering. Derimod er lovgivningen kun i meget begrænset omfang koblet sammen med andre benyttelses- eller beskyttelsesaspekter. Visse miljømæssige interesser varetages dog i henhold til fiskerilovgivningen, f.eks. ved forbud mod etablering af havbrug i fjorde. Der er også i medfør af loven fastsat regler for muslingefiskeri, herunder forbud mod muslingefiskeri i visse områder. Der er i saltvandsfiskeriloven endvidere en bestemmelse, der kræver stillingtagen til erstatningsspørgsmål i forbindelse med vedtagelse af visse anlæg, der måtte påvirke indtjeningsforhold for erhvervsfiskere. Dette kunne f.eks. tænkes at blive aktuelt i forbindelse med udlæg af særlige råstofgraveområder. Desuden indeholder ferskvandsfiskeriloven bestemmelser om rådgivende udvalg, der dog primært

tjener til at koordinere forskellige fiskeriinteresser, f.eks. fritidsfiskere og lystfiskere. Der kan også nedsættes udvalg til rådgivning om særlige forhold, herunder lokale forhold.

3.7.1. Saltvandsfiskeri

Lov 306/1986 om saltvandsfiskeri gælder for dansk fiskeriterritorium. Loven indeholder bl.a. bestemmelser, der sigter mod beskyttelse (fredning) af visse fiskearter, samt krebs og bløddyr. Der kan i medfør af saltvandsfiskerilovens § 28 med henblik på ophjælpning og beskyttelse af fiskebestandene m.v. fastsættes fangstkvoter, mindstemål, hel eller delvis fredning m.v. for visse bestande. Endvidere er der efter samme lov fastsat fredningsbælter ved åers, bækkes og indvandes udløb i havet eller fjordene, hvor fiskeri som udgangspunkt er forbudt (§ 25).

Ifølge loven kræves fødevareministerens tilladelse til oprettelse af *havbrug* (se endvidere den under 3.3.1. omtalte bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt, der tillige kræver amtsrådets godkendelse). Der kan som udgangspunkt ikke tillades etablering af havbrug i fjordområder. Loven fastlægger også regler for *kystnært fiskeri*, bl.a. er trawlfiskeri forbudt inden for en afstand af 3 sømil fra lavvandslinien.

Endvidere kan fødevareministeren fastsætte ordensregler for brug af fiskeredskaber, herunder om pligt til at sørge for at sådanne ikke er til gene for andre. Det må imidlertid her formodes, at der alene er tale om varetagelse af andre fiskeriinteresser, idet loven taler om indbyrdes ordensregler. Tilsyn med lovens overholdelse henhører under Fiskerikontrollen. Overtrædelse af loven straffes med bøde. Der er fastsat udtrykkelig adgang for fødevareministeren til at afgøre overtrædelsessager ved bødeforelæg, såfremt den pågældende erklærer sig skyldig i overtrædelsen.

3.7.2. Ferskvandsfiskeri

Lov 330/1992 om ferskvandsfiskeri gælder for fiskeri af fisk, krebs og bløddyr i åer, bække og andre lignende naturlige ferske vande. Loven fastsætter nærmere regler om fiskeret, fangstredskaber m.v. Loven giver fødevareministeren hjemme til at fastsætte nærmere regler om mindstemål og fredningstider (§ 27) og om særlig beskyttelse af vandrefisk (§ 26). Desuden kan der efter lovens kapitel 6 iværksættes foranstaltninger til sikring af fiskepassage ved spærringer m.v.

Ministerens kan endvidere fastsætte ordensregler for brug af fiskeredskaber m.v. Disse kan bl.a. fastsættes ud fra biologiske og fysiske forhold, men vil primært være rettet mod at sikre hensigtsmæssige forhold for fiskebestanden.

Udsætning af fisk, krebs og bløddyr, samt æg og yngel, er som udgangspunkt ikke tilladt, medmindre det sker i overensstemmelse med en af fødevareministeren godkendt plan eller i henhold til en særlig tilladelse. Dette må sammenholdes med naturbeskyttelseslovens tilladelseskraav ved udsættelse af ikke naturligt hjemmehørende arter.

Der er endvidere i medfør af loven fastsat regler om fredningsbælter i ferske vande

(bekendtgørelse 970/1994). Endelig er der regler om rådgivende udvalg. Tilsyn med lovens overholdelse henhører under Fiskerikontrollen. Overtrædelse af lovens bestemmelser straffes med bøde, evt. afgjort ved bødeforelæg fremlagt af fødevareministeren.

3.8. Landbrugslovgivning

Landbrugslovgivningen, der bl.a. omfatter landbrugsloven, jordfordelingsloven og struktur- og økologiloven, indeholder ikke bestemmelser, der er specielt møntet på kystnære arealer. Der er som et led i den generelle lovgivning i stadig højere grad indarbejdet miljø-, natur-, og landskabshensyn i landbrugslovgivningen. Dette fremgår bl.a. af formålsbestemmelserne i de pågældende love, men er også udmøntet i egentlige lovbestemmelser og i supplerende bekendtgørelser. I de seneste 10 år har især vandmiljøet været i fokus, derimod har natur- og landskabsbeskyttelse haft en mere tilbagetrukket rolle. Der er i overensstemmelse hermed i landbrugslovens regi gennemført en række regler, der sammen med miljøbeskyttelseslovens regler skal sikre en bedre udnyttelse af husdyrgødning, herunder regler om gødningsregnskaber, arealkrav m.v. Desuden er der vedtaget en særlig lov om afgifter på bekæmpelsesmidler.

