

Generelle bemærkninger

Udviklingen på planområdet de seneste årtier har fået mange til at se frem til en modernisering af den nuværende planlov, som gør fysisk planlægning i Danmark med dens mange lovmæssige undtagelser og tilføjelser mere enkel og overskuelig. Det foreliggende lovforslag vil imidlertid ikke føre til en planlægning, der er et strategisk og effektivt redskab for stat, kommuner og borgere. Den nye planlov burde være en grundigt gennemarbejdet revision, men forekommer mere at være lapperi på et i forvejen sammenlappet lovgrundlag. Blandt alvorlige konsekvenser vil være, at planlægningen for borgerne fortsat bliver uigennemskuelig og sværere at påvirke på grund af korte høringsfrister. Kommunernes muligheder for at gennemføre en effektiv planlægning svækkes, fordi loven giver ret til tilfældig lokalisering af byfunktioner i landzone uden tilladelse. Endelig indeholder loven en række uklare begreber samt upræcise beføjelser til ministeren, som gør det svært for borgerne at forstå det reelle retsgrundlag og at deltage i planprocessen.

Uanset planlovens formål blandt andet er at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet, synes lovforslaget ikke at betyde mere men mindre offentlighed omkring planlægningen. Lovforslaget giver kommunalbestyrelserne en række muligheder for at fastsætte kortere høringsfrister end hidtil, som primært må have til formål at lette kommunernes administration. Høring om kommuneplaner og lokalplaner nedsættes fra 8 uger til min. 4 uger, og lokalplaner af "*mindre betydning*" skal kun i høring min. 2 uger. Når man ved, hvor svært det kan være for en borger eller privat forening at sætte sig ind i et planmateriale og formulere en evt. indsigelse, er lovændringen et alvorligt tilbageskridt, som virker begrænsende for borgernes deltagelse i planlægningen og svækker følelsen af retssikkerhed. Det bør ikke kun være administrative hensyn, der bestemmer høringsreglerne ved offentlig planlægning.

Lovudkastet lægger op til, at staten indskrænker sin indflydelse på kommunernes planlægning yderligere f.eks. gennem færre indsigelser og på færre områder. Det efterlader imidlertid spørgsmålet, om hvilken rolle staten ønsker at spille fremover for at påvirke samfundsudviklingen. Er det kommunerne, som er tildelt den dominerende rolle i plansystemet, der skal kontrollere sig selv, eller er det borgere og private foreninger, der alene fremover skal overvåge både stat og kommuner med hensyn til, om love og regler, planer og intentionerne bag efterleves i planlægningen?

Staten vil fremover kun fokusere på 4 nationale interesser (vækst og erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, kulturarvs- og landskabsbevarelse samt hensyn til nationale og regionale anlæg). Det fremgår ikke, hvordan andre interesser af national og regional betydning skal varetages. Hvem skal eksempelvis træffe afgørelse i regionale sager, hvor to eller flere kommuners planer er i konflikt med hinanden.

Regeringens lovudkast supplerer planlovens formål med "at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst" og "i hele landet". Det skal angiveligt "styrke mulighederne for vækst, beskæftigelse og bosætning i hele Danmark", idet "uden for de største byer og i landdistrikterne er man udfordret af faldende beskæftigelse, et svagt boligmarked og ændret befolkningssammensætning". Imidlertid er mange af bestemmelserne, herunder især bestemmelserne om fritagelse for tilladelse og planlægning i landzone, generelle og gældende for landdistrikter også inden for de store byers opland. Det vil formentlig betyde, at de svage egne alligevel ikke kan tiltrække den tilsigtede udvikling i konkurrencen med de store byers oplande.

