

Der foregår i øjeblikket formentlig en række lukkede forhandlinger om en liberalisering af planloven, som offentligheden ikke får kendskab til. Borgerne må gå ud fra, at disse forhandlinger sker med udgangspunkt i regeringens udspil "Vækst og Udvikling i hele Danmark", og at de skal munde ud i et lovforslag om ændring af planloven. Erfaringen er, at et lovforslag ofte aftales mellem et flertal af partier på forhånd, så det reelt er afklaret i hovedtræk, inden det sendes til offentlig høring i berørte organisationer mv.

På den baggrund tillader vi os hermed at fremsende en række principielle synspunkter til de to udvalg, der beskæftiger sig direkte med den fysiske planlægning, natur og landbrug. Det er vores opfattelse, at regeringens udspil om en generel liberalisering ikke vil medføre den tilsigtede udvikling i landdistrikter og udviklingsmæssigt klemte egne, men tværtimod skabe en ukontrolleret byvækst i mere gunstigt stillede områder samt skade netop de landskabs- og naturværdier, som kendetegner og er attraktive ved Danmark.

Vi henvender os til udvalgene, fordi vi med den erfaring, vi har fra mange års arbejde med overordnet fysisk planlægning, er alvorligt bekymrede for de konsekvenser, som den planlagte liberalisering vil få.

#### **OM REGERINGENS LIBERALISERING AF PLANLOVEN**

Regeringens vækstpakke "Vækst og udvikling i hele Danmark" rejser spørgsmålet, om den siddende regering overhovedet ønsker at anvende planlægning til det, planlægning kan – at fungere som et effektivt redskab til at koordinere de mange interesser, der gør sig gældende i et moderne, multifunktionelt samfund. Dansk Industri har for eksempel for længst erkendt, at samfundsmæssig planlægning og overordnede mål er nødvendige, hvis man på én gang vil optimere virksomhedernes produktionsvilkår og undgå ødelæggende og fordyrende konflikter i forhold til samfundet. Enhver større virksomhed ved, at planlægning er et nødvendigt redskab, hvis man vil nå et mål.

Men for den siddende regering synes den fysiske planlægning alene at blive brugt symbolsk til at signalere et positivt image (fx bæredygtighed, balanceret udvikling, godt miljø), uden man reelt anvender planlægningen som effektivt redskab. Planlægning er både at sige ja og nej. Ja til aktivt at fremme noget ønskeligt og nej til noget, som er ødelæggende for helheden. Planlægning har i de senere år fået ry for kun at sige nej og begrænse, uden at borgere og politikere forstod, at et nej ofte betyder et ja til noget andet – noget mere værdifuldt. Imidlertid glemmer man, at planlægning kan bruges proaktivt. Planlægning i byerne er i vidt omfang lykkedes og bruges af de kommunale politikere til at opnå mål og resultater. Man har gennem planlægning givet virksomhederne gode lokaliseringmuligheder, undgået miljøkonflikter og sikret trafikal betjening, så rette virksomhed placeres på rette sted.

Planlægningen i det åbne land har derimod ikke fungeret optimalt. Eller rettere landbrugsdrift har ikke været omfattet af planloven, og der har derfor ikke været mulighed for at bruge planlægningen proaktivt til langsigtet at sikre landbruget bedre produktionsvilkår. Der har været en nej-planlægning med begrænsninger for landbruget – i form af generelle krav om beskyttelseszoner, placering og udnyttelse af landsbrugsbygninger osv. Hos landbruget og i landdistrikterne har planlægningen ofte været opfattet som en direkte hæmsko for udvikling i landbrugsproduktion og landsbyer. Flere undtagelser og særregler i planloven har netop skullet tilgodese landbruget, men har næppe haft afgørende positiv effekt for det egentlige landbrugserhvervs udvikling. De voksende krav til landbruget om hensyntagen til vitale