En afgørende faktor for landbrugets dyrkningspraksis er imidlertid EU's regulering på dette område, herunder 1992 reformen af den fælles landbrugspolitik, som atter er under revision. Der er tegn på, at den nye landbrugsreform i højere grad vil afspejle miljøhensyn. Indtil videre tyder det dog på, at muligheden for at kombinere de generelle landbrugsstøtteordninger med miljøkrav vil blive overladt til de enkelte medlemsstater.

Landbrugslovgivningen udtrykker på forskellig vis en øget integration af forskellige miljøinteresser. Denne horisontale integration sker primært i form af direkte lovregulering og ikke via krav om myndighedssamarbejde. Forskellige støtteordninger udtrykker også sådanne integrationsbestrebelse. Landbrugslovgivningen sikrer også en vis grad af vertikal integration mellem det statslige og regionale niveau, hvor jordbrugskommissionerne med amtet som sekretariat indtager en central rolle. Den generelle regulering af landbrugets miljøforhold er dog kun i begrænset omfang knyttet sammen med en geografisk differentiering.

3.8.1. Landbrugsloven

Lov 114/167 om landbrugsejendomme har til formål at værne dyrkningsjorderne og de hertil knyttede landskabelige værdier, således at både jordbrugserhvervets økonomiske interesser og hensynet til det omgivende miljø tilgodeses. Landbrugsloven er den centrale lov for regulering af landbrugets produktions- og strukturforhold. Loven regulerer bl.a. dyrkningskrav, driftskrav, bopælskrav, sammenlægningskrav og erhverveskrav. Pligten til forsvarlig landbrugsdrift er bl.a. udmøntet i en række krav med miljømæssigt sigte. Dette gælder bl.a. de såkaldte arealkrav. Loven fastsætter endvidere siden 1994 en størrelsesgrænse for landbrugsejendomme på 500 dyreenheder. Der er ikke fastsat krav

med særligt naturmæssigt sigte i henhold til landbrugsloven. Landbrugsloven administreres af regionale jordbrugskommissioner og af Strukturdirektoratet.

3.8.2. Jordfordelingsloven m.v.

I modsætning til landbrugsloven varetager lov 129/1955 om jordfordeling mellem landejendomme i højere grad natur- og landskabsmæssige hensyn. Loven sigter primært mod at sikre en hensigtsmæssig arrondering af landbrugsjorden, men siden 1990 fremgår det udtrykkeligt, at jordfordeling også kan anvendes i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning, rekreative områder m.v. Jordfordelingsloven administreres af de regionale jordbrugskommissioner og af Strukturdirektoratet. Jordfordelingsloven suppleres yderligere af lov om statens fremskaffelse af jord til jordbrugsmæssige formål m.v. (jordkøbsloven). Jordkøbsloven kan anvendes til køb af jord, der senere kan afhændes som kompensationsjord til landmænd i forbindelse med natur- og miljøprojekter.

3.8.3. Struktur- og økologiloven

Lov nr. 479/1996 om støtte til jordbrugets strukturudvikling og til økologisk jordbrug m.v. omfatter en række støtteordninger på landbrugsområdet, bl.a. til gennemførelse af de såkaldte ledsageforanstaltninger til EU's landbrugsreform. Dette gælder f.eks. støtte til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, som også kan være relevant i en kystzonesammenhæng. Der er til brug for denne ordning af amterne udpeget såkaldte Særlig Følsomme Landbrugsområder (SFL), inden for hvilke der kan ydes støtte til bl.a. nedsættelse af kvælstoftilførsel, sprøjtefrie randzoner, afgræsning m.v.

Siden 1997 er det amterne, der administrerer støttetildeling inden for denne ordning. Loven administreres i øvrigt af Strukturdirektoratet, se endvidere nedenfor om øvrige støtteordninger, der også er omfattet af loven. Støtte til skovrejsning indgik tidligere i struktur- og økologiloven, men administreres nu i henhold til skovloven af Skov- og Naturstyrelsen.

3.9. Støttelovgivning

Ud over de oven for omtalte støtteordninger inden for landbrugs- og skovbrugsområdet findes der en række støtteordninger, som på forskellig vis er afledt af EU støtteordninger for særligt udsatte områder/regioner eller erhverv, f.eks. fiskeri. Ordningerne er opbygget på forskellig vis og det kan være vanskeligt at sikre en samtidig varetagelse af forskellige interesser, herunder de interesser der knytter sig til kystområdet. Som det vil fremgå af de to neden for nævnte eksempler kan amtet på forskellig vis blive tildelt en koordinerende rolle i forhold til forskellige interesser, men det er som udgangspunkt centrale myndigheder - bl.a. Strukturdirektoratet - der administrerer ordningerne. Det er en

betingelse for støtte i henhold til Mål 5b og LEADER II, at projektet er i overensstemmelse med regionplanen, mens amtet i henhold til PESCA-ordningen skal foranstalte en høring af forskellige organisationer. Herved kan der sikres en vis grad af horisontal og vertikal integration.