Tilfældig spredning af bymæssige funktioner, dvs. erhverv og bosætning, der ikke har funktionel tilknytning til landbrug og det åbne land vil have en række negative konsekvenser. Det er kendt i mange lande og af EU under betegnelsen "urban sprawl", men i Danmark er det undgået i kraft af opdelingen i by- og landzoner. En spredning af byfunktioner vil bryde med det oprindelige formål med landzone, nemlig at friholde jordressourcerne til jordbrugserhverv og gennem bevidst planlægning af byområderne undgå en tilfældig uhensigtsmæssig og usammenhængende byudvikling i det åbne land. Derved sikres bedst et miljømæssigt bæredygtigt by- og trafikmønster, hvor investeringer i overordnet infrastruktur og offentlig og privat service kan udnyttes til gavn for flest muligt. En spredning af byfunktioner vil alt andet lige medføre ekstra individuel biltransport, vanskeligere grundlag for kollektiv trafikbetjening samt øgede kommunale udgifter til betjening af borgerne (f.eks. skolekørsel, hjemmehjælp, renovation mm.).

Tilfældig spredning af flere og flere byfunktioner vil tendere mod en generel urbanisering af det åbne land, som er med til at udviske forskellen mellem by og land, hvilket præger mange andre lande, der ikke har haft en konsekvent forvaltning af landzone og landdistrikter. Derved ødelægges de kvaliteter, som folk søger og bosætter sig efter i landdistrikterne. Som alternativ til lovændringens spredte hjælpeløsninger foreslås det, at regeringen mere grundlæggende undersøger og overvejer det langsigtede vækstpotentiale i specielt de svagt stillede landdistrikter. Der er et betydeligt ikke-undersøgt fremtidigt potentiale for både økonomisk og miljømæssig bæredygtig udvikling af jordbruget og dertil nært knyttet produktion samt af befolkningens rekreation og fritidsliv samt af natur- og kulturturisme.

Lovudkastets fokusering på nye altovervejende ikke-landbrugsmæssige aktiviteter i landdistrikterne kan måske midlertidigt afhjælpe enkelte landbrugs og ejendommers økonomiske problemer. Men det vil langt fra være tilstrækkeligt til at løse landbrugets og landdistrikternes strukturelle og økonomiske problemer på langt sigt. Lovændringen vil betyde, at man kunstigt fremmer en række nye økonomiske sideaktiviteter for landbruget, i stedet for at sikre det en mere effektiv struktur og bedre betingelser for landbrugsproduktion. Skal udlejningsvirksomhed mv. til byerhverv være en fremtidig væsentlig indtægtskilde for landbruget, vil det vel også kræve ændring af landbrugslovgivningen?

Lovforslaget udpeger kysterne som en national interesse og bevarer kystzonen. Imidlertid giver forslaget en række nye bebyggelsesmuligheder i kystzonen, der efterhånden kan ødelægge eller svække kysternes rekreative og landskabelige værdi (mulighed for nye udviklingsområder og forsøgsprojekter hvert 4. år, nye sommerhusområder, og nye byudlæg, omdannelseslandsbyer i kystzonen) Dermed er der risiko for, at formålet med en kystzone, der generelt holdes fri for ny bebyggelse, undergraves og ikke længere giver mening.

Det fremgår ikke af lovforslaget og den tilhørende betænkning, hvilke regler der kommer til at gælde i hovedstadsområdet, der i øjeblikket er omfattet af landsplandirektivet, Fingerplan 2013. Vil lovforslagets lempede landzoneregler også gælde i landzonen i hovedstadsområdet, dvs. i de grønne kiler og det øvrige det øvrige hovedstadsområde? Lempelserne i lovforslaget vil i hovedstadsområdet være i klar modstrid med landsplandirektivets hovedprincipper for den overordnede Fingerbystruktur. Der vil i givet fald være risiko for en tilfældig og snigende urbanisering og spredning af byfunktioner uden for de byområder, som landsplandirektivet og kommuneplanerne fastlægger.

Konkrete bemærkninger til de enkelte bestemmelser

§ 1 (1 og 3) Lovens formål

Betyder "vækst og udvikling i hele landet samt gode rammer for erhvervsudvikling og vækst", at

landdistrikter i svage egne og landdistrikter gerne må få en svag udvikling, mens landdistrikter i de større byers opland kan opleve en stærk udvikling?

