

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 19/12 96 om forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse og om erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet

(Redegørelse nr. R 8).

Justitsministeren (Bjørn Westh) og miljø- og energiministeren (Svend Auken):

1. Forord til redegørelsen.

Den 21. maj 1996 blev der i Folketinget afholdt en forespørgselsdebat om forholdet mellem på den ene side bestemmelserne i grundlovens §§ 72 og 73 vedrørende boligens og ejendomsrettens ukrænkelighed og på den anden side lovgivningen inden for bl.a. planlægnings- og miljøområdet.

I forbindelse med forespørgselsdebatten vedtog Folketinget følgende dagsordensforslag:

- »Folketinget opfordrer regeringen til inden udgangen af 1996 at fremlægge en redegørelse – for udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse og – for udviklingen i anvendelse af erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet.«

I den anledning har Justitsministeriet og Miljø- og Energiministeriet udarbejdet denne redegørelse.

Redegørelsens pkt. 2, der vedrører forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse i tilfælde, der falder uden for strafferetsplejen, er udarbejdet af Justitsministeriet. Redegørelsens pkt. 3 vedrørende erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet er udarbejdet af Miljø- og Energiministeriet.

2. Udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse

2.1. Almindelige bemærkninger om grundlovens § 72

2.1.1. Bestemmelsens indhold

Grundlovens § 72 beskytter boligens ukrænkelighed m.v. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 72. Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.«

Der findes en omfattende litteratur om § 72, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 619 ff., Peter Germer, Juristen 1967, side 133 ff., Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 358 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 626 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (1989), side 187 ff., og Peter Germer, Statsforfatningsret (2. udg., 1995), side 219 ff.

Det er almindeligt antaget, at § 72 også gælder uden for strafferetsplejen.

Der opstår for de indgreb, som er omfattet af § 72, et dobbelt hjemmelsspørgsmål.

Det første spørgsmål er, om der overhovedet – med eller uden retskendelse – er hjemmel til at foretage det pågældende indgreb. Dette spørgsmål reguleres ikke af § 72. Det reguleres i stedet af de almindelige principper om lovmæssig forvaltning, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 363.

Det andet spørgsmål er, om indgrebet i givet fald kan foretages uden retskendelse. Det er dette spørgsmål, § 72 regulerer. Bestemmelsen indebærer, at der kræves retskendelse, medmindre der i lovgivningen er hjemlet »en særegen undtagelse«. Det antages, at der i dette udtryk ligger en vis begrænsning i lovgivningsmagtens kompetence til at fravige kravet om retskendelse, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 364. Der er imidlertid overladt lovgivningsmagten et vidt skøn, jf. herved Henrik Zahle, a.st., side 194.

2.1.2. Fravigelse af hovedreglen om retskendelse
Grundlovens hovedregel om, at et indgreb kræver retskendelse, kan fraviges ved en lovbestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, at det pågældende indgreb kan foretages »uden retskendelse«.

Det er imidlertid antaget, at en undtagelse fra grundlovens hovedregel også kan støttes på en fortolkning af loven. Der har i den forbindelse bl.a. været rejst spørgsmål om betydningen af bestemmelser, som – uden udtrykkeligt at tage stilling til spørgsmålet om retskendelse – fastsætter, at politiet skal yde bistand ved gennemførelsen af det pågældende indgreb, jf. f.eks. § 45, stk. 2, sammenholdt med stk. 1, i lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m.

Spørgsmålet om, hvorvidt »politibestandsbestemmelser« skal fortolkes således, at kravet om retskendelse er fraveget, kan ikke anses for afklaret, hverken i den forfatningsretlige litteratur eller i retspraksis. Om spørgsmålet kan bl.a. henvises til Peter Germer, *Juristen* 1967, side 138 ff., Max Sørensen, a.st., side 365, Alf Ross, a.st., side 635, Henrik Zahle, a.st., side 196 ff., og Betænkning 1039/1985 om Tvangsgindgreb uden for Strafferetsplejen, side 85 ff.

2.2. Udtrykkelig fravigelse af kravet om retskendelse

I de tilfælde, hvor lovgivningsmagten har udnyttet muligheden for at fravige grundlovens hovedregel, er det normalt udtrykkeligt bestemt, at det pågældende indgreb kan foretages »uden retskendelse«.

I Justitsministeriets besvarelse af 8. januar 1996 af spørgsmål nr. 34 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del – bilag 67) er det oplyst, at der ved en søgning i Retsinformations database er fundet 111 love, som indeholder sådanne bestemmelser.