samfundsmæssige interesser vedr. natur, miljø mm. er så heller ikke blevet tilgodeset og koordineret gennem planlægning. Det er en stor misforståelse, at den fysiske planlægning i det åbne land ikke er blevet en helhedsplanlægning, som den er for byerne. En ordentlig planlægning for det åbne land kunne tydeliggøre landbrugets egne interesser og tilgodese erhvervets udvikling – og forebygge fremtidige konflikter med andre interesser - gennem en planlægning og koordinering. Det ville sikre en mere bæredygtig multifunktionel anvendelse af det åbne land – i høj grad til fordel for landbruget og landdistrikterne. En planlægning, hvor alle interesser kommer på bordet, og der findes en løsning gennem et tæt samarbejde mellem landbrugere og landbrugs- og miljøplanlæggere.

Vækstpakken indeholder i alt 122 forslag til, hvad regeringen vil, samlet under for 5 overskrifter:

1. Bedre rammer for landbrugs- og fødevarerhvervet (18 forslag)
2. Gode vilkår for produktion og investeringer (39 forslag)
3. Liberalisering af planloven (43 forslag)
4. Gode muligheder for at bo og leve i hele Danmark (20 forslag)
5. Bedre balance i fordelingen af statslige arbejdspladser (2 forslag)

Helt overvejende indeholder vækstpakken kun forslag, der gælder generelt for hele Danmark, dvs. både byområderne i vækst og landområder uden vækst. Kun et begrænset antal forslag retter sig direkte mod udvikling af landdistrikter og mindre byer – langt de fleste forslag er ændringer, som giver lempelser til både byområder og landdistrikter. De svage områders konkurrencesituation vil derfor i mange tilfælde føre til, at det bliver de i forvejen mere velstillede områder, der kan høste størst fordele af vækstpakkens forslag. Ikke desto mindre ønsker regeringen en mere balanceret udvikling, og fremhæver især, at "behovet for at få skabt en positiv udvikling også i de danske landdistrikter er en central målsætning i regeringens bestræbelser for at løfte væksten og beskæftigelsen i hele Danmark". Der er gjort meget for af at fremstille planloven som barriere for udvikling i de svage egne, skønt det grundlæggende er markedskræfterne, der er afgørende for landdistrikternes svagere udvikling.

### **Planlægningen og markedskræfterne**

Planlægning i et samfund som det danske, hvor markedskræfterne er styrende, kan ikke bruges til at gennemtvinge ændringer, som strider mod basale markedskræfter. Planlægningen kan derimod kanalisere markedskræfterne i retning af større samfundsmæssig bæredygtighed og støtte til virksomhedernes udvikling. Fingerplanen for hovedstadsområdet er et godt eksempel. Planen har kanaliseret byvæksten hen, hvor kollektiv transport og motorveje udnyttes bedst og mest bæredygtigt for samfundet og for virksomhederne. Det har betydet, at hovedstadsområdets bystruktur på én gang har givet mulighed for erhvervsmæssig vækst, højklasset forbindelse mellem bolig og arbejdsplads og samtidig nærhed til rekreation og fritidsliv i grønne kiler mellem byfingrene.

Regeringens vækstpakke med de foreslåede ændringer af planloven vil næppe skabe udvikling i de svageste egne. Grunden er ikke, at planloven sætter begrænsninger, men at den urbanisering, flytning fra land til by, der foregår, er en global trend - en iboende konsekvens af markedskræfterne, som ikke kan standses. De større byer og deres oplande virker med et stort udbud af kvalificeret arbejdskraft på mange måder mest attraktive for fremtidig vækst, sådan som det økonomiske system fungerer.

### **Hvem vinder?**

Vækstpakken indeholder en række forslag om bedre betingelser for landbrug, fødevarerindustri, produktionsvirksomheder og turisme, som utvivlsomt kan få en vis virkning i landdistrikter og svage områder, der har et vækspotentiale inden for netop disse erhverv. Men hvorfor satser regeringen ikke

helhjertet på en proaktiv planlægning, som tager udgangspunkt i netop disse styrkepositioner ved udvikling af de svage egne.