4a (8) Feriecentre og nye sommerhusområder - turismeprojekter

Lovforslaget lægger op til, at der kun kan etableres feriecentre, hvor der tilknyttes et større sommerhusområde. Udlæg af større sommerhusområder og turistanlæg ved kysterne kan medføre betydelige indgreb i landskab og natur. Det vil være nødvendigt med landskabsplanlægning og bebyggelsesplaner og arkitektur af høj kvalitet. Hvordan sikres kommunerne tilstrækkelig kompetence til opgaven?

§ 5b (13) Udviklingsområder i kystnærhedszonen – udvidet mulighed for nye sommerhusområder og byudlæg samt overførsel af sommerhusområde til byzone

Lovforslaget vil betyde en væsentlig svækkelse af formålet med at opretholde en kystzone, hvor landskabet holdes fri for bebyggelse og anlæg. Det vil være nødvendigt med en betydelig statslig styring af udpegningen af udviklingsområder, deres indhold og tilpasning til landskab og natur. Ministeren kan fravige forbuddet mod udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. Endvidere kan ministeren "i særlige tilfælde" tillade nyudlæg af et areal til byzone. Hvordan vil staten sikre, at kriterierne for nyudlæg til sommerhus- og byområder samt overførsel af sommerhusområder til byzone overholdes?

§ 5l (14) Mindre vægt på gang-, cykel- og kollektiv trafik til detailhandelsbutikker

Tilgængelighed for individuel biltrafik opprioriteres indirekte til fordel for miljømæssigt og socialt mere bæredygtige transportformer. Dette medvirker til en lokalisering af detailhandel, der øger omfanget af biltransport.

§ 5n (21) Mulighed for udlæg af aflastningsområder overalt – byspredning

Lovforslaget giver mulighed for fri lokalisering af aflastningsområder ud fra et skønnet kundegrundlag. Dette vil medvirke til spredning af byfunktioner uden for bymidter og bycentre – og dermed risiko for øget bilkørsel og vanskelig kollektiv trafikbetjening og tilgængelighed for svage grupper. Hvordan vurderes og sikres det, at en kommunes skøn af kundegrundlag for detailhandelsudbygning er kvalificeret? Vil Erhvervsstyrelsen tage sagen op, hvis to nabokommuner ikke er enige om en udbygning med detailhandel?

§ 5r (26) Mulighed for store dagligvare- og udvalgswarebutikker overalt – byspredning

Lovforslaget betyder mulighed for store dagligvarebutikker hæves fra 3.500 til 5.000 m², og udvalgswarebutikker kan få ubegrænset størrelse uden for bymidter og bycentre. Dette vil medvirke til spredning af byfunktioner uden for bymidter og bycentre og dermed risiko for øget bilkørsel, vanskelig kollektiv trafikbetjening og tilgængelighed for svage grupper.

§ 11a (30) Grønt Danmarkskort

Det statslige grønne Danmarkskort skal implementeres via kommuneplanerne. Det er afgørende, at det statslige udpegningsgrundlag tilvejebringes hurtigt, hvis det skal have indflydelse på den for kommunerne og borgerne bindende planlægning.

§ 11a (32) Omdannelseslandsbyer – forebyggelse af miljøkonflikter ved produktionsvirksomhed?

Hvordan sikres det, at der ikke sker en "reel byudvikling" med negative landskabelige, kulturhistoriske og naturmæssige konsekvenser? Kriterierne for fastlæggelse af omdannelseslandsbyer forekommer ikke tilstrækkeligt præcise. Muligheden for at fastlægge omdannelseslandsbyer vil også medvirke til yderligere bebyggelse i kystzonen. De nye byggemuligheder for landzonelandsbyer vil medvirke til spredning af

byfunktioner i det åbne land.

Lovforslaget åbner også mulighed for at sikre afstand, "bufferzoner", så områder uden om produktionsvirksomhed friholdes for miljøfølsom anvendelse. Det hensyn tager forslaget dog ikke til landbrugets produktionsbygninger, anlæg og drift, hvor der er særlig risiko for miljøgener, når der tillades mere beboelse i landzone, kontorvirksomhed mm..