Til belysning af den nærmere udvikling på området har Sekretariatet for Retsinformation udarbejdet en oversigt (pr. 11. november 1996) over love og bekendtgørelser m.v., som indeholder ordene »adgang« og »uden retskendelse« i samme sætning. Oversigten viser de love m.v. af det nævnte indhold, som år for år er offentliggjort i Lovtidende. Oversigten omfatter perioden fra 1. januar 1986, hvor samtlige ministerier blev tilknyttet Retsinformation.

I denne periode har antallet af de nævnte love m.v. fordelt sig således: 1986: 12, 1987: 15, 1988: 14, 1989: 15, 1990: 16, 1991: 21, 1992: 40, 1993: 44, 1994: 40, 1995: 35, 1996: 23.

Oversigten skal læses med forbehold. Der er således ikke tale om, at der hvert år er kommet det nævnte antal »nye« love til, som fraviger hovedreglen om retskendelse.

For det første indeholder oversigten en række lov bekendtgørelser, d.v.s. sammenskrivninger af den oprindelige lov med senere ændringslove. I disse tilfælde er der blot tale om en gengivelse af allerede gældende love. For det andet er der i nogle tilfælde tale om, at en lov, som indeholder en bestemmelse om hjemmel til husundersøgelse uden retskendelse, ophæves og erstattes af en ny lov, som indeholder en tilsvarende bestemmelse. Som eksempel kan nævnes lov nr. 397 af 14. juni 1995 om statsgaranti og ydelsestilskud ved lån til yngre jordbrugere.

For at supplere den statistiske oversigt har Justitsministeriet indhentet en udtalelse fra tre ministerier, inden for hvis ressort der findes relativt mange bestemmelser af den nævnte karakter. Det drejer sig om Skatteministeriet, Landbrugs- og Fiskeriministeriet samt Miljø- og Energiministeriet.

I Landbrugs- og Fiskeriministeriets udtalelse hedder det bl.a. følgende:

»Siden 1970 har der været et stigende antal undtagelser fra grundlovens § 72. Dette hænger til dels sammen med Danmarks indtræden i EF. Der administreres således en lang række EU finansierede og medfinansierede ordninger. På disse ordninger er der forordningsmæssigt fastsatte krav om fysisk kontrol på stedet af støttebetingelsernes overholdelse. Kontrollen på stedet udgør i visse tilfælde 5-10 % af samtlige støtteansøgninger.

Det er for reglerne karakteristisk, at undersøgelserne som oftest alene rettes mod erhvervs-mæssigt benyttede lokaler.

Ved reglerens indsættelse har man nøje afvejet retssikkerhedshensyn mod administrative effektivitetshensyn.

Man har i de på listen anførte love fundet det nødvendigt at benytte undtagelsesreglen i grundlovens § 72 for at sikre overholdelsen af lovgivningens regler på områderne.

Det har i afvejningen indgået, at der ikke synes at være fare for misbrug af kontrolbeføjelserne. Der er for størstedelens vedkommende tale om udførelse af en foreskrevet regelmæssig rutinemæssig kontrol, hvor det kan være af stor værdi, at kontrolbesøget foregår uanmeldt. I disse tilfælde vil en domstols prøvelse af betingelserne blive af overvejende formel karakter. Herved vil der ikke reelt være vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende. Dertil kommer, at der ville ske en svækkelse af kontrolmyndighederne med deraf følgende risiko for svig med offentlige midler.«

I Skatteministeriets udtalelse hedder det bl.a. følgende:

»Alene antallet af kontrolbestemmelser giver ikke et dækkende billede af, i hvilket omfang forvaltningsmyndigheder har adgang til privat ejendom uden retskendelse.

Det skyldes bl.a., at det på skatteministerens ressort til en vis grad beror på et metodevalg, hvor snævert et kontrolområde er afgrænset. Eksempelvis kunne punktafgiftslovene til en vis grad have været udformet med fælles kontrolbestemmelser, eller de fælles kontrolbestemmel-

ser i skattekontrolloven kunne have været spredt ud på en række skattelove.

Bortset fra sådanne tekniske metodevalg må udviklingen i omfanget af kontrolbestemmelser, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til privat ejendom uden retskendelse, ses i lyset af den stadigt mere intense samfundsregulering, herunder den stadige udvidelse af grundlaget for skatter og afgifter, der nødvendiggør – hvis man ønsker at opretholde det hidtidige kontrolniveau fsva. skatter og afgifter – at man udvider kontrolbestemmelserne til også at omfatte disse nye områder.«

Miljø- og Energiministeriet har afgivet en udtalelse om de relevante bestemmelser fordelt på enkelte lovgivningsområder. Ministeriet har oplyst, at det på grund af omfanget og bredden i ministeriets lovgivning ikke er muligt at give en generel udtalelse om udviklingen, der dækker det samlede ministerium.