Et stort problem ved den påtænkte liberalisering er, at mange af forslagene - som de er udformet - også risikerer at virke forringende på miljø og natur. Noget af det Danmark er kendt for og også skal leve af i fremtiden

Vækstpakkens forslag om liberalisering af planloven er omfattende og har det til fælles, at de vil virke forarmende på landskabet og dets tiltrækningskraft for bosætning, virksomhedslokalisering, fritidsliv og turisme. Rækken af lempelser (vedr. overflødige bygninger, ferieboliger, nybyggeri, udvidelse af virksomheder og boliger, omdannelseslandsbyer, erstatningsbyggeri, udvidet sommerhusbeboelse, størrelse af udvalgsware- og dagligvarebutikker) virker i høj grad forringende på kvaliteten af landskaber og landdistrikter som leve- og opholdssted for lokale og besøgende.

Afgørende er, at disse lempelser i planloven skal gælde i hele landet, og at der dermed opstår en konkurrencesituation mellem de svage landdistrikter og mindre byer på den ene side og de stærkere større byområder og deres omgivende landdistrikter på den anden side. Hvad vil markeds kræfterne mon prioritere? Hvis "Udkantsdanmark" for alvor skal have vækst, vil det vel næppe være tilstrækkeligt med den foreslåede liberalisering men kræve en stærk landsplanlægning med f.eks. begrænsning af byvækst i større byer?

Det er værd at bemærke, at landdistrikterne er vidt forskellige med hensyn til deres beliggenhed i forhold til de større byer. Landzonen i nærheden af byerne kan med de foreslåede lempelser blive mere tiltrækkende for placering af egentlige byfunktioner – boliger og erhverv, som kunne ligge bedre i byzonen, men som fremover billigere kan etablere sig i landområdet. Landzonen i udkantsområder vil derimod ikke få meget gavn af lempelserne. Alt i alt indebærer lempelserne i højere grad en risiko for en skjult urbanisering i form af tilfældig og spredt byvækst omkring de større byer, som er u hensigtsmæssig, fordi trafik- og serviceforsyning er dårligere, og landskabsværdierne forringes. Mange egne i Europa fremtræder i dag som skrækeksempler på en sådan ukontrolleret byspredning.

### **Det danske landskab – hele folkets**

Det åbne landskab, som vi kender det, er et resultat af planlægning. I Danmark har vi sikret et åbent landskab helt overvejende til landbrugsmæssig anvendelse og sikret klart afgrænsede byer. Det skyldes hovedsagelig kombinationen af en tidlig fredningsplanlægning i Danmark samt ikke mindst en lovgivning om by- og landzoner og sommerhusområder, der effektivt bremsede vilkårlig byvækst. Det åbne land uden omfattende bebyggelse er et landskabstræk, som ikke findes tilsvarende i mange andre europæiske lande. Det danske landskab er bevaret som dyrket landbrugsland, netop fordi samfundsmæssig planlægning med markeds kræfternes hjælp har formået at kanalisere byvækst hen til fordelagtige lokaliseringer i byområderne og derved også undgå voldsomme miljøkonflikter. De fleste af vækstpakkens forslag til liberalisering af planloven virker i retning af at fjerne og forringe det danske landskabs særlige kvaliteter. Lempelserne kan betyde, at skæmmende byggeri og anlæg placeres på må og få, måske netop i de landskaber, som befolkningen i almindelighed finder mest værdifulde.