§ 11a (34) Diskutabelt kriterie for udlæg af ny byzone samt ministerbeføjelse til byzoneudlæg

Opgørelse af behov for byudlæg ud fra de sidste 12 års byggeri er ikke operationelt. Flere kommuner, f.eks. i hovedstadsområdet, kan ikke udbygges yderligere eller kan ikke udbygges uden indgreb i værdifulde grønne kiler eller natur. Der bør ikke være en automatisk ret til byudlæg, men derimod bør byudviklingens omfang fastlægges ud fra lokale og regionale og landsplanmæssige hensyn og principper. Hvordan "*modvirke spredt og usammenhængende bebyggelse i det åbne land*" fremover, der er tilkendegivet som lovforslagets hensigt?

Med lovforslaget får ministeren beføjelse til "*i særlige tilfælde*" at tillade udlæg af areal til byzone. Det er en vidtgående bestemmelse, hvor ministeren kan gå konkret ind i planlægning overalt i landet og dermed bryder med princippet om, at kommunernes planlægning skal være det primære redskab i plansystemet. Det er ikke klart defineret, hvad der forstås ved særlige tilfælde.

§ 11a (34) Mulighed for fødevarevirksomheder uden for byzone – risiko for byspredning

Lovforslaget indebærer, at eksisterende fødevarevirksomheder med besøgsfaciliteter, der bidrager til turisme, kan fastlægges i kommenplanens rammer. Forudsætningen for lokalisering af fødevarevirksomhed i landzone bør imidlertid altid være en planmæssig vurdering af virksomhedens størrelse, art og forholdet til omgivelserne. Bestemmelsen kan betyde en utilsigtet permanentgørelse og spredning af byfunktioner i det åbne land.

§ 11e (44) Uhensigtsmæssig lokalisering af aflastningsområder – byspredning

Lovforslaget giver mulighed for fri lokalisering af aflastningsområder ud fra skønnet kundegrundlag. Det vil medvirke til spredning af byfunktioner uden for bymidter og bycentre og skabe risiko for øget individuel bilkørsel og vanskelig kollektiv trafikbetjening og tilgængelighed for svage grupper.

§ 22 (53) Sikring af fuldt offentligt tilgængeligt IT-system /registrering af planer med høj brugervenlighed

Et velfungerende, gennemskueligt og brugervenligt Plansystem.dk, hvor alle kommuneplaner, lokalplaner og landsplandirektiver er registreret, er en uomgængelig nødvendighed for borgernes retssikkerhed fremover. Både ejere, sælgere og købere af ejendomme har krav på umiddelbart at kunne se ajourførte, korrekte planoplysninger.

§ 24 (57) Svækkelse af borgernes mulighed for deltagelse i høringsprocesser – ringere retssikkerhed

Forslagets kortere tidsfrister svækker afgørende borgernes retssikkerhed og mulighed for at deltage i høringer om planforslag. Kortere tidsfrister vil gøre det sværere for borgerne at nå at sætte sig ind i et ofte kompliceret stof, som forvaltningen normalt har haft lang tid til at udarbejde. Muligheden for at komme med kvalificerede indsigelser forringes. De kommunale myndigheders behov må afbalanceres bedre i forhold til offentlighedens behov, primært borgernes behov og mulighed for at få indseende i og ytre sig om planer.

§ 29 (61) Begrænsning af statens indsigelsesforpligtelse - forflygtiger staten sit ansvar?

Lovudkastet vil begrænse statslige indsigelser til kun 4 "nationale interesser (vækst og erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, kulturarvs- og landskabsbevarelse eller hensyn til nationale og regionale

anlæg"). Hvordan vil staten sikre, at den kommunale planlægning tilgodeser andre interesser af national betydning, f.eks. bestemmelser og intentioner, der knytter sig til planlovgivningen. Vil staten afstå fra løbende at følge landets fysiske planlægning og administration og fra at kunne øve indflydelse på udviklingen i landet fremover? Hvordan vil staten sikre en koordinering af modstridende regionale interesser i planlægningen?