2.3. Retspolitiske overvejelser

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der i lovgivningen bør gøres undtagelse fra grundlovens hovedregel, er bl.a. behandlet i Betænkning 1039/1985 om Tvangsindgreb uden for Strafferetsplejen. Betænkningen er afgivet af et udvalg med professor, dr.jur. Bent Christensen som formand.

I betænkningen (side 137) anføres bl.a., at bestemmelser uden for strafferetsplejen, som hjemler adgang til privat ejendom, i almindelighed ikke indeholder nogen angivelse af de betingelser (retsfaktum), som skal være opfyldt for, at det pågældende indgreb kan foretages. I forlængelse heraf anføres bl.a. følgende (a.st.):

»Langt de fleste indgreb er begrundet i kontrolhensynet, ofte stikprøvekontrol. [Det er] netop det stikprøvemæssige – og dermed uforudsigeligheden – der giver ordningen værdi. På denne baggrund kan retsfaktumbeskrivelsen i disse tilfælde vanskeligt være præcis. Hvis der er tale om tvangsindgreb som oplysningsmiddel, er de retsstiftende kendsgerninger (betingelser) næsten altid enkle og let konstaterbare. Et krav om retskendelse vil efter udvalgets opfattelse derfor ofte være et unødigt omsvøb, der vil belaste domstolene med unødige sager og svække forvaltningsmyndighedens kontrolmuligheder, uden at der reelt er vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende. Som tidligere nævnt er problemet i sidste ende, om det er domstolene eller forvaltningsmyndighederne, der skal have det overordnede ansvar for lovgivningens overholdelse.

Udvalget finder derfor, at man i tilfælde, hvor tvangsindgreb er hjemlet af kontrollensyn eller som oplysningsmiddel bør undlade at stille krav om retskendelse. Man finder dog at måtte henvende opmærksomheden på, at udvalget opfatter retskendelsesspørgsmålet som et led i fremgangsmåden ved udnyttelsen af en allerede hjemlet materiel beføjelse. Udvalgets synspunkt er, at man i forbindelse med overvejelserne om indførelse af hjemmel til tvangsindgreb nøje bør tage stilling til, om det er nødvendigt at der gives materielle beføjelser. Findes det at være tilfældet, er der efter udvalgets opfattelse i almindelighed ikke reelt indhold i et krav om retskendelse.«

Justitsministeriet er enig i udvalgets synspunkter. Det er vanskeligt at se, hvilket formål et krav om retskendelse skulle tjene i tilfælde, hvor domstolene reelt ikke har noget at tage stilling til. I givet fald ville retten i realiteten blot skulle på se, at det var den rette myndighed, der havde fremsat begæringen om adgang til den pågældende lokalitet.

Efter Justitsministeriets opfattelse er det spørgsmål, der i sådanne tilfælde har retssikkerhedsmæssig betydning, derfor snarere, om det – som udvalget er inde på – er nødvendigt at tillægge forvaltningsmyndigheder materiel adgang til privat ejendom m.v.

I overensstemmelse hermed forsøger Justitsministeriet – i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag – generelt at undgå, at de unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom. Det bør bl.a. overvejes, om der kan fastsættes andre egnede, mindre indgribende kontrolforanstaltninger. Er der imidlertid et særligt behov for en sådan adgang, bestræbes denne adgang begrænset mest muligt – eventuelt således, at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor. Endelig anmodes de enkelte ministerier om i bemærkningerne at give en begrundelse for bestemmelsens medtagelse, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør anføres.

For så vidt angår bestemmelser, som kan give anledning til tvivl om, hvorvidt kravet om retskendelse er fraveget, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor, vil Justitsministeriet anmode ministerierne om at overveje, om disse bestemmelser bør opretholdes. Hvis dette findes nødvendigt, vil Justitsministeriet anmode ministerierne om ved førstgivi-

ne lejlighed at søge bestemmelserne affattet i overensstemmelse med de ovennævnte restriktive retningslinier.

3. *Udviklingen i anvendelse af erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet*

3.1. *Afgrænsning*

Ved afgrænsningen af plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet er der taget udgangspunkt i en gængs opfattelse af området, nemlig den lovgivning, der administreres af Miljø- og Energiministeriet med undtagelse af lovgivningen på energiområdet. Dog er landbrugsloven, som administreres af Landbrugs- og Fiskeriministeriet, omtalt i det omfang, der i medfør af denne lov er udstedt regler med relation til området.