3.9.1. EU's strukturordninger

Der er med hjemmel i den under 3.8.3. nævnte struktur- og økologilov fastsat danske gennemførelsesbestemmelser for en række forskellige EU støtteordninger. Dette gælder bl.a. *bekendtgørelse 852/1996 om tilskud til fremme af udviklingen i særlige landdistrikter*. Bekendtgørelsen omfatter de såkaldte Mål 5b og LEADER II ordninger.

Mål 5b-ordningen omfatter tilskud til 1) omstrukturering og miljøbeskyttelse i landbruget, f.eks. produktionsomstilling eller naturpleje; 2) virksomhedsudvikling, f.eks. udvikling af egnspecifikke produkter; og 3) landboturisme, f.eks. netværksetablering, infrastruktur og naturpleje. LEADER II-ordningen omfatter tilskud til 1) erhvervelse af kompetence, f.eks. ressourceanalyser, projektledelse m.v.; 2) fornyelse i landdistrikter, f.eks. fremme af landboturisme, erhvervsfremme, miljøforbedring m.v.; og 3) tværnationalt samarbejde, f.eks. teknologioverførsel, europæiske netværk m.v.

Der kan ydes tilskud til jordbrugsbedrifter, virksomheder der forarbejder jordbrugsprodukter, foreninger, organisationer, offentlige myndigheder og rådgivningscentre. Der kan maksimalt ydes et tilskud på 50 % af de godkendte udgifter. Det er en betingelse for at opnå tilskud, at projektet er i overensstemmelse med regionplanen, og at de fornødne tilladelser kan opnås. Desuden skal der, hvis projektet vedrører skovbrug, forarbejdning af skovbrugsprodukter eller natur- og landskabsprojekter ske høring af Skov- og Naturstyrelsen. Ordningerne og støttetildeling administreres af Strukturdirektoratet. For så vidt angår LEADER II-ordningen er der dog nedsat et antal lokale aktionsgrupper, som afgiver udtalelse til Strukturdirektoratet vedrørende den enkelte ansøgning.

3.9.2. PESCA

Der er i medfør af lov 483/1996 om strukturforanstaltninger i fiskerisektoren fastsat bestemmelser om gennemførelse af EU's PESCA initiativ vedrørende omstilling af fiskerisektoren, se bekendtgørelse 120/1997. Inden for PESCA-programmet kan der ydes tilskud til 1) omstrukturering af fiskerisektoren, f.eks. sikring af fiskerihavnes overlevelsesmuligheder, udvikling af fiskeriprodukter m.v.; 2) projekter af generel betydning for erhvervsfiskeri; og 3) teknisk bistand, f.eks. pilot- og demonstrationsprojekter. Tilskud udgør 30-100 % af de tilskudsberettigede udgifter. PESCA-ordningen gælder i Danmark kun for visse i bekendtgørelsen nærmere opregnede kommuner. Ordningen administreres af Strukturdirektoratet, som skal sende en ansøgning til høring i amtet, hvor relevante organisationer skal inddrages. PESCA-ordningen indgår sammen med en række øvrige EU-initiativer under Socialfondsindsatsen for hvilken

Arbejdsmarkedsstyrelsen forestår den tværgående koordinering, se bekendtgørelse 335/1996.

4. Integreret kystzoneforvaltning

Den ovenstående fremstilling af den eksisterende kystzonelovgivning efterlader ikke noget klart billede af, hvorledes den eksisterende lovgivning lever op til begrebet integreret kystzoneforvaltning. Alene den manglende tilstedeværelse af en klart afgrænset kystzonelovgivning og opsplitning af kompetencer i forskellige reguleringssystemer og på forskellige myndigheder og den heraf følgende uoverskuelighed er et svagt punkt i den danske lovgivning og udgør en barriere for integreret kystzoneforvaltning. Der er imidlertid en række lovgivningsinitiativer og nye reguleringsinstrumenter, der på forskellig vis udtrykker en integrering af mere eller mindre modstridende kystzoneinteresser.

Der kan grundlæggende sondres mellem to forskellige integrationstendenser, dels en tendens til at styrke den fysiske planlægnings koordinerende rolle - *plankoordinering*, dels en tendens til at indarbejde miljø-, natur- og kulturinteresser i anden sektorlovgivning - *sektorintegrering*.

De nye kystplanlægningsbestemmelser udtrykker således bestræbelser på (landværts) *plankoordinering* ved prioritering af beskyttelsesinteresser i kystzonen. Disse bestemmelser finder anvendelse på planlægningens regulering af forskellige benyttelsesformer. Planloven udtrykker også andre koordinationskrav, f.eks. planlovens rammestyringsprincip og den såkaldte virke-for bestemmelse. Disse krav retter sig både mod planlægning og enkeltsagsbehandling, men som udgangspunkt kun inden for de kompetenceområder, som besiddes af de (amts-)kommunale myndigheder.