Størstedelen af Danmark dyrkes landbrugsmæssigt og er privat ejet. Landbruget er så at sige den største landskabsforvalter. Landbruget er værdifuldt for landet, men har store økonomiske problemer, der kræver samfundsmæssig hjælp. Men det danske landskab er ikke kun landbrugets og landmændenes, ligesom byernes infrastruktur, kultur- og miljøkvaliteter heller ikke kun er de enkelte grundejeres. Lempelserne af planloven vil næppe løse landbrugets problemer synderligt. For dertil kræves en målrettet statslig og

kommunal planlægning og fremtidig koordinering, der tilgodeser landbrugserhvervets fremtidige produktion, struktur, og miljøforhold samtidig med samfundets interesser i landskab, natur og miljø. Helt svarende til den planlægning af byudvikling, infrastruktur mv., som industrien og byerhvervene har draget fordel af i byerne.

Landbrugserhvervet har ikke i samme grad erkendt nødvendigheden af en planlægning, der gavner både landbrugets langsigtede produktion og udvikling og samfundets behov for en hensigtsmæssig bystruktur og infrastruktur, ordentlige miljø- og naturforhold og gode rekreative forhold. Det er nødvendigt, at disse samfundsmæssige hensyn indgår i den fremtidige forvaltning af landskabet. Miljø og natur må ikke forringes men skal styrkes. Ellers vil det blive sværere og sværere for befolkningen at forstå den politiske prioritering af landbruget, krisehjælp og generel støtte til landbruget. Ligesom man kan færdes i et byområde og drage fordel af byens tilbud, må befolkningen også have mulighed for at opleve og færdes i det åbne land og nyde landskabets kvaliteter.

### **Danmarks kyster er en national værdi**

Vore nordiske nabolande, Sverige, Norge og Finland har deres store naturområder med fjelde, skove og søer. Danmark har først og fremmest sine kyster som kendetegn og national naturskabs værdi. Kysterne er landets særlige overordnede landskabstræk og derfor en national interesse. Kysterne er ikke kun en lokal interesse og et kommunalt råderum. Kysterne er noget, vi skal passe på, være stolte af og kunne brande os på som nation. Det er hidtil lykkedes at holde størstedelen af kysterne fri for byudvikling og byggeri, så den almindelige borger kan opleve og bruge kysterne rekreativt som et naturpræget område. Ifølge vækstpakken skal liberaliseringen af kystzonen med dens krav om tilbageholdenhed for byggeri og anlæg nu afskaffes og kunne bebygges ligesom i det øvrige åbne land.

Det paradoksale er, at netop kysterne med deres naturmæssige og rekreative værdi nok vil være mest udsat for indgreb og skæmmende bebyggelse med regeringens lempelser. Det vil være her, der markedsomt vil være størst interesse for at investere kortsigtet. Landdistrikter uden natur- og kystområder bliver formentlig tabere i det spil, fordi de er mindre attraktive. Vækstpakken vil gøre det overordentlig svært for kystkommunerne at tage vare på kystlandskabet fremover.

Vi har ikke brug for store nye turist- eller fritidsanlæg bygget på stranden eller i klitterne. De ødelægger naturen og kystlandskabet, netop den seværdighed, som er speciel for vores land, som skal trække folk til, og som vi skal leve af. Derimod har vi brug for en ordentlig, koordineret turismeplanlægning ved kysterne, der tager hensyn til naturværdierne og samtidig skaber øget adgang for turister og befolkning til at opleve og nyde landskabet, der hvor land og hav mødes uforstyrret.

### **Borgernes frihed – demokrati for alle**

Det er et liberalt paradoks, at den enkelte borgers frihed kan begrænse andre borgers frihed. I et demokratisk samfund kan ingen enkelt borger ubegrænset disponere helt frit, - han/hun må også tage et vist hensyn til andre. Staten har hidtil gennem planlovens regler for den fysiske planlægning sikret den størst mulige frihed for borgerne som helhed betragtet. Det har været et grundprincip i planlovgivningen at sikre den størst mulige inddragelse af borgerne i planlægningen. Borgerne skulle have mulighed for at være informeret om kommende planer og kunne komme med indsigelser, inden planerne vedtages.