Redegørelsen omfatter alene reguleringer i forhold til fast ejendom. Reguleringer af benyttelsen af søterritoriet er således ikke medtaget. Redegørelsen omfatter både reguleringer, der har direkte indflydelse på arealanvendelsen og reguleringer i brug af fast ejendom af hensyn til at undgå forurening af luft, vand og jord samt støj – typisk i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

Den moderne lovgivning på området blev skabt fra ca. 1970. Tyngdepunktet i beskrivelsen af udviklingen er derfor tiden fra omkring 1970 til nu, selv om mange af reguleringsformerne i realiteten går meget længere tilbage i tiden.

3.2. *Afståelsesbegrebet i relation til grundlovens § 73*

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd: »Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.«

Det er ikke ethvert indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73, som indebærer ekspropriation. Lovgivningsmagten kan erstatningsfrit opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes råden over, hvad de ejer. Afgrænsningen mellem indgreb, der er tvangsafståelse i grundlovens forstand, og indgreb, der alene indebærer en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan imidlertid være vanskelig at drage.

Afgørelsen af, om et indgreb har karakter af ekspropriation, må efter retspraksis og den nyere statsretlige litteratur bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. De momenter, der tillægges betydning ved udøvelsen af

dette skøn, er navnlig indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en aktuel eller en fremtidig råden, og om indgrebet går ud på at overføre ejendomsret fra rettighedshaveren til en anden.

Reguleringerne, der er omtalt i det følgende, er af lovgivningsmagten blevet anset som erstatningsfrie reguleringer og ikke som ekspropriation.

3.3. *Generel beskrivelse og sammenfatning af udviklingen*

3.3.1. *Den ældre arealregulering*

Generelle erstatningsfrie reguleringer af ejendomsretten er ikke et nyt fænomen. Allerede ved grundlovens vedtagelse i 1849 fandtes en jord-, skov-, klit- og hegnslovgivning, der erstatningsfrit begrænsede grundejernes råden over deres ejendomme. Regulering af sundhedsskadelig virksomhed blev indført i 1850'erne. I 1937 blev der i naturfredningsloven indført byggelinier langs skove og strande og givet almenheden en egentlig ret til at færdes langs strande. Den første byplanlov med hjemmel til erstatningsfri reguleringer blev gennemført i 1938.

Baggrunden for reguleringerne var dengang som i dag, at det i et lille tætbeholdt land er nødvendigt at begrænse den enkeltes muligheder af hensyn til både andre og den fælles interesse i at beskytte den menneskelige sundhed samt naturen og dens ressourcer samtidig med, at der sikres en hensigtsmæssig samfundsudvikling.

Erstatningsfrie reguleringer findes i øvrigt på mange andre lovgivningsområder end plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet, f.eks. i relation til byggeri og veje.

3.3.2. *Den moderne plan-, miljø og naturbeskyttelseslovgivning*

Den plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivning, som gælder i dag, blev i vidt omfang vedtaget inden for en kort årrække fra slutningen af 1960'erne til slutningen af 1970'erne. Den nye lovgivning på området omfattede bl.a. by- og landzoneloven (1969), sommerhusloven (1972), lands- og regionplanloven (1973), kommuneplanloven (1975) miljøbeskyttelsesloven (1974) og råstofloven (1972). I perioden skete der endvidere revision af allerede eksisterende love om f.eks. vandforsyning, naturfredning (1969) og

vandløb (1973). En revideret lov om bygningsfredning blev gennemført i 1979, mens en revision af skovloven først blev gennemført i 1989.

Lovgivningen blev gennemført dels på baggrund af erfaringerne med den hidtidige lovgivning og dels på baggrund af eller som reaktion mod forureningsproblemer, naturforarmelse, landskabsforringelser m.v. på linie med udviklingen i andre vesteuropæiske lande. Endvidere skal udviklingen til en vis grad ses i lyset af internationale forpligtelser og principper (f.eks. om forsigtighed, bæredygtighed og »forureneren betaler«).

Udviklingen har været udtryk for en stigende grad af decentralisering, og det meste af lovgivningens administration er således efterhånden blevet henlagt til de kommunale og amtskommunale myndigheder.