Sektorintegrering finder i stigende grad sted ved indarbejdelse af miljøbestemmelser m.v. eller ved krav om myndighedssamarbejde i sektorlovgivningen i relation til f.eks. hurtigfærgesejlads, kystbeskyttelsesforanstaltninger, råstofindvinding, landbrug m.v. Det er vigtigt at understrege betydningen af begge tendenser, ikke mindst da plankoordinering ofte har problemer med at slå igennem både over for sektorområder, der ikke hører under miljøministerens ressort, og overfor vandbaserede aktiviteter, da disse som regel ikke er omfattet af den fysiske planlægning. Sidstnævnte er bl.a. tydeligt i forhold til krav om miljømæssig vurdering af forskellige aktiviteter. Endvidere kan der selv inden for planlovens område forekomme konflikter, f.eks. i forbindelse med byudvikling i kystområdet.

4.1. Miljøkonsekvensvurderinger

Miljøkonsekvensvurderinger - eller VVM (Vurdering af Virkninger på Miljøet) som er betegnelsen for planlovens krav herom - kan betegnes som et integrationsfremmende instrument, der indeholder både horisontale og vertikale integrationsaspekter. I princippet

burde en miljøkonsekvensvurdering indebære en inddragelse af alle involverede interesser. Miljøkonsekvensvurderinger er imidlertid primært et instrument, der skal sikre et bedre beslutningsgrundlag for de i øvrigt ofte politiske beslutninger, der træffes vedrørende nye aktiviteter.

Planlovens VVM-krav retter sig kun mod visse nærmere angivne projekter, og der er kun for visse nærmere angivne enkeltsagskompetencer krav om, at VVM redegørelsen skal være forudgående, herunder krav om koordinering med miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning. Iværksættelse af et VVM-pligtigt projekt må imidlertid altid forudsætte, at der er udarbejdet regionplanretningslinier herfor. Planlovens VVM-krav gælder som udgangspunkt ikke for anlæg m.v., der vedtages ved lov, gennemføres ved landsplandirektiv eller for aktiviteter på søterritoriet. For sådanne vil der typisk være fastsat andre regler eller være tale om andre former for forpligtelse til at udarbejde en miljøkonsekvensvurdering.

For de anlæg m.v., som falder uden for planlovens anvendelsesområde, findes der i varierende omfang andre regler om miljøkonsekvensvurderinger. Dette har siden 1988 været tilfældet for så vidt angår anlæg på søterritoriet hørende under trafikministerens kompetenceområde - men tilsyneladende med begrænset anvendelse. Nyere krav om miljøkonsekvensvurdering for vandbaserede aktiviteter omfatter råstofindvinding på havet, udnyttelse af råstoffer i undergrunden, klapping, rørledninger og hurtigfærgeruter. Desuden er det tilkendegivet, at etablering af havvindmøller vil ske efter en forudgående vurdering af konsekvenser for bl.a. fuglelivet. Procedurekravene for disse forskellige miljøvurderinger varierer fra stort set ingen til mere detaljerede krav om myndighedssamarbejde m.v., f.eks. i forbindelse med godkendelse og vurdering af hurtigfærgeruter. Det må imidlertid lægges til grund, at procedurerne, i det mindste for de aktiviteter, der er omfattet af EU's direktiv om miljømæssig vurdering af projekter skal leve op til de krav, der stilles i direktivet. Dette gælder bl.a. krav om inddragelse af offentligheden og høring af berørte myndigheder.

Den manglende tilstedeværelse af en samlet og ensartet procedure for miljømæssig vurdering af alle projekter skyldes navnlig, at man i Danmark har valgt at indarbejde miljøvurderingskravene i planloven og regionplanproceduren. Herved er man bundet af de begrænsninger, der knytter sig til planlovens anvendelsesområde. For de projekter, der er omfattet af planlovens VVM-krav, drages der imidlertid nytte af traditionen for inddragelse af offentligheden i plantilblivelsesproceduren, og samtidig skal der ske inddragelse af berørte myndigheder. Herved udtrykkes både vertikal og horisontal integration. De øvrige miljøvurderingsprocedurer uden for planlovens anvendelsesområde er i mindre grad præget af en vertikal integration, selvom berørte dele af offentligheden som regel inddrages. Derimod synes det horisontale integrationselement at være fremtrædende alene i kraft af, at der trækkes miljøvurderingsprocedurer ind i sektorgodkendelsesordninger, f.eks. vedrørende klapping og hurtigfærger.

De fleste projekter eller anlæg, der måtte have indvirkning på kystzonen i dag, er undergivet formelle krav om vurdering af de miljømæssige konsekvenser. Der er dog nogle væsentlige undtagelser, bl.a. lystbådehavne, vindmølleparker og visse infrastrukturprojekter. Det må antages, at den danske lovgivning snarligt vil leve op til EU's krav på dette område. Projekter, der fastlægges ved landsplandirektiv eller

anlægslov, bør normalt også være genstand for en miljøvurdering. Der er imidlertid hverken i den danske lovgivning eller i EU krav om miljømæssig vurdering af den samlede planlægning eller den del af planlægningen, der ikke vedrører enkeltprojekter - de såkaldte strategiske miljøvurderinger. Dette forekommer at være en væsentlig mangel i en kystzonesammenhæng. Dels synes det oplagt at foretage vurderinger af en egentlig kystplanlægning og dertil hørende bestemmelser, dels synes det lige så oplagt at foretage vurdering af forskellige (kystnære) områdeudpegninger, f.eks. vindmølleområder eller råstofgraveområder, der foretages som et led i planlægningen.