§ 33 (57) Sikring af "rimelig" tid for borgerne i høringer?

Hvordan sikres det, at borgerne med de kortere minimumsfrister reelt får "rimelig" tid til at gøre mulighed indsigelse fremover? Begrebet rimelig tid er for upræcist for borgerne at forstå og kan give grundlag for vilkårlig fortolkning? Hvordan hindres evt. brug af bestemmelsen til alene ud fra et politisk ønske at forkorte den kommunale behandling? Bestemmelsen sikrer nok større kommunalt råderum men begrænser samtidig borgernes frihed til at øve indflydelse.

§ 35 (71) Betydning af særlig vægt på omdannelseslandsbyer? – byspredning / øget landskabspåvirkning

Hvad menes præcist med at kommunalbestyrelsen kan lægge "særlig vægt" på kommuneplanens retningslinjer for omdannelsesbyer – betyder det mindre vægt fremover på f.eks. landskabelige, naturmæssige og kulturhistoriske hensyn?

§ 36 (76) Helårshuse på 500m² – byspredning / øget landskabspåvirkning

Helårshuse i den nævnte størrelse indbyder til luksuspræget velhaverbyggeri og bosætning af personer uden landbrugsmæssig tilknytning i de større byers opland. Meget store boliger vil utvivlsomt også føre til flere konflikter i forhold til landbrugserhvervet. Klager over lugtgener kan komme til at forringe landbrugets muligheder. Bestemmelsen vil medvirke til spredning af byfunktioner og risiko for dominerende placering af bygninger i landskabet samt øge den individuelle bilkørsel.

§ 36 (77) Udvidelse af erhvervsvirksomhed i eksisterende bygning i LZ - byspredning / øget landskabspåvirkning

Adgangen til at lokalisere erhverv i overflødige landbrugs- og andre bygninger generelt i landzone vil få størst effekt i landdistrikterne i de større byers opland som en billigere lokalisering, der konkurrerer med velplanlagte erhvervsområder i byzone. Spredning af virksomheder i det åbne land kan også vanskeliggøre virksomhedssamarbejde med samme mulighed for udveksling af viden og udvikling af produktion og metoder som i byområdernes erhvervsklynger og erhvervsområder. Spredt lokalisering medfører vanskelig kollektiv trafikbetjening – øget bilkørsel. Landskabelige og naturmæssige hensyn risikerer at blive nedprioriteret.

§ 36 (78) Mulighed for tilbygning til butik i LZ op til 250m² - byspredning / øget landskabspåvirkning

Adgang til at lokalisere butikker i overflødige bygninger generelt i landzone, vil få størst effekt i landdistrikter i de større byers opland som en billigere lokalisering, der konkurrerer med butikker i byzone. Kollektiv trafikbetjening vanskeliggøres og omfanget af bilkørsel øges.

§ 36 (79) Pensionisters ret til helårsbeboelse udvides – øget byspredning

Muligheden for helårsbeboelse af fritidsboliger udvides til at gælde, når ejeren har ejet en fritidsbolig i kun 1 år mod tidligere 8 år. Dette fremmer yderligere tendensen til at svække fritids- og sommerhusområdernes rekreative værdi og fremme tendensen til helårsbeboelse i sommerhusområder.

§ 36 (80) Mulighed for tilbygning på max 500 m² til udvidelse af erhvervsvirksomhed i LZ i overflødig bygning - byspredning / øget landskabspåvirkning.

Adgangen til at opføre nyt byggeri til erhverv i overflødige landbrugsbygninger- og andre bygninger generelt i landzone vil få størst effekt i landdistrikterne i de større byers opland som en billigere lokalisering, der konkurrerer med velplanlagte erhvervsområder i byzone. Dette vil vanskeliggøre kollektiv trafikbetjening og øge omfanget af bilkørsel. Der er risiko for, at landskabelige og naturmæssige hensyn nedprioriteres.