Lovgivningen giver i vidt omfang grundejeren ret til at påklage 1. instansens afgørelser. Desuden findes der i flere love bestemmelser om forudgående offentligheds- og nabohøringer m.v., der indebærer, at grundejeren og andre bliver inddraget forud for, at arealrelaterede beslutninger i medfør af lovene træffes. I naturfredningsloven blev indført en ordning, ifølge hvilken myndigheden (amtsrådet) på anmodning skal give grundejeren oplysning om, hvorvidt en påtænkt foranstaltning eller et bestemt areal er omfattet af lovens generelle beskyttelsesordning vedrørende naturtyper. Hvis myndigheden ikke svarer inden 4 uger, kan foranstaltningen gennemføres uden dispensation.

Blandt de væsentligste erstatningsfrie reguleringer, som blev gennemført i den pågældende periode var:

- regulering af udstykning, byggeri m.v. i landzone i medfør af by- og landzoneloven, (hvor der dog i et engangsopgør i forbindelse med lovens ikrafttræden blev ydet erstatning for mistede muligheder for udstykning og bebyggelse),
- plansystemet med region-, kommune- og lokalplaner i medfør af lands- og regionplanloven og kommuneplanloven,
- generel regulering af forurenende virksomhed i medfør af miljøbeskyttelsesloven,
- regulering af råstofindvinding i medfør af råstofloven,
- indførelse af den generelle naturtypebeskyttelse og udvidelse af de eksisterende bestemmelser om beskyttelseslinier samt om offent-

lighedens adgang til naturen i naturfredningsloven.

Udover de generelle arealreguleringer, der findes i lovgivningen, og som ikke udløser erstatning, indeholder plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen reguleringsformer, som kan udløse erstatning/godtgørelse til grundejeren, eller krav fra grundjeren om offentlig overtagelse mod erstatning på grund af disse reguleringers konkrete karakter og intensitet. Det gælder bl.a. områdefredninger i medfør af naturbeskyttelsesloven, udlægning af vildtreservater i medfør af jagt- og vildtforvaltningsloven, nedrivningsforbud i medfør af bygningsfredningsloven og planloven og forbud mod dræning af områder, der tidligere har været drænet i medfør af okkerloven. Derudover indeholder flere af lovene hjemmel til ekspropriation.

3.3.3. Den nyere lovgivning på området

Erstatningsfrie reguleringer udgør også i dag rygraden i plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen, og reguleringerne er i vidt omfang forblevet materielt uændrede. Det gælder også reguleringer i f.eks. vandforsynings- og vandløbsloven. Som noget nyt blev disse loves formål dog udvidet i henholdsvis 1978 og 1983, således at der blev skabt mulighed for, at de kunne varetage egentlige miljø- og naturbeskyttelsesmæssige hensyn. Tilsvarende suppleredes i 1986 landbrugslovens formålsbestemmelse med miljø hensyn. Miljøbeskyttelsesloven er i højere grad end de andre love en rammelov, i medfør af hvilken der siden lovens gennemførelse i 1974 er udstedt en lang række bekendtgørelser. Nogle af disse regulerer direkte eller indirekte anvendelsen af fast ejendom.

Nye typer erstatningsfrie reguleringer blev indført i forhold til landbrugsmæssig drift i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne med henblik på at begrænse bl.a. nitratudvaskningen. Dette er sket ved fastsættelse af regler efter miljøbeskyttelsesloven om forholdet mellem areal og husdyrhold, gødningsopbevaring og -anvendelse m.v. samt ved fastsættelse af regler efter landbrugsloven og miljøbeskyttelsesloven om »grønne marker«.

Miljøreformen i begyndelsen af 1990'erne med bl.a. planloven, naturbeskyttelsesloven og den reviderede miljøbeskyttelseslov havde primært karakter af en forenkling af plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen. Dog gennemførtes i naturbeskyttelsesloven en udvidelse af den generelle naturtypebeskyttelse, der inde-

bar, at ordningen kom til at omfatte også ferske enge, overdrev samt sten- og jorddiger, idet beskyttelsen af de øvrige naturtyper (vandløb, søer, moser, heder og strandenge) var blevet gennemført succesivt i årene 1972-1983. Endvidere blev der gennemført 2 m dyrkningsfrie bræmmer langs søer og åer samt omkring fortidsminder i medfør af henholdsvis vandløbsloven og naturbeskyttelsesloven.

De seneste lovændringer af typen generel erstatningsfri regulering fandt sted i 1994 med naturbeskyttelseslovens udvidelse af strandbeskyttelseslinien fra 100 m til 300 m (som endnu ikke er effektueret) og planlovens bestemmelser om, at kystområder indenfor en afstand af 3 km fra kysten skal søges friholdt for bebyggelse, der ikke er afhængig af kystnær beliggenhed. Sidstnævnte bestemmelse har dog ikke i sig selv retsvirkning over for grundejerne.