4.2. Høring m.v. - centrale myndigheder

Høringskrav kan som nævnt ovenfor være en del af proceduren for miljøkonsekvensvurderinger og vil her normalt omfatte alle (berørte) myndigheder m.v.. Andre høringskrav vil derimod ofte være mere specifikke og rette sig mod høring af en eller flere nærmere angivne myndigheder. I visse tilfælde fremgår høringskrav af lovgivningen, i andre tilfælde er høring en del af praksis. Høringskrav vil ofte afspejle en sektorintegration ved høring af myndigheder, der varetager særlige beskyttelses- eller benyttelsesinteresser, men i det omfang der kræves høring af planmyndigheder er også plankoordineringsaspektet fremherskende.

Inden for kystzonestyrelsen indtager to myndigheder centrale høringsroller, nemlig Skov- og Naturstyrelsen samt Kystinspektoratet, desuden har amtet også en vis rolle i forskellige sammenhænge. Skov- og Naturstyrelsen varetager primært naturbeskyttelsesinteresser i bred forstand men også skov- og råstofinteresser, mens Kystinspektoratet primært varetager kystbeskyttelsesinteresser eller rettere kystsikringsinteresser og de interesser, der knytter sig til anvendelsen af søterritoriet. Ved høring af sådanne myndigheder, der varetager særlige sektorinteresser, kan der sikres en vis grad af horisontal og i visse tilfælde også vertikal integration. Et klart eksempel findes i kystbeskyttelsesloven, hvor Kystinspektoratet inddrages i amternes "forberedende" arbejde.

Andre former for myndighedssamarbejde eller samarbejde med interesserepræsentanter kan også være forudsat i lovgivningen eller være en fast bestanddel af praksis. Dette gælder f.eks. i forbindelse med naturgenopretning og naturforvaltning, hvor projekter ofte vil være baseret på et bredt samarbejde. Også Strandbeskyttelseskommissionens arbejde repræsenterer en tværgående form for samarbejde. Det såkaldte koordinationsudvalg vedrørende havanlæg sigter mod samordning eller koordinering mellem statslige myndigheder, men primært rettet mod samordning af tilsynsopgaver. Ved Kystinspektoratets administration af højhedsretten og i forbindelse med havneanlæg er det fast praksis at høre relevante myndigheder. Rådgivende udvalg anvendes bl.a. på fiskeriområdet, men her primært til at sikre koordinering af forskellige fiskeriinteresser. Når landbrugs- og fiskerimæssige interesser berøres vil der normalt også ske en høring af Strukturdirektoratet og Fiskeridirektoratet.

Bredt sammensatte samarbejdsfora vil normalt have et integrationsfremmende aspekt - både horisontalt og vertikalt. Der er for så vidt ikke noget i lovgivningen, der hindrer

etablering af ad-hoc prægede former for samarbejde, f.eks. samarbejde mellem flere amter. Både ad-hoc udvalg og mere permanente udvalg vil kunne spille en rolle i en integreret kystzoneforvaltning. En mulighed kunne være nedsættelse rådgivende kystzoneudvalg på amtsniveau, som blev hørt i sager vedrørende kystzonen. Det kan dog være vanskeligt at sikre en tilstrækkelig bred interessevaretagelse i sådanne udvalg, herunder også mellem-amtslige interesser.

4.3. Inddragelse af offentligheden

Planloven er i vidt omfang baseret på og legitimeret ved regler om inddragelse af offentligheden. I praksis kan det måske være vanskeligt at sikre en tilfredsstillende inddragelse af offentligheden, f.eks. i forbindelse med revision af regionplanen. Derimod er det sandsynligt, at konkrete VVM-sager og måske tematiserede regionplanemner, f.eks. kystzoneplanlægning, i højere grad kan tiltrække offentlighedens interesse. De fleste andre lovområder både inden for og uden for miljølovgivningen er ikke præget af tilsvarende regler om forudgående inddragelse af offentligheden. Der er dog i en række af de nye regler om miljøvurdering uden for planlovens område krav om inddragelse af offentligheden, men der er som regel ikke fastlagt procedurer til sikring heraf. Inddragelse af og information til særlig berørte dele af offentligheden, herunder lodsejere, kan være et problem både i forbindelse med (region-) planlægning og andre former for arealorienteret regulering. Et eksempel på en meget grundig informering og inddragelse af lodsejere er Strandbeskyttelseskommissionens arbejde i forbindelse med fastlæggelse af strandbeskyttelses- og klitfredningslinierne.

Manglende forudgående offentlighed udgør en barriere for vertikal integration, der ikke kun handler om integration mellem myndighedsniveauer men også om integration mellem myndigheder og befolkning. Inddragelse af offentligheden er tillagt stor betydning i diskussioner om integreret kystzoneforvaltning, og der er ikke tvivl om, at en manglende inddragelse af offentligheden eller måske især lokalbefolkningen kan være u hensigtsmæssig. I Danmark er det mest kendte eksempel formentlig den såkaldte forvaltningsplan for Vadehavet. På trods af, at der rent faktisk blev gennemført offentlig høring og lokale debatmøder, har lokalbefolkningen reageret kraftigt mod de statslige initiativer.