Som led i liberaliseringen ønsker regeringen blandt andet at indføre kortere høringsfrister for lokalplaner og kommuneplaner samt udvidet mulighed for at dispensere. Dette forslag har ligesom mange andre af liberaliseringsforslagene baggrund i ønsker om at lette kommunernes administration og øge kommunalpolitikernes beslutningsmagt.

Disse lempelser er imidlertid højst problematiske for borgernes mulighed for at deltage i en demokratisk og åben planlægningsproces. Borgerne får kortere tid til at orientere sig om og øve indflydelse på planlægningen, - det er vanskeligt nok med de gældende regler for den enkelte borger at hamle op med et stort offentligt forvaltningsapparat. Endvidere bliver det sværere for borgerne at få viden om og følge med i, hvad der foregår i den kommunale planlægning. Borgernes handlefrihed og retsstilling bliver dermed svækket. På dette punkt sker der ikke en liberalisering men tværtimod en begrænsning af den enkelte borgers og grundejers frihed.

### **Statens rolle – liberalisering uden plan**

De danske kommuner er blevet stærkere og mere professionelle efter den sidste kommunal- og planreform. I mange kommuner har det betydet, at der er opbygget en solid planlægningspraksis på planlovsområdet. Som led i kommunalreformen, hvor amterne blev afskaffet og kommunerne styrket, tilkendegav den daværende regering, at landsplanlægningen til gengæld skulle styrkes - for at opnå et godt og reelt samspil mellem kommuner og stat - mellem overordnede og lokale interesser. Dette er imidlertid ikke sket, og regeringens liberaliseringsforslag tyder på, at staten fremover vil føre en endnu mere tilbagetrukket og tavs rolle. Kommunerne skal have mere ansvar, og staten fratægger sig ansvar for udviklingen. Staten mener ikke noget konkret, og borgere og kommuner får intet at vide om statens planlægning, om i hvilken retning staten mener, udviklingen skal gå. Det er nødvendigt, at staten tager et ansvar efter kommunalreformen, nu hvor den reelle plankompetence kun findes hos stat og kommuner.

I vækstpakken pointeres det, "at staten fremadrettet alene stopper den lokale planlægning med indsigelser, når der er tale om væsentlige nationale interesser". Ingen kan være uenig i, at staten skal tage sig af overordnede interesser, men spørgsmålet er, hvordan man definerer væsentlige nationale interesser. Selvom kommunernes kompetence er styrket, viser erfaringen, at kommunerne naturligt optimerer deres egne muligheder inden for egne kommunegrænser og har vanskeligt ved at koordinere og planlægge på tværs af kommunegrænser. Regionerne har ingen plankompetence med bindende retsvirkning over for kommuner og borgere.

Staten har en national og koordinerende rolle - også under en liberal regering. Det er en nødvendighed at staten tager ansvar, hvis et kompliceret, moderne samfund skal fungere. I den store skala kan kun staten agere med legitimitet. Staten må tage et ansvar for at sikre, at ingen kommunale, erhvervs-mæssige og individuelle interesser går for vidt i forhold til hensynet til andre og til samfundet. Staten må sikre, at manglende koordinering ikke skader helheden.

### **Udflytning - tab af viden og effektivitet**

Regeringens vækstpakke omfatter udflytning af 3.900 statslige arbejdspladser fra hovedstaden til de øvrige regioner. Ingen kan på nuværende tidspunkt vide, om arbejdspladserne vil få nogen mærkbar effekt for væksten de steder, hvor de placeres. Det er dog åbenlyst, at kun en mindre del af medarbejderne ønsker at flytte med ud, især på grund af familie- og bolig-mæssige bindinger. Det betyder, at der skal rekrutteres en stor mængde nye medarbejdere. Der er derfor alvorlig risiko for, at udflytningen medfører et betydeligt videns- og effektivitetstab samt en omfattende rejseaktivitet. Desuden er det et spørgsmål, om de nye medarbejdere ud over deres lovbundne opgaver i hvert fald i en årrække overhovedet vil få tid og ressourcer til en dialog med kommuner og borgere.