3.3.4. Områdeudpegninger

De områdeudpegninger, som er foretaget med hjemmel i planloven i bekendtgørelse nr. 408 af 25. maj 1994 om afgrænsning og administration af EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder som følge af den såkaldte Ramsar-konvention, som Danmark ratificerede i 1977, og EF-fuglebeskyttelsesdirektivet fra 1979, medfører ikke andre direkte rådighedsindskrænkninger for de berørte grundejere, end hvad der følger af lovgivningens almindelige regler. Udpegningerne er bindende for myndighedernes enkeltsagsadministration og arealplanlægning. Noget tilsvarende vil komme til at gælde for den kommende udpegnings af områder i medfør af EF's såkaldte Habitat-direktiv og amternes udpegnings af områder med særlige drikkevandsinteresser i medfør af den statslige udmelding til regionplanerne for 1997.

Områdeudpegninger som amternes udpegnings af særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder) og områder til skovrejsning er sket for at målrette indsatsen ved anvendelsen af tilskud til miljøvenlig jordbrugsdrift og skovrejsning.

3.3.5. Arealer omfattet af flere arealreguleringer

Det vil ofte forekomme, at arealer på én gang er omfattet af flere typer lovmæssige reguleringer. Yderligere vil arealerne kunne være omfattet af flere af de ovennævnte områdeudpegninger. Imidlertid er de rådighedsindskrænkninger, som er indeholdt i de forskellige arealreguleringer, i vidt omfang de samme. Typisk omfatter

de forbud mod bebyggelse og ændret anvendelse af arealerne.

Endvidere gælder det for de fleste af reguleringerne, at der kun i begrænset omfang skal søges om tilladelse eller dispensation til opførelse af byggeri, som er erhvervsmæssigt nødvendigt for landbrugs-, skovbrugs- og fiskeri-erhvervet, samt til sædvanlig landbrugsmæssig drift.

3.3.6. Arealreguleringer i forhold til landbruget

Arealreguleringer i forhold til landbruget er blevet belyst i rapporten »Landbruget i planlægningen – planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget« fra september 1996 udarbejdet af en bredt sammensat arbejdsgruppe under Landbrugs- og Fiskeriministeriet, Strukturdirektoratet.

Arbejdsgruppens kommissorium var »... at belyse mulighederne for at opnå en bedre koordinering af jordbrugsinteresserne med hensynene til natur og miljø i planlægningen og arealanvendelseslovgivningen...« Arbejdsgruppen har ikke behandlet spørgsmålet om regulering mod kompensation overfor erstatningsfri regulering. I rapportens sammenfatning konkluderer udvalget bl.a. følgende om det faktuelle (side 6-7):

»For så vidt angår den generelle arealregulering, der bl.a. sker gennem landbrugsloven og natur- og miljøbeskyttelseslovene, er det ligeledes karakteristisk, at den nuværende anvendelse af landbrugsjord og -bygninger kan fortsætte som hidtil. Med indførelsen af reglerne om husdyrhold og arealkrav for landbrugsejendomme er der dog foretaget en skærpet regulering af forholdet mellem den animalske produktion og produktionsgrundlaget på den enkelte landbrugsejendom.

For landbrugsproduktionen har de generelle reguleringer af landbruget større betydning end planlægning og arealregulering. For landbrugsproduktionen har planlægningen og arealreguleringen (og i særdeleshed landzonebestemmelserne i planloven) den positive betydning, at det åbne land generelt søges forbeholdt landbruget.

Landbruget er i vidt omfang undtaget fra de generelle arealreguleringer. Der er således i et begrænset omfang tale om, at der skal søges om tilladelse eller dispensation til landbrugsbyggeri, ændrede driftsformer m.m.

I nogle tilfælde er der gennem den generelle arealregulering fastsat bestemmelser, der indebærer, at den hidtidige arealanvendelse må

bringes til ophør. Det gælder f.eks. ved bestemmelsen om 2 m brede dyrkningsfrie bræmmer langs vandløb og den 2 m brede beskyttelseszone omkring fortidsminder.

Ved andre beskyttelseslinier langs kyster og omkring søer, åer og skove m.m. er der tale om forbud eller regulering, der omhandler enkelte, bestemte dispositioner, f.eks. byggeri, tilplantning m.m.