Inddragelse af offentligheden kan endvidere bidrage til en sikring af åbenhed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen, som kan fremme ansvarlige beslutninger.

4.4. Særligt om tilsyn og håndhævelse

Tilsynsopgaverne i kystzonen er som et resultat af den opsplittede lovgivning spredt ud over en række forskellige myndigheder (kommuner, amter, Skov- og Naturstyrelsen, Kystinspektoratet, Fiskerikontrollen, Søfartsstyrelsen m.fl.). Dette kan betragtes som mindre hensigtsmæssigt, men er formentlig en uomgængelig konsekvens af sagernes forskellige karakter og af lovstrukturen. Der er dog for så vidt angår havanlæg taget

initiativ til en koordinering eller samordning af tilsynsmyndighedernes arbejde via koordinationsudvalget vedrørende havanlæg. Generelt er der tale om ret vide tilsynsbeføjelser med hensyn til at kræve fremlæggelse af oplysninger m.v. I relation til råstofindvinding på havet er der sket en styrkelse af tilsynsmulighederne, bl.a. ved krav om elektronisk kontroludstyr. Sådanne tiltag kan afhjælpe nogle af de vanskeligheder, der kan være forbundet med tilsyn på søterritoriet. Et er imidlertid tilsynsbeføjelserne, noget andet er de ressourcer, der er til rådighed til at gennemføre et tilfredsstillende tilsyn.

Straffebestemmelserne er nogenlunde ensartede, idet der normalt er tale om en direkte strafsanktionering (bøde, i visse tilfælde hæfte og konfiskation) ved overtrædelse af lovens bestemmelser. Det vil sige, at det i princippet ikke er nødvendigt at udstede påbud i tilfælde af klare overtrædelse af lovens regler. Såfremt der anvendes påbudsbestemmelser, f.eks. om fjernelse af hegn el.lign., er det væsentligt, at påbuddet udformes tilstrækkelig præcist. Dette er senest illustreret i en Vestre Landsrets Dom (U 1997.1557), hvor et af Skov- og Naturstyrelsen fastsat påbud om flytte et hegn ind bag klitfredningslinien på baggrund af påbuddets formulering blev anset for givet alene for at forhindre afgræsning af et klitfredet areal. Derfor kunne manglende fjernelse af hegnet ikke straffes som en overtrædelse af påbuddet, da et nyt hegn bag linien var etableret og græsning ophørt. Anderledes ville det have været, hvis påbuddet også var givet af hensyn til sanddæmningsarbejder og adgangshensyn.

I enkelte tilfælde, bl.a. inden for fiskerilovgivningen, er der mulighed for at udstede bøder ved ministerens foranledning. Miljø- og energiministeren har tilkendegivet, at tilsvarende beføjelser ønskes indføjet i havmiljøloven, bl.a. som opstramning af håndhævelsen over for udtømning af tanke, olieudslip m.v. fra skibe. Der er iøvrigt ikke tradition for brug af administrative bøder inden for miljølovgivningen.

4.5. Integrationsaspekter

I de foregående afsnit er der primært fokuseret på de formelle integrationsaspekter, der vedrører integration mellem sektorer og integration mellem myndigheder og mellem myndigheder og offentligheden. Det kan konstateres, at der i den danske lovgivning er en række barrierer både i kraft af sektoropdeling og i kraft af myndighedsopdeling i henseende til begrebet integreret kystzoneforvaltning. Disse barrierer er et gennemgående træk i hele den danske (miljø-) lovgivning og gør sig ikke kun gældende i kystområdet.

Derimod er *land-vand integrationsaspektet* særligt kendetegnende for kystzonen. Dette gælder både i et søværts perspektiv (fra vand mod land), og i et landværts perspektiv (fra land mod vand). Det, det drejer sig om, er hvorvidt reguleringen henholdsvis søværts og landværts formår at overskride kystlinien og herved opnå en land-vand integrering.

I relation til den *landværts regulering* af "baglandet" eller "oplandet" drejer det sig i vidt omfang om vandkvalitets- og forureningsmæssige aspekter, bl.a. i forhold til landbrug og dambrug. Forurening fra disse erhverv og fra spildevandsanlæg har siden midten af firserne med baggrund i bl.a. NPO- og Vandmiljøhandlingsplanen været genstand for en stadig mere intensiv regulering. Recipientkvalitetsplanlægningen, der nu som

vandområdeplanlægning er en del af regionplanlægningen, har dannet grundlag for en integrering af land-vand aspektet i denne sammenhæng. Kvælstofudvaskning m.m. fra landbruget er undergivet en detaljeret generel regulering både i henhold til miljøbeskyttelsesloven og landbrugsloven. Denne regulering er dog ikke - eller kun i meget begrænset omfang - genstand for en geografisk differentiering, d.v.s. at der gælder samme krav uanset recipientens eventuelle følsomhed. Dette kan på sin vis ses som udtryk for en manglende forståelse af tanken bag EU's nitratdirektiv, der netop lægger vægt på en differentiering ved udpegning af særligt nitratfølsomme områder, hvori der skal gælde skærpede krav. Danmark har imidlertid valgt at udpege hele landet som nitratfølsomt område i henhold til direktivet og derved lade de skærpede krav gælde for hele landet. Denne ensartede landsdækkende regulering kan naturligvis være til gavn for alle kystområder, selvom reglerne primært er rettet mod grundvands- og drikkevandsressourcer.