§ 36 (82) Mulighed for nye beboelsesbygninger op til 50 m fra eksisterende bebyggelse - byspredning / øget landskabspåvirkning

Kravet om at nybyggeri af en bolig til en landbrugsejendom må ligge max. 50 m fra eksisterende bebyggelse på en landbrugsejendom er ikke nødvendigvis en sikring af hverken landbrugsmæssige eller landskabs-, natur- og miljøhensyn.

§ 37 (86) Mulighed for liberale erhverv, forenings- og fritidsformål i overflødige landbrugsbygninger - byspredning / øget landskabspåvirkning

Adgangen til at lokalisere de nævnte funktioner i overflødige bygninger på en landbrugsejendom i landzone vil få størst effekt i landdistrikter i de større byers opland som en billigere lokaliseringmulighed, der konkurrerer med velplanlagte erhvervsområder i byzone. Dette medvirker til spredning af byfunktioner, vanskelig kollektiv trafikbetjening og øget bilkørsel og kan medføre uheldige landskabelige indgreb (skiltning, og evt. anlæg)

§ 37 (87) Mulighed for håndværk, industri, butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og en bolig i alle overflødiggjorte bygninger i LZ - byspredning / øget landskabspåvirkning

Adgangen til at lokalisere de nævnte funktioner i overflødige bygninger generelt i landzone vil få størst effekt i landdistrikterne i de større byers opland som en billigere lokaliseringmulighed, der konkurrerer med velplanlagte erhvervsområder i byzone. Dette medvirker til spredning af byfunktioner, vanskelig kollektiv trafikbetjening og øget bilkørsel og kan medføre uheldige landskabelige indgreb (oplag, skiltning og evt. anlæg). Der vil være særlig risiko for nabokonflikter på grund af miljøgener fra landbrug og flere af de nævnte kategorier, specielt i landsbyer og bebyggede områder.

§ 40 (92-94) Pensionisters ret til helårsbeboelse i sommerhus udvides – kun krav om 1 års ejerskab i stedet for 8 - byspredning / øget landskabspåvirkning

Muligheden for helårsbeboelse af fritidsboliger udvides til at gælde, hvis ejeren har ejet en fritidsbolig i kun 1 år mod tidligere 8 år. Dette fremmer yderligere tendensen til at svække fritids- og sommerhusområdernes rekreative værdi og fremme tendensen til helårsbeboelse i sommerhusområder.

Konkrete bemærkninger i øvrigt

Side 35, 3. afsnit, "Det kan for eksempel være mindre sommerhusområder,"

Forslag: Sidste sætning forslås ændret til: "hvor den rekreative værdi for kommunens og nabokommunens indbyggere, *turister og almenheden samt den naturmæssige værdi for dyre- og planteliv* er af underordnet betydning. Tilføjelsen skal især sikre, at man undgår negativ påvirkning af sårbare naturområder, f.eks. Natura 2000 områder, ved intensiv anvendelse til helårsbeboelse.

Side 99, 2. afsnit: "Det kan eksempelvis dreje sig om"

Forslag: Eksemplerne bør medtage "*særligt værdifulde, velbevarede kulturmiljøer*".

Side 64 og 65, Sammenfattende skema:

Skemaet angiver ingen negative konsekvenser/merudgifter under økonomiske konsekvenser for

erhvervslivet m.v.

Bemærkning: Det virker ikke fyldestgørende, at de negative økonomiske konsekvenser for samfundet ved spredning af byfunktioner med ringere udnyttelse af allerede foretagne investeringer i trafik- og forsyningsanlæg samt dyrere kommunal servicebetjening er udeladt.

Ligeledes virker det under administrative konsekvenser heller ikke fyldestgørende, at det ikke nævnes, at kortere tidsfrister ved høringer svækker borgernes retstilling generelt på grund af kortere tid til at sætte sig ind i planmateriale samt udarbejde og fremkomme med indsigelse.

Arkitekt Jan Engell

Geograf Helle Fischer

Cand.jur. Bodil Hare

Cand.polit. Solveig Øster

(planlæggere med erfaringer inden for statslig, regional og kommunal fysisk planlægning)