Reguleringen kan endvidere betyde en begrænsning for fremtidige udviklingsmuligheder for landbruget f.eks. for driftsomlægninger i forbindelse med udvidelse af husdyrproduktion.«

Specielt for så vidt angår spørgsmålet om, hvordan planlægning og arealregulering opleves af grundejere, fremgår det af udvalgets sammenfatning (side 7), at »for den enkelte landmand medfører planlægningen og arealreguleringen imidlertid en del usikkerhed især med hensyn til de fremtidige udviklingsmuligheder. Den »utilfredshed« med planlægningen og arealreguleringen, der hersker hos mange landmænd, skyldes bl.a. planlægningens mangfoldighed, manglende klarhed samt manglende dialog og information om, hvilke konsekvenser reguleringen har for den enkelte landmand.«

Regeringen er indstillet på at imødekomme ønsket om/behovet for indformation til den enkelte om reguleringer og dermed fjerne denne usikkerhed.

3.3.7. Økonomiske styringsmidler

Indenfor de senere år er økonomiske incitamenter til en bestemt arealanvendelse blevet et vigtigt supplement til de traditionelle erstatningsfrie arealreguleringer. Med hjemmel i den daværende naturforvaltningslov og fra 1992 naturbeskyttelsesloven er der siden 1989 gennemført et stort antal naturgenopretnings-, naturpleje-, skovrejsnings- og friluftsp projekter udelukkende gennem frivillige aftaler med grundejerne. Som led i EU's fælles landbrugs politik er der indført økonomiske støtteordninger til at fremme miljøvenlig og ekstensiv landbrugsdrift herunder økologisk jordbrug, læplantning m.v. samt skovrejsning. En del af disse ordninger hører under Landbrugs- og Fiskeriministeriet. Der findes også en støtteordning med hjemmel i skovloven til at fremme naturforbedringer i private skove. Som tidligere omtalt foretages der områdeudpegninger med det formål at målrette ydelsen af tilskud.

3.3.8. Karakteristiske udviklingstræk

Om udviklingen i anvendelsen af erstatningsfri reguleringer inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet kan det konkluderes, at de nugældende reguleringsformer i vidt omfang er blevet indført i perioden fra slutningen af 1960'erne til slutningen af 1970'erne, hvor den moderne plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivning blev skabt. Flere reguleringsformer eksisterede dog allerede i ældre lovgivning. Udviklingen siden kan i øvrigt sammenfattes i følgende punkter:

- En del reguleringer har været materielt uændrede. Det gælder reguleringer i planloven, miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven, vandforsyningsloven, skovloven, råstofloven, jagt- og vildtforvaltningsloven og bygningsfredningsloven.
- Vandforsynings- og vandløbsloven fik udvidet deres formål, således at de eksisterende reguleringer også skal varetage naturbeskyttelses- og miljømæssige hensyn.
- Miljøbeskyttelsesloven er som en decideret rammelov blevet udmøntet i en række bekendtgørelser med reguleringer inden for lovens rammer, hvoraf flere direkte eller indirekte regulerer anvendelsen af fast ejendom.
- Nogle reguleringstyper fandtes i lovgivningen i 1970'erne, men har siden successivt fået større anvendelsesområde og dermed større betydning. Det gælder f.eks. naturbeskyttelseslovens bestemmelser om beskyttelseslinier og offentlighedens adgang til naturen.
- Enkelte reguleringstyper blev først skabt i 1970'erne. Det gælder f.eks. naturtypebeskyttelsen, der blev introduceret i 1972 og siden successivt er blevet øget ved inddragelse af yderligere naturtyper under beskyttelsen (1978, 1983 og 1992).
- Mange af de generelle reguleringer undtager erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri og sædvanlig landbrugsmæssig drift (dog ikke tilplantning).
- Som nye typer reguleringer i forhold til landbruget er gennemført bestemmelser om grønne marker, forholdet mellem areal og husdyrhold og gødningshåndtering i medfør af landbrugs- og miljøbeskyttelsesloven samt om dyrkningsfri bræmmer langs åer og omkring fortidsminder i medfør af vandløbsloven og naturbeskyttelsesloven.
- Visse reguleringer er blevet lempet, f.eks. det tidligere krav om landzonetilladelse til at indrette andre erhverv i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

- Der er i forskellige relationer og med forskellige formål blevet gennemført områdeudpegninger uden direkte retsvirkninger for grundejerne, men som grundlag for myndighedernes enkeltsagsadministration og arealplanlægning. I flere tilfælde er det sket på baggrund af EU-retlige eller internationale forpligtelser.
- Økonomiske styringsmidler med henblik på

at fremme bestemte former for arealanvendelse byggende på frivillighed, har fået voksende betydning som supplement til arealreguleringer.

Hermed slutter redegørelsen.

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 20/12 96 om flaskehalsindsatsen

(Redegørelse nr. R 9).