Også vandløbslovgivningen afspejler en integration mellem kystvande og baglandet bl.a. under hensyntagen til vandløbskvaliteten ved krav om dyrkningsfrie bræmmer, vandløbsvedligeholdelse samt vandløbsregulering- og restaurering, sidstnævnte bl.a. med henblik på at forbedre forholdene for fiskebestandene. Tilsvarende integration kan også sikres via naturgenopretning af f.eks. engarealer og andre vådområder eller anvendelse af landbrugsstøtteordninger. I mange af disse sager udtrykkes der både en vertikal og horisontal integration, der også kan komme kystområder til gavn, selvom der hidtil primært er fokuseret på grundvandsressourcer.

Derimod synes der i den *søværts regulering* at være en begrænset grad af integration på grund af opdelingen mellem landterritoriet og søterritoriet. Her synes der at være en skarp adskillelse mellem planloven på landsiden og sektorlovgivning på søsiden, og herved i nogle tilfælde barrierer for horisontal integration. Dette gør sig bl.a. gældende med hensyn til trafikministeriets kompetenceområder, herunder højhedsretten, mens visse andre kompetencer hører under miljø- og energiministerens ressortområde, bl.a. råstofindvinding, klapning, hurtigfærger m.v. Hurtigfærger indtager en særlig position, idet flere ministerier har kompetence på dette område. I praksis er der en fast høringspraksis fra Trafikministeriets side, som kan sikre en vis grad af horisontal og vertikal integration. Der er på søterritoriet i overvejende grad tale om statslige kompetencer, hvorved det vertikale integrationselement i øvrigt ikke er særligt fremtrædende i lovgivningen. Her udgør også havnelovgivningen en særlig sektorlovgivning, hvor der især i forhold til statshavne kan være barrierer for vertikal integration. Dette gælder i mindre grad trafikministerens kompetence i henhold til kystbeskyttelsesloven, hvor der udvises særlige bestræbelser på såvel vertikal som horisontal integration.

For så vidt angår *beskyttelse-benyttelse* aspektet synes der ikke at være tale om nogen fremtrædende barriere. Generelt lægges der mest vægt på de for kystzonen relevante beskyttelsesaspekter i den arealorienterede lovgivning eller i koblingen mellem denne og aktivitets- eller anlægorienteret lovgivning, f.eks. ved miljøgodkendelse, spildevandstilladelse m.v.. Men langt de fleste love - og også myndigheder - varetager i varierende omfang begge aspekter. Dette kan hævdes i mindre grad at være tilfældet for så vidt angår fiskerilovgivning og havnelovgivning, mens andre aktiviteter typisk vil være undergivet en eller anden form for regulering af beskyttelsesmæssige aspekter enten via

den aktivitetsorienterede regulering eller via den arealorienterede regulering. At fiskeri- og havnelovgivning synes at skille sig ud, skyldes muligvis en mere traditionsbunden regulering på disse to områder, henholdsvis i form af en fri ret til fiskeri og en særskilt havneadministration. Den tidligere traditionsbundne frie ret til udnyttelse af råstoffer er der gjort op med i råstofloven, selvom det først var i 1996, at der skete den afgørende omlægning af reguleringen, for så vidt angår råstofressourcer på havbunden. Ud over integrationskrav udtrykt i lovenes formål og sigte, kan både krav om miljøkonsekvensvurdering og høringskrav sikre en integration mellem benyttelses- og beskyttelsesaspekter.

De *horisontale og vertikale integrationsaspekter*, der omhandler henholdsvis integrering på tværs af sektorer og integrering på tværs af myndighedsniveauer, er, som det er fremgået, nært forbundne med lovgivningens fordeling af kompetencer. I lyset af de meget komplekse kompetenceforhold, der gør sig gældende i kystzonen, kan det være meget vanskeligt at skitsere en klar struktur for integreret kystzoneforvaltning. Hertil kommer de betydelige vanskeligheder, der vil være med at opbryde kompetencefordelingen inden for så mange og så forskelligartede reguleringsområder. Desuden vil en ændret kompetencefordeling ikke nødvendigvis sikre en større grad af integration, men muligvis blot skabe nye integrationsproblemer.

Integreret kystzoneforvaltning vil imidlertid kunne styrkes ved en række integrationsfremmende instrumenter, herunder krav om miljøkonsekvensvurdering af både projekter og planer, høringskrav og inddragelse af offentligheden. Endvidere er det væsentligt at sikre en sammenhæng mellem især aktivitets- og arealorienteret regulering for herved at fremme integration mellem benyttelse og beskyttelse. Sådanne integrationsfremmende initiativer vil kunne sikres ved en kombination af plankoordinering og sektorintegrering i lovgivningen, d.v.s. at der lægges vægt på planlægningen som et koordinerende element, men at der samtidig lægges vægt på indarbejdelse af integrationsfremmende instrumenter i sektorlovgivningen. En egentlig kystzonelov kunne muligvis sikre en bred anvendelse af sådanne integrationsfremmende instrumenter - miljøkonsekvensvurdering, høring, inddragelse af offentligheden - som skulle gælde for alle aktiviteter (både projekter og planer) i kystområdet. Herved kunne der skabes en større grad af overskuelighed for reguleringen af det danske kystområde.