Arbejdsministeren (Jytte Andersen):

1. Flaskehalsindsatsen

Arbejdsmarkedet er præget af en særdeles positiv udvikling. Ledigheden ventes som gennemsnit at udgøre omkring 246.000 personer i 1996 og er dermed faldet med godt 100.000 personer siden begyndelsen af 1994. Samtidig er beskæftigelsen steget med over 80.000 personer fra begyndelsen af 1994 til 1996.

En fortsat stigning i beskæftigelsen og fald i ledigheden kan imidlertid føre til risiko for arbejdskraftmangel på dele af arbejdsmarkedet. Der er derfor behov for ekstra fokus omkring mulige flaskehalsproblemer.

Der har hidtil kun været begrænsede meldinger om egentlige flaskehalse. I den offentlige sektor er der mangel på visse uddannede faggrupper, som sygeplejersker, pædagoger, lærere, læger mv. I den private sektor er der fortsat kun få meldinger om egentlige flaskehalse inden for især bygge- og anlægssektoren og jern- og metalindustrien.

Flaskehalsituationen i den private sektor er dog blevet skærpet gennem de seneste par kvartaler. Der er derfor behov for en skærpet flaskehalsindsats, så eventuelle problemer kan forebygges og afhjælpes.

Siden 1993 er der udviklet et godt grundlag for en effektiv flaskehalsindsats. Arbejdsmarkedsreformen har betydet en mere fleksibel arbejdsmarkedspolitik, der er rettet ind mod det regionale arbejdsmarkeds behov, satsningen på voksen- og efteruddannelse har forbedret rammerne for opkvalificering af arbejdskraften og tilpasningerne i dagpengesystemet har præciseret rådighedsforpligtelsen.

Rammerne for en effektiv flaskehalsindsats er således på plads. For at forbedre flaskehalsindsatsen yderligere er der taget en række supplerende initiativer, der blandt andet styrker incitamentet for etablering af voksenerhvervsuddannelsesforløb, øger uddannelsesplanlægningen i virksomhederne og forbedrer registreringen af ledige dagpengemodtagere.

Udviklingen på arbejdsmarkedet påvirkes af en lang række forhold uden for arbejdsmarkedspolitikken. Den generelle økonomiske politik og finanspolitikken danner den overordnede ramme for udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Uddannelsespolitikken er afgørende for et tilstrækkeligt udbud af kvalificeret arbejdskraft. Initiativer på for eksempel bolig-, skatte-, transport- og børneinstitutionsområdet er af betydning for arbejdskraftens geografiske mobilitet. Hensynet til balancen på arbejdsmarkedet skal fortsat inddrages i udviklingen af disse politikområder.

Nærværende redegørelse beskæftiger sig især med den flaskehalsforebyggende indsats, der igangsættes fra offentlig side. Det skal imidlertid understreges, at forudsætningen for en effektiv flaskehalsindsats er et positivt samarbejde mellem samtlige aktører på arbejdsmarkedet, herunder arbejdsmarkedets parter, offentlige og private virksomheder, AF, uddannelsesudbydere.

Virksomhederne og arbejdsmarkedets organisationer spiller en væsentlig rolle i forebyggelsen af flaskehalsproblemer. Såvel private som offentlige virksomheder har et ansvar for en tilstrækkelig uddannelses- og personaleplanlægning, så det sikres, at man har det nødvendige antal ansatte med de rette kvalifikationer – også på lidt længere sigt. I søgeprocessen, hvor et job skal besættes, er det af stor betydning, at virksomhederne søger blandt alle typer af arbejdskraft, der er til rådighed for arbejdsmarkedet.

Arbejdsgiverne har endvidere en vigtig funktion med at melde sine arbejdskraftbehov til AF i god tid, så der er tid til, at der kan sættes ind med relevante arbejdsmarkedspolitiske redskaber. Særligt i en højkonjunktur må virksomhederne udvise forståelse for, at man ikke kan få stillet arbejdskraft med specifikke kvalifikationer til rådighed fra den ene dag til den anden.

2. *Aktuel status for flaskehalsituationen*

Økonomien er inde i en opgangskonjunktur med stigende beskæftigelse, der har medført, at ledigheden inden for de seneste år er faldet med mere end 100.000. I takt med det økonomiske opsving stiger kapacitetsudnyttelsen, hvilket kan føre til egentlige kapacitetsproblemer. Et af de kapacitetsproblemer, som virksomhederne kan støde ind i, er manglen på arbejdskraft. Imidlertid er flaskehalsproblemer i snæver forstand kun en del af problemstillingen.