Litteratur

Anker, Helle Tegner, 1996: Miljøretlig regulering på landbrugsområdet - særligt om handlingsplaner og miljøkonsekvensvurderinger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996

Anker, Helle Tegner, 1996a: Internationale og EU-retlige rammer for miljøkonsekvensvurderinger, i Basse, E.M.: Miljøkonsekvensvurdering - i et retligt perspektiv, GadJura 1996, s. 43-100.

Basse, Ellen Margrethe, 1995: Miljøkonsekvensvurdering i Danmark, i Basse, E.M.

(red.): Miljøkonsekvensvurdering - i et retligt perspektiv, GadJura, 1995 s. 231-280.

Basse, Ellen Margrethe & Jacobsen, Eva, 1994: Denmark, i Zwiep & Backes: Integrated Systems for Conservation of Marine Environments. Pilot Study: Wadden Sea, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994 s. 169-216.

Boeck, Anne Birte, 1994: Lov om planlægning, med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994

Bondesen, Erling (ed.), 1996: The Danish Coastal Zone Management and Agenda 21. Seminar at Roskilde University June 14, 1996, Landskabsøkologiske Skrifter nr. 4, Roskilde Universitet, 1996.

Brix, Bo, 1995: Råstofindvinding på havet, i Retligt Set - synsvinkler på arealanvendelseslovgivning, Miljø- og Energiministeriet, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1995

Energistyrelsen, 1994: Vindmøller i danske farvande - en undersøgelse af de visuelle forhold ved opstilling på havet, Miljø- og Energiministeriets udvalg om havbaserede vindmøller, 1994

Energistyrelsen, 1995: Vindmøller i danske farvande. Kortlægning af myndighedsinteresser, vurderinger og anbefalinger, Miljø- og Energiministeriets udvalg om havbaserede vindmøller, 1995.

Jørgensen, Chr., P. Mortensen, H. Wulff, 1997: Jordlovgivning, GadJura, 1997.

Koester, Veit, 1996: Konventionen om den biologiske mangfoldighed (Biodiversitetskonventionen) - en introduktion, Juristen 1996 s. 272-282.

Knuth-Winterfeldt, Henrik, 1984: Naturfredning i Danmark, 2. rev. oplag, Danmarks Naturfredningsforenings Forlag.

Miljø- og energiministeriet, 1995: Vejledning om planlægning i kystområderne, Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, 1995.

Nellemann, Vibeke & Sverdrup-Jensen, Sten: Integreret kystzoneforvaltning - Delrapport 3 - Vurdering af praksis i kystzoneforvaltningen i Danmark, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1998.

Pagh, Peter, 1997: EU's beskyttelse af vilde fugle og fisk: indgribende betydning for arealanvendelsen, Ugeskrift for Retsvæsen 1997 s. 511-523.

Rasmussen, Anne Marie Vægter, 1997: Råstofindvinding på havet 1972-97, P. Agger & B. Land (red.): Råstof erfaringer, Roskilde Universitetsforlag, 1997 s. 163-176.

Rasmussen, Anne Marie Vægter, 1997a: Sommerhuslovgivningen i Danmark, Juristen

1997 s. 185-192.

Sorensen, Jens, 1996: Experiences from Three Decades of Integrated Coastal Zone Management: Lessons Learned with Relevance for Denmark, in E. Bondesen (ed.): The Danish Coastal Zone Management and Agenda 21, Landskabsøkologiske Skrifter nr. 4, Roskilde University.

Skov- og Naturstyrelsen, 1997: Naturforvaltning 1996. Beretning fra Naturforvaltningsudvalget, Skov- og Naturstyrelsen, 1997.

Sverdrup-Jensen, Sten & Duer, Jesper, 1998: Integreret kystzoneforvaltning - Delrapport 1 - Internationale erfaringer med integreret kystzoneforvaltning, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1998

West, Niels, 1996: Integrated Coastal Zone Management and Social Science, in E. Bondesen (ed.): The Danish Coastal Zone Management and Agenda 21, Landskabsøkologiske skrifter nr. 4, Roskilde University.

Forkortelser:

AR: Amdsråd

ES: Energistyrelsen

KB: Kommunalbestyrelse

KI: Kystinspektoratet

MEM: Miljø- og Energiministeriet

MS: Miljøstyrelsen

MKN: Miljøklagenævnet

NKN: Naturklagenævnet

SNS: Skov- og Naturstyrelsen

TM: Trafikministeriet

Se også Matrix/Kystzonemyndigheder

kolofon

Titel

Integreret kystzoneforvaltning.

Eksisterende regulering af det danske kystområde

Delrapport 2

Udført for

Miljø- og Energiministeriet

Landsplanafdelingen

af Helle Tegner Anker,

Center for Samfundsvidenskabelig

Miljøforskning v. Aarhus Universitet

og Forskningscentret for Skov & Landskab

Omslagsillustration

Helle Frederiksen

Landsplanafdelingen.

Papirkvalitet

80 g. Cyclus

100 % genbrugspapir

Kopi

Miljø- og Energiministeriet

Departementet

København

Oplag

150 eksemplarer 1. oplag

Materialet er udarbejdet

til internt brug

September 1998